

De Iguazu a Ouro Preto: as diferentes orientações do Mercosul nos discursos do governo brasileiro*

Maria Candida Flores**

O nosso objetivo neste artigo é apresentar um olhar sobre o Mercosul a partir dos discursos do governo brasileiro no período que compreende os governos de José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco que foram os presidentes que assinaram os três documentos-marcos deste projeto de integração regional: a Declaração de Iguazu¹, o Tratado de Assunção² e o Protocolo de Ouro Preto³.

Observamos que, neste lapso de tempo, as diferentes orientações do Mercosul podem ser percebidas nas ênfases e omissões constantes do discurso de cada governo que, também, indicavam que a construção desse bloco regional periférico foi plena de simbolismos. Num primeiro momento, a retórica discursiva sobre a integração do Cone Sul gerou uma expectativa muito otimista de que esta integração ocorreria num prazo bastante exíguo, quando então, os quatro países (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) seriam uma região sem

* A origem deste artigo, submetido ao Colégio Editorial em maio de 2003 e logo indicado para publicação, é a dissertação de Mestrado da Autora, intitulada *A árdua jornada de Iguazu a Ouro Preto. O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994)*, defendida e aprovada no Programa de Pós-graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ, em 2002, e orientada pelo Prof. Dr. Orlando de Barros.

** Maria Candida Flores é economista pela PUC-Rio, especialista em Administração Pública pela UERJ e mestre em História (linha de pesquisa: História das Relações Internacionais) pela UERJ. Correio eletrônico: candida@uerj.br

¹ Assinada em 30/09/1985.

² Assinado em 26/03/1991.

³ Assinado em 17/12/1994.

fronteiras, constituindo-se num espaço integrado, associado à imagem de uma comunidade. A partir do não cumprimento dos prazos para essa integração com características de mercado comum, ficou acertado que as ações relacionadas com a criação do mercado comum seriam postergadas. A profusão simbólica aludida, em larga medida, assinala uma produção discursiva que nos pareceu importante elucidar.

As fontes primárias foram os discursos do governo brasileiro nos fóruns internacionais, como nas sessões de abertura da ONU⁴, em reuniões de cúpula regionais e em solenidades nacionais e internacionais⁵.

A importância dos discursos políticos concentra-se no fato de que eles são produzidos com o objetivo de persuadir e seduzir os interlocutores e, através deles, o país envia mensagens ao mundo. Como contraponto aos discursos consultamos jornais e revistas nacionais e internacionais⁶, em especial sul-americanos, para através de suas reportagens verificar a repercussão das falas do governo.

As fontes secundárias, obras e artigos acadêmicos,⁷ foram utilizadas para fundamentar reflexões.

⁴ *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1945-1995*, Brasília: FUNAG, 1995.

⁵ *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, MRE, diversos números de 1985 a 1994.

⁶ Ver *Boletim CEDEP/UFRGS*, Rio Grande do Sul, UFRGS, diversos números de 1985 a 1994.

⁷ Ver: (1) ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. (2) BATISTA, Paulo Nogueira. *A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?*. In: *Política Externa*, vol. 1, nº 4. São Paulo: Editora Paz e Terra, mar. 1993. (3) CAMARGO, Sonia de. *A integração do Cone Sul*. In: *Textos*, IRI-PUC/RIO, nº 13, 1993. (4) CAMPBELL, Jorge. *Mercosul entre a realidade e a utopia*. Rio: Relume Dumará, 2000. (5) FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul hoje*. Rio: FUNAG/MRE; São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1995. (6) KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. *Poder e interdependência: a política mundial em transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988. Tradução de Heber Cardoso Franco. (7) KLAVEREN, Albert van. *Análise das políticas externas latino-americanas: perspectivas teóricas*. In: MUÑOZ e TULCHIN, *A América Latina e a política mundial*, São Paulo: Convívio, 1986. (8) MARQUES, Renato. *Mercosul - origens, evolução e desafios*. In: *Boletim de Integração Latino Americano*, nº 2, Brasília: GETEC MRE, set 1991. (9) SCHIRM, Stefan. *Globalização transnacional*

Para análise das fontes utilizamos um quadro teórico-metodológico que privilegiou elementos das teorias de relações internacionais e de análise de discurso. Além disso, a documentação foi analisada à luz da semiologia iniciando-se esta análise semiológica do conteúdo das fontes com a identificação de dois eixos: o sincrônico que representa os valores e as ideações de quem escreve no momento em que escreve e, também, os objetivos mais imediatos do mesmo, e, o diacrônico que caracteriza as referências históricas, as circunstâncias que promoveram ou ensejaram a asserção do autor do documento. Em seguida, identificamos dentro do texto, a percepção do juízo que o autor tem ou quer passar das representações que usa, classificando-se os aspectos positivos como 'eufóricos' e os negativos como 'disfóricos'.⁸

Foi nossa preocupação investigar porque o Brasil lançou-se, discursivamente, no projeto de construção de um mercado comum no Cone Sul, visando torná-lo a obra-prima de sua política externa, constituindo-se nele um lugar de esperanças e aspirações talvez mal objetivadas na realidade. Assim sendo, observamos nos discursos dos três governos uma configuração mítica do Mercosul, criada pela narrativa das falas. O discurso mítico, teoricamente configurado por Girardet (1987)⁹, constitui-se pela repetição, na associação de um estreito círculo de conceitos, até consubstanciar-se num ente significativo, concebido idealmente. Ainda, segundo Girardet (1987)¹⁰, o

e cooperação regional na Europa e na América Latina. In: Contexto Internacional, vol. 18, nº 2. Rio: IRI-PUC, jul-dez 1996. (10) SEITENFUS, Ricardo. Para uma nova política externa brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994. (11) SILVA PINTO, Pedro Borges de Sousa da. O Mercosul no triângulo comercial Alca, União Européia e América Latina. Lisboa: Universidade Autónoma, 2001.

⁸ Esta análise semiológica do conteúdo das fontes foi realizada obedecendo referência e método apreendidos nas aulas do Prof. Dr. Orlando de Barros, que ministrou a disciplina "Culturas políticas e sistemas de poder: questões de sentido no documento do historiador", no 1º semestre de 2002, no Mestrado do Programa de Pós-graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ

⁹ GIRARDET, Raoul. "Mitos e mitologias políticas", São Paulo, Companhia das Letras, 1987, passim

¹⁰ Idem, ibidem.

mito pode ser associado à incitação da ação, aparecendo em definitivo como um estimulador de energias de excepcional potência.

Então, buscando uma nova abordagem para este tema da história político-econômica do Brasil direcionamos o foco da nossa abordagem para o significado deste processo de integração do Cone Sul, no contexto da política externa brasileira e de acordo com uma perspectiva histórica. A sua construção englobou diferentes visões e orientações, que se apresentam nos discursos políticos dos governos de José Sarney, Collor de Mello e Itamar Franco, ao sabor dos eventos dos períodos sucedentes. Esses discursos apresentam diferenças em muitos aspectos no que tange à *eleição temática*, à estratégia *retórica* e à distribuição de *atuantes* e de *afetos*, mas também, se assinalando por certa convergência de *efeito de sentido*.¹¹

Assim, o que se tem como prioritário é tratar da situação-problema colocando a perspectiva brasileira em primeiro plano, sem descuidar das demais, tendo em mente as aspirações, as esperanças, os projetos. Estas se colocam, essencialmente, nas declarações e nas falas, e são *campos discursivos* por excelência. Como os discursos se aclaram mais eficientemente enquanto *percurso enunciativo*, conforme visão do historiador, consideramos pertinente, e mesmo indispensável, estudar a *diacronia* que se constrói em três mandatos presidenciais sucessivos, que balizamos em recortes bem definidos por eventos-chaves, que nos parecem mais adequados ao entendimento de um *enunciado* geral.¹²

¹¹ "Eleição temática", "retórica", e "atuantes" são conceitos clássicos da semiologia, e se referem, respectivamente, aos temas, à estratégia de convencimento e aos sujeitos mencionados no texto. Os "afetos" se referem aos valores positivos ou negativos atribuídos nos discursos, e são especialmente desenvolvidos por Lyotard, "Des dispositifs pulsionnels", Paris: Christian Bougois Editeur, 1973. Quanto aos conceitos gerais, seja, por consulta, Umberto Eco, "Tratado Geral de Semiótica", São Paulo, Perspectiva, 1976.

¹² "Percurso enunciativo" se refere à série temporal indicada nos discursos; a "diacronia" se refere à interação temporal com os eventos históricos paralelos aos discursos; o "enunciado geral" trata de uma sùmula proposta no conjunto de enunciados de um discurso. A propósito, ver Diana L. P. Barros, "Teoria do discurso: fundamentos semióticos", São Paulo, 1988, bem como Roland Barthes, "Elementos de semiologia", São Paulo, Cultrix, 1996.

Governo José Sarney: a prioridade do Cone Sul na política externa do Brasil.

Nesta época a conjuntura política do Cone Sul apresentava-se com um novo perfil criado pelo fim quase simultâneo dos governos militares e pelo retorno à democracia.

No governo José Sarney as dificuldades no cenário externo concentravam-se na crise e na desmobilização do mundo em desenvolvimento, e no controle exercido pelos países desenvolvidos sobre a agenda internacional. Os discursos do governo denunciavam estas questões e enfatizavam a sua influência nas motivações do governo José Sarney, no sentido de aprofundar e melhorar as bases de cooperação na América do Sul, destacando-se a aproximação entre Brasil e Argentina que deu origem ao Mercosul.

No cenário interno os discursos davam ênfase aos novos tempos caracterizados pela redemocratização que ocorria de forma quase simultânea nos países do Cone Sul, gerando estabilidade e legitimidade e levando os governos a buscarem um contato mais estreito com os vizinhos, vistos agora como nações com os mesmos dilemas e desafios a enfrentar.

Este novo contexto influenciou na reformulação da concepção original da integração entre Brasil e Argentina; houve a mudança de uma estratégia de regionalização baseada em uma aliança estrutural que era centrada na concepção autárquica de desenvolvimento nacional, para um modelo de mercado comum baseado na conformação de um universo geográfico-tarifário comum que levou à criação do Mercosul.

Sobressae então, nos discursos políticos deste governo, a vontade manifesta de aprofundar e melhorar as bases de cooperação no Cone Sul calcadas neste novo modelo de integração, com destaque para um relacionamento mais estreito com a Argentina.

Observa-se esta política explícita de aproximação no sul do continente no seguinte pronunciamento do presidente José Sarney, em 29 de novembro de 1985, na fronteira entre o Brasil e a Argentina, por ocasião da inauguração da ponte *Presidente Tancredo Neves*.

“Estamos dando, hoje, outro passo histórico, que irá aprimorar o relacionamento Brasil-Argentina. Refiro-me à criação da Comissão Mista de Alto Nível para a Cooperação e Integração Econômica.

Formada de representantes governamentais e do setor empresarial de ambos os países, a ela caberá examinar e propor programas, projetos e medidas que intensifiquem a integração e a complementação econômica de nossos países.

Nesta oportunidade, expressei o compromisso do governo brasileiro de trabalhar intensamente com as autoridades argentinas, para que esse processo de integração se expanda a ritmo acelerado e ganhe ampla dimensão”.¹³

Ressaltamos a importância desta fala, sobretudo pela variedade temática que ali se encerra: cooperação e integração entre duas nações que num passado não muito remoto apresentavam-se como rivais, e a presença simultânea do setor público e do setor privado neste processo de aproximação entre os dois países.

A vontade política de aprofundar este processo de integração estava apoiada no incremento do comércio bilateral e na remoção de obstáculos, como a desconfiança quanto ao uso da energia nuclear, vinda sobretudo desde o governo Geisel, e agora convertida em fator de aproximação, ou melhor, de impulsão para a cooperação plena.

Estas colocações estão presentes no seguinte trecho desta mesma fala do presidente José Sarney.

(.....)

“A integração entre o Brasil e a Argentina nasce da vontade política comum e já se traduz em iniciativas conjuntas concretas, com os projetos de represa no rio Uruguai, as interligações elétricas, os estudos sobre a viabilidade de fornecimento de gás e a associação de projetos industriais.

¹³ Trecho do discurso do presidente José Sarney, in *Resenha de Política Exterior*, nº 12, ano 47, out-nov-dez, Brasília, MRE, 1985, p.19.

O potencial de expansão do comércio bilateral exige mecanismos novos, capazes de reforçar as duas economias, como defesa contra uma conjuntura internacional adversa.

Ao mesmo tempo que dinamizamos as áreas tradicionais decidimos dar, em nossa cooperação, atenção prioritária à biotecnologia, à informática, às tecnologias de ponta essenciais para evitar sermos marginalizados da revolução científica de nossa época.

Num desses setores, o da tecnologia do átomo, demonstramos nossa capacidade de, sem desconfianças, preconceitos ou rivalidades colocar a energia nuclear ao serviço exclusivamente pacífico do desenvolvimento dos nossos povos, através de projetos conjuntos."¹⁴

Neste trecho o presidente José Sarney enfatizou a importância da aproximação entre os dois países, circunstanciando as medidas concretas de como esta cooperação ocorreria a partir da criação desta Comissão. Entretanto, além das promessas e declarações conjuntas sobre diferentes temas, a única proposta concreta que emergiu desse encontro foi um acordo, assinado pelos chanceleres do Brasil e da Argentina, para oficializar o intercâmbio entre cientistas e empresas brasileiras e argentinas no campo da biotecnologia.¹⁵

À medida que o entendimento entre os dois países se ampliava, outros acordos de cooperação foram firmados, como a criação de um grupo binacional de pesquisa em tecnologia de ponta, na área de informática,¹⁶ e também, os governos de Brasil e Argentina decidiram ampliar os acordos de cooperação na área de transporte fluvial,¹⁷ e de projetos vinculados à interação do setor energético dos dois países, em particular para a construção do gasoduto e das represas hidrelétricas sobre o rio Uruguai.¹⁸

¹⁴ Idem, *ibidem*.

¹⁵ *Jornal do Brasil*, "Único acordo é sobre tecnologia", 01/12/1985.

¹⁶ *Folha de São Paulo*, "Informática terá pesquisa com grupo argentino", 24/02/1986.

¹⁷ *La Nación*, "Ampliarán acuerdos de cooperación con Brasil", 18/04/1986.

¹⁸ *Clarín*, "Se desconocen los beneficios. Argentina entregará a Brasil 10 millones de m3 de gas", 21/06/1986 e *Gazeta Mercantil*, "Gasoduto Brasil-Argentina é viável, concluem gaúchos", 29-31/08/1987, p.14.

Então, em 30 de novembro de 1985, para caracterizar este processo de integração econômica do Cone Sul, que foi impulsionado pela vontade política e determinação do Brasil e da Argentina, em fazer na prática a relativa complementariedade já existente entre as duas economias, foi firmado pelos presidentes dos dois países a Ata de Iguazu, criando uma Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral. Neste contexto foram assinadas a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear e a Declaração de Iguazu.

Ressaltamos que o retorno à normalidade política no Brasil recuperou a valorização da negociação e do consenso na tomada de decisões, alterando substancialmente a ordem institucional, e terminando com o período de vinte anos de excepcionalidade em que os militares exerceram efetivamente o poder de Estado.

No Cone Sul que passara pelo mesmo processo de anormalidade institucional ocorrida no Brasil, a necessidade de consolidar os novos processos democráticos atuou como compromisso e como condição nos avanços em matéria de cooperação regional.

Governo Collor: Mercosul *versus* Iniciativa para as Américas

A ascensão de Collor à presidência do Brasil provocou uma crise de paradigma da política exterior, porque foram questionadas as linhas gerais que orientaram o comportamento externo do país durante muitos anos. As mudanças nos cenários interno e externo estão registradas no seguinte trecho de seu discurso na Sessão de Abertura da Assembléia Geral da ONU, em 24 de setembro de 1990.

“Esta é a primeira vez que me dirijo à Assembléia Geral das Nações Unidas. Registro com emoção a coincidência de inaugurar este ano o debate geral precisamente quando, no Brasil e no mundo, transforma-

ções múltiplas e profundas estão revendo os conceitos e preconceitos que há décadas vinham asfixiando a comunidade de nações.

(.....)

Sob o impulso promissor das novas tendências, quase nos permitimos um sentimento de euforia e complacência. Mas a fragilidade da ordem internacional, o efeito desestabilizador de certas situações regionais e a gravidade dos problemas econômicos recomendam-nos cauta reserva."¹⁹

No cenário interno observava-se o esgotamento do modelo de crescimento econômico, baseado na dinâmica da substituição de importações e, politicamente, sobre o rumo da estratégia de desenvolvimento a adotar, o Brasil entrava nos anos 90 com uma confrontação entre um pensamento mais liberal, e outro mais nacionalista. No cenário externo, uma das características mais importantes dessa nova ordem internacional foi o desvio do eixo de competição em escala mundial, do poder ideológico-militar para as questões econômico-ideológicas. Assim, a conjunção desses fatores externos e internos rompeu o consenso que existia, internamente, dentro das elites sobre o projeto de política exterior e, condicionou o próprio comportamento externo do país.

Os discursos do governo denunciavam este contexto e o presidente Collor de Mello, com ênfase, anunciava a mudança da política externa e econômica destacando o embate entre isolacionismo e globalização que existia entre determinados segmentos da sociedade. Em suas falas ele afirmava desejar deixar de lado a concepção terceiro-mundista de confronto, e procurava reforçar os laços com o primeiro mundo através de um relacionamento preferencial com as economias ocidentais avançadas, em especial os Estados Unidos.

Nos seus pronunciamentos, Collor de Mello ressaltava a sua condição de presidente eleito pelo voto direto em quase trinta anos, o que lhe dava moral para ensejar mudanças importantes como a

¹⁹ Trecho do discurso do presidente Collor de Mello, na ONU, em 24/09/1990. In *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*, Brasília, FUNAG, 1995, p. 509-10.

abertura da economia e a mudança da estratégia do desenvolvimento agora sob a bandeira da integração. Mais adiante, neste discurso na ONU, Collor de Mello mostrava que estava consciente dos desafios que se apresentavam para o Brasil.

(.....)

“Para que não se converta em fórmula estéril ou em disfarce de uma crise política mais profunda, o “novo multilateralismo” há de ser realmente inovador e atento ao imperativo da representatividade. As últimas semanas evidenciaram, de forma direta e dramática, não só a globalização do sistema das relações internacionais, mas também, sua vulnerabilidade e sua instabilidade.

Nunca como hoje, Senhor Presidente, a política e a diplomacia foram tão necessárias na esfera multilateral.”²⁰

Acreditamos que ao referir-se aos acontecimentos das últimas semanas, o presidente Collor de Mello quis lembrar o fato que nos dias 17 e 18 de setembro aconteceu em Washington, um encontro entre uma delegação conjunta de diplomatas brasileiros, argentinos, uruguaios e paraguaios para discutir com funcionários norte-americanos a proposta do presidente Bush (pai) de uma zona de livre comércio para as Américas, posteriormente denominada Iniciativa para as Américas.

Esta proposta contemplava uma nova parceria no hemisfério baseada em mais comércio e menos ajuda. Na proposta dos países do Cone Sul discutiu-se acrescentar o acesso da região aos conhecimentos tecnológicos produzidos nos Estados Unidos às tarefas propostas por Bush (pai) como prioritárias: a redução da dívida externa regional, a derrubada de barreiras comerciais e a liberalização de políticas de investimento no continente. Iniciava-se assim, na prática, a proposta de posições comuns dos países do Cone Sul em relação a temas de interesse geral da agenda internacional.

²⁰ Idem, *ibidem*, p. 519.

Neste contexto, o Mercosul apresentava-se como instrumento adequado para a abertura da economia, no marco das recomendações do Consenso de Washington,²¹ e funcionou como um mascaramento do projeto político real que era a implantação do receituário neoliberal no Brasil.

Então, rompendo com a postura cautelosa e gradual inaugurada no governo anterior, em virtude da urgência em implementar as novas medidas econômicas, os presidentes do Brasil e da Argentina decidiram converter a Área de Livre Comércio Brasil-Argentina num Mercado Comum do Cone Sul, como mostra o pronunciamento de Collor de Mello por ocasião da assinatura do Tratado para a constituição do Mercosul, em Assunção, em 26 de março de 1991.

“Não lançamos, hoje, uma obra retórica e decorativa da história do Cone Sul. Há anos, viemos trabalhando incessantemente, para nivelar ao plano da cooperação econômica a excelência de nosso entrosamento político. Sabíamos que, numa conjuntura internacional em tantos capítulos adversa, à conta do ressurgimento extemporâneo de barreiras comerciais, práticas protecionistas e medidas discriminatórias no sentido Norte-Sul, a alternativa mais recomendável era a viabilização do que, aqui, na capital paraguaia, estamos concretizando, para a surpresa dos pessimistas, mas para a grandeza e a prosperidade de nossos países. Sabíamos que, num mundo agigantado pela transnacionalização das relações econômicas e financeiras e, ao mesmo tempo, seduzido pelo impulso de reunir, em megablocos, os influentes centros pós-industriais, não havia opção à modernidade. Começamos a escrever nossa própria modernidade criando um Mercado Comum que, ao fortalecer nossa capacidade produtiva, no lastro da complementação de nossas economias, não nos fecha ao exterior. Pelo

²¹ Modelo de organização econômica que os representantes das agências governamentais norte-americanas e de instituições internacionais de crédito nos Estados Unidos haviam indicado como o mais adequado para a América Latina. Era a consolidação da filosofia ultraliberal. In BATISTA, Paulo Nogueira. *A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?*, cit.

contrário, abençoa nosso mecanismo sub-regional de integração a certeza de que, juntos, nos abrimos enriquecidos à parceria com terceiros, ao fluxo de capitais, à renovação tecnológica, ao vigor, enfim, das forças mais promissoras do cenário internacional."²²

Observamos nesta fala que o presidente Collor de Mello justificava a abrupta mudança nos rumos do processo integracionista do Cone Sul pela evolução dos acontecimentos internacionais, especialmente a consolidação dos espaços econômicos, a globalização da economia e a imperiosa necessidade de uma inserção competitiva na economia. É neste cenário adverso que o Mercosul aparece como o espaço integrado, o lugar de representações idealizadas.

Em 1991, Collor de Mello voltou à tribuna da ONU, pronunciou discurso perante a 46ª Sessão Ordinária, vindo mencionar a constituição do Mercosul, agora significativamente acompanhada de uma sinalização em direção a sua compatibilização com a Iniciativa para as Américas, proposta pelo presidente dos Estados Unidos, com vista ao estabelecimento de uma área de livre-comércio nas três Américas.

(.....)

"No continente americano, a Iniciativa para as Américas, hoje conhecida como Plano Bush, é um primeiro sinal de disposição para o entendimento.

Seguindo esse mesmo impulso rumo à integração real do continente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, que já se articula com a Iniciativa para as Américas por meio do Rose Garden Agreement, assinado em Washington este ano."²³

²² Trecho do discurso do presidente Collor de Mello, in *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 68, Brasília, FUNAG, 1º semestre 1991, p. 32.

²³ Trecho do discurso de Collor de Mello na ONU, em Nova York, em 23/09/1991, op. cit. p. 535

O *Rose Garden Agreement* ou Acordo 4 + 1, firmado entre o Mercosul e os Estados Unidos, foi uma estratégia da diplomacia brasileira para preservar a integridade do bloco sub-regional porque o simples anúncio de uma área hemisférica de livre-comércio poderia atrair individualmente alguns países-membros do Mercosul, e perturbar o processo de integração no Cone Sul.

Governo de Itamar Franco: Mercosul como pólo aglutinador da ALCSA.

O fim prematuro do governo Collor de Mello permitiu que o vice-presidente Itamar Franco assumisse o governo do país em um quadro interno, de certa forma ambíguo, com orientações divergentes no que se refere ao projeto de política exterior, numa direção o neoliberalismo e noutra o desenvolvimentismo.

Entretanto, apesar deste cenário conflituoso, o presidente Itamar Franco promoveu expressiva alteração na política externa e na estratégia de abertura econômica. As principais diretrizes da política externa de Itamar Franco encontram-se no seguinte trecho de seu discurso no Instituto Rio Branco.

(.....)

‘Ao refletir sobre o que deve ser uma pauta de política externa brasileira identifico claramente algumas prioridades:

A defesa do tratamento multilateral e nos seus foros apropriados dos grandes temas internacionais - políticos e econômicos - assim como uma maior transparência e democratização no acesso ao processo decisório internacional.

O reforço do sistema multilateral de comércio, que poderá ser obtido por uma conclusão satisfatória da Rodada Uruguai, para cujo sucesso já foram dedicados tantos anos de esforços negociadores.

A consolidação de nosso processo de integração regional, que nos abre novas perspectivas e oportunidades no campo econômico e comercial, e

que deverá reforçar a base política com que poderemos contar para o apoio a nossos pontos de vista no cenário internacional.

(.....)

Somos um país que deseja a integração.

Nesse sentido, será preciso valorizar nossa própria região. A América Latina, em particular a América do Sul, sempre foi e deve continuar a ser área privilegiada de atuação de nossa política externa..²⁴

Entretanto, a crise interna exerceu um efeito de retração sobre a política exterior e abriu espaço para duas posições antagônicas em torno da redefinição das relações com os Estados Unidos. Uma que via na aproximação com os Estados Unidos um caminho para recuperar a credibilidade internacional, segundo o modelo argentino, e outra, mais tradicional, que propunha a busca de uma maior autonomia e distanciamento dos Estados Unidos.

Nesta época, o Brasil teve um papel mais ativo nos fóruns multilaterais, buscou, também, tirar o dramatismo de suas relações com os Estados Unidos tentando uma aproximação com outros países como a China e a Índia. Além disso, o Brasil preocupou-se em aprofundar a integração regional, dando ênfase ao Mercosul que foi impulsionado, internamente, pela consolidação democrática fortalecida pela estabilidade econômica alcançada com o Plano Real e, externamente, pelo processo de globalização. Estes fatores internos e externos refletiram-se num projeto de inserção externa para um país continental com interesses na dinâmica da globalização da economia mundial, e como sócio importante no processo de regionalização da América do Sul.

O resultado desta conjunção de fatores internos e externos refletiu-se na orientação dada ao Mercosul no sentido de conformar a

²⁴ Trecho do discurso do presidente Itamar Franco, em 27/04/1993, na cerimônia de formatura da turma de 1992 do curso preparatório da carreira diplomática do Instituto Rio Branco. *Gazeta Mercantil*, "América do Sul é prioridade para o Brasil", de 28/04/1993, p. 3, in *Boletim CEDEP/UFRGS*, ano 8, nº 9, abr 1993.

zona de livre comércio, e tornar a união aduaneira uma realidade, o que possibilitaria a negociação com outros blocos. Discursando na Sessão de Abertura da VIIª Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Ouro Preto, em 1994, o presidente Itamar Franco assim se pronunciou.

“O fim do mandato da Presidência Pro Tempore brasileira, a 31 do corrente, coincide com o término do período de transição previsto no Tratado de Assunção, que estamos hoje aperfeiçoando por meio do Protocolo de Ouro Preto. Definimos assim a nova estrutura institucional de nossa associação e a ele damos personalidade jurídica de direito internacional.

(.....)

O acerto de nossas políticas se confirma a cada dia. Em nosso entorno geográfico, o Mercosul deverá, no decorrer dos primeiros meses do ano vindouro, negociar a ampliação de acordos logrados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, bem como a criação, no prazo de dez anos, de uma zona de livre comércio. A proposta que apresentei, em fins de 1993, de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio, é hoje iniciativa conjunta do Mercosul, em fase de negociação com nossos vizinhos. O Chile e a Bolívia estão bem próximos de concluir laços de associação conosco.”²⁵

Observa-se que neste trecho desta fala foi enfatizada a integração da América do Sul. Em 1993, discursivamente, e simultaneamente à construção da união aduaneira do Mercosul, o governo lançou a proposta de uma área de livre comércio sul-americana que seria uma expansão do Mercosul, ampliando desta forma a integração do Cone Sul para uma integração da América do Sul.

²⁵ <http://www.mre.gov.br/unir/webunir/BILA/15/mercosul/lccm01.htm> Trecho do discurso do presidente Itamar Franco, pronunciado na Sessão de Abertura da VIIª Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Ouro Preto, em 16 e 17 de dezembro de 1994.

Podemos observar nos discursos, de forma implícita que esta proposta do governo serviu, de certa forma, para contornar ou deixar de lado os obstáculos a enfrentar para a consolidação e o aprofundamento do Mercosul. Percebia-se que o governo Itamar Franco manobrava demais sem pôr termo ao mínimo necessário para que suas iniciativas se tornassem viáveis.

Discursivamente, a orientação emprestada ao Mercosul de pólo aglutinador da integração sul-americana representou uma mudança de paradigma político para a América do Sul, considerando-se que o Brasil é o país que se opõe com mais força, em termos de competitividade, aos Estados Unidos e poderia, a partir dessa proposta, assumir uma postura de vanguarda liderando a idéia de integrar a América do Sul.

De início, a proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) gerou uma certa confusão dentro do bloco, pois parecia indicar uma estratégia de negociação independente incompatível com a vigência da união aduaneira. Entretanto, há que se observar que, na percepção do governo, era uma política de largo alcance porque uma vez consolidado o Mercosul, tornava-se necessário estender o processo de integração para a América do Sul como um todo. O Mercosul e a proposta do presidente Itamar Franco de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana,²⁶ além de sua importância econômica e comercial, têm profundo sentido político, na medida em que eram a expressão concreta do perfil mais dinâmico do Brasil na América do Sul.

Considerações Finais

Destacamos que neste período específico objeto de nossa análise, a integração do Cone Sul tornou-se um tema prioritário da po-

²⁶ Proposta pelo presidente Itamar Franco, no final de 1993, na Reunião do Grupo do Rio, em Santiago. Essa proposta foi ratificada na reunião dos presidentes do Mercosul, em Colônia, e foi objeto da análise dos chanceleres da região em março de 1994.

lítica externa brasileira onde concentraram-se grande parte das aspirações e dos interesses nacionais, buscando um novo perfil internacional para o país.

Observamos que, discursivamente, a construção deste novo perfil internacional iniciou-se com a Declaração de Iguazu quando foram dados os primeiros passos para a integração do Cone Sul, consubstanciou-se com o Tratado de Assunção visando uma maior inserção internacional do Brasil, e concretizou-se com o Protocolo de Ouro Preto que deu personalidade jurídica de direito internacional ao bloco do Cone Sul.

Além disso, os desafios e dilemas deste processo de integração, durante o lapso de tempo selecionado nesse estudo, reportaram-se às flutuações típicas de uma época de crises internas e externas, e a atuação do governo foi problemática porque tentou extrair de uma conjuntura internacional em mudança, maiores possibilidades de inserção para o país. Este quadro conflituoso refletiu-se nas diferentes orientações dadas ao Mercosul que foram estrategicamente utilizadas em função de determinados interesses do jogo político.

No governo de José Sarney predominou o fator político na integração visando responder a um sistema internacional conflituoso, para zelar e buscar promover da melhor forma possível os interesses do país dentro de um contexto democrático.

No governo Collor de Mello o fator econômico assumiu a condução do processo integracionista com a liberação linear e automática do intercâmbio, assumindo o Mercosul uma perspectiva de etapa intermediária entre um mercado global e o protecionismo nacional; também, no governo Itamar Franco persistiu, com menos ênfase, a preponderância do fator econômico, entretanto, houve a proposta do governo de ampliação do Mercosul, denotando uma preocupação política em fortalecer o continente sul-americano no cenário internacional.

Apesar das diferentes orientações destacamos que, nestes três governos, o valor eufórico do Mercosul, que sobressaiu, foi a determinação e a vontade política de levar o projeto de integração a termo, no marco de regimes democráticos em todos os países-membros

e, o valor disfórico foi o cronograma pouco realista para a consecução de objetivos ambiciosos.

As diferentes orientações do Mercosul aparecem nos discursos de cada governo vinculadas a idéias, noções e associações que foram ditas, repetidas e enfatizadas em circunstâncias e lugares distintos, criando, assim, a lógica do discurso mítico. Nesse sentido, o Mercosul mobilizou diversos segmentos da sociedade em termos de cooperação em diversas áreas.

Dessa forma, mesmo que o Mercosul não perca a sua realidade objetiva, por assim dizer, prática e histórica, não deixa também de ter sido um mito, com todas as propriedades concernentes a esse tipo de entidade de significação, servindo bem aos propósitos de persuadir, conduzir, e acalmar, tendo, por isso mesmo, o defeito de deformar e confiar em ideações como solução para os problemas concretos. E, se assim é, temos hoje a perspectiva do tempo para dizer que o Mercosul, pelos seus impasses do presente, não ultrapassou de muito sua construção discursiva.