



# A retomada da integração regional à luz da liderança internacional do Brasil

*Janina Onuki*

## resumo

Os processos de integração regional passaram por diversas mudanças nas últimas décadas, subordinados a crises internacionais de diferentes ordens e a questões domésticas, mudanças de governo, participação de atores sociais e uma percepção positiva da opinião pública. Este artigo tem como objetivo passar em revisão o processo de construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde a sua origem até o retrocesso sofrido no período mais recente. Além do impacto que os países sofreram com a pandemia de covid-19, em relação aos padrões de cooperação, o desinvestimento do governo brasileiro, responsável pela liderança regional e pela inserção internacional do continente sul-americano, ampliou os desafios para a retomada da visibilidade do país e da região no mundo.

**Palavras-chave:** integração regional; Mercosul; liderança; política externa brasileira.

## abstract

*Regional integration processes have undergone several changes in recent decades, subject to international crises of different orders and domestic issues, changes in government, participation of social actors and a positive perception of public opinion. This article aims to review the construction process of the Common Market of the South (Mercosur), from its origins to the setback suffered in the most recent period. In addition to the impact that countries suffered from the covid-19 pandemic, in relation to cooperation patterns, the disinvestment of the Brazilian government, responsible for regional leadership and the international insertion of the South American continent, increased the challenges for the resumption of visibility country and region in the world.*

**Keywords:** regional integration; Mercosur; leadership; Brazilian foreign policy.

## A CONSTRUÇÃO DE EXPECTATIVAS EM TORNO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

**D**esde os processos de independência dos países da América Latina, no século XIX, sobressai a ideia de que laços de cooperação – mais do que de competição – unem nossos países e nossos povos. Esta parece ter sido uma percepção geral, prevalente na maior parte do tempo, mesmo tendo um histórico regional marcado por disputas territoriais e conflitos marcantes com alguns vizinhos. Parte dessa percepção deriva do comportamento internacional da nossa diplomacia, reconhecida como negociadora e cooperativa.

A cooperação precisou ser encarada como um processo longo, complexo, que

envolve interesses, vontade política e percepção de que os ganhos serão maiores que os custos. Um país com a dimensão do Brasil não poderia manter uma postura isolacionista, mas sim encarar a cooperação como um ativo de liderança internacional e uma responsabilidade regional. E da atuação diplomática brasileira foram sendo construídos laços de confiança ao longo dos séculos que permitiram caminhar no sentido de um aprofundamento da cooperação.

Na nossa memória mais recente, provavelmente a integração regional remete ao Mercosul, à parceria com nossos vizinhos mais próximos – e não à América Latina de uma forma geral. A proximidade geográfica com os países da América do Sul, apesar da colonização brasileira distinta, sempre foi fator importante para o diálogo. Mas também o histórico do período de regime militar autoritário nos tornou

---

**JANINA ONUKI** é professora titular do Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP e coordenadora do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni-DCP/USP).

mais próximos. A cooperação, embora tenha evoluído timidamente em termos comerciais e estivesse distante do modelo liberal que nos aproximou nos anos 1990, foi peça importante para a superação do autoritarismo e a retomada dos regimes democráticos, ainda que também com contornos distintos em cada um dos países do continente sul-americano.

A década de retomada da democracia foi também um marco para o processo de integração regional. O Mercosul despontava como uma promessa de cooperação, no marco da abertura da economia, e de consolidação da liderança do Brasil, sobre a qual se depositava uma grande expectativa de que a capacidade de atuação internacional do País ampliaria a inserção internacional do continente num contexto que passava a ser marcado pela interdependência econômica e política, cada vez mais complexa.

A integração regional sempre foi um tema presente nas agendas de política externa dos países da América Latina, particularmente da América do Sul, cuja principal referência foi a constituição do Mercosul a partir do início dos anos 1990. Mesmo sem grandes avanços do ponto de vista de uma maior articulação econômica e instituições supranacionais, como na experiência europeia, a cooperação foi tomada como um marco para ampliar a visibilidade dos países no mundo e melhorar a posição em vários processos de negociações internacionais que tiveram início na mesma década.

Este artigo tem como objetivo discutir os avanços e as limitações do processo de integração regional, a partir da análise do processo de mais de 30 anos do Mercosul, e dar ênfase ao período mais recente, quando

o bloco ficou esquecido pelo governo brasileiro e praticamente perdeu sua relevância política. O texto está dividido em três partes. Na primeira, discute-se a evolução histórica do Mercado Comum do Sul. A segunda parte discute a percepção da opinião pública, ator importante para o avanço dos acordos internacionais, e cada vez mais influente nas decisões de política externa.

Por fim, cabe refletir sobre as possibilidades de retomada da integração no momento atual. Diferente de divergências sobre os modelos de cooperação adotados e de entraves que surgem ao longo de um processo complexo dessa natureza, a falta de investimento e o descaso dos países membros, sobretudo do Brasil, nos últimos anos, comprometeram anos de construção, que agora precisam de uma nova estratégia para ser retomada.

Parte-se do princípio de que as relações bilaterais e a inserção multilateral fazem parte de uma mesma estratégia de política externa. Para um país com a dimensão e o peso político do Brasil no mundo, tal estratégia não tem como objetivo apenas se projetar internacionalmente, mas a liderança faz parte de uma responsabilidade de conduzir os vizinhos, levando-os para fazer parte de espaços que, por serem menores, teriam mais dificuldade de acessar. É isso que a integração regional passou a representar.

## **OS AVANÇOS E RETROCESSOS DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

A assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai,

foi tomada com euforia à época, representando a consolidação de uma parceria bilateral entre Brasil e Argentina. A percepção que prevalecia era de que a cooperação seria ação fundamental para a manutenção da democracia. Mas também oferecia base para fortalecer a participação dos países em diferentes processos de negociação internacional, seja em ambientes multilaterais institucionalizados, seja em processos de negociações menos institucionalizados. O fato é que o Mercosul passou a atuar como bloco, como ator internacional, representando os países e até mesmo a América do Sul em algumas ocasiões, o que fortalecia os países vizinhos, que entendiam a liderança do Brasil como um fator positivo, de benefício para toda a região.

Num contexto em que prevalecia a globalização econômica, a abertura de mercados e os países buscavam ampliar sua inserção internacional e incrementar o comércio para crescer economicamente, a integração parecia ser uma boa estratégia, marcando a ruptura com anos de mercado fechado e de prevalência do modelo de substituição de importações.

*Survey* de opinião com lideranças políticas dos países do Mercosul, coordenado pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (Nupri) da USP, entre os anos de 1996-1997, confirmava a grande aceitação da liderança do Brasil e a expectativa de projeção internacional conjunta. Resultados do *survey* indicavam índices muito altos de aprovação do Mercosul, sendo que em torno de 90% dos entrevistados viam a integração de forma muito favorável, assim como havia uma grande expectativa em torno da liderança brasi-

leira. Também com um percentual que girava em torno de 80%, as elites dos países vizinhos viam na atuação do Brasil uma capacidade de liderança considerada benigna, que poderia trazer mais benefícios para a região.

A percepção, ao longo dos anos 1990, era extremamente positiva, derivada também do plano de estabilização econômica e da sinalização de prioridade e do investimento que o governo brasileiro fazia na integração, incluindo o Mercosul como uma das prioridades da agenda de política externa brasileira. Mas isso não surgiu de um único governo, foi um processo longo, de construção de confiança entre os países.

A ampliação da integração não teria início sem a aproximação bilateral construída anteriormente, entre Brasil e Argentina, ainda em meados dos anos 1970, durante o regime militar, e avançou rapidamente na década de 1980, derivada principalmente do retorno de regimes democráticos nos dois países. Ambos compartilham históricos semelhantes de convivência com regimes militares autoritários. Particularmente por essa razão, passaram a adotar novas políticas de cooperação para o aprofundamento da convivência democrática.

Este é o ponto inicial das negociações intergovernamentais para a cooperação, que progrediu significativamente nos anos 1990, marcada principalmente pela mobilização dos setores produtivos e a possibilidade de construção de uma agenda de política externa mais afirmativa no cenário internacional. O Mercosul fazia parte de uma nova forma de integração regional na América Latina, diferentemente das iniciativas formuladas

em décadas anteriores, que pretendiam criar um mercado protegido, por meio do modelo de substituição de importações. Esse antigo conceito de protecionismo deu lugar ao regionalismo aberto, baseado na abertura dos mercados com vistas a aumentar a inserção internacional.

Isso permitiu que a proposta de integração tivesse maior flexibilidade, no sentido de tornar-se mais compatível com as economias domésticas dos países envolvidos. Incentivou também a participação da sociedade civil, que se mobilizou em diferentes campos de atuação, contribuindo também para a consolidação do processo de integração, muitas vezes sem o apoio da estrutura governamental. Os avanços geraram um *spill over* integracionista que permaneceu, ainda que tenha havido retrocessos das negociações intergovernamentais.

## A INFLUÊNCIA DA OPINIÃO PÚBLICA

Uma das razões da permanência do Mercosul e da sua sobrevivência sob tantas instabilidades foi a rede de integração que foi sendo construída para além do acordo governamental. Diversos setores da sociedade civil, incentivados pela criação do bloco, deram início a uma articulação mais estruturada, criando processos paralelos que, em alguns casos, caminharam mais rapidamente do que o próprio entendimento entre os governos.

Parte da continuidade também derivou da percepção positiva sobre a integração, por parte da opinião pública em geral e das lideranças econômicas e políticas, e sobre a capacidade e benefícios da lide-

rança do Brasil, que repercutia também no plano internacional. *Surveys* de opinião pública, conduzidos no Brasil desde 2010, mostram que a liderança brasileira vinha se consolidando e contribuindo para projetar toda a região latino-americana no plano internacional, sobretudo na temática ambiental. Trata-se do projeto de pesquisa “As Américas e o mundo: opinião pública e política externa”, coordenado pelo Cebrap, em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da USP, com apoio da Fapesp. Já foram aplicados três *surveys* com a opinião pública, em 2010, 2014 e 2018, com amostra nacional de aproximadamente 2 mil entrevistados, e o tema da integração regional sempre aparece em destaque.

A opinião da sociedade parece oscilar e refletir o investimento de cada governo. O que podemos observar nas perguntas que buscam captar a percepção sobre a integração regional é que esta opção sempre está na lista das prioridades na agenda da política externa brasileira. Nas três tomadas feitas nos anos mencionados, o percentual de respostas que reúne “muito importante” e “importante” é de mais de 80% para a pergunta “Qual a importância da promoção da integração regional como objetivo da política exterior do Brasil?”, embora o percentual caia – de 25% para 13%, de 2014 a 2018 – quando se apresenta uma lista de prioridades na agenda.

A opinião sobre o Mercosul oscilou entre os entrevistados, em 2010 e 2014. Quando se pedia para classificar a opinião sobre o bloco, aparece equilibrado o percentual de respostas entre favoráveis e desfavoráveis. E essa percepção deriva menos da identidade e mais da percepção

positiva sobre benefícios materiais, como o próprio reflexo da integração sobre a liderança internacional do Brasil.

Tal percepção é construída, de fato, sobre outros fatores que não a identidade, pois os brasileiros raramente se identificam como latino-americanos ou sul-americanos. Em torno de 80% dos entrevistados dizem se sentir brasileiros (2014 e 2018), entre 11% e 13% se consideram cidadãos do mundo e menos de 1% se identifica como cidadão do Mercosul. Portanto, não é a identidade que dá relevância para o Mercosul, mas sim a percepção de que os benefícios são econômicos e políticos.

Este mesmo questionário é aplicado em outros sete países da América Latina, a partir da coordenação do Centro de Investigación y Docencia do México. Interessante notar que o Brasil sempre apareceu – nos anos em que foram aplicados – no topo das prioridades de relacionamento bilateral de todos os países (exceto o México). Para os países da América do Sul, o Brasil é considerado prioridade e a liderança regional mais importante.

Durante um tempo relativamente longo, essa percepção foi construída tendo um contexto internacional estável e governos com um perfil de esquerda que investiam em políticas mais alinhadas à aproximação com os países em desenvolvimento, consolidadas na agenda de Cooperação Sul-Sul que marca a política externa brasileira a partir dos anos 2000. A prioridade que passa a ser dada ao relacionamento com países em desenvolvimento neste período inclui também a região, e ganha visibilidade, além do Mercosul, também a Unasul (União das Nações Sul-Americanas), que seria uma integração da América do

Sul ampliada, ao envolver os países da região andina. Embora não tenha avançado, a Unasul se tornou um projeto importante na agenda de política externa, ganhando mais visibilidade que o próprio Mercosul, na avaliação da pesquisa aplicada em 2010. As opiniões corroboram a percepção de que a integração regional é uma iniciativa importante e deve ser mantida na agenda de política externa, independentemente do formato e da dimensão que o projeto ganhou ao longo de diferentes governos.

Uma segunda premissa é compreender que a integração regional, assim como outros processos de negociação multilateral, depende da ação de uma liderança. E o Brasil é sempre percebido como a principal liderança na região, do qual dependem o avanço de várias prioridades regionais e a inserção do continente em várias negociações internacionais, tal como o acordo entre Mercosul e União Europeia. Entretanto, essa percepção sofreu revés no período mais recente. Embora ainda não tenhamos os resultados do *survey* previsto para ser aplicado em 2023, é possível perceber que vários retrocessos ocorreram – mais do que a falta de prioridade aos países da região, o descaso e desinteresse em relação aos nossos vizinhos comprometeram o longo investimento que tinha sido feito nas décadas anteriores, mesmo considerando as mudanças de ajuste realizadas em cada governo.

## COOPERAÇÃO OU CONFLITO?

Ao longo de mais de 30 anos, o Mercosul passou por avanços e retrocessos, alguns derivados dos próprios percalços da natureza

da integração, pelo investimento atribuído por diferentes governos, por dificuldades econômicas domésticas, mas também por visões de mundo diferentes de como deveria ser delineada a integração.

A permanência do Mercosul está relacionada à predominância de uma dimensão política e não apenas econômica, que tem influência sobre a percepção dos atores sociais envolvidos, diretamente, no processo de integração, e que se tornaram capazes de garantir a sua manutenção. Isso significa que existe uma dimensão política predominante no Mercosul, que permitiu ao bloco manter-se mesmo em épocas de crises econômicas e políticas mais acentuadas, e que levou a que diversos momentos de crise não resultassem em conflitos mais profundos e não comprometessem a relação entre os países, particularmente entre Brasil e Argentina.

Talvez o momento mais comprometedor do processo integracionista tenha coincido com esse período mais recente, de pandemia e um governo desinteressado pela cooperação com países em desenvolvimento, tendo passado por um processo de desconstrução.

Numa primeira fase, o Mercosul pôde cumprir uma função na nova estrutura do sistema internacional, buscando maior reconhecimento dos países membros no plano internacional e incrementando o intercâmbio comercial. Inicialmente, apesar de sofrer descrédito por parte de diversos setores da sociedade, e das próprias dificuldades de um relacionamento histórico conflituoso, Brasil e Argentina progrediram nas negociações intergovernamentais e o Mercosul, por meio da cooperação econômica, conseguiu mobilizar

importantes setores da sociedade civil. Isso aconteceu a partir do estabelecimento da redução automática de tarifas, da remoção de barreiras não tarifárias e outras restrições no comércio bilateral, e da decisão política de manter a integração econômica. O Mercosul cresceu, apesar de divergências, sobretudo entre Brasil e Argentina, no que se refere ao modelo de integração e aos resultados que se esperavam do processo. Neste contexto, o bloco se tornou um cartão de visita internacional para os países-membros.

Com o aprofundamento do Mercosul, e o crescente envolvimento de atores sociais no processo, o ponto central sempre foi a discussão sobre o aprofundamento do processo de integração e os interesses envolvidos na sua manutenção.

Provavelmente os últimos quatro anos foram os mais impactantes em termos de mudança de rumo da política externa. Além do impacto da pandemia de covid-19, vários países redirecionaram seus rumos após a assunção de governos com perfil mais conservador e, em alguns casos, mais reacionários. A pandemia levou ao retrocesso da cooperação internacional de uma forma geral, dada a restrição das fronteiras, ao aumento da percepção de ameaça de expansão do vírus e às incertezas sobre as possibilidades de cooperação em torno de um bem público escasso e precioso, a vacina. Este retrocesso foi muito evidente na América do Sul e o esforço que o novo governo terá de fazer será mais do que ajustes na agenda de política externa.

Governos de direita mudaram a percepção e o investimento em torno da integração regional, dando preferência a acordos com as grandes potências para consolidar



um outro tipo de inserção internacional, mais liderada e menos de liderança. A visão de mundo desses governos levou a mudanças radicais na política externa e nas prioridades internacionais de vários países, resultando em retrocessos importantes e maiores restrições para a cooperação, elemento que se mostrou tão necessário durante os últimos dois anos, de pandemia.

A ausência de um “espírito de cooperação”, sobretudo por parte de países considerados lideranças regionais, como o Brasil, tornou as relações na América Latina mais restritas e incentivou comportamentos mais individualistas, mesmo com resultados pífios em termos de contrapartida por parte das grandes potências.

No ano de 2022 observamos que, com o controle da pandemia e a renovação de parte dos governantes com candidaturas mais progressistas, algumas expectativas positivas em relação à integração regional foram retomadas, assim que uma leve onda rosa voltou a percorrer o continente. A eleição de governos progressistas, sobretudo no Brasil, representou a possibilidade de superar o retrocesso dos últimos anos e recuperar a liderança em torno de novos contornos da cooperação e de uma política externa mais democrática e solidária.

O contexto atual, de convivência com a pandemia, aponta para novos desafios. Essa retomada não será tão automática como se esperava. Não bastará a ascensão de governos de esquerda, dispostos a recuperar nossa agenda de política externa. Temos um

sistema internacional mais tenso e desconfiado, onde novos equilíbrios internacionais estão sendo costurados, que precisam lidar com um histórico negativo, com poucos avanços e muitos retrocessos na integração. E países com poucos recursos para investir na integração.

Temos uma opinião pública mais sensível a temas internacionais e atenta à política externa, mas provavelmente menos favorável à cooperação. Essa percepção negativa torna mais desafiadora a reconstrução de processos de integração regional na América Latina. De um lado, países em desenvolvimento que enfrentaram severas crises internacionais, fizeram muito investimento no combate à pandemia e viram reduzidos seus recursos econômicos para investir em novos acordos. Por outro lado, vimos o encolhimento dos processos de integração regional, a debilidade das perspectivas de *spill over*, combinadas a políticas externas que priorizaram arenas bilaterais e deixaram de lado a América Latina.

Estas novas mudanças trazem uma perspectiva renovada, mais democrática e com princípios que retomam a agenda de cooperação e integração regional, pelo menos na América do Sul. Mas não podemos desconsiderar os desafios de governança regional. Os governos podem ter sido renovados, mas a América Latina continua com os mesmos graves problemas domésticos e de inserção internacional que demandarão mais investimentos para retomar seu lugar no mundo.

## REFERÊNCIAS

- BIANCULLI, A. C.; RIBEIRO HOFFMANN, A.; NASCIMENTO, B. "Institutional overlap and access to medicines in Mercosur and Unasur (2008-2018). Cooperation before the collapse?". *Global Public Health*, vol. 17, n. 3, 2022, pp. 363-76.
- BOTTO, M. "The challenges of economic integration in Latin America: searching for consensus in contexts of globalization. The case of Mercosur (1991-2019)". *Globalizations*, vol. 19, n. 4, 2022, pp. 555-70.
- CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. "Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latino-americanas". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 121, 2019, pp. 181-207.
- MOURÓN, F.; ONUKI, J. "¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional". *Estudios Internacionais*, vol. 3, n. 1, 2015, pp. 9-25.
- ONUKI, J.; MOURÓN, F.; URDINEZ, F. "Latin American perceptions of regional identity and leadership in comparative perspective". *Contexto Internacional*, janeiro-abril, 2016, pp. 37-67.
- SANAHUJA, J. A.; RODRÍGUEZ, J. D. "Twenty years of EU-Mercosur negotiations", in M. J. García; A. G. Arana (eds.). *Inter-regionalism and the crisis of globalisation in Latin America-European Union relations in the twenty-first century*. Manchester University Press, 2022.