

O GOVERNO SARNEY E OS ANTECEDENTES DO MERCOSUL

Ademir José Knakevicz Grzesczak¹
Carina da Rosa Moreira
Vera Margarete Figueira Ferraz

Resumo

Este artigo analisa a política externa no período do governo Sarney, buscando identificar continuidades e rupturas em relação ao período anterior, principalmente trazendo aquilo que esse governo nos proporciona de avanços em relação à integração do Cone Sul. Partindo de uma análise da política interna brasileira e do momento da redemocratização, encontra-se nesse processo um dos fatores fundamentais que possibilitaram ao Brasil estabelecer relações de cooperação com a Argentina na década de 1980, partindo para o Mercosul a partir de 1991.

Palavras-Chave: Integração. Mercosul. Política Externa.

1 Introdução

Este artigo tem como objetivo identificar, no governo Sarney (1985-1990), as relações do Brasil com a América do Sul, como base para a formação do Mercosul. Para tanto, iniciamos o artigo destacando os principais acordos anteriores à década de 1980, em seguida tratando dos fatores que levaram a aproximação do Brasil com a América do Sul no referido governo. Por fim, destaca-se a aproximação Brasil-Argentina como a base para a formação do Mercosul.

Antes de darmos início o tema, é necessário rever de que maneira José Ribamar Ferreira de Araújo Costa mais conhecido como José Sarney, chegou à presidência e algumas de suas medidas na política interna. Ele foi eleito vice-presidente da República na chapa de Tancredo Neves, em uma eleição indireta, superando Paulo Maluf. Como vice-presidente, assumiu a presidência em 15 de março de 1985, pois Tancredo estava doente, acabando por falecer em 21 de abril, levando Sarney a tornar-se presidente da República.

Sua posse foi cheia de complicações, pois havia dúvidas constitucionais sobre se era Sarney ou o presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, quem deveria assumir a presidência. Foi contundente para sua posse o apoio do general Leônidas Pires Gonçalves, indicado por Tancredo Neves para Ministro do exército. Seu mandato caracterizou-se pela solidificação da democracia e por uma grave crise econômica, que

¹ Graduandos do curso de História nas Faculdades Porto-Alegrenses – FAPA. Orientados pelo Professor Dr. André Luiz Reis da Silva.

evoluiu para um quadro de hiperinflação. Também existiram acusações de corrupção nas esferas do governo. Sarney fez uma política econômica considerada heterodoxa, sendo que entre as medidas de maior destaque está o Plano Cruzado (1986) que determinou o congelamento geral de preços por doze meses e a adoção do "gatilho salarial". (SCHIDT, 2002, p. 291). Inicialmente esta medida econômica teve efeito na contenção dos preços e no aumento do poder aquisitivo da população, mas o Plano Cruzado foi perdendo sua eficiência, acontecendo uma grave crise de abastecimento, com a cobrança de ágio disseminada entre fornecedores, assim levando à volta da inflação. O governo manteve os congelamentos até as eleições estaduais de 1986, tentando obter os maiores dividendos políticos possíveis do plano.

Mas o governo Sarney, muito embora seja lembrado pelo descontrole inflacionário, também é sempre lembrado pela condução do processo de redemocratização do país.

[...] transição pacífica para a democracia depois de 20 anos de regime militar. A democracia, que no Brasil está buscando instaurar uma Nova República, tem como nota específica não apenas um reencontro do Estado com a sociedade, mas também com as realidades e a escala das necessidades de um país muito diferentes daquele que existia em 1964, quando a intervenção militar, em parte provocada por uma crise de governabilidade, interrompeu a experiência democrática da assim chamada República Populista, iniciada em 1945 e assinalada pelo início da extensão das franquias políticas, sociais e econômicas da população brasileira. (LAFER, 1987, s/p).

Em 1985 realizaram-se eleições diretas para prefeito das capitais, as primeiras em vinte anos. Ocorreram, também, as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, a qual promulgou uma nova constituição em 5 de outubro de 1988. Foram legalizados todos os partidos políticos até então clandestinos e extinta a censura prévia. Em 1989 aconteceram eleições diretas para Presidente da República, as primeiras em 29 anos, dando início a tão esperada democracia. (HISTÓRIA, s/d).

2 Antecedentes da Integração na América do Sul

Para entendermos melhor o que ocorre no governo Sarney no que tange às relações internacionais na América do Sul é necessário observar alguns acontecimentos anteriores. A idéia de integração regional na América do Sul não é nenhuma novidade em tempos de MERCOSUL. Em 1960 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), congregando todos os países da América Latina, exceto as Guianas, e o México, com o objetivo de estimular a industrialização e a diversificação das economias latino-americanas. A instabilidade política e a rigidez nos mecanismos de liberalização comercial

levaram ao abandono da associação, após 20 anos de tentativas (ABREU; FLORENCIO; ARAUJO, 1996, p 35).

Em 1969, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado da Bacia do Prata, que em seu artigo 1º previa “promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência”, congregando uma série de medidas de cooperação econômica, educacional e na área da saúde.

Em 1978 foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônico pelos oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, que visava a promoção do desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia. Pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável era aplicado na esfera multilateral, proporcionando grandes vitórias à diplomacia brasileira em outras organizações internacionais (CERVO, 2001, p. 262).

Houve também diversos acordos bilaterais, especialmente em relação ao comércio, além de conversações diplomáticas entre os diversos países da América do Sul, mas um importante avanço se deu com a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que teve sede em Montevideu e reuniu basicamente os mesmos membros da antiga ALAC, com uma importante diferença em relação a esta que era a possibilidade daqueles países com menor grau de desenvolvimento econômico relativo tivessem preferências nos termos de abertura de mercado. Essas associações e os acordos firmados antes do período Sarney são elementos facilitadores para a aproximação mais efetiva promovida por este governo.

3 Nova República

Foi a partir dos anos 1980 que o Brasil começou a viver na chamada "Nova República". A expressão foi criada por Ulysses Guimarães para designar o plano de governo da Aliança Democrática, sendo assumida por Sarney como sinônimo de sua administração (HISTÓRIA, s/d). A passagem democrática, em 1985, poderia ter trazido apenas um espaço no contexto de um modelo recorrente de mudanças políticas caracterizado pela alternância de governos civis e militares, que caracteriza a História. Porém, quando observamos o contexto do Brasil e da América Latina, nesta década, pode-se perceber uma aproximação maior desta região, que combina uma geografia e uma biografia muito próxima, pois apresentam temas e problemas em comum, derivados da forma semelhante que se incluíram no sistema internacional.

Os países da América do Sul buscavam interesses convergentes, tentando superar as suas dificuldades de cooperação, que derivam tanto dos ciclos econômicos quanto políticos. Este esforço de cooperação veio da percepção de que uma interdependência recíproca que acontecia num país, afetava e influenciava os demais, seja nos processos de

democratização, nos problemas territoriais, de terrorismo, ou ainda no campo econômico, por conta da crise de recessão que se arrastava desde a década de 1970. (LAFER, 1987)

Nos anos 1980, o contexto brasileiro mostrava um cenário de intensas modificações, que começam pela democracia, que, como disse o presidente Sarney na Organização dos Estados Americanos – OEA, em 11 de setembro de 1986, não era ainda uma conquista definitiva. (LAFER, 1987). A demografia sofreu mudanças muito significativas da década de 1960 para a de 1980. Em duas décadas o Brasil havia se tornado a décima economia do mundo em volume de produção, havia ingressado na faixa dos países majoritariamente urbanos e tinha passado a ter uma estrutura industrial de grande porte, diversificada e razoavelmente bem balanceada, também houve acréscimo e diversificação das exportações, deixando de ser representado preponderantemente por produtos primários.

A convulsão econômica, que era enfrentada desde a crise do petróleo na década anterior, ajudou a aumentar ainda mais a já impagável dívida externa, havendo um acréscimo dos problemas sociais e uma redução das importações. Nem tudo foi uma tragédia, pois, a partir de 1984, na Nova República existiu um empenho interno de substituir as importações de petróleo e, no contexto do comércio mundial, da baixa das taxas de juros, de modo que conseguiu um excepcional desempenho econômico. (LAFER, 1987).

Entre 1987 e 1989, o governo José Sarney enfrentou um processo de recessão econômica, e por duas vezes decretou a moratória unilateral da dívida junta ao FMI, o que levaria o Brasil a enfrentar restrições. A declaração de moratória, deixava de ser um propósito econômico para ser uma proposta política (SCHIDT, 2002, p 216). Celso Lafer chama a atenção:

[...] a ação independente do GATT e do FMI como instâncias ordenadoras da economia mundial de mercado está perdendo, diante das novas realidades. Daí o empenho da Nova República de manter e aumentar as suas margens de autonomia, não se submetendo ao monitoramento do FMI. (1987, s/p).

Então podemos ver que a política implantada para minimizar os efeitos da crise, tanto socialmente como economicamente, foi uma postura de não alinhamento, buscando não se afastar da influência do FMI, entretanto sem romper com ele, pois ainda dependia economicamente. Mas sim, se firmar como uma nova via para a política externa bipolar Estados Unidos/União Soviética.

A postura de buscar uma margem de negociação, seja econômica ou política, através de uma política de não alinhamento automático com os Estados Unidos, não era novidade no Brasil. Mesmo antes dos governos militares, Jânio Quadros procurou implantar a Política Externa Independente, mas isso não ficou restrito a PEI, no período de abertura política, no

governo Figueiredo, já começava a acontecer uma redefinição das posições do Brasil no cenário internacional. Como salienta André Luiz Reis da Silva, em seu artigo “As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar 1964-1985” (2005), que:

[...] o Brasil e a América Latina tinham seus papéis constantemente redefinidos pela política externa norte-americana conforme as alterações do sistema internacional e os interesses do país. Mesmo sem nunca ter rompido com o sistema interamericano sob a hegemonia dos EUA, o Brasil buscou atuar de forma independente, demonstrando que tinha interesses próprios no sistema internacional. (SILVA, 2005, p 276).

Esta postura brasileira de não instituir uma margem para negociação, um não alinhamento automático com os EUA, não foi uma inovação, mas sim um processo que começou muito antes dos governos militares, que foi deixado de lado por alguns anos, mas que no período da abertura política estava novamente em voga. O não alinhamento com o EUA nesse período foi uma saída para a crise que se arrastava desde a década anterior, o que permitiu uma nova forma de inserção no exterior. E foi essa postura mais arrojada ante a ordem estabelecida, estabelecendo uma nova etapa das relações com os outros países. Uma etapa de cooperação entre os países da América do Sul.

4 Aproximação com a Argentina

A partir da nova conjuntura política, com o retorno da democracia e a recuperação da imagem do Cone Sul como uma área de paz e progresso, Brasil, Argentina e, em menor medida, o Uruguai tiveram uma importante aproximação entre os anos 1985 e 1989 (GINESTA, 1999, p 87). O fim dos regimes militares nos três países vai possibilitar o surgimento de uma nova lógica, a da cooperação política, em detrimento da lógica da confrontação e da desconfiança que era característica do regime anterior em relação à política internacional (ABREU; FLORENCIO; ARAUJO, 1996, p 38).

Outro fator que influenciou a aproximação entre os países do Cone Sul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) foi a geografia favorável, com uma fronteira viva, não só entre Brasil e os demais, mas entre Argentina e Uruguai e entre Argentina e Paraguai. São fronteiras extremamente permeáveis, com forte contato entre as populações, aparentemente em virtude da inexistência de grandes obstáculos naturais nas regiões limítrofes. Além disso, não há rivalidades étnicas, culturais ou religiosas entre os habitantes dos referidos países (ABREU; FLORENCIO; ARAUJO, 1996, p 38).

Certamente não podemos esquecer que apesar dos interesses convergentes, havia rivalidades e ambições nacionais que dificultavam o processo de cooperação. Pois havia um certo temor por parte dos países hispano-americanos em relação ao Brasil, de que a integração estenderia a hegemonia brasileira sobre o subcontinente, em razão dos

desníveis econômicos. Também as sucessões de governo podiam representar entraves, caso não houvesse uma continuidade política e de ação na direção da integração.

Nos anos 1980, outro elemento de associação entre os países do Cone Sul são as dificuldades econômicas. A inflação, o aumento da dívida externa, o aumento do custo de vida, a deterioração dos serviços sociais e as pressões do FMI e do Banco Mundial não foram exclusividades do Brasil. Essas dificuldades motivaram o Brasil a buscar parcerias bilaterais e multilaterais, encontrando principalmente na Argentina um espaço para esse estreitamento em virtude da situação semelhante (MARTINS, 2003, p 66-67). Essa política de aproximação regional, embora seja uma continuidade dos governos anteriores, possui alguns traços de ruptura, pois passa a valorizar mais as relações regionais em detrimento das relações com os EUA e o como uma forma de resistir às pressões do FMI, o que merece destaque no caso da Argentina, pois se trata de dois Estados importantes, buscando políticas autônomas e o desenvolvimento regional (PEREIRA, 2003, p 10-11).

As relações entre Brasil e Argentina, afetadas pela tensão acerca dos rios da região platina, entram num quadro de entendimento político a partir do acordo de compatibilização entre as hidrelétricas de Itaipu e Corpus no início de 1980. Fica clara a disposição brasileira de cooperação, quando por ocasião do envolvimento da Argentina na Guerra Fria e o conflito das Malvinas, quando o Brasil adota uma postura moderada e autônoma visando preservar a unidade da América Latina. Outras ações que demonstram essa preservação regional podem ser citadas, como a ordem do governo brasileiro de importar trigo, petróleo e derivados da Argentina, para aliviar o seu déficit comercial.

O encaminhamento para a esfera bilateral entre os dois países, direcionado pela diplomacia brasileira, propunha a ajuda dentro de um processo gradual e flexível de integração. Entre as muitas questões a serem debatidas, estavam as relações comerciais e as implicações que envolveriam eventuais modificações políticas ou econômicas dentro destes países, e qual seria o foro de debate a abarcar essas discussões. O SELA (Sistema Econômico Latino-Americano) foi na primeira metade dos anos 1980 o espaço mais concorrido de debate das questões Latino-americanas, porém o Itamaraty discordava tanto da sua burocracia quanto do seu posicionamento político. As instruções do SELA propunham uma coordenação dos países latino-americanos para atuar internacionalmente diante aos países credores, buscando soluções coletivas para o endividamento externo, enquanto o Brasil considerava mais adequado acionar os mecanismos existentes (FMI, BID e Bird) e o tratamento isolado do caso brasileiro.

É importante ressaltar que o modelo de integração proposto por Sarney e Alfonsín tinha como aspiração, além do privilégio aos setores de bens de capital e a cooperação

técnico-científica, o estabelecimento de regras que resguardassem o equilíbrio e a simetria no desenvolvimento das relações econômicas e comerciais entre os países. Dessa forma, pode-se dizer que a integração entre Brasil e Argentina e posteriormente com o Uruguai estava situada em bases políticas mais estáveis que a ALALC e a ALADI.

Em suma, a diplomacia brasileira, depreciava as diversas modalidades de consenso latino-americano, por considerá-lo inexequível em campos essenciais das relações internacionais como o comércio, as finanças, os transportes, o provimento energético e as relações com parceiros estratégicos como os Estados Unidos e a CEE. Essas questões, a menos que fossem encaminhadas isoladamente por cada governo, teriam abrigo quando muito em eixos bilaterais ou pequenos grupos integrados, onde as soluções se ajustassem aos contornos da realidade comum. (CERVO, 2001, p 274). Pode-se observar que níveis de integração pensavam o governo brasileiro, a partir do discurso do presidente Sarney, quando ele diz que:

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. 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 (FLORES, 2003, p 82).

Nesse contexto, triunfou a ação diplomática com a assinatura em 1986, dos doze protocolos de cooperação entre o Brasil e a Argentina, o eixo em torno do qual, cinco anos depois, o Tratado de Assunção criaria o Mercosul. Visto que esta foi a opção brasileira, abandonando a intenção anteriormente manifestada de aproximação e construção de um eixo norte entre Brasil e Venezuela e parcerias nos setores de prospecção de petróleo, petroquímica, siderurgia e hidroeletricidade. A integração com a Argentina, no Cone Sul, abriria espaço para as exportações brasileiras, já que ela representava um importante mercado consumidor, o que se delinearão nos acordos de 1986 e 1991.

5 Conclusão

No que tange aos rumos dados pelo governo Sarney na política externa brasileira, pode-se perceber que não se trata de uma grande ruptura em relação aos governos militares, principalmente em relação ao Cone Sul, o que, no entanto, não indica uma linha

continua da política externa destes. Essa política de aproximação com o Cone Sul e com a América Latina como um todo é uma alternativa encontrada pelo Brasil para as relações deterioradas com os EUA e com a Europa em virtude dos conflitos comerciais desenvolvidos na década de 1970. Trata-se de um movimento lento, que pode ser percebido pelos diversos acordos e tentativas de integração desenvolvidas desde a ALALC, mas que se intensifica na década de 1980, quando a Argentina passa a ser percebida como um parceiro preferencial.

A importância do governo Sarney nas relações comerciais no Cone Sul está no estreitamento destas relações diplomáticas e na efetivação das relações comerciais e de parcerias tecnológicas entre Brasil e Argentina, formando a base para o MERCOSUL, motivado pelas dificuldades financeiras e posição em relação ao sistema financeiro internacional de ambos os países. Esse movimento no sentido da cooperação entre os países, de buscar em parceria a solução para os seus problemas econômicos e de desenvolvimento só foi possível graças a uma conjuntura diferente daquela dos governos anteriores: a democracia.

Referências

ABREU, Sergio; FLORENCIO, Lima; ARAUJO, Ernesto Henrique Fraga. **MERCOSUL hoje**. São Paulo: Alfa Omega, 1996.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

FLORES, Maria Candida. **De Iguazu a Ouro Preto: as diferentes orientações do Mercosul nos discursos do governo brasileiro**. Comunicação & Política. Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, ano 0, p. 77-94, set. 2003.

HISTÓRIA da República do Brasil. s/d. Disponível em <http://elogica.br.inter.net/crdubeux/hsarney.html> acessado em 26 de outubro de 2008 às 18hs.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 1999.

LAFER, Celso. **Novas dimensões da política externa brasileira**. 1987. s/p. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm acessado em 13 de setembro de 2008 às 12hs 25min.

MARTINS, Estevão Chaves De Rezende, (Org.). **Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília, DF: UBRI, 2003.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do governo Sarney: a nova república diante do reordenamento internacional, 1985-1990**. Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2003.

SCHMIDT, Mario Furlay. **Nova História crítica**. São Paulo: Nova Geração, 2002.

SILVA, André Luiz Reis. **As relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante o regime militar (1964-1985)**. Ciências & Letras, n. 37. Porto Alegre: FAPA, 2005.

