

UNESP  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

**O papel da América do Sul na inserção internacional  
do Brasil: uma análise do governo de Luiz Inácio Lula da  
Silva (2003-2010)**



ARARAQUARA – S.P.  
2013

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

**O papel da América do Sul na inserção  
internacional do Brasil: uma análise do governo de  
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

Trabalho de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras - Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

**Bolsa:** CAPES

ARARAQUARA – S.P.  
2013

DANIELA CRISTINA COMIN ROCHA

# **O papel da América do Sul na inserção internacional do Brasil: uma análise do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

Trabalho de Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

**Bolsa:** CAPES

Data da defesa: 12/12/2013

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dr. Marcelo Santos

---

### **Presidente e Orientador: Nome e título**

Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP)

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano

---

### **Membro Titular:**

#### **Nome e título**

Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior

---

### **Membro Titular:**

#### **Nome e título**

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
**UNESP – Campus de Araraquara**

Àqueles que me incentivaram a recomeçar.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por me apoiarem sempre, ainda que até hoje, não consigam compreender direito essa minha paixão por querer sempre aprender mais e mais.

A meu orientador, professor Marcelo Santo, que ao mesmo tempo em que compartilhou comigo sua sabedoria, soube me dar liberdade para fazer minhas próprias escolhas. A ele, meu muito obrigada.

A todos meus colegas de sala com quem certamente aprendi muito, durante as aulas ou em nossas conversas informais.

A todos os professores que de maneira direta ou indireta contribuíram para a minha formação.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram e, principalmente, àqueles que me incentivaram a retomar o caminho da academia.

Ao meu querido Ro, sempre ao meu lado. Sem ele certamente eu não teria tido coragem de recomeçar. Obrigada pelo apoio e pela paciência.

*“A tolerância é o fundamento de poder conviver em paz, e entendendo que, no mundo, somos diferentes” (MUJICA, 2013).*

## RESUMO

A política externa do governo Lula da Silva (2003-2010) iniciou-se com um discurso que, por um lado, priorizava a América do Sul e a revitalização do Mercosul e, por outro, buscava uma postura mais ativa do Brasil no sistema internacional. Além disso, pregava a construção de um “novo projeto nacional” para o país. Tendo em vista tais elementos e, levando em consideração aspectos conceituais e valorativos historicamente presentes na política externa brasileira, afirmamos que o governo Lula não representou uma ruptura com a tradição diplomática do Brasil, embora novas estratégias de ação tenham sido notadas. Dos objetivos buscados por sua política externa dois destacaram-se: a busca pelo desenvolvimento econômico e por um lugar de destaque no cenário internacional. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é entender qual o papel que a América do Sul e o Mercosul tiveram no período e se a região foi, na prática, uma prioridade, ou um instrumento para atingir os objetivos gerais da política externa de então.

**Palavras – chave:** Política externa brasileira. Tradição diplomática. Governo Lula da Silva. Integração regional. América do Sul. Mercosul.

## ABSTRACT

Brazilian foreign policy under Lula da Silva (2003-2010) began with a discourse that, on the one hand, gave priority to South American and to Mercosur revitalization and, on the other hand, sought a more active Brazilian attitude in the international system. Additionally, preached the construction of a “new national project” for the country. Taking into account these facts, and considering conceptual and values aspects historically present at the Brazilian foreign policy, we affirm that Lula’s government didn’t represent a rupture with the traditional Brazilian diplomacy, although new action strategies had been noted. In regard to the goals sought for his foreign policy, two of them stood out: the search of economic development and a prominent place in the international scene. In that sense, the goal of this work is understand the South America and Mercosur paper in this period and if the region was, in fact, a priority, or a tool to reach the foreign policy general goals at the time.

**Keywords:** Brazilian foreign policy. Traditional diplomacy. Lula da Silva’s government. Regional integration. South America. Mercosur.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Investimentos externos diretos países em desenvolvimento (1980-2010) (em Dólares)	141
------------------	---	-----

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Intercâmbio comercial Brasil-Mercosul (1989-2010)	151
-----------------	---	-----

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 UMA ANÁLISE CONCEITUAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	14
2.1 Identidade Internacional e política externa .....	15
2.1.1 A construção da ideia de “país com destino de grandeza” .....	15
2.1.2 A continuidade na política externa brasileira e o papel do Itamaraty .....	20
2.2 A atuação brasileira nos fóruns multilaterais internacionais: em busca de maior protagonismo e de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico.....	25
2.2.1 A participação brasileira nas conferências do pós-guerra mundiais .....	25
2.2.2 O Brasil, as conferências regionais e a defesa do Terceiro Mundo .....	27
2.2.3 A autonomia pela participação .....	30
2.3 As relações do Brasil com os Estados Unidos: “alinhamento automático” ou pragmático? .....	33
2.3.1 O <i>americanismo</i> na política externa brasileira.....	33
2.3.2 A <i>equidistância pragmática</i> e a <i>barganha nacionalista</i> de Vargas .....	38
2.4 O universalismo e a autonomia na política externa brasileira.....	42
2.4.1 A Política Externa Independente (PEI) .....	42
2.4.2 O Pragmatismo Responsável (PR) .....	46
2.4.3 Autonomia e universalismo brasileiros a partir da década de 1980.....	49
2.5 O Brasil e sua vizinhança: a integração regional na política externa brasileira .....	50
2.5.1 Ensaio de aproximação com a região .....	50
2.5.2 Integração regional e desenvolvimento: o ISEB, a CEPAL e a ALALC .....	55
2.5.3 Os projetos de integração no pós-redemocratização .....	61
3 A POLÍTICA EXTERNA DA ERA LULA: EM BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL.....	69
3.1 Aspectos conceituais da política externa de Lula da Silva .....	71
3.1.1 Planos de governo: em busca de um novo projeto nacional .....	71
3.1.2 Crenças e valores dos <i>policy makers</i> na gestão Lula.....	76
3.1.3 Brasil- potência média: uma categoria de análise .....	80
3.2 O multilateralismo na política externa brasileira: OMC, ONU e as coalizões internacionais no governo Lula da Silva.....	86
3.2.1 ONU e o G4: em busca de um assento permanente.....	86
3.2.2 OMC e G20: mais voz aos países do Sul .....	90
3.3 As relações Sul-Sul: IBAS, BRICS e a cooperação para o desenvolvimento internacional .....	96
3.3.1 IBAS e BRICS: as novas coalizões das potências médias .....	96
3.3.2 Cooperação para o desenvolvimento internacional: altruísmo ou interesse? .....	99

4 AMÉRICA DO SUL E MERCOSUL: PRIORIDADES DO GOVERNO LULA DA SILVA? .....	110
4.1 A América do Sul como plataforma política de inserção internacional do Brasil .....	112
4.1.1 Brasil: potência regional?.....	112
4.1.2 A Influência brasileira pela via institucionalização: o caso da UNASUL .....	116
4.1.3 Outras formas de influência na região .....	121
4.2 A América do Sul como parte do “novo projeto nacional” brasileiro .....	125
4.2.1 O modelo de Estado Logístico e a integração regional estrutural .....	125
4.2.2 IIRSA, internacionalização das empresas brasileiras e o papel do BNDES.....	129
4.3 O Mercosul na política externa do governo Lula da Silva .....	138
4.3.1 Aspectos conceituais da política externa brasileira e suas influências no Mercosul.....	138
4.3.2 Do discurso à prática: os avanços institucionais do Mercosul .....	144
4.3.3 As relações bilaterais do Brasil com os países membros do Mercosul: desconfianças e divergências.....	150
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS.....	159

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho era, primeiramente, entender o papel do Mercosul na política externa brasileira durante os oito anos do governo Lula da Silva, isto é, entre 2003 e 2010. Porém, ao longo da pesquisa, entendeu-se que seria necessário ampliar o objeto de estudo para a América do Sul tendo em vista a importância que a região, como um todo, teve durante o referido período.

Logo no início de seu governo, o presidente Lula da Silva apresentou a América do Sul – e o Mercosul – como prioridades, demonstrando, no plano do discurso, o desejo de avançar no aprofundamento da integração regional. Ao mesmo tempo, colocava-se a importância da diversificação de parcerias e a disposição brasileira de exercer um papel de destaque no cenário internacional.

Porém, a ideia de “revitalizar” o Mercosul e caminhar para “a construção de um Mercado Comum” implicaria, em alguma medida, avanços institucionais com relativa perda de autonomia – aqui entendida como capacidade de realizar acordos individualmente – por parte dos Estados-membros. Por outro lado, uma maior cooperação e presença brasileira na região poderia agregar maior poder político para as negociações internacionais do Brasil. Assim, a questão central do trabalho que é entender o papel da América do Sul na política externa brasileira, foi perpassada por essa dicotomia entre as diretrizes gerais da política externa do Brasil e aquelas direcionadas à região sul-americana.

Sob essa perspectiva, partiu-se da hipótese geral de que, neste período, o Mercosul foi instrumentalizado pelo Brasil, isto é, foi utilizado com o objetivo de fortalecer o poder de atuação do país em suas negociações comerciais e políticas no âmbito das instituições internacionais, bem como sua posição de líder regional. Além disso, também se pressupôs que, embora os discursos do período apontassem para um aprofundamento da integração regional, na verdade, não havia a intenção real de colocar tal ação em prática, priorizando-se a expansão do processo integrativo e não seu aprofundamento. A comprovação dessa segunda hipótese nos levou, portanto, a estender a análise para toda a América do Sul, embora ainda com ênfase no Mercosul.

As leituras iniciais também apontavam para a existência de valores e conceitos constantes na política externa brasileira e que constituíam o que chamamos de sua “identidade internacional”, os quais teriam influência na maneira como o Brasil se relaciona com os demais Estados e com o processo – ou processos - de integração regional.

Assim, em razão da perspectiva teórica adotada, no primeiro capítulo realizou-se uma revisão histórica da política externa brasileira, a partir de um ponto de vista conceitual, com enfoque nas relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos. O objetivo foi reconstruir a história diplomática do Brasil não tendo como preocupação central o seguimento de uma ordem cronológica, mas a busca dos principais valores, crenças e desejos que constituíram, ao longo do tempo, a identidade internacional do Brasil e influenciaram suas ações em política externa.

Dentro desta perspectiva, verificou-se que o Brasil, de maneira geral, possui dois interesses fundamentais relacionados à sua política exterior: a busca pelo desenvolvimento econômico e por um lugar de destaque no cenário internacional. Estes, por sua vez, teriam como substrato a crença - que foi sendo construída e compartilhada pela elite nacional - de que o Brasil estaria destinado a atingir *status* de grande potência.

O passo seguinte foi analisar, em linhas gerais, a política externa do governo Lula da Silva, tema do segundo capítulo. O objetivo foi, primeiramente, verificar se houve ou não continuidade em relação aos tradicionais princípios e valores diplomáticos do Brasil. Concomitantemente, objetivou-se entender quais foram seus objetivos e interesses no plano internacional e comprovar - ou refutar - a afirmação inicial de que, no período, a busca por um lugar de destaque no cenário internacional teria sido uma prioridade da política externa brasileira. Para tanto, foram analisados, por um lado, os aspectos conceituais da política externa de Lula da Silva e, por outro, as ações empreendidas pela referida política, tais como a atuação em fóruns multilaterais e a cooperação Sul-Sul.

Por fim, o terceiro capítulo trata das relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos. Além da análise referente aos avanços na integração do Mercosul, também foram analisadas as relações do Brasil com os demais países da região. A expansão do objeto de estudo em relação ao primeiramente proposto se justifica pelo surgimento - e importância - de novos projetos de integração regional como a CASA (Comunidade Sul-americana de Nações) e a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), sendo que o primeiro posteriormente passaria a ser chamado de UNASUL (União das Nações Sul-americanas) e agregaria o projeto de integração infraestrutural do segundo. O objetivo desse capítulo foi verificar se a América do Sul e o Mercosul foram prioridades para o Brasil no período e, em caso positivo, qual o sentido da referida prioridade dentro dos objetivos gerais da política externa brasileira de então.

## 2 UMA ANÁLISE CONCEITUAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é repensar a política externa brasileira a partir de um ponto de vista conceitual com destaque para o tema da integração regional. Para tanto, a pretensão é ir além de uma análise histórica a qual já foi vastamente realizada por especialistas no tema<sup>1</sup>. No entanto, é claro que a historiografia perpassará todo o capítulo já que sem ela não é possível obter os elementos necessários para a compreensão do objetivo proposto.

A pretensão aqui, contudo, é ir além dos fatos. É tentar entender o que estava “por trás” das decisões tomadas pelos *policy makers*, isto é, não apenas os fatores de ordem material que influenciaram suas decisões, mas, também, os de ordem subjetiva que constituem entendimentos coletivos acerca de seu país e dos demais Estados do sistema internacional com a qual se relaciona.

Neste sentido, pretende-se entender as razões – objetivas e subjetivas – que fizeram com que determinadas atitudes fossem tomadas. Em outras palavras, a pretensão é entender, em linhas gerais, como o Brasil avaliou seu papel no cenário regional e internacional quando da tomada de suas decisões em política externa.

O período deste capítulo abrangerá desde a atuação do Barão do Rio Branco como ministro das relações exteriores até o governo de Fernando Henrique Cardoso. A pretensão não será a de esgotar essa temática em apenas algumas páginas, mas percorrer os momentos mais importantes da história da política externa brasileira, tentando dela apreender seus principais conceitos, seus elementos norteadores e os valores que constituíram ao longo do tempo a identidade internacional do Brasil. A partir disso, a pretensão é identificar quais têm sido, ao longo do tempo, os principais objetivos buscados pela política externa brasileira.

Parte-se assim, do pressuposto de que Estados têm interesses e que estes estão relacionados à suas identidades. Portanto, para entender aquilo que os Estados buscam, é preciso, primeiramente, entender quem eles são (WENDT, 1999). Desse modo, no que tange às identidades serão demonstrados elementos que, ao longo do tempo, foram sendo arraigados na política externa brasileira, fazendo parte de seu arcabouço conceitual e que tem guiado a referida política até os dias atuais.

Para que tal intento seja possível, a análise terá como foco as principais estratégias de ação adotadas, ao longo do tempo, pelos *policy makers* brasileiros tentando demonstrar como o Brasil, a partir de sua autocompreensão de seu lugar no sistema internacional e regional (ou

---

<sup>1</sup> CERVO e BUENO (2012), *História da Política Exterior do Brasil*; PINHEIRO (2004), *Política Externa Brasileira*; VIZENTINI (2004), *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*; BANDEIRA (2011), *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*; dentre outros.

de suas identidades), analisou os fatores estruturais e conjunturais quando da tomada de suas decisões.

A primeira seção será dedicada aos aspectos conceituais importantes para a compreensão de como a identidade pode ser pensada como uma possível categoria de análise da política externa de um país. Além disso, demonstrará como o Ministério das Relações Exteriores, ou o também chamado Itamaraty, teve papel importante na construção da identidade internacional brasileira.

As quatro seções posteriores tratarão das estratégias diplomáticas adotadas pelo Brasil, buscando entender como foram compreendidas como a melhor opção a ser adotada naquele momento. Assim, será analisada a postura brasileira nas instituições e fóruns multilaterais internacionais, as relações do Brasil com os Estados Unidos, o relacionamento brasileiro com os países do então “Terceiro Mundo” e, finalmente, as relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos e a integração regional.

Importante lembrar que, embora este capítulo aborde as relações brasileiras de maneira geral, o objetivo principal será sempre entender como se desenvolveram as relações do Brasil com seus vizinhos latino-americanos e, principalmente, sul-americanos. Veremos que, muitas vezes, estas relações praticamente não existiram ou foram muito pontuais. As explicações para isto envolvem uma série de fatores como a influência dos Estados Unidos sob o continente americano, rivalidades principalmente entre Brasil e Argentina (os dois maiores Estados da América do Sul), o temor de um imperialismo ou subimperialismo brasileiro bem como, pensando no caso específico do Brasil, a ausência de ideias integracionistas que reforçassem um projeto de integração regional.

Portanto, a importância desse capítulo no que se refere ao objetivo geral desta pesquisa é entender o papel da América do Sul e do Mercosul na política externa brasileira, no período de 2003 a 2010 e se justifica na medida em que se parte do pressuposto de que a política externa do governo Lula, ainda que tenha inovado em algumas formas de ação, não representou uma ruptura com a tradição diplomática do Brasil. Assim sendo, acredita-se que seja de fundamental importância entender primeiramente do que se trata tal tradição e como o Brasil historicamente tem se relacionado com seus vizinhos.

## **2.1 Identidade Internacional e política externa**

### **2.1.1 A construção da ideia de “país com destino de grandeza”**

Como afirma Lafer (2004), logo no início de seu livro: *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, o termo identidade em si carrega vários problemas principalmente por estar relacionado às questões de alteridade, diferença e igualdade. Porém, se mostra como ferramenta importante na análise da política externa de um país, à medida em que faz a intermediação entre a esfera interna e externa servindo de elemento diferenciador entre um “nós” e os “outros”. Neste sentido, Lafer (2004) define o conceito de “identidade internacional do Brasil” como “o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países” (LAFER, 2004, p.20).

Wendt (1999), por sua vez, afirma que “interesses pressupõem identidades, porque um ator não pode saber o que quer até que saiba quem ele é (...). Sem interesses identidades não têm força motivacional, sem identidades interesses não têm direção<sup>2</sup>” (WENDT, 1999, p.231). Deste modo, entender os interesses de um Estado pressupõe identificar sua identidade a qual é definida pelo autor como

“(...) uma propriedade de atores intencionais que gera disposições de motivação e de comportamento. Isto significa que a identidade está na base subjetiva ou na qualidade de nível único, enraizada nos auto-entendimentos/conhecimentos dos atores. No entanto, o significado destes entendimentos freqüentemente dependerá se os outros atores correspondem da mesma forma (...). Identidades são constituídas tanto pelas estruturas externas quanto pelas internas” (WENDT, 1999, p.224)<sup>3</sup>.

Assim, do mesmo modo que os fatores de ordem interna de um país influenciam na constituição de seus interesses, o sistema internacional onde atuam os Estados também exerce influência sobre a decisão destes atores à proporção que é constituído por regras e normas às quais também são levadas em consideração na formação de identidades e interesses. Como coloca Checkel (1998), o ambiente em que os Estados agem (também) é material e socialmente constituído e fornecem entendimentos que influenciarão na constituição dos interesses dos agentes – neste caso, dos Estados. Portanto, os interesses emergem da interação entre os agentes (Estados) e as estruturas (o ambiente no qual eles atuam). Deste modo, para a Teoria Construtivista de Relações Internacionais, os elementos constituintes da realidade internacional, ou seja, sua ontologia, não está previamente dada, mas é o resultado de relações sociais às quais estão relacionadas às percepções dos agentes, ou seja, a maneira como estes concebem a realidade e apreendem normas e, neste processo, constroem suas identidades. (RAMALHO DA ROCHA, 2002). Neste sentido, se as identidades são construídas em um

---

<sup>2</sup> Tradução nossa.

<sup>3</sup> Tradução nossa.

processo de interação, são mutáveis, podendo um mesmo Estado assumir diferentes identidades.

O comportamento dos Estados estaria assim relacionado ao modo pelo qual buscam atender seus interesses. Este comportamento, ou forma de ação, por sua vez, é resultante de duas variáveis, de acordo com Wendt (1999): aquilo que o ator quer (que ele denomina como “desejo”) e suas crenças. Os desejos estariam associados aos interesses dos Estados e as crenças às suas identidades. Em outras palavras, podemos dizer que ao constituir sua identidade os atores a fazem com base em algumas crenças e entendimentos sobre si e sobre o mundo e, a partir disso compõem seus interesses (aquilo que se deseja alcançar). Ao saber o que se é (identidade) e o que se quer (desejo) é que o comportamento dos Estados é definido, isto é, sua forma de ação.

No caso do Brasil, a revisão bibliográfica de sua política externa demonstrou que, ao longo do tempo, a identidade internacional brasileira, em razão de elementos de ordem interna e externa, sofreu alterações que influenciaram na forma como o país buscou atingir seus interesses. Porém, notou-se, por um lado, a permanência de elementos subjetivos que, ao longo do tempo, permearam a ação externa do Brasil (o pacifismo, o não-intervencionismo, a defesa da soberania e auto-determinação dos povos, o juridicismo, o realismo e a defesa da solução pacífica de controvérsias) e, por outro, dois objetivos constantes: a busca pelo desenvolvimento econômico e por um lugar de destaque no cenário internacional. Estes, por sua vez, teriam como substrato a crença - que foi sendo construída e compartilhada pela elite nacional – de que o Brasil estaria destinado a atingir *status* de grande potência.

Durante o Império, o Brasil assume a identidade de “país Ocidental” que, em grande parte, foi consequência da maneira como se formou o Estado Nacional brasileiro. Ao contrário dos demais países da chamada América Espanhola que se desintegrou em pequenas repúblicas, o Brasil manteve o seu território integrado e um sistema político monárquico. Segundo Santos (2005) o fato de o Brasil ser uma monarquia, colocava-o ao lado das potências europeias e, conseqüentemente, gerava uma autopercepção de que se estava ao lado da “civilização”.

A manutenção, no pós-independência de sua integridade territorial e de seu sistema político gerou na sociedade brasileira “uma consciência de grandeza, suficiência e superioridade diante dos demais países da América Latina” (BANDEIRA, 2011, p.41) de modo que se produziu uma ideia de nação destinada a se tornar potência (BANDEIRA, 2011) a qual, pode-se afirmar que permanece até hoje.

Esta crença foi realimentada décadas mais tarde por ideias que predominaram durante o regime militar, principalmente, aquelas formuladas no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil<sup>4</sup>. Importante ressaltar que não partimos, aqui, da concepção de que as ideias da ESG formaram exclusivamente o pensamento em política externa do período. No entanto, o pensamento esguiano apresenta elementos importantes não apenas para entender a construção da identidade brasileira, mas para compreender a imagem que nossos vizinhos latinos – mormente a Argentina – construíram do Brasil. Em outras palavras, as teorias da ESG foram elementos importantes para o avivamento de desconfianças em relação ao Brasil – desejoso por atingir um *status* de grande potência. Neste sentido, refletir sobre a ESG faz-se importante para os objetivos desse trabalho que é pensar a integração latino-americana (e sul-americana, mais especificamente) sob o ponto de vista das ideias.

Segundo Vigevani e Ramanzini Jr. (2010b, p.460), “a doutrina da ESG pode ser entendida como um projeto nacional de desenvolvimento” cuja principal ideia era a de Brasil - potência. Como também afirma Miyamoto (1995), os princípios da ESG iam muito além do campo meramente militar, compreendendo questões como a do desenvolvimento econômico nacional. Porém, o objetivo de inserir o Brasil no sistema internacional como um ator relevante não era exclusivo à ESG, estando também presente na DSN (Doutrina de Segurança Nacional)<sup>5</sup> (VIGEVANI, RAMANZINI JR., 2010b).

As origens da doutrina, segundo Miyamoto (1995), estão nas ideias do General Góes Monteiro e do positivismo comtiano. Teriam também influenciado os autores Alberto Torres e Oliveira Vianna<sup>6</sup>. De acordo com o pensamento esguiano, o Estado tinha o dever primordial de garantir a segurança nacional de modo que era necessário aparelhar-se para garantir tal intento. Neste sentido, ele teria objetivos permanentes (relacionados aos interesses da nação e que garantam sua sobrevivência, como a autodeterminação e o progresso econômico) e atuais (relacionados à estratégia do Estado em um determinado momento) (Miyamoto, 1995). Segundo Couto e Silva (1967), a geopolítica teria, portanto, importante papel na elaboração dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) que, segundo ele, são de natureza política e

---

<sup>4</sup> A ESG é criada em 1949 como um Instituto de Altos Estudos cujo objetivo era desenvolver e consolidar conhecimentos necessários ao assessoramento do planejamento do Brasil. Subordinada ao Ministro de Estado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas era formada, inicialmente somente por militares, tendo sido posteriormente incorporados membros da elite nacional.

<sup>5</sup> A DSN “(...) tinha como seu traço principal a oposição Leste-Oeste, percepção que embora francamente estimulada por Washington, possuía fortes raízes no ideário nacional. Assim, de acordo com seus aspectos geopolíticos, a posição geográfica do Brasil determinava sua aliança ao bloco ocidental” (PINHEIRO, 2004, p.37).

<sup>6</sup> Nosso objetivo não é fazer uma discussão exaustiva e completa do tema por isso não serão abordados todos os autores que tiveram influência no pensamento geopolítico brasileiro. Para maiores informações ver: Miyamoto (1995) onde o autor retoma o pensamento geopolítico brasileiro com importantes referências sobre o assunto.

devem traduzir as aspirações de toda a coletividade nacional, bem como na análise e revisão das estratégias referentes aos Objetivos Nacionais Atuais. Assim, além da questão da segurança nacional, a ESG preocupava-se principalmente com o desenvolvimento econômico do país o qual seria alcançado somente com a projeção internacional do Brasil que, conseqüentemente, fortaleceria o poder nacional.

Portanto, para Miyamoto (1995), não há dúvidas de que a ESG buscou elaborar um modelo de desenvolvimento que elevasse o *status* do Brasil no cenário internacional. Durante o regime militar, o enfoque dos trabalhos da ESG passa a ser a projeção do país, estando presente nos trabalhos de Meira Mattos, cuja inspiração não era apenas a posição estratégica do Brasil, mas, principalmente, sua capacidade econômica<sup>7</sup> (Miyamoto, 1995).

É preciso lembrar que é neste período que o país vive o chamado *milagre econômico*<sup>8</sup> o que teria favorecido a construção da ideia de que capacidade havia para que o país atingisse o *status* de grande potência. Segundo Vigevani e Ramanzini Jr. (2010b), foi no final da década de 1960 e início dos anos 1970, que as ideias referentes ao *Brasil-potência* passam a ganhar notoriedade. Porém o projeto *Brasil-potência*, cujo objetivo era o de projetar o Brasil como grande potência no cenário internacional, acabou gerando desconfianças por parte dos vizinhos latino-americanos que olhavam com receio para as pretensões brasileiras. Como colocam Vigevani e Ramanzini Jr. (2010b)

“É importante registrar que as ideias da ESG e de Golbery do Couto e Silva, quanto às concepções dos geopolíticos brasileiros, viam o tema da integração regional a partir da consideração de que a América do Sul seria uma área privilegiada para a projeção geopolítica do Brasil. O conceito de “projeção de poder” no plano regional e a percepção do destino do Brasil como “grande potência mundial”, forte na ESG e entre os geopolíticos, causaram desconfianças nos vizinhos, quanto às intenções do Brasil na região nas décadas de 1960 e 1970. A concepção geopolítica influenciava as ideias relacionadas à integração regional, que era vista e favorecida na medida em que serviria para adequar as relações entre os Estados às necessidades brasileiras. No plano econômico, a integração era reconduzida a interesses que deveriam ser instrumentos de fortalecimento da posição comercial na região” (VIGEVANI ; RAMANIZINI JR., 2010b, p.464).

Com a redemocratização, o pensamento esguiano perde força. Cerro (2008), explica que algumas características deste pensamento sofreram críticas por não corresponderem à

<sup>7</sup> Para Mattos (1979), o Brasil teria todas as condições de se tornar uma grande potência mundial em razão de suas dimensões continentais, de suas riquezas em recursos naturais e pelo crescimento do domínio brasileiro da tecnologia, necessária ao desenvolvimento nacional. O mesmo autor ainda afirma que o Brasil já teria atingido a condição de potência média tendo condições geopolíticas de aspirar à condição de grande potência.

<sup>8</sup> O *milagre econômico* brasileiro refere-se ao crescimento de aproximadamente 10% da economia brasileira entre os anos de 1970 e 1973, sob o comando econômico de Delfim Neto como ministro da Fazenda (VIZENTINI, 2003).

realidade como sua característica ideologizada e a característica universalista da política externa brasileira ou a atitude competitiva em relação à Argentina, que confrontava com a integração. De qualquer maneira, o pensamento esguiano é importante para compreender como a crença do “Brasil-potência” influenciou a constituição da identidade internacional do país e as relações do Brasil com os demais países do continente. Seja de maneira direta, influenciando na elaboração da política externa como ocorreu durante o governo Castello Branco, ou de maneira indireta, alimentando temores em relação às aspirações brasileiras de se tornar uma potência, as ideias da ESG são elementos importantes que devem ser considerados para que se possa compreender como ideias podem influenciar na tomada de decisões e na construção de imagens ou de si, ou do outro.

### **2.1.2 A continuidade na política externa brasileira e o papel do Itamaraty**

Há, na literatura especializada, um relativo consenso de que a política externa brasileira é marcada pela continuidade e que o Ministério das Relações Exteriores, ou Itamaraty, teria grande parcela de responsabilidade em relação a esta permanência. Segundo Campos de Mello (2000), a conduta diplomática brasileira tem como fundamento alguns princípios de caráter normativo dos quais destaca o pacifismo, o respeito ao direito internacional e a defesa dos princípios de auto-determinação e não-intervenção. Cervo (1994), da mesma forma, aponta a existência de um “acumulado histórico” na tradição diplomática do Brasil que, aos princípios mencionados, acrescenta a tradição realista que teria se convertido em pragmatismo.

A responsabilidade por este “acumulado histórico” ou “acervo diplomático permanente” (MELLO E SILVA, 1998) que garante à política externa brasileira certo grau previsibilidade e “exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos” (CERVO, 2008, p.26) é atribuída por muitos autores – ainda que sob interpretações diversas – ao Itamaraty.

Mariano (2007), por exemplo, embora assuma que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) tenha importância fundamental na garantia de uma continuidade das ações externas do país não a atribui aos valores constantes na política externa brasileira, mas à organização diplomática em si “(...) enquanto corpo político da estrutura estatal com grande capacidade de auto-reprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação” (MARIANO, 2007, p.19).

Lafer (2007), por sua vez, afirma que o Itamaraty teria papel muito importante na construção da identidade internacional do Brasil e de sua “visão de mundo” bem como na relativa continuidade na política externa do Brasil

“A consciência da memória de uma tradição diplomática – a existência dos antecedentes, na linguagem burocrática – confere à política externa brasileira a coerência que deriva do amálgama das linhas de continuidade com as de inovação, numa “obra aberta” voltada para construir o futuro através da asserção da identidade internacional do país” (LAFER, 2007, p.21).

Já para Campos de Mello (2000), a manutenção de princípios de conduta da diplomacia brasileira dever-se-ia ao insulamento do Ministério, condição que, segundo a autora, teria como aspecto positivo o fato de a instituição ficar menos permeável às ingerências externas. Porém teria como fator negativo o fato de não estabelecer vínculos com a sociedade, ficando à mercê da autorização do poder executivo. Ou seja, embora dotado de grande dose de autonomia, não se pode esquecer que, em última instância, a diplomacia está subordinada ao presidente em gestão o que pode ocasionar, em alguma medida, mudanças de estilo e de prioridades na condução dessa política, ainda que não ocorram rupturas significativas. Em outras palavras, a autonomia atribuída ao Itamaraty pode ser relativizada pela autorização do poder Executivo, seja por omissão ou delegação de poder<sup>9</sup> (PINHEIRO, 2000b; SOARES DE LIMA, 1994).

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (1902-1912), foi um dos chanceleres mais importantes na história diplomática brasileira. Por ter solucionado vários contenciosos e assinado acordos importantes que definiram as fronteiras do país, o Barão pode ser considerado como precursor de algumas das principais diretrizes que ainda hoje são norteadoras da política externa brasileira das quais se destacam o juridicismo e a solução pacífica de controvérsias<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Foge aos objetivos dessa pesquisa aprofundar-se na questão de como o MRE e o Executivo se relacionaram em cada governo. O objetivo é apenas demonstrar que, em alguns momentos, houve maior ou menor autonomia do Itamaraty na elaboração das diretrizes da política externa brasileira.

<sup>10</sup> Em relação aos contenciosos fronteiriços, a mais importante e complicada questão foi a do Acre, solucionada em 1903. O conflito envolveu a Bolívia, Peru, Brasil e um consórcio de empresas estrangeiras denominado de *Bolivian Syndicate* cujo objetivo era explorar as riquezas naturais do país. O consórcio fora contratado pela Bolívia que não conseguia impor sua soberania naquela região então habitada por nordestinos. Ao assumir o problema, Rio Branco decidiu que a melhor forma para dar início às negociações seria pagar uma indenização ao *Syndicate*, de acordo com sugestão de Assis Brasil, representante do Brasil em Washington. Com o isolamento do consórcio deram-se início às negociações com a Bolívia resultando, em 1903, na assinatura do Tratado de Petrópolis pelo qual o território acreano passou a pertencer ao Brasil em troca de indenização e da promessa de o construção da Ferrovia Madeira-Marmaré, em território brasileiro, com livre acesso à Bolívia. Posteriormente o Brasil ainda teve que negociar com o Peru quanto aos limites de território (BUENO, 2012).

Pinheiro (2004), acrescenta que, apesar de seus grandes feitos, Rio Branco tinha um perfil centralizador o que enfraqueceu a burocracia diplomática brasileira. Assim, ao final da República Velha, o Itamaraty passaria a ter maior autonomia e racionalidade, ampliando seu prestígio. Desta forma, durante a gestão de Otávio Mangabeira como Ministro das Relações Exteriores do governo de Washington Luís (1926-1930), “O Itamaraty atuou com discrição, evitando exercícios de liderança e sempre buscando a conciliação” (BUENO, 2012).

Já durante a Segunda Guerra Mundial o MRE foi chefiado por Oswaldo Aranha (nomeado em 1938 tendo ocupado o cargo até 1944), ex-embaixador do Brasil em Washington. De acordo com Bueno (2012), em razão de seu prestígio no governo, Aranha teve liberdade de ação e serviu de contrapeso aos simpatizantes dos países do Eixo. É neste período que Vargas fez uso de uma *diplomacia pendular* entre Estados Unidos e Alemanha, tentando obter vantagens do momento de tensão entre os dois polos de poder.

Posteriormente, a relativa autonomia do Itamaraty continuou sendo mantida mesmo diante do contexto complicado da Guerra Fria tendo em vista que “o próprio processo de profissionalização da diplomacia que instituíra o Ministério com o atributo da competência e da confiança, fez com que a área de política externa permanecesse relativamente insulada das injunções da política” (PINHEIRO, 2004, p.27-28).

Durante a chamada Política Externa Independente (PEI) dois chanceleres ganharam destaque: Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas. O primeiro auxiliou Jânio Quadros a dar os primeiros passos rumo às novas diretrizes da PEI, mas foi San Tiago Dantas quem se tornou um dos principais formuladores da referida política (BUENO, 2012). De acordo com Amado (1996), “Jango não tinha o mesmo apetite que Jânio para política externa” o que explicaria a maior autonomia do chanceler. A PEI marcaria um momento de universalização das relações internacionais do Brasil e de busca de maior autonomia no cenário internacional.

Porém, durante o regime militar, as ideias presentes na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e na Escola Superior de Guerra (ESG) passaram a ter influência na elaboração das diretrizes da política externa brasileira, de modo que o Itamaraty perdeu parcela de sua autonomia. No entanto, Pinheiro (2000b) ressalta que, embora a DSN tenha exercido uma influência ideológica durante os regimes militares, não se pode restringir as decisões tomadas a apenas este fator sem levar em conta “o processo de construção do consenso que consubstanciou-se no chamado *interesse nacional*.” (PINHEIRO, 2000b, p.450). Em outras palavras, as decisões tomadas surgiram de um processo no interior do qual não necessariamente havia convergência de ideias e valores. No caso do governo de Castello

Branco, a autora afirma que o Itamaraty perdeu sua autonomia relativa, pois o presidente tinha participação ativa nas questões internacionais. Além disso, havia discordância quanto à ênfase a ser dada nas relações com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, Castello Branco contava com o apoio das elites civis e militares já que era um dos representantes mais importantes da Escola Superior de Guerra (ESG) e um dos principais ideólogos da DSN. Portanto, as decisões de política externa, neste período, tiveram forte influência da ESG, já que não havia nenhuma outra força interna com poder bastante para se opor a ela.

No entanto, há uma relativa retomada da autonomia do Itamaraty e de seu poder de decisão durante o governo de Costa e Silva (PINHEIRO, 2000b; 2004). Tal fato é atribuído ao menor interesse do presidente em política externa; à atuação do chanceler Magalhães Pinto (cuja postura ganhou visibilidade externa); ao consenso entre o presidente e o referido chanceler quanto à proposta de política externa a ser adotada, que previa o fortalecimento da presença brasileira no cenário internacional somada a uma postura de menor alinhamento com os Estados Unidos e de aproximação com os países do Terceiro Mundo (PINHEIRO, 2000b).

Já no governo Médici, no que tange ao processo de tomada de decisão em política externa, Pinheiro (2000b) coloca que foi marcado pela fragmentação em três áreas: militar, política e econômica. A área militar era formada pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) e Serviço Nacional de Informações (SNI), uma espécie de “comunidade de informações e segurança”; a econômica, constituída pelo Ministro da Fazenda Delfim Neto e na arena política o Itamaraty, cuja autonomia estava reduzida, já que o ministro Gibson Barbosa tinha que ter consentimento das outras duas áreas para implementar suas políticas.

Durante o período do chamado Pragmatismo Responsável (PR), houve, segundo Pinheiro (2000b, p.463) uma “relação de extrema proximidade entre o presidente e seu ministro do Exterior, Azeredo da Silveira” de modo que as diretrizes da nova política externa foram marcadas por uma “convergência de opiniões” entre o presidente e seu chanceler. Cabe lembrar que o PR aprofundou o universalismo e autonomia já presentes na PEI, ou como afirma Soares de Lima (1994), houve uma articulação mais clara do paradigma *globalista* da política externa brasileira já presente nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, cuja origem pode ser buscada no final dos anos 1950 e início de 1960. Esse paradigma surge em contraposição ao *americanista* e propõe uma diversificação ou globalização das relações exteriores do Brasil. Não compreende, portanto, que uma relação estreita com os Estados Unidos aumentaria o poder de negociação do Brasil, mas o desenvolvimento da capacidade industrial do país e a valorização das relações com médias e pequenas potências (SOARES DE LIMA, 1994).

A mesma articulação entre presidente e chanceler não ocorrera no governo seguinte, pois Figueiredo não acompanhava as questões internacionais com o mesmo cuidado que seu antecessor o que acabou gerando um caráter de dubiedade na política externa de então. O Itamaraty, por sua vez, perdeu prestígio nas questões econômicas em razão da crise da dívida vivida pelo Brasil.

Já o presidente Sarney, teve papel ativo na política externa, inovando a diplomacia presidencial (CORRÊA, 1996). Segundo Corrêa (1996), o presidente brasileiro visitou quase todos os países da América do Sul, mas um dos exemplos marcantes foi seu papel juntamente com o presidente argentino Alfonsín nas negociações que, alguns anos depois, culminaria com a criação do Mercosul (PINHEIRO, 2004).

A década de 1990, se inicia com o curto governo de Collor, marcado por duas fases no que se refere à política externa. Na primeira, em relação ao Itamaraty, Francisco Rezek é nomeado como Ministro das Relações Exteriores, mas a participação da instituição ficou limitada. Pinheiro (2004), justifica tal fato pela maior presença do presidente da República nas questões internacionais. Além disso, muitas funções foram perdidas em razão da oposição interna às medidas do governo (VIZENTINI, 2003), relativas ao afastamento da postura mundial e multilateral, isto é, do universalismo e da nova aproximação com os Estados Unidos. A segunda fase é inaugurada com uma reforma ministerial e com a nomeação de Celso Lafer para o Ministério das Relações Exteriores, em 1992. Neste período, houve uma retomada de aspectos do paradigma *globalista* (PINHEIRO, 2004) e a recuperação da participação do Itamaraty na política externa (CAMPOS DE MELLO, 2000).

Com o *impeachment* de Collor, seu vice-presidente Itamar assume o poder mantendo a linha diplomática que vinha sendo desenvolvido por Lafer, com pequenas alterações. Em razão dos problemas enfrentados internamente e até mesmo das características do próprio presidente, o exercício da diplomacia presidencial foi muito pequeno (CAMPOS de MELLO, 2000). Assim, o Itamaraty teve seu papel fortalecido e a formulação da política externa foi inteiramente delegada à instituição, com destaque para a nomeação de Fernando Henrique Cardoso como Ministro das Relações Exteriores, que permaneceria na pasta até 1993, ano em que foi designado ao cargo de Ministro da Fazenda. Em seu lugar Celso Amorim, diplomata de carreira, assume o Itamaraty o qual manteve relativa autonomia em sua gestão (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Cardoso seguiu a mesma linha conceitual de seu antecessor Lafer aprofundando-a, e sobretudo mantendo o universalismo e sua vertente econômica de país *global trader* (CAMPOS de MELLO, 2000), isto é, a diversificação das relações econômicas do país.

Durante a presidência de Cardoso, observou-se a continuação e o aprofundamento da linha de ação que começou a ser desenvolvida no governo Itamar Franco e a manutenção dos princípios tradicionalmente presentes na política externa brasileira como o pacifismo, o juridicismo (entendido como respeito às normas internacionais), defesa pela autodeterminação dos povos e pela não-intervenção e pragmatismo. Cabe também assinalar o papel da diplomacia presidencial muito utilizado no período e que teria favorecido a imagem externa do país.

Portanto, ainda que o Itamaraty tenha importante papel na manutenção do “arcabouço teórico” da política externa brasileira, isto não significa que a instituição tenha papel exclusivo na elaboração das diretrizes desta política. Como demonstrado, há, muitas vezes, outros atores envolvidos além da influência da própria forma como Executivo e chancelaria se relacionam.

## **2.2 A atuação brasileira nos fóruns multilaterais internacionais: em busca de maior protagonismo e de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico**

### **2.2.1 A participação brasileira nas conferências do pós-guerra mundiais**

Tendo em vista os principais conceitos presentes na política externa brasileira, bem como a crença de que o Brasil estaria destinado a ocupar um lugar de grandeza no cenário internacional, o objetivo seguinte é verificar quais foram as estratégias de ação adotadas, no campo externo, para que os objetivos brasileiros fossem atingidos. Uma das formas identificadas por meio da revisão bibliográfica foi o uso do multilateralismo.

O multilateralismo em muitos momentos foi compreendido pelos *policy makers* brasileiros como uma forma do país adquirir maior protagonismo internacional contribuindo, portanto, para seu objetivo de se tornar grande potência. Segundo Soares de Lima (2005a, p.8), “a aspiração pelo reconhecimento internacional foi perseguida por via de uma política deliberada de presença nos fóruns multilaterais” desde a segunda metade do século XIX. Porém, é quando da criação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, que o Brasil passa a buscar uma participação em nível de igualdade com as grandes potências, almejando seu reconhecimento.

Importante lembrar que o Brasil foi o único país da América do Sul a participar da Primeira Guerra na condição de país beligerante<sup>11</sup>. Assim, ao final do conflito, o Brasil

---

<sup>11</sup> A entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial ocorre após os alemães atacarem os navios mercantes brasileiros, com a revogação de sua neutralidade em junho e declaração do estado de guerra em outubro de 1917.

garantiu sua participação nas negociações tendo sido um dos membros fundadores da Liga das Nações. Contudo, sairia da Liga em 1926, fato que de acordo com Altamani de Oliveira (2005), teria reforçado os laços com os Estados Unidos que não fazia parte da instituição por oposição do Congresso norte-americano. O Brasil fazia parte do Conselho da Liga como membro não permanente e, desde sua criação, pleiteava um assento permanente. Devido ao Tratado de Locarno de 1925, a Alemanha tinha o direito de tornar-se um membro permanente, mas sua entrada precisava da aprovação dos demais membros. O Brasil então, sob o pretexto de manter a vaga aberta aos Estados Unidos, vetou a entrada da Alemanha o que resultou no não retorno brasileiro ao Conselho da Liga logo após o vencimento de seu mandato. Diante dessa situação, o Brasil decidiu retirar-se do órgão (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005).

Antes de sua saída, o Brasil havia adotado uma postura de representante dos países sul-americanos o qual não era legitimado por seus vizinhos (BUENO, 2012) o que assinala uma tentativa brasileira de assumir uma liderança que não lhe era atribuída (SANTOS, 2005).

Pinheiro (2004) também atribui a retirada brasileira a não obtenção de um assento permanente o qual seria, na opinião do jurista Rui Barbosa, um direito adquirido pelo esforço de guerra do Brasil. Fica evidente, portanto, que a participação brasileira na guerra visava conquistar um lugar nas negociações posteriores e um novo *status* internacional. Como almejado, a entrada do Brasil na Liga, ainda que como membro rotativo, deu à política externa brasileira, segundo Pinheiro (2004), uma projeção transatlântica e representou uma característica própria da referida política: “[a] percepção das elites governantes acerca de um suposto direito de reconhecimento pela comunidade internacional do diferencial do país na hierarquia mundial” (PINHEIRO, 2004, p.18). Portanto, na década de 1920 a imagem que o Brasil teve de si mesmo foi a de um país com relativo peso no cenário internacional em razão de sua participação no conflito mundial, nas conferências de paz e no Conselho da Liga das Nações. Contudo, a importância autoatribuída era, segundo Bueno (2012), superestimada, ou seja, não correspondia ao papel real do Brasil no sistema internacional.

O Brasil também se envolveu na Segunda Guerra Mundial cuja participação, além de outros interesses, abrangia o objetivo de participar das negociações de paz ao final do

---

Até então, o país havia se mantido neutro mesmo após a decisão alemã de fazer guerra submarina e da declaração de guerra por parte dos Estados Unidos, em abril daquele mesmo ano. A participação brasileira, no entanto, ficou restrita ao patrulhamento do Atlântico Sul e ao envio de uma unidade médica e aviadores à Europa. Seis navios também foram enviados, mas a maioria da tripulação foi assolada pela gripe espanhola de modo que, quando chegaram a Gibraltar, o armistício estava prestes a ser assinado (PINHEIRO, 2004; BUENO, 2003).

conflito.<sup>12</sup> Ricupero (1996), afirma que a ruptura do Brasil com o Eixo, durante a Segunda Guerra e sua participação ao lado dos Aliados, gerou o mito da “relação especial” com os Estados Unidos<sup>13</sup>. Pinheiro (2004) argumenta nesse mesmo sentido alertando que tal relação fora uma “ilusão”. Dos resultados da entrada do Brasil na guerra a autora aponta participação nas Conferências de Paz de Paris (1946) e mais uma vez crença por parte das elites de que o país merecia um lugar de destaque na política internacional. Santos (2005) compartilha da mesma visão, alertando que, naquele momento, os Estados Unidos estavam com a atenção voltada para a reconstrução europeia.

Portanto, para o Brasil, participar dos conflitos mundiais significava poder participar das negociações pós-guerra, tomar parte na construção de uma nova ordem mundial e poder adquirir novo status no sistema internacional Além disso, poderia ser um diferencial em relação aos demais países da América do Sul, principalmente da Argentina. (PINHEIRO, 2004). Para Bueno (2012), em relação especificamente à Segunda Guerra, os resultados para o Brasil foram positivos. Materialmente, as Forças Armadas foram modernizadas e equipadas. Também houve consequências “subjetivas” como o maior prestígio do Brasil no cenário internacional e “o aumento do componente de orgulho incorporado ao sentimento nacional.” (BUENO, 2012, p.287).

## **2.2.2 O Brasil, as conferências regionais e a defesa do Terceiro Mundo**

Embora a participação brasileira nas negociações dos pós-guerras tenha sido relevante, é importante destacar que desde a gestão de Rio Branco o Brasil começa a fazer parte do multilateralismo global participando das Conferências interamericanas de Haia onde, segundo Fonseca Jr (2011), começam a se definir dois elementos que seriam constantes da política externa brasileira: a ideia de que o Brasil tinha condições de participar das discussões a

---

<sup>12</sup> As negociações envolvendo a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial foram travadas durante as conferências interamericanas iniciadas em 1936, mas foi em 1942, durante a Conferência do Rio, que as principais decisões foram firmadas. O Brasil declarou o rompimento das relações com os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão) sob as promessas americanas de equipar as forças armadas brasileiras. Porém, Vargas a princípio não acordou em permitir que tropas americanas estacionassem no Nordeste do país. As negociações se estenderam e, após os Estados Unidos terem acordado em enviar armas e munições ao Brasil, Vargas permitiu a instalação de pessoal militar no Nordeste (MOURA, 1996). Cabe lembrar que o nordeste brasileiro era um território estratégico pois ficava próximo à África e, por isso, poderia servir de local para a partida de aeronaves.

<sup>13</sup> Porém, quando da decisão do Brasil entrar no conflito mundial, não havia consenso entre os países latino-americanos, principalmente com a Argentina que insistia em manter uma posição de neutralidade, o que preocupava o governo norte-americano, já que aquele país poderia - além de ser manipulado pelos interesses do Eixo - influenciar os vizinhos Brasil, Uruguai, Chile e Bolívia (MOURA, 1996).

respeito das regras internacionais e a necessidade de que tais regras abrissem participação e dessem sentido universal ao processo deliberativo.

Durante a Política Externa Independente (PEI), o Brasil teve participação ativa nas conferências internacionais como membro observador como ocorrera na Conferência de Chefes de Estados dos Países Não-Alinhados. Para Quintaneiro (1988), tal participação, relacionada ao universalismo de então, trazia consigo interesses geopolíticos. Nesse sentido, a postura universalista assumida pelo Brasil tinha como objetivo se projetar primeiramente como uma liderança política na América do Sul para posteriormente disputar uma posição de aliado especial dos Estados Unidos.

Cervo (2012), afirma que entre os anos de 1967 e 1979 a participação do Brasil nos fóruns multilaterais foi permanente e intensa e buscava atingir os seguintes objetivos: “a) atingir as metas nacionais de desenvolvimento e da segurança; b) obter informação para atuar nos fóruns multilaterais regionais e nas relações bilaterais; c) influir sobre a reforma da ordem mundial” (CERVO, 2012, p.428-429).

Assim, durante o governo Costa e Silva (1967-1969), a percepção da condição de subdesenvolvimento do Brasil bem como a compreensão de que o conflito Leste-Oeste tinha se deslocado para o centro-periferia levou ao entendimento de que seria importante aumentar o poder dos países do Sul (CERVO, 2012). Dessa forma, houve uma aproximação com os países asiáticos e africanos no sentido de uma atuação conjunta na ONU para aprovação de medidas favoráveis ao desenvolvimento no seio da UNCTAD<sup>14</sup>. Portanto, já existe aqui a dimensão de que os países de menor poder no sistema internacional poderiam ser ouvidos se atuassem em conjunto nas instituições e fóruns multilaterais.

Porém, no governo Geisel há certo ceticismo quanto à eficiência dos órgãos multilaterais o que não levou, no entanto, ao abandono do multilateralismo. Prova disso foi a proposta brasileira de um Acordo Geral, apresentada por Azeredo da Silveira, em 1975, na VII Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU. O referido acordo previa a mudança das regras injustas do GATT, mas “não se lhe deram ouvidos” como afirmou Cervo (2012). Segundo Soares de Lima (2005a), os países do Terceiro Mundo buscavam maior justiça nas regras do comércio mundial que previam tratamento igual a países desiguais.

---

<sup>14</sup> UNCTAD: sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas sobre o comércio e desenvolvimento.

<sup>15</sup> Altemani de Oliveira (2005) resume as linhas gerais da postura brasileira durante a II UNCTAD das quais destacamos a ideia de que a integração regional seria a melhor forma de expandir o comércio entre os países em desenvolvimento e a necessidade de os países industrializados e instituições internacionais apoiarem os países em desenvolvimento em seu objetivo de expansão comercial.

Com a chegada da década de 1980, uma série de mudanças no sistema internacional levou as Potências Médias e países recém-industrializados<sup>16</sup>, como o Brasil, a alterarem seus modelos de inserção internacional. Dentre as principais mudanças destacam-se a nova ordem econômica internacional que passa a vigorar no final dos anos 1970 - com consequências que seriam sentidas na década seguinte e que obrigaram o país a adotar um novo modelo econômico de cunho liberal - e o final da Guerra Fria, que reduziria o poder de influência norte-americano na região, abrindo espaço para uma atuação mais dinâmica do Brasil (SENNES, 2003).

Em relação à situação interna, é importante destacar que o ano de 1979 (ano em que o presidente Figueiredo assume o poder) foi marcado pela segunda crise do petróleo. A principal consequência para o Brasil foi a drástica elevação da dívida externa que passou de US\$ 12,5 bilhões, em 1973 para US\$ 49,9 bilhões, em 1979, prejudicando o financiamento do desenvolvimento capitalista brasileiro (BANDEIRA, 2011).

Porém, não houve uma mudança radical na política externa a qual manteve os conceitos fundamentais que foram predominantes desde os anos 1960, isto é, a independência, a autonomia, a diversificação e o universalismo (CAMPOS de MELLO, 2000). Na verdade, o que houve foi uma nova forma de ação, ou um novo padrão de conduta, a partir do entendimento – já presente no governo Geisel - de que o Brasil era parte do então chamado Terceiro Mundo. Em outras palavras, a ideia de *Brasil-potência* perde força diante da nova conjuntura, levando a uma aproximação com os países do Sul e a compreensão de que somente seria possível uma inserção internacional brasileira a partir da atuação conjunta com os demais países terceiro-mundistas.

Diante de tal percepção, o Brasil passa a participar de maneira mais ativa nos fóruns multilaterais nos quais assume uma postura em defesa do Terceiro Mundo como a atitude brasileira nas votações e discussões na ONU, onde o país se colocava contrário ao

---

<sup>16</sup> Sennes (2003) classifica o Brasil como uma “Potência Média” pois ocupam uma posição intermediária no sistema internacional global e uma condição de *system-affecting states* (o termo é de Robert Keohane e diz respeito aos países que, por não terem capacidade de influir isoladamente no sistema internacional, se articulam em alianças em ações coletivas nos âmbitos regional e global). Além disso, estes países participam ativamente dos sistemas regionais e subregionais nos quais estão incluídos. “Recém-Industrializada” pois o país (assim como México, Índia e Coréia do Sul) passou por um processo de acelerado desenvolvimento industrial no bojo do movimento de expansão do sistema capitalista mundial dos anos de 1960 e 1970 e que, como consequência, adquiriram relativa autonomia na formulação de suas políticas internacionais. Assim, as “potências médias recém-industrializadas” se caracterizariam por uma dupla inserção no sistema internacional (regional e global) e uma ação multifacetada (várias estratégias internacionais). Para mais informações a respeito deste conceito, ver: SENNES, Ricardo. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

colonialismo e ao neo-protecionismo. Além da participação brasileira no Grupo dos 77<sup>17</sup>, Pacto Amazônico,<sup>18</sup> Grupo de Cartagena<sup>19</sup>, Grupo de Contadora<sup>20</sup> e nas negociações multilaterais (ONU, GATT, UNCTAD, OEA) (SENNES, 2003; CERVO, 2012).

Porém, Sennes (2003), ressalta que o vínculo com o Terceiro Mundo era limitado e seletivo. Limitado porque, ainda que o país estivesse envolvido em grupos terceiro-mundistas, reservava para si autonomia para poder negociar seus interesses bi ou unilateralmente. Seletivo, porque privilegiava fóruns de caráter econômico e tecnológico e mantinha certa distância dos de característica mais política como o Movimento dos Não-Alinhados o qual apesar de apoiar, o Brasil não se filiou. Em resumo, o terceiro-mundismo brasileiro se limitava a ações que não prejudicassem sua autonomia política nos assuntos cuja capacidade de negociação do país era suficiente para atingir seus objetivos. Segundo Sennes (2003), o objetivo era utilizar-se das alianças com o Terceiro Mundo para atingir a condição de nação desenvolvida.

### 2.2.3 A autonomia pela participação

Durante a década de 1990, a tentativa brasileira de participar mais ativamente das questões internacionais passa a seguir a estratégia chamada por Vigevani e Cepaluni (2011) de *autonomia pela participação* a qual se caracteriza pela adesão aos regimes internacionais – sem a perda da capacidade de gestão da política externa – em razão da compreensão de que influenciar a formulação dos princípios e regras internacionais seria a melhor forma de se atingir os objetivos do país.

De acordo com Vigevani e Cepaluni, os governos de Collor de Mello e Itamar Franco foram uma transição da *autonomia pela distância*<sup>21</sup> para a *autonomia pela participação* a qual seria consolidada na administração Cardoso.

<sup>17</sup> O Grupo dos 77 foi criado em 1964 por 77 países em desenvolvimento cujo objetivo é promover os interesses econômicos dos países membros e aumentar suas capacidades de negociação. Para maiores informações ver: <<[HTTP://www.g77.org](http://www.g77.org)>>. Acesso em: 8 fev. 2012.

<sup>18</sup> Assinado em 1978, por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o Pacto tinha por objetivo promover o desenvolvimento harmônico e integrado da infraestrutura física da região. Para mais informações ver: LANDAU, Georges D. Tratado de Cooperación Amazónica: nuevo ensayo de integración. In: *Revista Integración Latinoamericana*, n.27, 1978, p, pp-10. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/027-Estudios\\_1.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/027-Estudios_1.pdf)> Acesso em: 8 fev. 2013.

<sup>19</sup> Acordo firmado em 1969 e hoje formado por Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela, com o objetivo de criar um mercado comum. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/mercosul/blocos/CAN.htm>> Acesso em: 8 fev. 2013.

<sup>20</sup> O grupo de Contadora formado por México, Colômbia, Panamá e Venezuela, juntamente com o Grupo de Apoio de Contadora (Brasil, Argentina, Uruguai e Peru) fez frente à política intervencionista dos Estados Unidos na América Central (CERVO, 2012).

Durante o governo Cardoso, há retomada de temas sensíveis aos países em desenvolvimento como meio-ambiente, direitos humanos e propriedade intelectual, além do retorno da questão da reforma das Nações Unidas e da candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança (VIZENTINI, 2003). O Brasil busca, assim, de acordo com Vizentini (2003), uma inserção no sistema internacional não por correlação de forças mas por “bom comportamento”. Em outras palavras, podemos dizer que o Brasil, quando aderiu aos regimes internacionais, em consonância com o conceito da “autonomia pela participação”, esperava ser “reconhecido” pelos países centrais.

Ainda como Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, Cardoso colocava a necessidade de uma “nova política externa”, tendo em vista as mudanças de ordem política, econômica e ideológica que o país passara nos últimos anos. Porém, com sua nomeação ao cargo de Ministro da Fazenda, o chanceler Amorim assume o Itamaraty cuja externa procurou voltar para “o desenvolvimento e a democracia”. Neste sentido, propôs uma atualização dos 3D’s de Araujo Castro (Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização) para Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento (nesta ordem), “com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional” (AMORIM, 1994, p.21). Amorim também retomou o tema da reforma da ONU e da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Percebe-se, portanto, algumas ações cujo objetivo era buscar para o Brasil um lugar de destaque no sistema internacional.

“Foi de autoria brasileira, por exemplo, a proposta formal de que a “Agenda para a Paz” em debate na ONU fosse complementada por uma “Agenda para o Desenvolvimento” – que já havia sido sugerida pelo chanceler Celso Lafer na Assembléia Geral de setembro de 1992. Com relação à crise do Haiti, o Brasil apoiou o embargo econômico e político aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU e em seguida pela OEA, e posteriormente se alinhou aos outros 32 países que, nas Nações Unidas, opuseram-se à intervenção militar no país, comprometendo-se apenas a integrar uma força de paz após a destituição do governo militar haitiano. Para além do âmbito das Nações Unidas, o governo brasileiro defendeu abertamente a reintegração de Cuba ao sistema interamericano e particularmente a OEA, tendo atuado na mediação do processo e condenado o embargo econômico dos Estados Unidos (Hirst e Pinheiro 1995, p.16 apud CAMPOS DE MELLO, 2000). Foi nesse contexto do objetivo de promover uma atuação internacional protagônica para o Brasil que a gestão de Celso Amorim criou o novo conceito de “global player”, complementar ao conceito de “global trader” que havia marcado a gestão de Celso Lafer” (CAMPOS DE MELLO, 2000, p.124).

---

<sup>21</sup> A “autonomia pela distância” é definida por Vigevani e Cepaluni (2011) como a contestação das normas e princípios das instituições internacionais, contrária à política liberalizante das grandes potências; o desenvolvimento autárquico, voltado para o mercado interno; e a resistência aos regimes internacionais. Ela teria predominado durante o governo Sarney.

Quanto à política externa do governo Cardoso, houve a definitiva transição da *autonomia pela distância* para a *autonomia pela participação*, isto é, a adoção de uma postura proativa na agenda internacional a qual tivera seu início já no final da gestão Collor. A ideia de “participação”, portanto, abrangia “um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais” (FONSECA JR., 2004, p.368).

Esta nova postura assumida pelo Brasil é vista por Saraiva (2010a) como resultado de uma corrente de pensamento existente dentro do Itamaraty e que predominou no governo FHC durante a gestão do chanceler Luiz Felipe Lampreia: os institucionalistas pragmáticos.<sup>22</sup> Para eles a melhor estratégia para o país conseguir se desenvolver e ocupar um lugar de destaque no cenário internacional seria através do apoio aos regimes internacionais. Já no campo econômico, eram favoráveis a um processo de “liberalização condicionada”.

Sem abrir mão das visões de mundo da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, os institucionalistas pragmáticos priorizam o apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégia pragmática. Esta postura, porém, não significa uma aliança *a priori* com países industrializados mas sim a identificação da regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro uma vez que as regras do jogo devem ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos” (SARAIVA, 2010a, p.3).

A esta forma de pensamento estaria ligado, segundo a autora, o conceito de *global player*, isto é, a ideia de que o Brasil, enquanto ator global deveria atuar ativamente nos fóruns multilaterais. Neste sentido, se coloca a candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança, que permaneceu durante a gestão de Cardoso (SARAIVA, 2010a).

Porém o que teria levado o governo brasileiro a imprimir uma “mudança com continuidade” na política externa? A resposta deve ser buscada principalmente sistema internacional. Vigevani, Fernandes de Oliveira e Cintra (2003) chamam atenção para o fenômeno da globalização e para a emergência de novas formas de estruturação da sociedade internacional influenciada pela introdução dos chamados “novos temas” na agenda internacional (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, dentre outros). Ou seja, diante de um mundo cada vez mais integrado e da emergência de temas sensíveis aos países em desenvolvimento como o Brasil, acreditava-se que se o país conseguisse participar da

---

<sup>22</sup> Na interpretação de Saraiva (2010) após a gestão de Collor ocorreu uma há crise de paradigmas e o Itamaraty dividiu-se em duas correntes: os institucionalistas pragmáticos e os autonomistas. Estes últimos teriam predominado durante o governo Lula. Trataremos dessa corrente mais à frente.

elaboração das normas e regimes internacionais, poderia facilmente atender seus interesses nacionais. Uma percepção, portanto, contrária àquela de “congelamento do poder mundial” de Araujo Castro (VIGEVANI; FERNANDES DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Além da busca de maior protagonismo, havia também a ideia de que, a participação brasileira nos processos de elaboração das normas e regras internacionais contribuiria para a criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento econômico do país (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Portanto, em muitos momentos da política externa brasileira, a participação brasileira nos fóruns e instituições multilaterais – seja de maneira isolada, ou em conjunto com outros países – foi vista como uma estratégia importante na busca de dois principais objetivos brasileiros: a busca de um lugar de destaque no cenário internacional e de um ambiente externo mais favorável ao desenvolvimento econômico do país.

## **2.3 As relações do Brasil com os Estados Unidos: “alinhamento automático” ou pragmático?**

### **2.3.1 O *americanismo* na política externa brasileira**

A gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores marca o início do paradigma *americanista* na política externa brasileira. Tal postura pode ser entendida se compreendermos a análise do cenário internacional feita por Rio Branco e o papel que Brasil nele ocupava naquele momento. Havia, segundo Jaguaribe (1996), uma autovisão de vulnerabilidade na gestão do Barão. No âmbito regional, havia o temor da formação de alianças entre a Argentina e os demais países vizinhos (BANDEIRA, 2011) e a percepção de que “a relativa supremacia brasileira na América do Sul, evidenciada na Guerra do Paraguai, não subsistia mais, depois do extraordinário progresso alcançado pela Argentina, a partir da década de 1880” (JAGUARIBE, 1996, p.24). No plano internacional, o país sofria com a dependência econômica da Inglaterra e via a necessidade de se tornar mais autônomo frente aquele país. Tais fatores levaram à compreensão de que estar ao lado dos Estados Unidos poderia trazer vantagens para o país, tanto econômicas quanto políticas. Portanto, concordamos com a afirmação de Bueno (2012) de que a aproximação<sup>23</sup> com os Estados

---

<sup>23</sup> A referida aproximação pode ser exemplificada pela tomada de medidas tanto simbólicas - como a elevação de legações ao *status* de embaixadas - quanto concretas - como a aprovação do Corolário Roosevelt -, para citarmos apenas dois exemplos (SANTOS, 2004). Esta aprovação teria criado uma dependência econômica em relação à economia norte-americana que absorvia de 60% a 70% das exportações de café. Além disso, a chamada “aliança

Unidos não representou um “alinhamento automático” tendo, ao invés disto, um sentido pragmático.

Após a morte de Rio Branco, o Brasil vivenciou um período de grande dependência dos Estados Unidos com o estabelecimento de uma aliança que para alguns foi “automática” enquanto que para outros foi motivada por questões econômicas (BUENO, 2012 permanecendo até 1930. Neste período, os Estados Unidos passam a ser o maior importador de matérias-primas do Brasil, sobretudo de café, e o maior fornecedor de produtos manufaturados, bem como o maior investidor brasileiro, tendo em vista o declínio das relações com os ingleses (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005; PINHEIRO, 2004; BUENO, 2012).

O governo de Gaspar Dutra (1946-1951) foi considerado como um período de “alinhamento automático” com os Estados Unidos. Porém, para Pinheiro (2004), o alinhamento de Dutra era “inevitável”. De fato, o Brasil sai de um período de intensos acordos com os Estados Unidos – agora única potência Ocidental - sendo difícil o não alinhamento. Além disso, a conjuntura era a da Guerra Fria e, portanto, de uma nova estrutura do sistema internacional caracterizado pela polarização de poderes entre duas grandes potências: Estados Unidos e União Soviética. Paralelamente, no plano econômico, instaura-se, em 1947, o chamado Sistema Bretton Woods<sup>24</sup> que regulamentaria as relações econômicas mundiais a partir de então. Ou seja, Dutra estava diante de um cenário sem muitas alternativas: sistema internacional bipolar, países menores não levados em consideração pelas grandes potências, democratização recente, criação do Sistema de Bretton Woods (e com ele o Fundo Monetário Internacional, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o dólar como moeda de referência), além da Doutrina Truman e do Plano Marshall<sup>25</sup> (ALEMEIDA, 1996).

No entanto, Almeida (1996) acrescenta: ainda que em questões políticas multilaterais<sup>26</sup> tenha havido praticamente um alinhamento total, no que tange ao campo econômico, o Brasil

---

não escrita” também suscitou desconfianças nos vizinhos latino-americanos que suspeitavam que o Brasil fosse um “garantidor” da Doutrina Monroe na região (PINHEIRO, 2004).

<sup>24</sup> O sistema de Bretton Woods se refere ao novo modelo econômico internacional que se estabeleceu a partir do final da Segunda Guerra através de uma série de acordos. Seus três pilares eram o câmbio ajustável, o controle de fluxos de capital e o monitoramento das políticas econômicas nacionais pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta instituição fora criada no âmbito das negociações e também tinha como função oferecer financiamento aos países que necessitavam equilibrar seus balanços de pagamentos (EICHENGREEN, 2000).

<sup>25</sup> A Doutrina Truman e o Plano Marshall foram políticas de contenção ao comunismo. A primeira fora elaborada pelo presidente Harry Truman e não se limitava a apenas uma região. A segunda, elaborada pelo então secretário de Estado norte-americano cujo sobrenome deu nome ao plano, tinha objetivos estritamente econômicos e se restringia à recuperação da Europa, devastada pela guerra (KENNEDY, 1989).

<sup>26</sup> Importante lembrar que, neste período, a influência norte-americana na região se deu pela criação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e pela OEA (Organização dos Estados Americanos). Mais informações ver Altamani de Oliveira (2005) e Moura (1996).

teria tido uma atitude pragmática elucidada pela participação da delegação brasileira nas conferências econômicas e comerciais entre os anos de 1947 e 1948. O Brasil, dessa forma, colocou a necessidade de “medidas especiais em favor do desenvolvimento dos países de economia jovem” (ALMEIDA, 1996, p.190). Portanto, esta postura iria contra as interpretações do “liberalismo cego” de Dutra o que não exclui, segundo Almeida (1996), a postura bilateral de querer ser reconhecido como *aliado especial* dos Estados Unidos.

Os primeiros anos do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) também foram marcados pelo alinhamento aos Estados Unidos, impulsionado, principalmente, pelo projeto desenvolvimentista que valorizava o contexto externo para solucionar problemas nacionais, tendência já presente no governo Vargas<sup>27</sup>. Contudo a partir de 1958, diante de um novo contexto interno e internacional<sup>28</sup>, JK retoma a *barganha nacionalista* varguista.

Outro momento da história diplomática brasileira onde o *paradigma americanista* se destacou, foi o período militar, mais especificamente o governo do general Humberto de Alencar Castello Branco. Os dois primeiros anos do regime militar significaram nova aproximação com os Estados Unidos e um distanciamento dos países do Terceiro Mundo, com a manutenção – ao menos no campo econômico – do universalismo<sup>29</sup>. A compreensão do mundo de Castello Branco a partir do eixo de poder Leste-Oeste influenciou a retomada do *paradigma americanista* da época de Dutra marcado pelo desenvolvimento liberal associado e pela *relação especial* com a potência do Norte, que era vista como parte da luta contra o comunismo cuja relação, ilusoriamente, traria vantagens automáticas ao Brasil (PINHEIRO, 2004).

Os anos que abrangem os governos Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1973) foram caracterizados por Mello (2000) de “reorientação gradual” com certo distanciamento dos Estados Unidos e busca por uma maior inserção internacional. Durante o governo de Costa e Silva, embora o país tenha mantido seu alinhamento político e militar com o Ocidente, pôde-se notar a retomada do projeto desenvolvimentista e a recuperação da

---

<sup>27</sup> O projeto desenvolvimentista de JK, chamado de Plano de Metas ou Plano Nacional de Desenvolvimento, priorizou o setor de bens de consumo duráveis<sup>27</sup> e a associação ao capital estrangeiro graças ao contexto externo favorável, sobretudo devido à recuperação econômica da Europa Ocidental (BUENO, 2012; VIZENTINI, 2003).

<sup>28</sup> Segundo Bandeira (1994), JK buscou um diálogo com Eisenhower (presidente dos Estados Unidos do período) o qual tinha como principal preocupação a segurança militar e o combate ao comunismo. Porém, o governo brasileiro não contou com o apoio norte-americano ao Programa de Metas o que levou o presidente a fazer investimentos estatais maciços tendo como consequência a inflação.

<sup>29</sup> Cervo (2012) chama esta postura de “universalismo realista” porque estava vinculado às necessidades comerciais do Brasil que tinha formado um parque industrial e que, portanto, necessitava aumentar suas exportações. Assim, o realinhamento com os Estados Unidos tinha, como coloca Mello (2000), duas dimensões: uma ideológica, que legitimava o regime militar na medida em que este se colocava contra a “ameaça comunista” e outra pragmática, pois buscava obter vantagens econômicas da relação com aquele país.

autonomia dos governos de Jânio e Jango e, conseqüentemente, a incorporação do Eixo Norte-Sul na política externa brasileira. (BANDEIRA, 2011; PINHEIRO, 2004).

Com a saída de Costa e Silva do poder, em 1969, por razões de saúde, uma junta militar assume o poder a qual indica o general Emílio Garrastazu Médici como presidente, sendo aprovado pelo Congresso Nacional. A partir de então, o Brasil assistiria a um grande crescimento de sua economia – o chamado *milagre brasileiro* - e a uma tentativa de fazer do Brasil uma nova potência. Em outras palavras, o *milagre econômico* forneceu o substrato material para as ideias que giravam em torno do *Brasil potência*. Porém, para que o Brasil pudesse atingir o *status* de potência era necessário eliminar os obstáculos existentes na própria estrutura do sistema internacional. Neste sentido, Médici afirmava ser necessário alterar as regras do sistema e da dinâmica de distribuição do progresso científico e tecnológico entre os países. O objetivo era fazer com que a correlação de forças existente dentro da ordem capitalista, fosse alterada de modo que o Brasil, a partir de seu desenvolvimento tecnológico e científico, somado ao crescimento econômico, pudesse se tornar uma grande potência (BANDEIRA, 2011). Dentro desses parâmetros, o presidente manteve a postura do governo anterior de não assinar o TNP. Porém, maior atenção foi dada às áreas de atrito com os Estados Unidos, estabelecendo-se um relacionamento satisfatório. Importante lembrar que Médici faz uma visita aquele país onde o então presidente Nixon havia declarado “Para onde vai o Brasil, irá o resto da América Latina” (CERVO, 2012, p.438), gerando desconfiânças em nossos vizinhos.

O último período considerado *americanista* na história diplomática brasileira é o do curto governo de Fernando Collor de Mello, cujo projeto econômico colocou-se em acordo com o chamado Consenso de Washington, isto é, com as medidas neoliberais então vigentes, colocando fim ao projeto nacional-desenvolvimentistas que vinha sendo desenvolvido desde Vargas. Mariano (2007), assim resume as principais características deste governo:

“O curto período do governo Collor de Mello foi caracterizado pela grave crise política doméstica que culminou com o seu *impeachment* e, com respeito às ações externas, à tentativa frustrada de reedição do paradigma *americanista* e à formulação da idéia de “autonomia pela participação”. A idéia era criar as condições para a modernização da economia brasileira a partir da sua internacionalização, na tentativa de estabelecer o modelo de desenvolvimento ajustado ao apelo da liberalização econômica, aderindo aos ideais presentes no corolário de medidas propostas pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais, compilado em torno do que veio a ser chamado de “Consenso de Washington”” (MARIANO, 2007, p.48).

Nesse sentido, Letícia Pinheiro (2004), assinala que a política externa brasileira passa, neste período, por uma verdadeira ruptura com a retomada do paradigma *americanista*, isto é, uma tentativa de retomada da “aliança especial” com os Estados Unidos e a adoção de um modelo econômico liberal. Tal postura é justificada pela vitória americana Guerra Fria que chegava ao seu final. Em outras palavras, diante da percepção por parte dos *policy makers* brasileiros de que os Estados Unidos emergiam como potência hegemônica, a aproximação com aquele país foi analisada como vantajosa aos interesses brasileiros.

Campos de Mello (2000), no entanto, não interpreta a política externa de Collor como uma ruptura, mas como uma “continuidade com ajustamento<sup>30</sup>”, com a implementação de uma política externa de baixo perfil na qual alguns princípios anteriores como a soberania, o universalismo e o multilateralismo continuaram fazendo parte dos discursos governamentais. Ressalta ainda que nenhuma atitude que representasse rompimento com o Terceiro Mundo foi tomada. Vigevani e Cepaluni (2011) chamam a atenção, neste sentido, para o fato de o Brasil não ter se retirado do Grupo dos 77 ou do Grupo dos 15<sup>31</sup>, nem ter abandonado sua postura de observador do Movimento dos Não-Alinhados.

Portanto, podem ser identificados vários momentos na política externa brasileira em que predominou o chamado *paradigma americanista*. Porém, não nos parece correto definir como “automática” a relação estabelecida pelo Brasil com os Estados Unidos. Como definem alguns autores, a adjetivação “automático” que é dada ao alinhamento, refere-se a uma relação sem contrapartidas (BANDEIRA, 2011; JAGUARIBE, 1996; LAFER, 2004). Contudo, nossa interpretação é de que a postura adotada pelo Brasil nos momentos de alinhamento tinha como base a compreensão de que a relação com a potência do norte traria vantagens para o país, fosse no campo econômico ou político. Além disso, há alguns elementos que demonstram certa autonomia do Brasil. No governo Dutra, ainda que a identidade do país tenha sido predominantemente como Ocidental, ou mais especificamente, como “Ocidental Puro<sup>32</sup>”, em uma definição de Fonseca Jr. (2004), no campo econômico, o país não deixou de

---

<sup>30</sup> O conceito é de Hirst (1996).

<sup>31</sup> “Estabelecido em setembro de 1989, logo após a conclusão da IX Cúpula dos Países Não-Alinhados, em Belgrado, o Grupo dos Quinze (G-15), procurou reunir número pequeno e representativo de países que pudessem vir a apresentar posição única sobre temas da agenda econômica internacional, da perspectiva do mundo em desenvolvimento. Ademais de sua contribuição aos debates sobre economia internacional, o G-15 também se plasmou em um foro para promover a Cooperação Sul-Sul.” (ITAMARATY) Para mais informações: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/g-15>>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

<sup>32</sup> A identidade “Ocidental Puro” é caracterizada pela adesão à democracia, pelo combate ao comunismo interno e pela aceitação da liderança norte-americana em organismos internacionais. No modelo de Fonseca Jr. (2004) o Brasil teria ainda dois outros modelos: o modelo “Ocidental qualificado”, que corresponderia ao segundo governo Vargas e ao governo de Juscelino Kubitschek e o modelo “Ocidental autônomo” referente à política

se identificar como país em desenvolvimento, tendo atuado nas conferências econômicas do período na busca de regras comerciais mais justas. O mesmo pode-se afirmar de Castello Branco que, mesmo retomando o Ocidentalismo, manteve certo grau de universalidade no que tange às questões comerciais. O referido universalismo também esteve presente no governo militar seguinte em sua tentativa de diversificar as parcerias com conseqüente aproximação dos países do Terceiro Mundo. A busca de novos parceiros econômicos também fora objetivo de Médice no âmbito de seu projeto de desenvolvimento econômico e da busca por um *status* de grande potência. Por fim, o *americanismo* de Collor também teve aspecto instrumental na medida em que almejava uma melhoria no relacionamento com os demais países desenvolvidos.

### **2.3.2 A equidistância pragmática e a barganha nacionalista de Vargas**

A chamada República Velha teve seu fim com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, o qual permaneceria como presidente até 1945. O período foi marcado pela inauguração de uma nova etapa na história nacional do Brasil com a introdução dos vetores nacionalismo e desenvolvimento e de uma nova forma de se fazer política externa. Além disso, foi o momento em que se desenvolveu uma nova percepção da identidade do Brasil: a de país subdesenvolvido (LAFER, 2004).

Segundo Jaguaribe (1996), havia no Brasil uma desconformidade com seu *status quo* que levou o país em busca de uma postura de equilíbrio e seu desenvolvimento no sistema internacional. Deriva dessa perspectiva, o caráter pragmático assumido pela política externa a qual foi instrumentalizada para atingir os fins do projeto de desenvolvimento nacional de Vargas, em detrimento da imagem de país Ocidental. O nacionalismo adquire, então, extrema importância e passa a ter como fim o desenvolvimento, daí o conceito “nacionalismo de fins” de Hélio Jaguaribe no qual “O nacionalismo [...] não é imposição de nossas peculiaridades, nem simples expressão de características nacionais. É, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento” (JAGUARIBE, 1958, p.52).

Assim, o nacionalismo que nasce no Brasil, não tem caráter expansionista, mas um objetivo integrador do espaço nacional com base no desenvolvimento (LAFER, 2004). A partir dos anos 1930, e das reflexões a respeito da relação nacionalismo e desenvolvimento, surgem duas linhas fundamentais da política externa as quais passariam a fazer parte da

---

externa independente de Jânio Quadros e João Goulart e ao pragmatismo responsável de Geisel. Fonseca (2004) afirma que seu conceito de identidade está relacionado “às escolhas sistêmicas” realizadas pelo Brasil.

diplomacia brasileira quais sejam: cultivar o espaço de autonomia e buscar recursos externos para fins de desenvolvimento (LAFER, 2004). Ou seja, o exercício da autonomia nacional frente aos grandes centros de poder e o uso da política externa para atingir fins de desenvolvimento passam a ser os dois objetivos gerais da política externa brasileira a partir dos anos 1930 (MARIANO, 2007).

Para Lafer (2004), o “nacionalismo de fins” que esteve presente em vários momentos da política externa brasileira, teve como precursor Vargas aquele que soube, em um período de crises, jogar diplomaticamente e pragmaticamente com as grandes potências, angariando recursos para o desenvolvimento nacional. A própria entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Estados Unidos, é entendida pelo autor como exercício do *nacionalismo de fins* à medida em que a participação brasileira buscava apoio econômico (sobretudo para a construção da siderurgia nacional) e militar (reequipamento das forças armadas brasileiras).

Internamente, havia divisões entre as elites brasileiras sobre qual dos dois lados deveria se inclinar a política externa de Vargas. Isto explica a postura pendular adotada pelo presidente. Se, por um lado, o contexto externo era favorável ao Brasil, pois, à medida em que se podia negociar com os dois lados, aumentava o poder de barganha brasileiro, por outro, tal postura satisfazia internamente a elite nacional em geral, fortalecendo o poder político de Vargas. Dessa forma, afirma Pinheiro (2004), a *equidistância pragmática*<sup>33</sup> seguiu na busca por autonomia, tirando vantagem da relação com os dois países, imprimindo ao *americanismo* de Vargas, conteúdo pragmático. Ainda em relação ao plano interno, Altemani de Oliveira (2005) lembra que a ênfase na defesa dos cafeicultores deixa de ser de interesse geral, pois há a ascensão de um novo segmento industrial que clamava por investimentos em industrialização como forma de diminuir a dependência econômica externa do país. Vargas teria, então, “jogado” com Estados Unidos e Alemanha com o objetivo de atender os diferentes interesses internos.

A conjuntura da Segunda Guerra também favoreceu as negociações do projeto de construção de uma usina siderúrgica, tão cara ao desenvolvimento econômico nacional. Neste contexto, Vargas consegue assinar um acordo para a construção da Usina de Volta Redonda “pelo qual os norte-americanos concediam ajuda financeira (por intermédio do *Eximbank*) e tecnológica para a construção de uma usina siderúrgica no Brasil” (BUENO, 2012, p.280).

Com a entrada do Brasil na guerra, não foi possível o estabelecimento de relações com o Eixo, quebrando-se a chamada *equidistância pragmática* (MARIANO, 2007) e reduzindo a

---

<sup>33</sup>*Equidistância Pragmática* significava “aproximações alternadas e simultâneas a um e outro centro” (MOURA, 1980, p.63), ou seja, a Estados Unidos ou a Alemanha.

presença alemã no Brasil (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005). Cervo (2012), argumenta que o abandono da *equidistância pragmática* em favor dos Estados Unidos se deu não apenas por motivações materiais, mas também pelo reconhecimento da liderança dos Estados Unidos (pan-americanismo) e pela amizade por aquele país. No que tange ao campo material, ressalta que a Alemanha não tinha condições objetivas para atender às necessidades brasileiras. Portanto, a decisão brasileira a favor dos Estados Unidos foi tomada tanto por avaliação de conteúdo material como por elementos subjetivos. O fato é que o abandono da *equidistância pragmática* teve consequências relevantes: “O custo dessa operação foi a perda acentuada da autonomia brasileira em troca de benefícios diretos ao processo de desenvolvimento, o que explica a ideia de “autonomia na dependência”<sup>34</sup>” (MARIANO, 2007, p.44).

Vargas retorna à presidência em 1951, em um contexto diferente do de sua primeira gestão, em que o poder de barganha do Brasil em relação aos Estados Unidos estava bastante reduzido. Internamente, o país passava por mudanças sociopolíticas (incremento da urbanização e da industrialização, afirmação de uma burguesia nacional, de setores médios urbanos e de uma jovem classe operária) que geravam novas demandas (VIZENTINI, 2003). Internacionalmente, o contexto era de constante preocupação por parte dos norte-americanos com a expansão do comunismo. Diante deste cenário, o Brasil buscou fazer uso da “ameaça comunista” para angariar recursos para seu desenvolvimento (BUENO, 2012)<sup>35</sup>.

Diante de um contexto interno marcado por novas demandas e do temor norte-americano do avanço comunista, o governo brasileiro buscou cooperação econômica com os Estados Unidos. O Brasil tenta, então, uma *barganha nacionalista* pela qual apoia os norte-americanos política e estrategicamente na Guerra Fria em troca de ajuda econômica (VIZENTINI, 2003). É nesta conjuntura, que é criada, em dezembro de 1950, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o desenvolvimento econômico<sup>36</sup> e o acordo militar, em 1952, pelo qual os Estados Unidos ficavam responsáveis pelo fornecimento de armas,

---

<sup>34</sup> O conceito “autonomia na dependência” é de Moura (1980) e corresponde ao momento da perda de poder de barganha do Brasil em razão de fatores estruturais e conjunturais, ou seja, a partir do abandono da chamada equidistância pragmática, o Brasil passa a colaborar com os Estados Unidos mas ainda tentando obter alguma vantagem daquela relação.

<sup>35</sup> O argumento era o de que a revolução (*agressão interna*) era “a principal ameaça que pairava sobre os países latino-americanos, e propugnou pela urgente elevação do nível de vida dos povos do continente como o caminho mais adequado para preveni-la e evitá-la” (BANDEIRA, 2011, p.44).

<sup>36</sup> “Instalada no Rio de Janeiro em 19 de julho de 1951, a Comissão integrou técnicos e economistas dos dois países e ficou encarregada de formular projetos para serem submetidos à apreciação de instituições financeiras, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco de Exportação e Importação. (...). A Comissão, do ponto de vista técnico, apresentou resultados positivos. Estudos por ela elaborados foram, inclusive, incorporados, mais tarde, ao plano de metas de Juscelino Kubitschek. Não apresentou, todavia, os mesmos resultados se vista como instrumento político destinado a melhorar as relações bilaterais, como era, aliás, objetivo dos Estados Unidos” (BUENO, 2012, p.299-300).

financiamento e treinamento dos países, em caso de agressão externa, enquanto que ao Brasil caberia o fornecimento de matérias-primas estratégicas<sup>37</sup>. O acordo militar gerou polêmica no Congresso brasileiro, pois havia setores desfavoráveis à política externa de Vargas o que refletiu em outros setores da sociedade brasileira, já que a dicotomia nacionalismo x alinhamento passou a ser discutida de maneira mais ampla. Um dos temas que gerou polêmica interna foi a questão petrolífera que dividia opiniões entre “nacionalistas” e “entreguistas” no que se refere à “participação do capital estrangeiro num programa de pesquisa, prospecção, produção, refinamento e distribuição do petróleo<sup>38</sup>” (VIZENTINI, 2004, p.60). Portanto, o presidente tinha o desafio de conciliar interesses de diversos setores: governo norte-americano, militares brasileiros, bases de apoio político-partidárias e opinião pública (HIRST, 1996).

Apesar da aproximação com os Estados Unidos houve, no segundo governo Vargas, uma tentativa de diversificar a agenda externa brasileira, como uma forma de diminuir a assimetria existente na relação com aquele país (HIRST, 1996). Neste sentido, ocorreu uma aproximação com os países subdesenvolvidos, vista também como pretensão de “uma maior projeção internacional do Brasil e abertura de novos horizontes econômicos para o país” (HIRST, 1996, p.219). É neste período, inclusive, que os primeiros elementos de política externa para a África surgem, dentro da perspectiva brasileira de expansão de seu processo industrial<sup>39</sup> (SARAIVA, J.F.S.,2010).

No que tange à América Latina, a forte presença dos Estados Unidos, somada à instabilidade política dificultava a relação entre os países da região. Hirst (2006) lembra que, além disso, este era um momento onde as relações entre Brasil e Argentina ainda eram marcadas por um clima de rivalidade.

As relações entre Brasil e Estados Unidos se tornam ainda mais complicadas com a eleição do republicano Eisenhower, em 1953. Sua política foi marcada por um conservadorismo extremado, pelo anticomunismo e pela aversão ao nacionalismo, principalmente na América Latina. Tal postura dificultou a barganha nacionalista de Vargas. No plano interno, cada vez mais o governo perdia apoio e sofria com pressões populares.

---

<sup>37</sup> Segundo Bueno (2012), “O acordo militar e as discussões que a eventual participação do Brasil na Guerra da Coreia deu lugar foram, inclusive, associados ao processo de perda de sustentação do governo Vargas” (BUENO, 2012, p.302).

<sup>38</sup> Importante discussão em relação à polêmica envolvendo a questão do petróleo foi feita por Hélio Jaguaribe em seu livro *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

<sup>39</sup> Segundo Saraiva (2010), tal afirmação fundamenta-se na análise de documentos diplomáticos e relatórios econômicos, bem como documentos parlamentares.

Exemplos disso foram a campanha “O petróleo é nosso<sup>40</sup>” contra o projeto da Petrobrás e uma grande greve de operários (maior base de apoio do governo varguista) (VIZENTINI, 2004). Diante das fortes pressões, Vargas é levado ao suicídio em 24 de Agosto de 1954, deixando uma carta testamento onde ficava clara sua acusação aos interesses estrangeiros e sua defesa pelas classes populares.

Portanto, o governo Vargas foi um período muito importante na história da política externa brasileira com a introdução de dois conceitos fundamentais: a autonomia e o desenvolvimento. Tais elementos tornaram-se importantes graças à mudança de percepção da identidade brasileira pelos *policy makers*, isto é, a compreensão de que o Brasil era um país subdesenvolvido e, para que pudesse atingir um novo status no cenário internacional era preciso promover o desenvolvimento nacional. É diante desta percepção que Vargas adota a equidistância pragmática, em seu primeiro governo, e a barganha nacionalista no seu segundo período de gestão, imprimindo conteúdo pragmático às relações com os Estados Unidos.

## **2.4 O universalismo e a autonomia na política externa brasileira**

### **2.4.1 A Política Externa Independente (PEI)**

A universalização da política externa brasileira ocorre principalmente a partir da década de 1960, com a Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros e João Goulart, período em que o Brasil volta sua atenção para o então chamado Terceiro Mundo<sup>41</sup>. O contexto em que se desenvolve é ainda o da Guerra Fria, mas com uma mudança de postura do Brasil em relação ao alinhamento com os Estados Unidos. Além da universalização das relações internacionais do Brasil, houve a defesa da autodeterminação dos povos e da não intervenção e a busca de maior autonomia, conceitos que, ainda hoje, fazem parte das diretrizes da política externa brasileira. Neste sentido, o Brasil passa a se identificar ainda mais com os países em desenvolvimento, incorporando em suas relações exteriores a América do Sul bem como o continente africano e asiático. Tal mudança foi possível principalmente, em razão da conjuntura mundial marcada pelo temor dos Estados Unidos em relação à

---

<sup>40</sup> O Objetivo do movimento era defender o monopólio estatal do petróleo e surgiu pelo temor de alguns setores em relação ao estabelecimento de acordos com empresas internacionais para a obtenção dos recursos necessários à exploração do petróleo (CARVALHO JR, 2005).

<sup>41</sup> Terceiro Mundo é aqui utilizado para se referir aos países em desenvolvimento. Ainda que os países da América do Sul se enquadrem nesta categoria, devido a fins metodológicos e aos objetivos desta pesquisa, optou-se por analisar as relações do Brasil com seus vizinhos em seção separada.

Revolução Cubana e pelos movimentos de descolonização, além de uma mudança de percepção do conceito de soberania por parte de Jânio Quadros.

Segundo Quintaneiro (1988), ao contrário do usual, Jânio Quadros não fazia uma relação direta entre falta de autonomia política e dependência econômica dos países subdesenvolvidos. Para o então presidente, as condições econômicas desfavoráveis poderiam ser alteradas mediante o correto uso da política em nível internacional, daí o fortalecimento do conceito de soberania política. Neste sentido, é possível compreender a mudança no relacionamento com os Estados Unidos e a aproximação com os países subdesenvolvidos, principalmente os latino-americanos e africanos.

Para alguns autores como Fonseca Jr. (2004),<sup>42</sup> a PEI é interpretada como um momento de ruptura na política externa brasileira, tendo em vista os elementos inovadores que apresentou. Porém, ainda que tenha sido inovadora, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, não parece ser correto falar em ruptura já que muitos de seus elementos já começaram a se desenvolver a partir do segundo governo Vargas. Para Mariano (2007), embora a PEI tenha tido caráter inovador, reforçava princípios já presentes na política externa brasileira como o da não intervenção, a autodeterminação dos povos, a igualdade jurídica das ações e a solução pacífica de conflitos. Neste mesmo sentido, aponta Bandeira ao afirmar que a política de Jânio Quadros, em continuidade com uma linha de política externa “insinuada na administração de Vargas (1951-1954) e depois esboçada pelo governo Kubitscheck” (BANDEIRA, 2011, p.88) foi caracterizada pela independência e não subordinação aos Estados Unidos. Araujo (1996) complementa argumentando que a essência da política externa de Jânio Quadros é a mesma de JK, mas com mudanças no estilo, na retórica e nas bases de sustentação.

Os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos ficaram evidentes no momento em que o Brasil se negou a apoiar os Estados Unidos, quando planejavam tomar uma atitude armada contra o regime cubano (BUENO, 2012). Porém, tal postura não rompera as relações brasileiras com os Estados Unidos, pois, ao Jânio obter resultados satisfatórios com seu programa de estabilização monetária, novamente o Brasil passou a receber recursos norte-americanos, demonstrando que a essência das relações do Brasil com aquele país era econômica e financeira<sup>43</sup> (BANDEIRA, 2011).

---

<sup>42</sup> Altemani de Oliveira (2005) também afirma que a PEI representou uma “ruptura no processo de definição da política externa brasileira” (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005, p.74) cujo objetivo seria deslocar o eixo da PEB dos Estados Unidos para uma inserção mais internacional.

<sup>43</sup> Exemplo disso foi o lançamento da Aliança para o Progresso, que é interpretada por muitos autores como uma resposta à OPA de JK e que previu o envio de 20 bilhões de dólares que seriam utilizados em programas de

O conteúdo pragmático da PEI pode ser notado, por exemplo, quando se fala no objetivo de expandir o mercado externo brasileiro. Como bem coloca Altemani de Oliveira (2005, p.92) “Com o crescimento industrial observado no Governo Kubitscheck acreditava-se na necessidade de abertura de novos mercados que pudessem consumir as produções superiores às necessidades internas” (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005, p.92). Daí a preocupação de Quadros em aproximar o país não apenas politicamente, mas também economicamente de outros, independente de suas ideologias.

Neste sentido, o Brasil buscou reatar as relações diplomáticas com a União Soviética – interrompidas em 1947 – e estabelecer novas relações comerciais com o Extremo Oriente e Ásia, principalmente Japão, China, Indonésia, Índia e Ceilão. Inclusive, uma missão comercial foi enviada à China, em razão da percepção do peso que aquele país tinha no sistema internacional (BUENO, 2011).

Em relação à África, ainda que algum interesse tenha existido no governo Vargas, é durante a PEI que se desenvolve a tradicional política externa para aquele continente, no bojo do desejo de estimular o desenvolvimento econômico nacional do Brasil. Prova da maior aproximação é o grande número de missões diplomáticas enviadas pelo Itamaraty e a instalação das primeiras embaixadas (SARAIVA, J.F.S.,2010). Além disso, o Brasil ensaia uma postura de não apoio a Portugal em suas posições na ONU relativas à independência de suas colônias africanas. De acordo com Jânio, a postura brasileira assumida pelo Brasil na ONU era “uma equivocada posição” (*apud* BUENO, 2011, p.337) que deveria ser mudada. Dentro dessa perspectiva, o Brasil deveria ser o “elo de ligação entre a África e o Ocidente” (BUENO, 2011, p.337). Arinos, Ministro das Relações Exteriores, por sua vez, afirmava que “ao Brasil – pelas suas características étnicas e culturais - estava reservado papel de destaque no mundo afro-asiático, integrado por nações subdesenvolvidas” (*apud* BUENO, 2012, p.342).

Importante destacar que, em 1961, é formado no Itamaraty um Grupo de Trabalho para a África com o objetivo de reportar os resultados das missões diplomáticas e consulados, bem como elaborar propostas para o desenvolvimento das relações econômicas, comerciais e culturais entre o Brasil e aquele continente. Assim, Quadros aprova um programa para a África que previa a criação de bolsas de estudos a estudantes africanos e acordos culturais (BUENO, 2011; RODRIGUES, 1964). No plano econômico, foi criada, em 1961, a

---

desenvolvimento para a América Latina (BUENO, 2012). A Aliança era um programa de apoio que envolvia assistência técnica e financeira dos Estados Unidos voltados para as áreas de saúde, higiene, educação, moradia e colonização de terras (BANDEIRA, 2011).

Organização Internacional do Café que servia como um mecanismo de consulta entre o Brasil e os países africanos objetivando fortalecer o setor agrícola de suas economias (RODRIGUES, 1964). Porém, no plano concreto, Bueno (2011) afirma que a política externa de Quadros para a África acabou ficando restrita aos votos de abstenção na ONU em relação às questões angolana e cubana.

Já no governo de João Goulart, San Tiago Dantas<sup>44</sup> estabelece quais seriam as principais diretrizes da PEI:

“a) contribuição à preservação da paz, por meio da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole” (BUENO, 2012, p.351-352).

Segundo Amado (1996), a PEI era para Dantas um instrumento de renovação e impulso ao desenvolvimento do Brasil e tal desenvolvimento era para o chanceler sinônimo de emancipação tanto externa – pelo fato de o país não ter que ficar preso a um único centro de decisão – e interno – na medida em que transforma a estrutura social, possibilitando maior igualdade. A esta emancipação estavam ainda ligados os princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos e o anticolonialismo. Tais princípios ficaram evidentes mais uma vez na postura brasileira em relação a Cuba quando se colocou contrário à proposta de isolamento cubano.

No que tange à questão angolana, o Brasil manteve uma postura dual de reforço da amizade com Portugal e de apoio à independência de sua ex-colônia. Segundo Bueno (2011), os laços com a antiga metrópole não permitiam ao Brasil tomar uma atitude mais enérgica em relação à questão.

Assim, pode-se afirmar que a universalização da política externa brasileira deu-se por motivações tanto econômicas quanto de ordem subjetiva. Araujo (1996, p.262), por exemplo, atribui às afirmações do período de que o Brasil era “livre de compromissos anacrônicos”, buscando uma política externa “mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico, à igualdade das raças, à autodeterminação dos povos e a sua

---

<sup>44</sup> Bueno (2012) afirma que a PEI, não foi, contudo, um projeto, mas fruto de um processo que se desenvolveu tendo como base as ideias nacional-desenvolvimentistas e populistas do período. De qualquer forma, é inegável a influência das ideias e ações de Afonso Arinos de Melo Franco, chanceler de Jânio Quadros e, principalmente, de San Tiago Dantas, chanceler de João Goulart durante o período parlamentarista.

tolerância e cooperação mútuas” a uma posição ideológica Ocidental do Brasil, mas a qual era condicionada por interesses legítimos de realizar o desenvolvimento e vencer a pobreza, ou seja, interesses de ordem material.

#### **2.4.2 O Pragmatismo Responsável (PR)**

Antes de passarmos para a análise do Pragmatismo Responsável, cabe, aqui, fazermos um parêntese para retomarmos o governo Médici (1969-1974) momento em que houve alguma aproximação com os países do Terceiro Mundo motivada por interesses econômicos (MELLO, 2000). Altamani de Oliveira (2005), explica que o modelo de industrialização brasileiro ocasionou no aumento da dívida externa do país. Deste modo, o país precisava aumentar suas exportações para conseguir se inserir novamente dentro do sistema capitalista. Contudo, os países industrializados haviam ampliado as medidas protecionistas o que levou o Brasil a buscar novos mercados, priorizando a cooperação Sul-Sul. Neste sentido, o governo firmou acordos comerciais com países da América Central, África Ocidental além da abertura de embaixadas no Iraque e na Arábia Saudita (BANDEIRA, 2011).

No que tange às relações com a África, elas passam a ganhar maior importância a partir de 1969, sendo reforçadas nas administrações de Geisel e Figueiredo e permanecendo como elemento importante até 1985. Ao final de 1972 e em 1973, o Ministro das Relações Exteriores, Gibson Barbosa, realizou viagens à África que resultaram em acordos nas áreas de cooperação técnica, científica e cultural, bem como negócios realizados pelas delegações comerciais (CERVO, 2011). É também a partir de 1973 que o Brasil deixa de seguir Portugal nas votações na ONU.

“The Foreign Minister of Brazil, Gibson Barbosa and his visit to nine countries in Black Africa (1972) was the most evident demonstration of the official efforts to reach Africa and symbolized the reactivation of Brazilian Diplomacy towards it and the goals to readapt the African continent into Brazilian markets. At the same time, the African policy had its own function in the conservative project of modernization of military governments considering national development and the growth of Brazil’s autonomous role in the international system” (SARAIVA, J.F.S., 2010, p.175).

No entanto, Cervo (2011), ressalta que o Brasil não possuía infraestrutura adequada para colocar em prática as demandas por serviços, divulgação turística, cultura e comercial gerada pelos acordos de cooperação.

O governo Geisel (1974-1979) juntamente com seu chanceler Azeredo da Silveira recupera e aprofunda os princípios da Política Externa Independente de Jânio Quadros e João

Goulart, isto é, do universalismo e da autonomia. Assim, há uma retomada das relações com os países do chamado Terceiro Mundo, principalmente com os países africanos e latino-americanos, sem influência ideológica<sup>45</sup> e em termos mais cooperativos do que ocorrera nos governos anteriores. Essa nova orientação foi acompanhada por uma abertura democrática gradativa, pois assim devia ser para que a transição ocorresse de forma segura. É o período, portanto, do Pragmatismo Ecumênico e Responsável e da abertura democrática “lenta, gradual e segura” (SOUTO MAIOR, 1996, p.341).

Em razão da semelhança de princípios é comum, na literatura, a comparação entre a Política Externa Independente (PEI) e o Pragmatismo Responsável (PR). Na definição de Fonseca Jr. (1996, p.301) “(...) a hipótese (...) é a de que se confirma a existência de continuidades marcantes – e também de diferenças significativas – nas formulações doutrinárias da política externa independente e do pragmatismo. Há, em suma, uma continuidade matizada”.

Também é recorrente a afirmação de que somente com o Pragmatismo Responsável os princípios da PEI teriam sido efetivamente colocados em prática, como para Mariano (2007) que afirma que o paradigma *globalista* que caracterizou os dois períodos apenas teria encontrado condições reais de implementação durante o governo de Geisel. O contexto doméstico e internacional teria permitido o exercício de uma postura mais autonomista por parte do Brasil (CAMPOS DE MELLO, 2000), como bem resumiu Pinheiro (2004)

“O Milagre Econômico chegava ao fim e com isso surgia a possibilidade de uma considerável baixa na média anual de crescimento. Como agravante, a primeira crise do petróleo em decorrência da decisão dos países da Opep de quadruplicar o preço do barril de óleo – de US\$3 para cerca de US\$12 – atingia profundamente a economia nacional dependente que era em cerca de 80% de petróleo importado. Além disso, o sistema financeiro de Bretton Woods entrara em colapso em 1971, pondo fim à paridade do dólar com o euro e levando a desvalorizações sucessivas da moeda norte-americana. No entanto, graças à manutenção da alta liquidez no mercado financeiro internacional, foi possível manter o ritmo de crescimento interno, requisito essencial de legitimação do regime. Em contrapartida a dívida externa aumentou de 12,5 bilhões para 45 bilhões de dólares entre 1974 e 1979, aprofundando a vulnerabilidade externa da economia brasileira” (PINHEIRO, 2004, p.44)

---

<sup>45</sup> A ideia de que a política agora não era balizada por questões ideológicas significa que as relações buscadas pelo Brasil teriam agora motivações mais pragmáticas ao contrário do que ocorrera principalmente no governo de Castello Branco Como coloca Fonseca Jr. (2004), a política externa de Geisel era norteada por razões pragmáticas, “o adjetivo “responsável” foi acrescentado, como uma espécie de qualificação ética” (FONSECA JR., 2004, p.321) enquanto que o ecumênico estava relacionado à universalidade das relações, sem amarras ideológicas.

Para a autora, estes fatores somados com a multipolaridade econômica, o afrouxamento nas relações entre EUA e URSS e a verticalização da indústria (isto é, a empresa produz internamente o máximo de itens usados em seu processo produtivo), possibilitaram a exportação de produtos manufaturados e fizeram com que o Brasil buscasse novas parcerias, daí a aproximação com os países africanos e asiáticos, bem como com a URSS. É também neste período que o Brasil reata suas relações com a República Popular da China (sendo que em 1978 é assinado o primeiro acordo comercial com esse país) e intensifica suas relações com os países árabes (CERVO, 2011).

Em relação à África, há uma nova atitude de não mais apoiar a colonização portuguesa do continente. Neste sentido, um exemplo elucidativo foi a adoção pelo Brasil de uma postura contrária a dos países ocidentais quando de seu apoio ao MPLA (Movimento para Libertação de Angola). Além disso, o Brasil reconhece a independência de outros países (Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe) e expande os contatos com a África Negra, firmando novos acordos (CERVO, 2011). Segundo Sombra Saraiva (2010), as motivações e razões que explicam a nova política Brasileira para a África podem ser quatro: a manutenção do projeto nacional-desenvolvimentista; o pragmatismo comercial e econômico (a África passa a ser integrada na política de fornecimento de petróleo para o Brasil); manutenção da influência brasileira no Atlântico Sul via política africana; e a construção de novos laços com os países de língua portuguesa sem se vincular com a comunidade luso-brasileira.

A imagem que o Brasil passa a ter de si mesmo também é mais realista. Embora não tenha sido abandonada pela ESG a ideia de que o país era uma “potência regional de primeira grandeza”, havia o reconhecimento de sua condição de subdesenvolvimento e de seu papel marginal nas questões mais importantes do sistema internacional (FONSECA JR., 2004).

Nesse sentido, como afirma Lafer (2004), havia uma afinidade entre os argumentos e proposições diplomática da PEI e do PR em razão da percepção semelhante da identidade internacional brasileira e do papel do “nacionalismo de fins”. A identidade, segundo o esquema de Fonseca Jr. (2004), caracterizou-se nos dois momentos pelo modelo “ocidental autônomo”, isto é, o país buscou desenhar uma identidade internacional própria, porém houve também o reconhecimento de sua condição de país em desenvolvimento, mas com a percepção de suas potencialidades em adquirir novo *status* internacional. Quanto ao “nacionalismo de fins” buscou-se, nos dois casos, o exercício de uma política externa que angariasse recursos para o desenvolvimento econômico e social do país.

### 2.4.3 Autonomia e universalismo brasileiros a partir da década de 1980

A década de 1980, como já discutido foi marcada por uma série de mudanças no sistema internacional, que levou países como o Brasil, a alterarem seus modelos de inserção internacional levando-o a uma atuação em conjunto com os demais países terceiro-mundistas na tentativa de conseguir atingir o *status* de nação desenvolvida. Neste sentido, a aproximação com os países do Terceiro Mundo também objetivava conseguir novos mercados em razão da necessidade de captação de divisas o que intensificou a expansão econômica para países da América Latina, África e Oriente Médio (BANDEIRA, 2011).

“The expansion of trade involving Brazil, Africa, the Middle East and Latin America was one of the most important changes happening in the field of foreign economic affairs in the 1970’s and part of the 1980’s. Brazilian exports to third world countries increased from 12% in 1967 to 26% eleven years later. In 1981, for instance, Brazil sold 52% of its manufactured exports to the Third World against 46% sold to Northern industrialized countries” (SARAIVA, J.F.S., 2010, p.176).

Em relação à África, o Brasil ampliou seus laços políticos, econômicos e culturais, embora os resultados tenham sido limitados em razão da guerra na África Austral. A África representava para o Brasil mercado importante de consumo de seus produtos exportados (diante das dificuldades de exportação impostas pelos países industrializados). Por outro lado, o Brasil representava para a África nova fonte de bens e serviços e menor dependência das ex-metrópoles. A cooperação com o Oriente Médio também foi intensificada ainda que tenha sido restringida pela guerra Irã-Iraque. No que tange à China, houve aumento do comércio e projetos conjuntos na área nuclear, de satélites e de tecnologia (VIZENTINI, 2003).

Quando Itamar Fraco assume o poder, em 1992, em razão do *impeachment* de Collor, a situação interna do país era bastante complexa, assim como a externa, pois o país sofria com as pressões dos Estados Unidos para que as reformas econômicas de cunho liberal prosseguissem (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). De qualquer forma, Itamar mantém compromissos assumidos por Collor na tentativa de recuperar a confiança da comunidade internacional (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005). Assim, ainda que a política externa tenha se guiado pela *autonomia pela participação* também puderam ser notados elementos da *autonomia pela diversificação*<sup>46</sup> – que predominaria no governo Lula - em razão do interesse na diversificação das relações com destaque para o maior interesse pela África e por Cuba.

<sup>46</sup> A autonomia pela diversificação pressupõe, dentre outros elementos, a formação de alianças Sul-Sul, com parceiros não tradicionais como China, África, Oriente Médio, etc. Este conceito será retomado no capítulo que trata da política externa do governo Lula.

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, ganha destaque o conceito de *global player*, isto é, a ideia de que o Brasil seria um ator com capacidade de influência no cenário global. Condizente com esta imagem, o país também aproxima-se de países das mais diversas regiões. Firmou um acordo-quadro entre Mercosul e África do Sul (porém, o aprofundamento da integração foi dificultado por constrangimentos de ordem econômica e não complementaridade de sistemas) e institucionalizou as negociações com a Ásia, via criação do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste. Também se aproximou de países intermediários como China, Índia e África do Sul. Importantes ainda foram as negociações relativas à ALCA, o acordo de livre comércio firmado com a União Europeia e o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações <sup>47</sup>(ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005; VIGEVANI; FERNANDES DE OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Quanto aos Estados Unidos, buscou-se uma melhoria nas relações, com destaque para a assinatura brasileira do TNP em 1998.

Portanto, a partir da década de 1980 – com exceção do período Collor - reforça-se a percepção do Brasil enquanto país com interesses globais e que, portanto, não poderia fechar-se a uma única parceria. Deste modo, busca-se garantir sua autonomia permitindo, assim, o exercício de seu universalismo. Esta autocompreensão, somada à visão de mundo do período, teria reflexos, inclusive, na forma como o Brasil relacionou-se com seus vizinhos, como poderá ser verificado nas seções que seguem.

## **2.5 O Brasil e sua vizinhança: a integração regional na política externa brasileira**

### **2.5.1 Ensaio de aproximação com a região**

A relação do Brasil com seus vizinhos é marcada por elementos de desconfiança. Uma das explicações é a própria formação do Estado Nacional que, mesmo após sua independência permaneceu monárquico, ao contrário das ex-colônias espanholas que logo se constituíram como Repúblicas. Outro elemento seria a dimensão continental do país e sua autoimagem de país “com destino de grandeza” aos quais se acrescenta à disputa pela hegemonia da região do Prata.

Como bem apontam Vigevani e Ramanzini Jr

“As ideias brasileiras a respeito da integração regional são influenciadas pela dimensão continental do país e pela aspiração por um papel de destaque no cenário

---

<sup>47</sup> Os temas relativos à integração regional serão melhor trabalhados na seção seguinte.

internacional, estimuladas, por sua vez, pela própria história e pela formação do Estado e do território. Algumas dessas ideias, junto às rivalidades seculares na bacia do Prata, inclusive no século XX, não fortaleceram a perspectiva da integração e, ao longo do tempo, por conta de fatores internos e externos, houve significativa mudança na maneira como se vê o tema da integração regional” (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010b, p.437-438).

No início do período republicano, o Barão do Rio Branco tentou desvencilhar a imagem de “diferente” do Brasil e integrá-la à América do Sul – juntamente com os Estados Unidos - ao discurso diplomático brasileiro, além de evocar uma maior solidariedade entre os povos americanos com base no movimento pan-americanista (PINHEIRO, 2004, p.16). Porém, o discurso favorável aos Estados Unidos e à América do Sul ia ao encontro dos três principais objetivos do país naquele momento: “a definição das fronteiras, o aumento do prestígio internacional do país e a afirmação da liderança brasileira na América do Sul.” (BURNS, 1966, p.204 *apud* SANTOS, 2005, p.4).

No entanto, como bem lembra Pinheiro (2004), apesar de os ideais do pan-americanismo estarem em voga, o início da república foi marcado por um clima de rivalidade entre Brasil e Argentina, com momentos de maior ou menor tensão. Os demais países do Cone Sul, por sua vez, pendiam para um ou outro lado, de acordo com seus interesses, criando uma espécie de “concerto latino-americano<sup>48</sup>”. (PINHEIRO, 2004).

Consciente do temor das vizinhas ex-colônias hispânicas, Rio Branco buscou aproximar-se dos três maiores países da América do Sul, propondo uma aliança que ficou conhecida como Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) o qual, todavia, não foi concretizado em sua gestão<sup>49</sup> (BUENO, 2012, p.210-211). Segundo Conduru (1998, p.60), “a rivalidade pela liderança regional superou a vontade de conciliação” de modo que as negociações referentes ao projeto de se obter um “tratado de cordial inteligência” foram abandonadas em 1909.

Após a Segunda Guerra Mundial, diante da frustração brasileira em relação aos Estados Unidos, há maior aproximação com os vizinhos latino-americanos, principalmente no campo econômico. Segundo Santos (2005), a diplomacia brasileira passa, então, a incorporar em seu discurso conceitos como o de países menos desenvolvidos e economias subdesenvolvidas quebrando a tradição presente no Império de olhar os vizinhos como o “outro”.

---

<sup>48</sup> A autora faz alusão ao Concerto Europeu (1815-1914) durante o qual reinou o equilíbrio de poder entre as potências europeias daquele período.

<sup>49</sup> O Pacto que recebeu o nome de “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais” é assinado apenas em 1915. A gestão de Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores começa em 1902 e se encerra 1912 com sua morte.

O mesmo descontentamento ocorreria já no governo Kubistchek, a partir de 1968, em razão do não apoio norte-americano ao Projeto de Metas que, somado a outros fatores (crise do Plano de Metas, criação da Comunidade Econômica Europeia, reeleição de Eisenhower, pressões do Fundo Monetário Internacional) levaria a uma aproximação com os países da América Latina via lançamento, em 1958 da OPA (Operação Pan-Americana). (VIZENTINI, 2003).

#### A OPA

“era uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados” (BUENO, 2012, p.311).

O lançamento da OPA pelo governo brasileiro ocorre no contexto da Revolução Cubana de modo que o argumento de que países com problemas socioeconômicos eram terrenos férteis para a eclosão da revolução, passou a gerar preocupações reais nos Estados Unidos, que tiveram que repensar sua política externa para os países latino-americanos. Portanto, a postura norte-americana somente se alteraria com a eclosão da Revolução Cubana e do conseqüente temor de que ela pudesse se espalhar para o resto do continente<sup>50</sup>.

Poder-se-ia interpretar a OPA como o início de um processo de integração entre os países sul-americanos, ideia que é refutada por Vizentini (2004) que afirma que ela fora usada muito mais como uma forma de barganha do que como instrumento de integração latino-americana. Porém, mesmo que a OPA não possa ser pensada como ferramenta de integração regional (ideia com a qual concordamos) é inegável sua importância enquanto elemento diferenciador da *relação especial* que havia até então com os Estados Unidos e de início da

<sup>50</sup> Quintaneiro (1988) afirma que o período entre 1958 e 1960 foi um ensaio da Política Externa Independente, tendo sido a OPA a forma pela qual o Brasil reivindicou maior autonomia política aos países latino-americanos. No entanto, para a autora, a Revolução Cubana foi apenas a força catalisadora mais importante do movimento em torno do combate ao comunismo internacional, não sua fonte inspiradora, tendo em vista que a OPA já relacionava a instabilidade política do subdesenvolvimento ao risco de subversão da ordem capitalista. Vizentini (2004) argumenta neste mesmo sentido afirmando que a OPA fora “uma iniciativa multilateral que apontava para a emergência de uma nova fase na política externa brasileira, que atingiria seu apogeu com a Política Externa Independente” (VIZENTINI, 2004, p.89).

<sup>51</sup> A OPA é também apontada por Altemani de Oliveira (2005) como responsável pela reintrodução do multilateralismo na política externa brasileira e, podendo ser considerada, segundo ele, como um marco por ser caracterizada pela diversificação de parcerias. Contudo, ela restringiu-se ao continente, não levando em consideração a situação de subdesenvolvimento que se encontravam outras regiões como a África, por exemplo. Rodrigues (1964) assinala a “estreiteza” da OPA e a indiferença de Kubitschek frente aos problemas africanos, caracterizando como fracasso de sua política externa “a unilateralidade de sua visão regionalista” (RODRIGUES, 1964, p.315).

construção de uma nova identidade brasileira. Ainda que muito próximos aos Estados Unidos, começa a haver maior identificação do Brasil com os países em desenvolvimento.

No período da Política Externa Independente, diante da mudança de percepção e da necessidade de maior autonomia – que poderia ser conseguida mediante alianças com os países em desenvolvimento - ocorre uma melhoria nas relações com a Argentina com avanços significativos, como a assinatura de um acordo cultural, duas declarações (econômica e política) e o Convênio de Amizade e Consulta que previa um sistema de consultas recíprocas. (BUENO, 2012.). Os acordos foram firmados durante o encontro entre Jânio e Frondizi que ficou conhecido como “Encontro da Uruguaiana”.

Em 1961, já no governo Goulart, nova declaração é assinada entre os dois países onde reafirmavam os princípios de Uruguaiana. San Tiago Dantas, inclusive, chegou a afirmar que a economia brasileira e argentina eram complementares e o que poderia levá-los à integração. Contudo, com a saída de Frondizi do governo argentino em 1962, o princípio da integração foi minado.

Importante destacar que ainda que não tenha sido possível uma integração com a Argentina, como fora mencionado, já se percebia (e se falava) da complementaridade das economias dos dois países, o que já pode ser considerado como um avanço para um período em que a rivalidade ainda não havia sido superada. Além disso, não se pode esquecer que foi em 1960 criada a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) no bojo das teorias da dependência da CEPAL.

Durante o governo Médici, além do apoio a governos militares de direita em países como Bolívia, Uruguai e Chile houve assinatura de acordos comerciais com aqueles países (BANDEIRA, 2011)<sup>52</sup>. Quanto à Argentina, ainda que tenha se tornado o terceiro importador do Brasil e o primeiro em manufaturados, havia um clima de desconfiança em relação ao nosso país que levava a Argentina a obstar a integração. O Brasil, por sua vez, também adotou uma postura contrária à criação de um Mercado Comum buscando reforçar a Alalc para expandir suas exportações de manufaturados (CERVO, 2012). A finalidade era manter a autonomia necessária para colocar em prática os objetivos da “Diplomacia para a Prosperidade” e, ao mesmo tempo, ampliar o mercado para a exportação de seus produtos.

---

<sup>52</sup> Cervo descreve alguns dos projetos regionais com os quais o Brasil cooperou “(...) encaminharam-se inúmeros projetos de ligação rodoviária e ferroviária, construção de pontes e ampliação de outros meios de transporte e comunicações com todos os países vizinhos. O Brasil passou a fornecer crédito a suas exportações. Foram, por fim, elaborados os grandes projetos de cooperação com o Paraguai (hidrelétrica de Itaipu, pelo tratado de 1973), a Bolívia (compra do gás e complementação industrial, pela Ata de Cooperação de 1973), a Colômbia (estudos para a binacional do carvão, 1973), o Uruguai (projetos de desenvolvimento das bacias da lagoa Mirim e do rio Jaguarão)” (CERVO, 2012, p.447).

Porém, é no governo Geisel que a região passa a ser vista como estratégica tendo em vista a concepção do “nacionalismo de fins” e a ideia de que o Brasil tinha condições de se tornar uma grande potência. A América Latina seria, portanto, “a base a partir da qual [o Brasil] se projetaria internacionalmente” (SOUTO MAIOR, 1996, p.339) em seu ideal de se auto-afirmar, isto é, de traçar seu próprio caminho sem “amarras ideológicas”. É na América Latina, “onde o Brasil negava ter qualquer aspiração hegemônica, mas onde declaradamente pretendia desempenhar um papel protagônico” (SOUTO MAIOR, 1996, p.339). Assim, embora priorizando a região, o Brasil não perdia de vista o cenário mundial, não restringindo suas ações ao seu entorno. Havia a percepção de que, embora o Brasil fosse um país em desenvolvimento, condições existiam para que se projetasse no sistema internacional, não podendo, portanto, ficar restrito à arena regional (SOUTO MAIOR, 1996, p.339).

No entanto, não houve uma ruptura com a tradicional conduta da diplomacia brasileira para região, permanecendo a preocupação com o equilíbrio na bacia do Prata, a negociação dos litígios lindeiros e o receio quanto à formação de blocos sub-regionais que fossem confrontantes. (SOUTO MAIOR, 1996) Neste sentido, Geisel buscou solucionar o problema motivado pela assinatura do Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai que gerou reação negativa da Argentina. No entanto, a questão seria solucionada apenas em 1979, durante o governo Figueiredo. Ademais, paralelamente, o Brasil buscava assinar acordos<sup>53</sup> com os demais países da região na tentativa de manter uma relação de equilíbrio.

Pinheiro (2004) aponta alguns dos principais fatores que teriam levado a uma melhoria nas relações com os países da região: “a percepção de um forte isolamento do país em virtude de uma paulatina revisão das políticas externas de diversas repúblicas latino-americanas em relação aos Estados Unidos; a necessidade de diversificar os mercados para os produtos industrializados brasileiros; e a premência em se buscar novos fornecedores de energia” (PINHEIRO, 2004, p.46). Cabe ainda ressaltar, que estas ações regionais também iam ao encontro de objetivos mais amplos do governo: “(...) a política internacional do governo Geisel (...) via no estreitamento dos laços com os demais países latino-americanos, e

---

<sup>53</sup> Souto Maior (1996) cita os exemplos do Tratado de Amizade Cooperação e Comércio entre o Uruguai e o Brasil, em 1975, e um acordo firmado com a Bolívia pelo qual o Brasil se comprometia a comprar gás daquele país e a construir um polo industrial em Santa Cruz. Porém, o autor ressalta que os objetivos econômicos deste tratado não se concretizaram. Importante também fora a assinatura do Tratado de Cooperação Econômica, em 1978, cujo objetivo era aproximar o Brasil, político e “fisicamente” dos países amazônicos e que também estava relacionado aos interesses brasileiros nos recursos energéticos de seus vizinhos, lembrando que esta década foi marcada pela primeira crise do petróleo.

particularmente com os vizinhos sul-americanos, um elemento de suas aspirações de projeção mundial” (SOUTO MAIOR, 1996, p.348).

Assim, embora tenha havido o reconhecimento da condição brasileira de país subdesenvolvido, a imagem de país com um destino promissor permaneceu e as relações com os países da América Latina foram pautadas dentro de uma perspectiva mais ampla de uma inserção mais promissora no sistema internacional, isto é, desde um ponto de vista pragmático.

### **2.5.2 Integração regional e desenvolvimento: o ISEB, a CEPAL e a ALALC**

O período que compreende o final da década de 1950 e início da década de 1960 merece muita atenção, pois, como já analisado, foi um momento de grandes mudanças na política nacional e internacional brasileira. Dentre estas mudanças destacam-se o nacional-desenvolvimentismo – que já tivera seu início com Vargas – e uma tentativa de universalização e de uma postura mais autônoma da política externa. Além disso, será no início da década de 1960 que, pela primeira vez, o Brasil fará parte de um processo de integração regional. Para que se entendam tais mudanças é preciso ir além dos fatos e entender as ideias que emanavam das elites intelectuais locais e regionais neste período as quais influenciaram a política brasileira da época.

Como afirmam Goldstein e Keohane (1993) ideias influenciam a política ao fornecerem mapas que ampliam a clareza dos atores em relação a seus objetivos ou relação entre meios e fins, ou quando afetam resultados de situações estratégicas nas quais não há um equilíbrio único ou ainda quando estão inseridos em instituições políticas. Para estes autores, as ideias – entendidas como crenças – podem ser de três tipos: visões de mundo, aquelas que definem o universo de possibilidade de ação; princípios, que são ideias normativas e ajudam distinguir o que é certo e o que é errado; as crenças causais – que nos interessa mais particularmente neste momento - se referem às relações de causa-efeito que derivam de crenças compartilhadas por elites reconhecidas como cientistas, por exemplo, as quais serviriam de uma espécie de guia para indivíduos conseguirem atingir seus objetivos. Tal conceito nos remete a outro desenvolvido por Haas (1992): o das comunidades epistêmicas. Estas se referem a uma rede de profissionais que compartilham crenças normativas e de princípio. Possuem competência técnica reconhecida em um domínio particular e com autoridade de possuir conhecimentos relevantes à política. Ou seja, as comunidades epistêmicas podem interagir com grupos políticos e criar novas identidades e interesses.

Neste sentido, esta seção se concentrará na análise das principais ideias presentes no ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) e na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), que podem ser entendidos como comunidades epistêmicas com importante influência política nas décadas de 1950 e 1960. O objetivo é demonstrar como a superação da dependência foi pensada por reconhecidos intelectuais destes dois grupos e como a questão da integração regional se inseriu – ou não – nestes debates.

O ISEB foi um centro de pesquisa criado em 1955, por um grupo bastante diversificado de intelectuais dentre eles Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Roberto de Oliveira Campos, Roland Corbisier, entre outros, cujo objetivo era elaborar uma “ideologia desenvolvimento<sup>54</sup>”. Ainda que tenha sido criado pelo governo e estivesse vinculado ao Ministério de Educação e Cultura, o ISEB contava – oficialmente - com “autonomia administrativa e plena liberdade de pesquisa, opinião e cátedra”. (NAVARRO DE TOLEDO, 1997)<sup>55</sup>. Apesar da autodenominada autonomia, Navarro de Toledo (1997) ressalta que o ISEB foi um importante núcleo de assessoramento, apoio e sustentação da política desenvolvimentista, principalmente de JK.

A concepção tanto de isebianos quanto de cepalinos era a de que o desenvolvimento econômico dependia da industrialização a qual deveria ser implementada pelo Estado, ou seja, via um projeto nacional que foi batizado de nacional-desenvolvimentismo pelos isebianos (BRESSER-PEREIRA, 2010). Para estes, o desenvolvimento econômico possibilitaria a superação de todas as demais formas de dependência (ou alienação – ideológica e cultural) dos países periféricos, tendo em vista que, para os isebianos, ainda que politicamente independentes, as ex-colônias encontravam-se em situação “semicolonial” e alienadas, sendo necessária sua completa emancipação. Porém, mesmo que o tema central do ISEB e da CEPAL fosse o desenvolvimento, o primeiro nunca levou em consideração a integração regional como forma de superar a condição de dependência dos países. Para os intelectuais isebianos a preocupação principal era com a integração nacional, cujo elemento essencial para

---

<sup>54</sup> Nas palavras de Sodré (1978, p.14) o objetivo do grupo era “formular um pensamento político e que, na falta de melhor nome, se batizou então de “ideologia do desenvolvimento””.

<sup>55</sup> Navarro de Toledo (1997) contesta a autonomia que o Regulamento Geral da ISEB afirmava existir argumentando que, na verdade, ele era uma “fábrica de ideologias” a favor do Estado cujo objetivo era fazer com que a nação tomasse consciência de seu subdesenvolvimento e lutasse por sua superação. Não será aqui discutido a respeito da autonomia do ISEB, mas é claro que, por tratar-se de um centro de estudos vinculados ao Estado, alguma influência houve em suas ideias. Porém, é preciso também ressaltar, como lembra Vizentini (2004) que não havia total convergência de opiniões “As divergências dentro da instituição entre “moderados” e radicais diziam respeito ao papel do Estado na economia, ao capital estrangeiro e à atuação apenas “teórica” ou “politicamente engajada” de seus intelectuais” (VIZENTINI, 2004, p.119). O ponto culminante da cisão foi o lançamento, em 1958, do livro “O nacionalismo na atualidade brasileira”, de Helio Jaguaribe (VIZENTINI, 2004; SODRÉ, 1978). A polêmica girava principalmente em torno da postura adotada pelo autor em relação ao monopólio estatal do petróleo, sendo acusado de ter traído o nacionalismo (SODRÉ, 1978).

sua consecução era o nacionalismo. Este era tido como a “ideologia autêntica ou verdadeira” (NAVARRO DE TOLEDO, 1997) que possibilitaria alianças entre a “burguesia nacional” e os “setores populares” de modo a superar o subdesenvolvimento, por meio do combate aos latifundiários ligados ao comércio exterior, ou seja, a condição de dependência dos países periféricos sobrevivia em razão de suas relações externas, do lugar ocupado no mundo por aquelas nações (VIZENTINI, 1994; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2010b).

Assim, diante da aceção de que o desenvolvimento deveria ser um projeto “de dentro”, pouco espaço havia para o surgimento de um projeto de integração regional.

“Na perspectiva do fortalecimento do capitalismo nacional, não surgia a ideia do estreitamento das relações com o entorno geográfico. Parecia não haver motivação para isso. Na verdade, em todo o mundo subdesenvolvido, mesmo quando se buscaram acordos políticos entre os países, o não alinhamento e o neutralismo estavam presentes; a perspectiva de integração e a ideia de identidade não emergiam” (RAMANZINI JR ; VIGEVANI, 2010b, p.443).

A questão da integração surge, no entanto, por meio dos estudos da CEPAL. Criada em 1948, pelo Conselho Econômico Social das Nações Unidas, a CEPAL ainda que não tenha sido palco de tomada de decisões políticas foi um “laboratório de ideias”, como define Hirst (1996) e idealizadora do primeiro bloco comercial regional do qual o Brasil fez parte: a ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio). Dentre seus economistas destacaram-se o argentino Raul Prebisch e o brasileiro Celso Furtado.

Cabe ressaltar que o pensamento isebiano e cepalino não eram excludentes, na verdade, as ideias economicistas da CEPAL complementavam as análises isebianas que tinham cunho mais político (BRESSER-PEREIRA, 2010). Para os economistas da CEPAL o subdesenvolvimento latino-americano era estrutural, pois era fruto de um processo produtivo, cujas estruturas (econômicas e institucionais) eram resquícios do período exportador. Por esta razão suas análises são marcadas pela chamada perspectiva estruturalista (BIELSCHOWSKY, 1998).

A perspectiva estruturalista previa uma análise dos países latino-americanos, levando em conta a especificidade de seu processo de desenvolvimento econômico. Não cabia, segundo os capalinos, a aplicação das mesmas teorias econômicas utilizadas para os países centrais, pois o subdesenvolvimento “não seria uma “etapa” anterior de um processo universal de desenvolvimento “(...) mas um processo inédito, cujos desdobramentos históricos seriam singulares às especificidades de suas experiências (...)” (BIELSCHOWSKY, 1998, p.22).

Uma das grandes preocupações da CEPAL era com o desequilíbrio externo das economias latino-americanas o que levou a instituição a sublinhar a importância de se estimular as exportações. A ideia de criação de um mercado comum se inseria dentro deste objetivo, porque daria início a um processo de diversificação de exportações por iniciativa própria, além de poder ampliar o processo produtivo das empresas regionais exigentes em escala, à medida que teriam maior mercado (BIELSCHOWSKY, 1998). Como argumentava Prebisch em artigo redigido para a CEPAL “Na realidade, o mercado comum corresponde ao empenho em criar uma nova modalidade para um intercâmbio latino-americano adequado a duas grandes exigências: a da industrialização e a de atenuar a vulnerabilidade externa” (CEPAL, 1959, p.350).

Porém, como ressaltam Vigevani e Ramanzini Jr (2010b) os objetivos da CEPAL referentes à integração foram de difícil implementação, porque se depararam com as teorias desenvolvimentistas nacionais que não colocavam a integração como elemento central. Além disso, no caso específico do Brasil, a ideia presente durante a Política Independente de Quadros e Goulart previa uma universalização das relações internacionais brasileiras o que exigia autonomia de ação, algo que um processo de integração regional limita, de certo modo. Ainda assim, o início da década de 1960 assistiu à tentativa de formação de um mercado comum latino-americano.

A ALALC (Associação Latino-americana de Livre Comércio) é criada em 18 de Fevereiro de 1960, pela assinatura do Tratado de Montevideu (TM - 60) por Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, tendo aderido posteriormente Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. O objetivo era criar um Mercado Comum regional, no prazo de 12 anos, a partir de uma Zona de Livre Comércio. Cabe ressaltar que a intenção inicial era a de formar uma zona de preferência tarifária, contudo as regras do GATT não permitiam a criação de um regime tarifário preferencial. A adoção de um modelo inicial de Zona de Livre Comércio em detrimento de uma União Aduaneira deveu-se, segundo Vacchino (1987), por um lado, ao fato de a zona de livre comércio garantir maior liberdade aos países para saírem de um modelo protecionista e de ação comercial isolada, para outro multilateral e de intercâmbio e cooperação; por outro, se adaptava melhor ao papel secundário que era atribuído à integração regional nas políticas nacionais desenvolvimentistas; além disso,

“A fórmula adotada evitava assumir compromissos que conduzissem a ceder e/ou a compartilhar coletivamente alguma parte do poder nacional de decisão; ele poderia explicar também as limitadas faculdades de seus órgãos e, com caráter mais geral, a

ausência de toda forma, por mais embrionária que fosse, de organização comunitária” (VACCHINO, 1987, p.28).<sup>56</sup>

A intenção da Zona de Livre Comércio era, portanto, apenas incrementar as trocas comerciais entre os países da região como uma tentativa de acelerar o processo de desenvolvimento econômico, isto é, objetivava a “ampliação dos mercados e a liberalização do intercâmbio pelo desmantelamento de medidas protecionistas, através da negociação multilateral de Listas Comuns e Listas Nacionais, produto a produto, de rebaixas tarifárias e da eliminação de restrições não tarifárias” (BARBOSA, 1996, p.138).

As Listas Comuns continham mercadorias para as quais os países membros se comprometiam em eliminar as tarifas e restrições ao final do período de transição. A eliminação seria em três etapas com a supressão de 25%, 30% e 75%, podendo chegar a um percentual maior ao final do período de 12 anos. Já as listas nacionais incluíam produtos escolhidos livremente pelos países signatários para os quais eram conferidas concessões tarifárias que, em conjunto, representavam até 8% de redução anual (MAGARIÑOS, 2000). Porém, as duas listas incluíam apenas produtos que já eram transacionados entre os países ou aqueles que não eram produzidos internamente. Em pouco tempo, estes produtos foram esgotados e não foram incluídos novos, especialmente após 1964, em razão da oposição dos empresários que se sentiam prejudicados (MORON DE MACADAR, 1992).

Em relação à forma multilateral de negociação, esta era muito complexa e, segundo Schaposnik (1997), não levava em conta as especificidades de cada país.

“Um modelo de integração que não prevê as diferentes situações de cada país em matéria de investimentos, produtividade, tecnologia ou salários, cedo ou tarde chegará a uma encruzilhada, porque a baixa de tarifas que se pode conseguir nas negociações não provocariam os mesmos resultados nos distintos países e as listas comuns não poderão colocar na mesma categoria produtos que têm distinto tratamento de tarifas que se produzem por distintos custos ou que tenham diversos níveis de qualidade” (SCHAPOSNIK, 1997, p.32).

Assim, Magariños (2000) afirma que o primeiro grande problema da ALALC foi a percepção, por parte dos países intermediários e menores, da assimetria dos benefícios gerados pela integração, ou seja, as reduções tarifárias geraram, de fato, um aumento do intercâmbio comercial, mas com maiores vantagens aos países mais desenvolvidos.

Outro grave problema foi o fato de a integração ter levado em conta apenas aspectos comerciais. Segundo Moron de Macadar (1992, p.153), o objetivo da ALALC era

---

<sup>56</sup> Tradução nossa.

inicialmente constituir uma zona de livre comércio “na qual as forças do livre mercado determinassem a alocação dos novos investimentos nas indústrias que produziriam para esse mercado integrado”. O enfoque foi, portanto, a integração de mercados o que, segundo a autora “ergueu barreiras insuperáveis entre os países membros”. No mesmo sentido que Schaposnik (1997), Moron de Macadar (1992) relata que as especificidades dos países – heterogeneidade e graus muito diferenciados de desenvolvimento - foram desconsiderados levando a um estancamento do processo. Além disso, aponta outros fatores como a não existência de mecanismos que distribuíssem custos e benefícios do aumento dos fluxos de comércio, bem como a insuficiência do tratamento favorável aos países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). As preferências tarifárias por si só eram insuficientes para estimularem a implantação ou modernização das indústrias naqueles países.

Magariños (2000) acrescenta “fatores de fundo” da integração econômica que não foram considerados como a não criação de um acordo de pagamentos e créditos, de uma legislação sobre o transporte de cargas, além da precariedade da estrutura física e dos meios de comunicação terrestre e marítimo entre os países.

Somavam-se a essas dificuldades a quase não participação de setores empresariais no processo (e, muitas vezes, uma postura contrária à integração), a pouca flexibilidade das disposições do tratado e as limitações de ordem política - mais precisamente o fato de que quase todos os países da região estavam vivendo sob regimes autoritários. Também contribuíram para o insucesso da integração a rivalidade entre Brasil e Argentina e a desconfiança que os governos civis passaram a ter em relação àquelas duas potências regionais (BARBOSA, 1996; CAMARGO, 2000).

Schaposnik (1997), aponta também uma contradição inerente ao próprio TM-60: o tratado, embora falasse em criação de um Mercado Comum não previa elementos que viabilizassem tal intento, ficando restrito a aspectos de desenvolvimento comercial, não prevendo mecanismos de desenvolvimento harmônico, um programa industrial comum ou o papel do investimento estrangeiro. Quanto a este último fator, Moron de Macadar (1992) explica o problema daí decorrente: indústrias interessadas em obter vantagens do mercado mais amplo que estava sendo criado se instalavam nos países que ofereciam tratamento financeiro diferenciado ao capital estrangeiro e não motivadas por fatores econômicos, o que gerava distorções no comércio intra-bloco.

Barbosa (1996), denomina este período de “fase romântica” da integração pois, foi carregada de discursos teóricos que enalteciam o processo sem levar em conta as realidades internas de cada país e a conjuntura internacional. Além disso, foi um momento marcado pela

implementação de políticas desenvolvimentistas voltadas para o mercado externo e com pequena abertura econômica para o mercado mundial. Ou seja, os países, principalmente Brasil e Argentina estavam voltados para dentro não tendo, portanto, grande interesse em um projeto de integração regional. Moron de Macadar (1992) acrescenta que, além desses dois países, o México também inviabilizava a ALALC. A economia interna dos três países era suficiente para a manutenção de taxas de lucros elevadas não sendo necessário ampliar seus mercados via integração, com conseqüente perda de liberdade na gestão de suas políticas nacionais.

Neste sentido, no caso específico do Brasil, a integração não era vista como um fim em si mesma, mas como um complemento ao projeto de desenvolvimento nacional de maneira que ao governo brasileiro não interessava assumir compromissos mais profundos tais quais exigiria, caso a ALALC se tornasse um Mercado Comum (BARBOSA, 1996). É preciso também não perder de vista que o início da década de 60 é marcado, no Brasil, pela Política Externa Independente que tinha dois grandes princípios: o universalismo e a autonomia; e que não objetivava ficar restrito ao continente americano. Portanto, embora o final da década de 50 e início de 60 tenham sido marcados pelo início da cooperação entre os países latino-americanos, não houve avanços significativos em termos de superação da condição de subdesenvolvimento via integração regional. Cabe, contudo, assinalar que, ao contrário do que pregava a CEPAL, não foram implementadas medidas estruturais nem respeitadas as especificidades dos países da região. Os anos que seguiram viriam comprovar a fragilidade do projeto que fora executado.

### **2.5.3 Os projetos de integração no pós-redemocratização**

A década de 80 é muito importante na história diplomática brasileira no que diz respeito à integração regional, pois é nela que se encontram as raízes do Mercosul que seria oficialmente criado na década seguinte. Entender os fatores de ordem interna e externa que levaram à mudança de percepção em relação ao papel da integração regional na política externa brasileira é de fundamental importância para que se possa compreender o papel do Mercosul para o Brasil.

No final da década de 70 e início da seguinte, há a assinatura de vários acordos entre o Brasil e seus vizinhos. Contudo, Sennes (2003), ressalta que o envolvimento brasileiro nestes acordos como o Pacto Amazônico, a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) e o Grupo da Contadora, não tinha como principal objetivo os acordos em si, mas era uma forma

de o país não ficar isolado no continente. Além disso, havia a preocupação em evitar maior presença dos Estados Unidos na região. Podemos afirmar, portanto, que não havia um verdadeiro sentido integracionista. Examinemos o caso da ALADI.

Criada em 1980 em substituição à ALALC, pelo Tratado de Montevideu (TM-80) o novo tratado que criou a ALADI previa a manutenção das negociações comerciais já realizadas no âmbito da ALALC, mas as listas comuns foram eliminadas. O objetivo era adotar mecanismos de integração mais flexíveis e pragmáticos para que o projeto de integração não se findasse (MORON DE MACADAR, 1992). Porém, alguns problemas permaneceram como o protecionismo por parte dos países membros, que, segundo Barbosa (1996), eram em parte resquícios do modelo de substituição de importações e também resultado da crise do petróleo e da crescente dívida externa. Tal situação obrigava os países a aumentar suas exportações e diminuir suas importações na tentativa de equilibrar suas balanças comerciais.

“Como reflexo dessa situação, o TM-80 coloca a visão comunitária regional em nítido segundo plano e reforça a supremacia dos interesses individuais dos países membros (...). Embora preservando o objetivo de longo prazo, sem qualquer compromisso no tempo para a conformação do mercado comum latino-americano, o TM-80 visa ao estabelecimento de um esquema regional de promoção e regulação do comércio recíproco e cooperação econômica para o desenvolvimento através da configuração de uma área de preferências econômicas como etapa intermediária. Por outro lado, de forma flexível, o TM-80 permite a negociação de acordos bilaterais ou por grupos de países, ao reconhecer as realidades subregionais, mas inclui, entre os princípios gerais, o da convergência, ou seja, a multilateralização gradual das ações de caráter parcial” (BARBOSA, 1996, p.146).

Assim, se na ALALC um benefício cedido a um país deveria ser estendido a todos os demais membros, com a ALADI são permitidas ações parciais das quais não participem todos os membros, desde que sejam previamente acordadas em negociações periódicas. Ou seja, acordos sub-regionais e parciais, por setores ou intersetoriais passam a ser permitidos (CONESA, 1980).

Barbosa (1996), argumenta que, apesar da inclusão de alguns elementos novos no TM-80 como a flexibilidade, o bilateralismo e a convergência, a permanência de alguns fatores explica o insucesso da integração: a ênfase comercialista (com medidas que se mostraram insuficientes para estimular o comércio na região, como margens de preferência e restrições não-tarifárias), a disparidade entre o objetivo de se estabelecer um mercado comum e os meios para atingi-lo e o grau de liberdade dos Estados. Neste mesmo sentido, aponta um

relatório de 1981, publicado pela INTAL<sup>57</sup> (Instituto para a Integração da América Latina e Caribe), Wionczec (1981) já afirmava que a ALADI tinha alcance parcial e analisava as principais deficiências da Associação. Além dos fatores internos aos países (diferença de tamanho, de poder econômico e político, variedade de modelos de política econômica), o autor também destaca o papel marginal que a integração tinha nas estratégias nacionais de desenvolvimento; a complexa relação econômica entre os países da associação e o mundo industrializado; e a crescente concorrência entre Estados Unidos, Japão e Comunidade Econômica Europeia, na América Latina. Há ainda, segundo o autor, fatores básicos do processo de integração para os quais não houve acordo entre os negociadores do TM-80, como a coordenação das economias dos países e o alinhamento de políticas comuns em termos de objetivos de longo prazo, para citarmos apenas dois exemplos. Segundo Wionczec (1981), para que o processo de integração se fortalecesse seria necessário o estabelecimento de uma tarifa alfandegária regional acompanhada de novas regras gerais em relação às restrições alfandegárias que afetam o comércio latino-americano. A principal crítica presente era, portanto, a ausência de mecanismos de integração que fossem além dos aspectos meramente comerciais. Contudo, ainda hoje a ALADI segue tendo importância apenas no campo comercial “sem um destino político e funcional preciso” (MAGARIÑOS, 2000).

Quanto ao Brasil, havia um discurso favorável para que a ALADI se tornasse mais do que um órgão para redução tarifária para tornar-se um “foro regional para cooperação econômica, comercial e financeira” (BARBOSA, 1996, p.147). No entanto, ao mesmo tempo, o país tinha um discurso contrário a qualquer mecanismo regional que dificultasse o intercâmbio com outros países deixando evidente que sua prioridade era a Bacia do Prata.

Assim, no que tange à integração com a Argentina, um dos elementos fundamentais para o início da integração foi a solução do contencioso referente ao aproveitamento das águas da Bacia do Prata. Em 1979, um acordo entre Argentina, Brasil e Paraguai é assinado pelo qual colocou fim à controvérsia gerada em 1966<sup>58</sup>, estabelecendo uma maneira de aproveitar harmonicamente as represas de Itaipu e Corpus (FLORES NETO, 2000). Além disso, o Brasil também assinou com a Argentina o Acordo de Cooperação Nuclear (1980) e deu seu apoio ao vizinho na Guerra das Malvinas (1982). Portanto, tais medidas, são somadas

---

<sup>57</sup> O relatório é uma síntese da pesquisa desenvolvida pelo autor na INTAL.

<sup>58</sup> Para maiores informações a respeito do contencioso que envolveu Brasil e Argentina ver: CAMARGO, Sônia. A integração do Cone Sul (1960-1990). In: GILHON, José Augusto (Org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira* (1930-1990): vol.3: O desafio Geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, pp.141-171.

à redemocratização e à visão de “destino comum”<sup>59</sup>, permitindo a criação de um espírito integracionista entre os dois países que seria colocado em prática no governo seguinte.

O governo Sarney assume o poder em 1985, em meio aos problemas que marcaram os anos, que se convencionou chamar de “a década perdida”. Uma das principais dificuldades enfrentadas não só pelo Brasil, mas por toda a região, foi o aumento da inflação com consequente aumento da dívida externa que acabou levando o governo a decretar moratória temporária em 1986. Acrescentam-se a esta complicada conjuntura interna as mudanças pelas quais passavam o sistema internacional na década de 1980. Tudo isto em meio a um novo regime político que exigia transformações ou, como coloca Corrêa (1996, p.364), “correções de rumo com uma mescla adequada de ousadia e equilíbrio”. Tais correções se processaram em dois grandes campos: o econômico e o político, nos quais reformas foram realizadas. Em relação ao primeiro, tentou-se fazer ajustes e uma nova forma de inserção econômica do país diante do esgotamento do modelo de substituição de importações. Quanto à política, buscou-se realizar reformas com o intuito de construir uma nova estrutura política e uma nova ordem jurídica no país (CORRÊA, 1996).

Sem dúvida, um dos elementos mais importantes da política externa do período foi a aproximação com a Argentina que, é bem verdade, já teria se iniciado com Figueiredo, mas que ganha novos contornos na gestão de Sarney em razão da assinatura de uma série de acordos de cooperação como a Declaração de Iguazu e a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear, ambas em 1985. Com a assinatura da Ata de Iguazu também é criada a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral e em 1986, o Programa de Cooperação Econômica Brasil-Argentina, contendo 12 protocolos anexos aos quais foram acrescentados mais 12. Os objetivos

“eram inserir o projeto de integração num complexo amplo e diversificado de vinculações bilaterais, contemplando áreas conflituosas (transportes e trigo) e criando novos espaços de cooperação (complementação industrial em bens de capital e estatuto para empresas binacionais)” (MARIANO, 2000).

---

<sup>59</sup> Segundo Wendt (1999) o “destino comum”, isto é, o sentimento de “todos estarem no mesmo barco” tem o sentido de que, em razão de algum fator externo, todos sofrem as mesmas consequências (o que não significa que haja interdependência entre os membros do grupo). O destino comum seria, segundo o autor, uma das causas (ativas) que podem levar à formação de uma identidade coletiva. As outras causas – ativas – seriam a interdependência e a homogeneidade. Contudo, identidades coletivas se formam apenas quando uma destas causas estão combinadas com a causa passiva do auto-controle. Este daria aos atores a certeza de que não seriam “engolidos” pelos outros e estaria relacionado a ações como o sacrifício de um ator em relação aos outros ou regras internalizadas como a democracia.

A intenção com tais medidas era fazer com que os níveis de comércio na região aumentassem e criasse maior interdependência entre os países, contribuindo para o crescimento econômico mútuo pela formação de um “espaço econômico comum” (MORON DE MACADAR, 1992). No intuito de consolidar a integração, em 1988 é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que previa a criação de um espaço econômico comum no prazo máximo de 10 anos por meio da convergência macroeconômica entre os países e de medidas liberalizantes de comércio recíproco. Portanto, até 1988 havia uma lógica desenvolvimentista no processo de integração a qual seria abandonada quando da criação oficial do Mercosul.

Assim, em 1991, já no governo Collor, os presidentes da Argentina, Paraguai e Uruguai, assinam o Tratado do Assunção, criando o Mercosul. Porém, ainda que se tenha previsto que o mercado comum estaria estabelecido a 31 de dezembro de 1994, o objetivo principal do governo, naquele momento, em acordo com o modelo econômico neoliberal vigente, era incrementar os fluxos comerciais entre os países membros sem, no entanto, aprofundar a integração a um nível que dificultasse a ação do Brasil como um *global trader*<sup>60</sup>, isto é, um ator com interesses comerciais globais.

“A cooperação Brasil-Argentina foi transformada pela equipe da ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello numa integração que incluía o Uruguai e o Paraguai, países que praticavam tarifas externas muito baixas, com o objetivo de acelerar a redução das nossas. Dito de outra forma, o eixo Brasília-Buenos Aires dos anos 80, de viés autonomista e desenvolvimentista, ganhou colorações neoliberais” (VIZENTINI, 2003, p.83).

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011, p.80), assim como a noção de Brasil como *global trader*, “a concepção do Mercosul como plataforma de inserção competitiva no plano mundial”, também predominou no discurso diplomático de Collor, a partir de 1992. Buscou-se compatibilizar o Mercosul com a ideia de inserção internacional do Brasil na economia internacional a qual se relacionava com o conceito de *global trader*.” Porém, segundo Amorin (1993 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), a ideia de *global trader* não se referia à diversificação de parcerias, mas significava que o Brasil tinha interesses em várias partes do globo. Assim, o que se nota é que embora o Mercosul tenha sido colocado como prioridade, havia a preocupação com a manutenção do princípio *autonomista*.

---

<sup>60</sup> “Um “global trader” é um país que apresenta, tradicionalmente, elevado grau de diversificação nos seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações, como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportação mais importações) é diversificada, abrangendo um grande número de setores produtivos” (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p.307).

“Dessa forma, o componente “autonomista” progressivamente assumido, nos anos seguintes, pela atuação brasileira nos processos de integração sub-regional, regional e hemisférica, poderia ter sua origem situada no governo Collor, ainda em sua primeira fase” (CAMPOS DE MELLO, 2000, p.97).

No governo Itamar Franco, o Mercosul continuou destacando-se, inclusive com a assinatura, em 1994, do Protocolo de Ouro Preto que conferiu personalidade jurídica ao bloco. Porém, mais uma vez a integração é concebida a partir de um ponto de vista “instrumental”. Nesse governo, o bloco foi pensado como um “freio” ao projeto norte-americano “para uma área de livre comércio nas Américas” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Segundo Campos de Mello (2000), é neste momento que se inaugura o padrão referente à postura brasileira em relação às propostas de integração dos Estados Unidos, isto é, o de fortalecer a integração sub-regional e posteriormente sul-americana.

Quanto à característica institucional do Mercosul, isto é, o intergovernamentalismo, a compreensão de sua escolha deve ser analisada a partir dos interesses nacionais dos dois maiores sócios, isto é, Argentina e Brasil. Ao Brasil, em razão de seu peso majoritário no bloco, não interessava ceder soberania a órgãos supranacionais que limitariam seu poder de decisão, ressaltando-se que o interesse brasileiro ia muito além dos aspectos comerciais. Já, para a Argentina, o objetivo naquele momento era o de resguardar liberdade para conduzir sua política comercial, não sendo interessante perder esta capacidade (COSTA VAZ, 2002).

Ainda no campo da integração regional, Itamar propôs, em 1992, a Iniciativa Amazônica e, em 1993, a criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Segundo Campos de Mello (2000) é a partir de 1992 que o termo “América do Sul” passa a ser utilizado em substituição ao “América Latina”, com exclusão do México. Tal postura pode ser explicada pela íntima aproximação existente com os Estados Unidos em razão da criação do Nafta (Tratado de Livre Comércio da América do Norte, da tradução do inglês *North American Free Trade Agreement*). A Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) “absorveria a Iniciativa Amazônica e visaria congregar, num prazo de dez anos, os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, mediante a negociação de uma rede de acordos de livre comércio” (CAMPOS DE MELLO, 2000, p.137)

“No entanto, embora a proposta da ALCSA tenha finalmente sido aceita pelo Mercosul, o unilateralismo da iniciativa brasileira já demonstrava que a nova prioridade conferida ao objetivo da expansão das suas relações com a América do Sul poderia vir a colocar em segundo plano o objetivo de garantir a coesão do agrupamento sub-regional já formado. Nesse sentido, o objetivo do alargamento poderia eventualmente tornar-se prioritário com relação ao aprofundamento –

conforme seria novamente demonstrado nos últimos anos da década de 90<sup>61</sup>” (CAMPOS DE MELLO, 2000, p.140).

Durante a gestão Cardoso, o país buscou maior institucionalização no cenário internacional (dentro da lógica da *autonomia pela participação*), enquanto que, no quadro da integração regional, isto é, do Mercosul, continuou-se evitando a criação de mecanismos que pudessem limitar sua política universalista seja no campo econômico (*global trader*) seja na arena política internacional (*global player*)<sup>62</sup>. O Mercosul seguiu caracterizando-se, portanto, pelo “regionalismo aberto”, isto é, por um modelo de integração aberto à novas parcerias em acordo com sua postura de ator global.

“Do ponto de vista político, a ideia que perpassa a noção de universalismo, que, inclusive, tem implicações para o processo de integração da região, é o projeto de tornar o Brasil um ator relevante no cenário internacional através da intensa participação em diversos fóruns bilaterais, regionais e multilaterais. A operacionalização desse ativismo externo universalista, de base nacional, necessitaria de uma integração regional essencialmente intergovernamental que não criasse qualquer tipo de amarras à projeção externa brasileira” (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2010b, p.475).

Assim, ao optar por uma estrutura institucional intergovernamental para o Mercosul, o Brasil poderia realizar acordos bilaterais com outros países, bem como atuar de maneira independente em fóruns multilaterais como nas negociações da OMC (Organização Mundial do Comércio) e ONU (Organização das Nações Unidas). Ao mesmo tempo, a parceria com a Argentina passou a ser vista como importante para a inserção política e econômica internacional, e da mesma forma para a formulação de diretrizes dentro das instituições internacionais (lembrando que a perspectiva vigente no final da década de 80 e início da década de 90 era a da *autonomia pela participação*). Além disso, também era vista como forma de se fortalecer frente aos grandes países, sobretudo os Estados Unidos (VIGEVANI et al., 2008). Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil buscava na cooperação regional apoio para aumentar os ganhos absolutos no plano global, no plano regional a lógica foi a de ganhos relativos à medida que se evitava o aprofundamento institucional do Mercosul (PINHEIRO, 2004).

---

<sup>61</sup> Voltaremos a este tema quando tratarmos do governo Lula.

<sup>62</sup> De acordo com Lafer (2004) o universalismo está relacionado à ideia de que o Brasil, por suas dimensões continentais e por suas características geográficas, étnicas e culturais teria que diversificar ao máximo suas parcerias. Segundo Vigevani e Ramanzini Jr., (2010a), o universalismo se manifestaria no campo econômico por meio do conceito de *global trader*, isto é, de país com “elevado grau de diversificação nos seus fluxos geográficos de comércio” (BARBOSA; CÉSAR, 1994). Posteriormente, o conceito de *global player* viria inserir uma dimensão política ao termo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Portanto, pensar no papel da integração regional e do Mercosul na política externa do governo Lula implica entender, além das questões atuais envolvidas, quais são os principais objetivos internacionais de longo prazo do Brasil e como o país, tradicionalmente, tem agido para buscá-los. Neste contexto, também é importante compreender como, historicamente, tem se desenvolvido as relações regionais brasileiras tendo em vista os referidos objetivos.

### **3 A POLÍTICA EXTERNA DA ERA LULA: EM BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL**

O resultado das eleições de 2002 elegeu como presidente Luis Inácio Lula da Silva gerando, de início, um misto de entusiasmo e desconfiança no povo brasileiro diante da perspectiva das mudanças que deveriam ocorrer. Porém, logo nos primeiros meses, pôde-se notar que a radicalidade presente nas eleições anteriores havia sido substituída por um discurso que, embora enfatizasse o caráter “novo” e a “mudança para valer”, também se preocupou em deixar claro que os compromissos e contratos do país seriam cumpridos e que, ao final, acabou se revelando – embora com aspectos inovadores – mais dentro de uma linha de continuidade do que de ruptura.

No que se refere à política externa não foi diferente. Ainda que tenha inovado em sua forma de ação, tendo sido “ativa e altiva” - como afirmara o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim - e pelo forte exercício da diplomacia presidencial, pode-se afirmar que, em linhas gerais, houve continuidade no que diz respeito aos tradicionais princípios e valores que, ao longo do tempo, têm norteado e legitimado a ação diplomática brasileira. O mesmo pode-se dizer de seus principais objetivos, isto é, o desenvolvimento econômico nacional e um lugar de destaque no cenário internacional.

A referida continuidade estaria relacionada em grande parte, ao papel do Ministério das Relações Exteriores que, como analisado no primeiro capítulo, foi construindo ao longo do tempo, um arcabouço teórico e um padrão de conduta próprios que sobrevivem às alternâncias de governos. Também teria como elemento explicativo a própria identidade internacional brasileira que, apesar de não ser estática, tem como um de seus elementos constituintes fundamentais a ideia de que o país está destinado a ocupar um lugar de relevo na arena internacional. É claro que ambas as explicações não são excludentes e estão interligadas na medida em que o Itamaraty - enquanto arena principal da formulação da política externa brasileira - contribuiu (e assim o continua fazendo) com a construção da referida identidade.

Porém, isto não significa que as ações diplomáticas do Brasil sejam exclusivamente de responsabilidade do Itamaraty. Por um lado, há, como se tentou demonstrar no primeiro capítulo, influência do Presidente da República, bem como do tipo de relação estabelecida entre ambos (há presidentes mais ligados à política externa e outros menos, assim como chanceleres que ganharam grande notoriedade em razão de suas ações e diretrizes elaboradas). É preciso também considerar que as decisões em política externa, além de terem que atender demandas internas e externas – em um verdadeiro jogo de dois níveis, para usarmos um

conceito de Putman (1988) - também são reflexos das *percepções* dos *policy makers*, isto é, de suas compreensões da realidade as quais sofrem influência de seus valores e crenças.

Em outras palavras, o que se quer afirmar é que a política externa de um país é um objeto complexo e de difícil análise na medida em que envolve uma série de variáveis de ordem econômica, social, política, além de elementos de ordem subjetiva, ou seja, princípios e valores que fazem parte da identidade internacional de um país e que também estão presentes nas mentes dos tomadores de decisão (presidentes, ministros, chanceleres). Como se não bastasse, a política externa sofre ainda influências conjunturais de ordem interna, isto é, interesses de setores nacionais que precisam ser incorporados às decisões externas (principalmente quando estão sendo tratadas questões que envolvem e/ou refletem [n]a economia nacional) e também constrangimentos de ordem externa que devem ser considerados (normas internacionais, por exemplo, limitam o poder de ação dos Estados, para citarmos apenas um fator). Portanto, a análise da política externa não pode ficar restrita apenas a um elemento, devendo ser compreendida dentro de um cenário analítico multifacetado.

Todavia, considerar que a política externa brasileira seja marcada por elementos de continuidade não significa assumir que seja estática. Como analisado no primeiro capítulo, ainda que balizada por determinados princípios e valores (o pacifismo, o não-intervencionismo, a defesa da soberania e auto-determinação dos povos, o juridicismo e a defesa da solução pacífica de controvérsias) e tendo em vista objetivos constantes - e, podemos dizer, de médio/longo prazo - (desenvolvimento econômico nacional e lugar destacado no cenário internacional), a ação diplomática brasileira adotou ao longo do tempo diferentes estratégias de ação (“alinhamento” ou relação especial com a potência hegemônica, *equidistância pragmática*, maior ou menor aproximação com os países “do Sul” ou do Terceiro Mundo, postura universalista e autonomista, participação ativa em fóruns internacionais multilaterais, integração regional, adesão às normas internacionais).

Assim, ao se afirmar que a política externa de Lula não representou uma ruptura, não se está negando a ocorrência de mudanças com maior ou menor ênfase em determinados temas e a prioridade dada a algumas regiões e instrumentos de ação. Neste sentido, compreender tal política – tendo em vista uma linha de conduta mais ampla, marcada pela continuidade – implica considerar, por um lado, a identidade internacional brasileira construída ao longo de sua história diplomática – e, conseqüentemente, seus interesses de longo prazo - e, por outro, as *percepções* dos *policy makers* em meio a um cenário nacional e internacional marcado por constrangimentos de ordem econômica, política e normativa. É

tendo em vista esta perspectiva que se justifica a revisão histórica realizada no primeiro capítulo assim como a análise dos aspectos conceituais da política externa de Lula que serão aqui tratados.

Neste segundo capítulo, o objetivo é apresentar, em linhas gerais, a política externa dos oito anos da presidência Lula da Silva, tentando não apenas identificar seus elementos de continuidade e mudança, mas também compreender as razões que levaram a determinados tipos de conduta. Neste sentido, na primeira seção serão apresentados os programas de governo do Partido dos Trabalhadores e suas principais diretrizes com o objetivo de verificar quais valores e crenças influenciaram as percepções dos *policy makers* do governo. A segunda seção tratará das ações propriamente implementadas pela política externa do período, mais especificamente a atuação do Brasil nas instituições internacionais multilaterais e as relações Sul-Sul. Cabe ressaltar que a escolha destes dois eixos de análise decorre da importância que assumiram enquanto estratégias de política externa, o que não significa que as relações com os países do Norte<sup>63</sup> (diga-se, desenvolvidos), não tenham existido ou tenham sido irrelevantes. Portanto, o objetivo será demonstrar quais foram as principais diretrizes e formas de conduta da política externa brasileira de então, bem como compreender as razões que levaram a tais tomadas de decisão com base nos elementos conceituais apresentados. As relações com a América do Sul e os processos de integração regional serão tema específico do terceiro capítulo tendo em vista os objetivos desta pesquisa.

### **3.1 Aspectos conceituais da política externa de Lula da Silva**

#### **3.1.1 Planos de governo: em busca de um novo projeto nacional**

Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil em uma conjuntura interna caracterizada pela incerteza. O ano que antecedeu à eleição de Lula da Silva foi marcado pela pressão inflacionária, situação que se agravou durante a campanha presidencial, em razão do temor do mercado diante da iminência do Partido dos Trabalhadores ao poder. O resultado inicial foi um ataque especulativo com depreciação da moeda nacional e redução dos

---

<sup>63</sup> Os conceitos “países do Norte” e “países do Sul” neste texto não se referem a uma definição geográfica, mas a ao nível de desenvolvimento similar que colocam tais países em um mesmo grupo, isto é, desenvolvidos ou em desenvolvimento, respectivamente.

financiamentos externos<sup>64</sup> que em pouco tempo seria substituído pela retomada da confiança no país.

Diante do contexto de insegurança, o então candidato lança, em Junho de 2002, a “Carta ao Povo Brasileiro” onde coloca como premissa da transição “o respeito aos contratos e obrigações do país” e, embora enfatize a necessidade de mudanças, deixa claro que estas “[seriam] feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais (LULA DA SILVA, 2002a). Assim, ainda que o tom de mudança perpassasse todo o documento, ele está muito distante do radicalismo observado nas campanhas anteriores. Dentre os elementos de inovação apresentados, ganha relevo a ideia da necessidade de um “novo projeto nacional” que possibilitasse ao país maior desenvolvimento econômico com justiça social.

A ideia de um novo projeto nacional também é um dos principais elementos presentes nas “Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002”. O documento traz em destaque, como primeiro subtítulo, a “ruptura necessária”, fazendo menção ao modelo econômico do governo anterior caracterizado pela subordinação aos interesses do capital financeiro. Em contraposição, o Partido dos Trabalhadores propunha um novo modelo “economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.1). Tal modelo englobaria “três eixos estruturantes”: o social, o democrático e o nacional.

“Um verdadeiro projeto de nação para o Brasil deve incorporar, simultaneamente, e de modo articulado, um conjunto de atributos: inclusão social – isto é, erigir o social como eixo do desenvolvimento; equacionamento da questão federativa, preservando e valorizando a diversidade das culturas regionais; aprofundamento da democracia, sustentando uma efetiva cidadania política ativa, abrindo-se para a sociedade sem recear os conflitos sociais; amparar-se num Estado democratizado, ágil e desprivatizado, dotado de autonomia para a formulação e a gestão da política econômica nacional e da regulação social dos mercados; enfim, inserir-se da maneira soberana no mundo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.12).

O novo projeto também incorporava o combate à dependência externa e à defesa da autonomia nacional sempre tendo como eixo do desenvolvimento a questão social. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p.27), na concepção latino-americana, o conceito “autonomia” “se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos”. Nesse sentido, a interpretação do governo Lula era de que a busca por autonomia deveria ser

---

<sup>64</sup> Para uma explicação mais abrangente sobre a situação econômica no período pré-eleitoral ver: PEREIRA, Bresser. A economia brasileira às vésperas das eleições de 2002. *Cadernos Adenauer* 3, 2002, p.79-102.

perpassada principalmente pela diversificação de parceiros com forma de agregar poder e conseguir maior inserção internacional.

O novo projeto do governo Lula, portanto, buscava uma inserção soberana do Brasil no sistema internacional a qual deveria ser balizada por ações estatais capazes de reduzir a dependência e a vulnerabilidade externas. Dentre elas são apontadas: uma política de defesa comercial ativa, políticas de regulamentação ao capital estrangeiro e a consolidação da vocação multilateral do comércio exterior brasileiro

“mediante políticas direcionadas à diversificação de mercados, ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de verdadeira integração latino-americana, ao estabelecimento de programas de cooperação econômica e tecnológica com potências emergentes como a Índia, a China, a África do Sul, entre outras, à desconcentração e diversificação do setor exportador e, finalmente, ao estabelecimento de alianças específicas com empresas estrangeiras para uma política qualificada de re-substituição de importações” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.13).

Colocava-se, portanto, a questão da diversificação de parceiros econômicos dos quais se destacam os países da América do Sul tendo o Mercosul como base integradora de novos parceiros. Além disso, parcerias com outros países emergentes do Sul apareciam como estratégia importante, às quais se somam alianças com empresas internacionais.

Nesse novo projeto, portanto, o Estado passaria a ter uma nova forma de ação atuando no sentido de dar suporte ao desenvolvimento através da criação de novas formas de coordenação dentre elas a público-privada. O objetivo proposto é dar continuidade ao “projeto nacional de desenvolvimento” através do “fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007./2010, p.10). Assim, ainda que o novo programa pretendesse fortalecer o papel estatal – em detrimento da “subordinação às forças do mercado” - este papel se caracterizava muito mais como o de um “coordenador” do que agente desenvolvimentista, lembrando que medidas de estímulo ao investimento privado não eram descartadas pelo programa.

Quanto à política industrial há uma notável preocupação com o desenvolvimento tecnológico do Brasil e de sua matriz energética. O que, em certa medida, explicariam mais tarde parcerias realizadas com países em desenvolvimento, como veremos. No que tange ao comércio exterior, a proposta era ampliar as linhas de créditos (BNDES e PROEX<sup>65</sup>) com o objetivo de expandir as exportações bem como estimular a internacionalização das empresas

---

<sup>65</sup> O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) e o PROEX (Programa de Financiamento às Exportações) foram os maiores financiadores de projetos de integração física regional (SANTOS, 2013).

brasileiras (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007/2010). Especial atenção deve ser dada a esta proposta, pois se evidenciou em políticas de cooperação adotadas principalmente para a América do Sul.

As diretrizes dos programas de governo, sejam as das eleições de 2002 ou 2007, nos remetem ao Cervo (2008) chamou de “Paradigma Logístico<sup>66</sup>”. Na definição do autor, ele possui como elemento externo o liberalismo econômico e, internamente, é desenvolvimentista. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que tenta uma inserção no mundo via mercado, busca o desenvolvimento econômico nacional com estímulo do Estado. Porém, ao contrário do desenvolvimentismo tradicional, ao Estado Logístico cabe garantir a estabilidade econômica e auxiliar a sociedade para atingir seus interesses. Portanto, a função de promover o desenvolvimento é da sociedade e não do Estado, cuja função é garantir as condições logísticas para que tal desenvolvimento seja possível.

Nesse modelo, o Estado busca, no plano internacional, uma postura mais autônoma e a superação das assimetrias entre as nações. Age objetivando “atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional” (CERVO, 2008, p.86) o que ajudaria a explicar certas estratégias de ação presentes nos programas de governo de Lula. Dentre elas pode-se mencionar a importância dada à integração com a América do Sul e às parcerias com outros países em desenvolvimento o que permitiria maior poder de negociação na tentativa de modificar regras do sistema internacional (quase sempre favoráveis às grandes potências), além da internacionalização das empresas brasileiras cujo um de seus resultados seria a modernização de seus sistemas produtivos<sup>67</sup>. Cabe lembrar, no entanto, que o projeto de desenvolvimento de Médici, por exemplo, já trazia esta preocupação com o progresso científico e tecnológico e também em relação à necessidade de se alterar as regras do sistema internacional, não se constituindo como temas inéditos na política externa brasileira.

Em relação ao Mercosul, especificamente, o Programa de Governo do PT para as eleições de 2002, em seu subitem “Política Externa para Integração Regional e Negociação Global”, apresenta como necessário o revigoramento do bloco

---

<sup>66</sup> Cervo (2008) trabalha com a ideia de “paradigmas” na análise da política externa brasileira a qual assim é dividida segundo seu modelo: Paradigma liberal-conservador (1810-1930), Paradigma desenvolvimentista (1930-1989), Paradigma normal/neoliberal (1990-2002) e Paradigma logístico (2003-2010).

<sup>67</sup> A internacionalização das empresas brasileiras será analisada em seção específica sobre a cooperação entre Brasil e os países do Sul e também será retomada no terceiro capítulo específico sobre a atuação das empresas em projetos na América do Sul.

“transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Cabe notar que, enquanto as “Concepções e Diretrizes” falam do fortalecimento e da ampliação do Mercosul, isto é, a inclusão de novos membros, o “Programa de Governo” assinala a necessidade de aprofundamento da integração, ou seja, criação de novas instituições regionais e de políticas comuns. Assim, o principal questionamento que se deve fazer é: como é possível, ao mesmo tempo, se realizar um aprofundamento da integração e a inclusão de novos membros? O Mercosul após mais de 20 anos de sua criação ainda encontra-se como uma união aduaneira imperfeita, isto é, não possui uma Tarifa Externa Comum para todos seus produtos. Sendo assim, pensar no estabelecimento de políticas comuns e, ao mesmo tempo, na inclusão de novos membros nos parece algo extremamente complexo. Porém, é preciso refletir a respeito dos aspectos políticos e estratégicos que envolvem a inclusão da América do Sul e do Mercosul como prioridades no discurso político brasileiro.

Apesar da referida prioridade conferida à região, o Programa de 2002 também afirmava que o Brasil buscava estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo com destaque para as relações com África do Sul, Índia, China e Rússia com o intuito de “democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Há, portanto, um caráter universal que perpassa os programas de governo de Lula com ênfase na maior aproximação com os chamados “países do Sul” vistos como parceiros estratégicos na luta por um sistema internacional mais democrático.

Portanto, concordamos com a afirmação de Vigevani e Cepaluni (2007) de que, apesar da política externa de Lula ter apresentado diferenças em suas ações, preferências e crenças em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso, e buscando resultados específicos bastante diferentes, continuou-se perseguindo o tradicional objetivo da política externa brasileira: desenvolvimento econômico, com preservação da autonomia política do país, como pode ser verificado nos objetivos do “novo projeto nacional”. Em outras palavras, a política externa é colocada como parte do projeto nacional de desenvolvimento do governo Lula. No que se refere aos aspectos inovadores, certamente, destaca-se a preocupação com o social o qual, no plano do discurso, é colocado como eixo do desenvolvimento do país.

### 3.1.2 Crenças e valores dos *policy makers* na gestão Lula

Como afirmado anteriormente, ainda que se assuma que a política externa seja uma política de Estado, não está isenta de influências das preferências das políticas governamentais bem como dos constrangimentos do próprio sistema nacional e internacional. Dessa forma, a compreensão dos objetivos e das ações tomadas pelos *policy makers* durante a gestão Lula implica entender – para além da conjuntura em voga - os valores e crenças que historicamente fizeram parte da ideologia do Partido dos Trabalhadores. Assim, concordamos com Vigevani e Cepaluni (2007) quando afirmam que

“A experiência do governo Lula da Silva sugere significativo peso das idéias, temperadas pelos constrangimentos das realidades internacionais – políticas, econômicas e estratégicas. Essa relação se reflete nas percepções das equipes que conduzem a política externa” (VIGEUVANI, CEPALUNI, 2007, p.276).

Ao se assumir a influência de ideias, particularmente, na política externa do governo Lula está se levando em conta o fato de Partido dos Trabalhadores (PT) ter constituído, ao longo dos anos, um pensamento próprio em política internacional que não pode ser desconsiderado<sup>68</sup>. Desde seu texto fundacional, a preocupação com o desenvolvimento de uma política internacional solidária aos povos oprimidos e a luta contra o imperialismo e o capital internacional são colocados (ALMEIDA, 2003). Ao analisar as plataformas das campanhas presidenciais de 1989 a 1998, Almeida (2003) também identifica elementos que continuariam a fazer parte da política externa do governo Lula, destacando-se: a identificação com as lutas dos povos oprimidos da América Latina; o objetivo de desenvolver uma política externa soberana, independente e sem alinhamentos automáticos e que promova a inserção soberana do Brasil no mundo; o respeito pela autodeterminação dos povos; uma política externa que consiga alterar as relações de força internacionais de modo que promova uma ordem internacional mais justa e democrática; prioridade à América Latina e América do Sul; ênfase nas relações com os demais países do Sul (China, Índia, África do Sul, países de língua

---

<sup>68</sup> Como um exemplo concreto da referida tradição em política internacional pode-se mencionar o Foro de São Paulo que “foi criado em 1990, logo após a derrota do candidato Lula na campanha presidencial de 1989 e que destinava-se a reunir os partidos de esquerda e “progressistas” da América Latina, vários deles movimentos guerrilheiros, sob uma plataforma de lutas contra a dominação “imperial” e o “neoliberalismo”” (ALMEIDA, 2007, p.10). Ainda hoje realiza reuniões periódicas com as principais lideranças “esquerdistas” da América Latina.

portuguesa); promoção de mudanças nas instituições internacionais (OMC, ONU e FMI).<sup>69</sup> Tendo isso em vista, o autor afirma que, embora a diplomacia do governo Lula tenha atuado com pragmatismo – abandonando o discurso anti-mercado e anti-imperialista - não deixou de levar em conta “temas caros à antiga agenda internacional do PT” (ALMEIDA, 2003, p.88), ou seja, há elementos presentes na base partidária petista desde sua fundação que permaneceram e muitos foram colocados em prática quando o partido assume o poder.

Parte da explicação para a influência partidária na política externa, neste período, está na nomeação de pessoas, tradicionalmente idealizadores do PT, para cargos com capacidade de influência na formulação da referida política. Ainda que Celso Amorim, um diplomata de carreira tenha sido nomeado como Ministro das Relações Exteriores, coube a Marcos Aurélio Garcia, vice-presidente do partido dos Trabalhadores e coordenador do programa de governo de Lula, o cargo de Assessor do Presidente da República para Assuntos Internacionais. De acordo com Cepaluni e Vigevani (2010), desde a presidência de Kubitscheck (1956-1960) que um não diplomata ocupa tal posto. Por sua vez, o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães<sup>70</sup><sup>71</sup>, muitas vezes, criticado por seus discursos anti-Estados Unidos, é nomeado como Secretário Geral das Relações Exteriores.

Assim, a originalidade da política externa de Lula estaria no fato de Garcia e Guimarães terem influenciado a política externa do período de uma maneira pouco comum se comparada a governos anteriores. Houve, inclusive, rumores de que haveria uma disputa interna entre Amorim e Garcia, mas o que ficou claro foi uma delimitação de espaços de influência: enquanto a Garcia cabiam ações relacionadas a aspectos ideológicos da política externa (como dialogar com líderes de esquerda latino-americanos), a Amorim eram designadas questões mais técnicas como negociações no âmbito na OMC e no Nafta (VIGEVANI, CEPALUNI, 2010).

---

<sup>69</sup>Para uma análise completa dos principais pontos presentes nas campanhas eleitorais das quais Lula participou ver ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 20, jun.2003, p.87-102.

<sup>70</sup> Guimarães ocupou o cargo até Outubro de 2009 quando passa a exercer o cargo de ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República permanecendo até o final do mandato de Lula.

<sup>71</sup> Cabe lembrar que, tradicionalmente, Guimarães assume uma postura favorável à integração sul-americana em prol do avanço para além dos aspectos econômicos. Para ele, a integração da América do Sul cujo eixo central deveria ser a parceria entre Argentina e Brasil, deveria ir além de um projeto “neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção” (GUIMARÃES, 2006, p.357). O autor aponta ainda uma série de medidas necessárias para solucionar os impasses pelos quais passam Argentina e Brasil dos quais se destacam: desenvolver uma política industrial comum; desenvolver e colocar em prática políticas conjuntas de expansão de exportações e importações, criar programa conjunto de remoção de barreiras a terceiros mercados, criar um fundo de reestruturação industrial, criar um fundo de desenvolvimento tecnológico, ampliar prazos de compensação do Convênio de Crédito Recíproco (GUIMARÃES, 2006).

Garcia também teria influenciado as diretrizes de política externa para a região latino-americana. Neste aspecto, a postura apresentada em seus pronunciamentos se mostrava favorável ao avanço integracionista. Em entrevista publicada no *SINAL* (Sindicato Nacional dos Servidores do Banco Central), por exemplo, o Assessor afirmava que “o projeto de integração é, de certa forma, um prolongamento do projeto nacional de desenvolvimento do país”, isto é, o desenvolvimento brasileiro é pensado levando em consideração o desenvolvimento regional tendo na América do Sul espaço estratégico para impulsioná-lo. Em outra entrevista, agora para o *Le Monde Diplomatique Brasil*, ao falar sobre a integração regional na América do Sul, Garcia afirmava termos um baixo nível de integração, restringindo-se essencialmente a aspetos comerciais, atentando para a necessidade de maior integração em outros níveis (física, energética, financeira). Em relação ao Mercosul afirma que o nível de institucionalização é baixo e que a estrutura do bloco é “ridícula [sic]”. A questão é verificar como a política externa de Lula tratou estes temas e se, na prática, ocorreram avanços neste sentido.

Guimarães, por seu turno, também é por vezes mencionado como um idealizador da política externa petista por ter assumido uma atitude distinta daquela tradicionalmente afeita à sua função<sup>72</sup>.

Tradicionalmente, a figura do secretário geral do Itamaraty, ainda que envolvida nas definições substantivas e na implementação prática da política externa, encontrava-se normalmente afeta à administração rotineira (e interna) do Itamaraty, limitando-se, no mais das vezes, a um papel de coadjuvante no processo diplomático. Não é, obviamente o caso, do atual ocupante da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, que tem sido descrito, em certos meios da imprensa, como uma espécie de “ideólogo” das novas linhas da política externa, escrevendo intensa e extensamente sobre assuntos que, em muitos casos, ultrapassam inclusive os limites da diplomacia estrito senso (ALMEIDA, 2005, p.97-98).”

O diplomata Roberto Abdenur também fizera declarações públicas, apontando Guimarães como “influenciador” das diretrizes da política externa brasileira. Em entrevista à revista “Veja”, revelou seu descontentamento com a política externa de Lula, acusando-a de “ideologizada” por dar prioridade exagerada às relações Sul-Sul em detrimento das relações

<sup>72</sup> De acordo com o Cap.II, Art.24 da Portaria 212 do Ministério das Relações Exteriores, compete à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, como órgão central de direção superior:

I- assessorar o Ministro de Estado na direção e execução da política exterior do Brasil, na supervisão dos serviços diplomático e consular e na gestão dos demais negócios afetos ao Ministério;

II - orientar, coordenar e supervisionar as unidades administrativas do Ministério no exterior;

III - dirigir, orientar, coordenar e supervisionar a atuação das unidades que compõem a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, exceto a dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; e

IV - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado

Norte-Sul, em especial com os Estados Unidos<sup>73</sup>. Além disso, acusa o Secretário Geral de ter imposto aos jovens diplomatas leituras que, segundo ele, teriam “elemento doutrinário”<sup>74</sup>.

Assim, dentro do Itamaraty, teria predominado, neste período, uma corrente de pensamento chamada por Saraiva (2007; 2010a,b,c) de autonomista<sup>75</sup> caracterizada por uma visão de mundo e, por consequência, estratégias e prioridades próprias, ainda que compartilhem de um conjunto comum de crenças presentes na sociedade brasileira e na diplomacia em geral. Tal corrente, ainda que não tenha nascido do Partido dos Trabalhadores, encontrou apoio nas ideias do chanceler Celso Amorim e do Secretário-geral Pinheiro Guimarães.

Os autonomistas enfatizam valores diplomáticos como a autonomia, o universalismo e o fortalecimento do Brasil no cenário internacional. Neste sentido, dão atenção especial às relações com os países do Sul, buscam uma postura mais ativa para o Brasil no mundo e a alteração das regras do sistema internacional. Em outras palavras, a corrente autonomista,

“Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. O destaque que dá para a cooperação com países do Sul é evidente” (SARAIVA, 2007, p.46).

Há, portanto, ênfase nas relações com os demais países em desenvolvimento que vão se traduzir em alianças, como veremos. Porém, isto não significa que as relações com os países desenvolvidos sejam desconsideradas. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, embora não tenha havido coincidência de opiniões também não ocorreram enfrentamentos (SARAIVA, 2010a).

No que tange às questões de ordem econômica, os autonomistas defendem uma atuação mais forte do Estado na política industrial e uma maior projeção internacional das indústrias nacionais, especialmente na América do Sul (SARAIVA; VALENÇA, 2012). É neste sentido, segundo Saraiva (2007), que se coloca a importância da integração regional para o Brasil enquanto instrumento de abertura de novos mercados e de possibilidade da inserção externa das empresas brasileiras.

<sup>73</sup> É preciso lembrar que a entrevista foi concedida por Abdenur uma semana após o diplomata deixar o cargo de embaixador em Washington.

<sup>74</sup> As declarações renderam, inclusive, um artigo-resposta de Garcia Para ler artigo: <http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/marco-aurelio-garcia-responde-a-roberto-abdenur>.

<sup>75</sup> A outra corrente denominada de institucionalistas ou institucionalistas pragmáticos teria predominado no governo de Cardoso. Defendem maior apoio aos regimes internacionais e a inserção internacional do Brasil via soberania compartilhada e autonomia pela participação, como já discutido (SARAIVA, 2007; SARAIVA, 2010).

Por fim, um elemento importante da corrente autonomista (mas que também faz parte do pensamento dos institucionalistas) é a crença de que o Brasil deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos, fato que, segundo Saraiva (2007), influenciou a cooperação brasileira com os países do Sul na gestão Lula. Assim, além da importância de se construir uma liderança regional na América do Sul – já preconizada pelos institucionalistas pragmáticos, os autonomistas também colocam como importante a predominância brasileira nos países em desenvolvimento

“A postura revisionista dos autonomistas colocou o desejo brasileiro de ser uma potência global em franca evidência. As esferas de atuação defendidas pelos institucionalistas pragmáticos foram, na prática, reforçadas pelos autonomistas, mesmo que sob uma nova roupagem. Estes enxergavam que não apenas a liderança regional era importante para as pretensões brasileiras, mas também o aumento da influência entre os países do Sul (Saraiva, 2010). A política do governo de Lula refletiu, portanto, essa nova percepção e interesses” (SARAIVA; VALENÇA, 2012, p.14, grifo nosso).

A ideia de que o Brasil está destinado a ter um lugar de destaque no cenário internacional está presente em toda a história diplomática brasileira, como se pôde verificar no primeiro capítulo, e teria sido reforçada durante o governo Lula, como afirmam Saraiva e Valença (2012). Além disso, teria influenciado a forma como o país se relacionou com a região e com os demais países em desenvolvimento como poderá ser verificado quando analisarmos as ações práticas da política externa do período.

Além da corrente autonomista, Saraiva (2010a,b) identifica ainda o desenvolvimento de um terceiro grupo que, embora não tenha se constituído enquanto corrente de pensamento, exerceu influência diplomática principalmente nas questões relativas à América do Sul. Encabeçado por Marco Aurélio Garcia defendiam um aprofundamento político e social da integração tendo como base uma identidade regional.

Adicionalmente às ideologias partidárias, outro elemento a ser considerado, na análise da política externa do período, é a própria personalidade do presidente Lula que, em alguma medida, acabou influenciando a *práxis* diplomática com um intenso uso da diplomacia presidencial. Prova disso é a própria agenda do presidente que, apenas nos dois primeiros anos foi marcada pela realização de 56 viagens a 35 países. Lula também recebeu 52 visitas de chefes de Estado e de governos originários de 39 países diferentes, como relata o próprio Ministro das Relações Exteriores (AMORIM, 2005a).

### **3.1.3 Brasil- potência média: uma categoria de análise**

Ao longo do primeiro capítulo, verificaram-se alguns elementos de continuidade na política externa brasileira. Por um lado, há uma série de princípios e valores que constituem o que Mello e Silva (1998) chama de “acervo diplomático permanente” dos quais se destacam: o pacifismo, o não-intervencionismo, a defesa da soberania e auto-determinação dos povos, o juridicismo e a defesa da solução pacífica de controvérsias (MELLO E SILVA, 1998; LAFER, 2004; CERVO, 1994).

Além disso, a revisão histórica também demonstrou que, embora diferentes formas de conduta tenham sido adotadas - tendo em vista as circunstâncias internas e externas, bem como com as ideias predominantes em cada momento, – a política externa não abandonou dois de seus principais objetivos: o desenvolvimento econômico – com preservação de sua autonomia política – e a busca por um lugar de destaque no cenário internacional, os quais se apresentam como constantes ainda hoje.

Assim, nossa hipótese é a de que a política externa de Lula, em termos conceituais, não se afastou destes princípios e objetivos. Os próprios programas de governo do Partido dos Trabalhadores corroboram tal afirmação, assim como as palavras do chanceler Celso Amorim

“Brazil’s international credibility stems, to a large extent, from the principles that guide her foreign policy. We are a peaceful country, one that abides by international law and respects other countries’ sovereign rights. We choose to settle our disputes diplomatically – and we encourage others to act in the same way. We see multilateralism as the primary means of solving conflicts and making decisions internationally. We uphold Brazilian interests with pragmatism, without renouncing our principles and values. These characteristics of our foreign policy have been more or less constant over time. [...] President Lula seized the mandate for change that his two elections granted him in order to shape a new role for Brazil in the world, while remaining faithful to the basic principles that have guided our foreign relations.” (AMORIM, 2010, p. 214-215, grifo nosso).

No entanto, embora o discurso do chanceler destaque a fidelidade da política externa de Lula aos tradicionais princípios diplomáticos brasileiros, também afirma que o presidente assumiu seu mandato comprometido com a construção de um novo papel para o Brasil no mundo. Este objetivo, como já verificado, não é inédito, mas teria sido relevante na gestão de Lula guiando ações práticas de sua política externa.

O desejo historicamente presente na história diplomática brasileira de ganhar destaque no sistema internacional é, por um lado, fruto de uma crença compartilhada pelas elites nacionais e, por outro, fundamentado em fatores de ordem material e objetiva. Para Soares de Lima (2005a), a referida crença é, inclusive, um dos elementos que explica a continuidade atribuída à política externa brasileira

“O enraizamento da crença da estabilidade está associado a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena nacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos” (SOARES DE LIMA, 2005a, p.5-6).

Uma pesquisa realizada entre os anos de 2000 e 2001, e que contou com a participação de formadores da “comunidade brasileira de política externa”<sup>76</sup>, demonstrou que a aspiração brasileira em se tornar um ator relevante no cenário internacional é compartilhada pela referida comunidade e que tal crença se justificaria pelo sentimento de identidade nacional construído em torno “da ideia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul.” (SOUZA, 2002, p.19). Ainda de acordo com essa pesquisa, 99% dos entrevistados afirmam que o Brasil deve participar ativamente das questões internacionais.

Como verificado ao longo do primeiro capítulo, a auto-percepção de “país destinado a um lugar especial no cenário internacional” perpassa toda a história diplomática brasileira, sendo elemento constituinte de sua identidade internacional. Porém, ao longo do tempo, em razão de mudanças de ordem interna e externa o Brasil tendeu ora a maior aproximação com a potência hegemônica, ora com os países em desenvolvimento, incluindo-se seus vizinhos latino-americanos.

Durante o governo Lula, houve maior identificação com os países em desenvolvimento bem como com as chamadas *potências médias* ou *emergentes* graças, não apenas a sua extensão territorial, mas ao atual estágio de seu desenvolvimento econômico e seu relativo poder de influência no sistema regional e internacional. Além disso, também teria contribuído para tal fato, a compreensão de que a estrutura internacional estaria mais tendente à multipolaridade, abrindo espaço para a atuação de países como o Brasil.

De acordo com Schirm (2009) há, atualmente, uma série de nomenclaturas para designar países como Brasil, Índia, China, África do Sul bem como Rússia, Alemanha e Japão.

---

<sup>76</sup> O autor da pesquisa entrevistou 149 pessoas as quais ele considerou fazer parte da “comunidade brasileira de política externa” abrangendo autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas. Para maiores informações ver: SOUZA, Amauri de. A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

“Often labelled as ‘regional powers’, ‘middle powers’ or ‘would-be great powers’ (Hurrell, 2006; Nolte, 2006), ‘uncertain powers’ (Maull, 2006: 281), and ‘new titans’ (The Economist, 2006), these countries are today widely perceived as pivotal states in international relations” (SCHIRM, 2009, p.197).

Ou seja, tais Estados, ainda que não estejam na categoria de “Grandes Potências” têm, atualmente papel importante nas relações internacionais.

Schirm (2009) ao assumir em sua análise a nomenclatura de “Potências Emergentes” (*Emerging Powers*) elenca alguns elementos comuns aos países que fazem parte desta categoria, como características de ordem material (população, território, capacidade política e PIB), o desejo de alterar a distribuição de poder no sistema internacional e o anseio por assumir um papel de liderança na governança global.

“The countries defined here under the rubric of ‘emerging powers’ dominate their neighbours in terms of power over resources, that is, population, territory, military capacity and gross domestic product. In addition, they articulate a wish to change the distribution of power in the international system and to assume leadership roles in global governance.” (SCHIRM, 2009, p.198).

Hurrell (2006), por sua vez, denomina Brasil, China, Rússia e Índia como “would-be great powers” e menciona alguns elementos que justificam a inclusão destes países dentro de um mesmo grupo. A primeira razão se refere aos recursos materiais e de poder:

One reason is that they all seem to possess a range of economic, military and political power resources; some capacity to contribute to the production of international order, regionally or globally; and some degree of internal cohesion and capacity for effective state action” (HURRELL, 2006, p.1).

A segunda está relacionada à crença compartilhada por estas nações no que tange ao direito de ocuparem um papel mais influente nos assuntos internacionais. No entanto, ressalta que apenas aspiração não basta, é preciso possuir recursos materiais e apoio interno. Ou seja, uma “would-be great power” ao mesmo tempo em que precisa desejar ser uma grande potência precisa possuir os recursos necessários para atingir tal objetivo.

“A second reason is that all of these countries share a belief in their entitlement to a more influential role in world affairs. Aspiration alone, of course, is not enough, and it is easy for the hard-headed realist to scoff at the empty pretensions of those states whose ambitions run ahead of their material capabilities. And yet power in international relations requires a purpose and project, and the cultivation of such a purpose can both galvanize national support and cohesion at home and serve as a power resource in its own right” (HURRELL, 2006, p.2).

A terceira está ligada às relações estabelecidas entre elas mesmas, ou seja, à constituição de alianças, como tem ocorrido, por exemplo, nos casos do G20 e do Grupo IBAS<sup>77</sup> (Índia, Brasil e África do Sul). Segundo Hurrell (2006), estes e outros acordos podem ser vistos como uma disposição coordenada de desafiar Washington, ou como evidência de uma multipolaridade e de um potencial renovado de revisionismo sistêmico. Em outras palavras, países desejosos e com capacidade para se tornarem grandes potências, tenderiam a cooperar com o intuito de promover mudanças sistêmicas.

Por fim, o quarto elemento comum às “would-be great powers” diz respeito à relação que possuem com a potência do Norte. Tais países, segundo Hurrell (2006), se diferenciaram das demais potências médias como Japão, Coreia do Norte, Canadá, Austrália e a maioria dos países da União Europeia por não estarem intimamente ligados a um sistema de alianças com os Estados Unidos.

Hurrell (2000), também atribui a países como o Brasil a nomenclatura de “Potência Média” (*Middle Power*) que, em outro artigo, será utilizada pelo autor como sinônimo de Potências Intermediárias (*Intermediate Powers*). No referido texto, afirma que definir quais atributos devem ser compartilhados para que um país seja considerado Potência Intermediária não é uma tarefa fácil, pois envolve uma série de fatores: diferentes tipos de Estados com categorias de poder diferenciadas e atual em suas respectivas arenas de ação. Neste sentido, uma das formas de se pensar o conceito é a partir da vertente construtivista que, ao invés de considerar um conjunto de atributos objetivos ou circunstâncias geoconômicas e geopolíticas, leva em conta uma ideologia ou identidade auto-construída. No caso do Brasil, tal identidade estaria relacionada à ideia de que o país deveria ocupar um lugar determinado no sistema internacional. “The Brazil paper does edge in a constructivist direction, talking as it does of a states which 'intuitively occupy' a certain position or which 'distinguish themselves' as a particular kind of power.”(HURRELL, 2000, p.1) Contudo, o autor argumenta que não são apenas as identidades construídas e os papéis historicamente concebidos que irão levar à compreensão do que é uma potência média.

Por um lado, abordagem construtivista afirma que se deve olhar para a emergência histórica de ideologias e discursos particulares de política externa. Assim, mesmo que não leve a uma teoria resistente (*hard theory*), pode-se desenvolver uma maneira interessante de se pensar as categorias de poder intermediário, não tentando apenas identificar algum conjunto de atributos materiais, mas abarcando as ideias e ideologias que motivam os estados

---

<sup>77</sup> A atuação brasileira nestes dois agrupamentos será tratada mais à frente.

envolvidos. Por outro, o construtivismo resgata a ideia de que “potências intermediárias” é categoria que deve ser olhada de fora, ou seja, implica reconhecimento dos demais países.

“But the other side of the constructivist rescue of the idea of intermediate powers is to look at the category from outside. Historically Great Powers have to do both with crude material power but also with notions of legitimacy and authority. You can claim Great Power status but membership of the club of Great Powers is a social category that depends on recognition by others - by your peers in the club, but also by smaller and weaker states willing to accept the legitimacy and authority of those at the top of the international hierarchy. So a constructivist approach would view power hierarchies in terms of shared understandings that develop amongst groups of states” (HURRELL, 2000, p. 2-3).

Hurrell (2000) reconhece que alguns países, dentre eles o Brasil, têm desenvolvido um maior papel dentro de certas instituições e também constituído uma base de poder regional, o que se constitui como uma rota potencial ao status de potência média (ainda que reconheça os problemas de representatividade enfrentados por alguns países em suas regiões, como veremos a respeito do Brasil).

Portanto, definir o que é uma “potência média”, “potência intermediária” ou “potência emergente”, independente da nomenclatura utilizada, não é uma tarefa fácil. Hurrell (2000) reconhece tal dificuldade mas afirma que ainda assim o conceito é útil e válido na análise de suas políticas externas.

“And, for all the difficulties of definition, it may well be that we simply cannot avoid thinking about certain countries as intermediate powers - because they are indeed 'in the middle' in terms of power capabilities; because they often have a choice between regional and broader-than -regional roles; because their interests are sufficiently wide for it to be impossible for them to stay internationally disengaged - 'too big to play no role in the balance of forces but too small to keep the forces in balance by itself', as was said of Germany in the post1945 period. And yet we must still recognize that middle powers have never enjoyed a well understood or broadly accepted status in international society and that the potential 'paths to power' and foreign policy strategies open to middle powers vary enormously both within and across regions. But to highlight the problems with the category does not in any way invalidate the relevance and importance of carefully-chose comparative work (...)” (HURRELL, 2000, p.3).

Assim sendo, conceitos como os de “potência média”, “potência emergente” e “potência intermediária” podem ser ferramentas úteis – mas não a únicas - para a análise de como o Brasil desenvolveu suas ações durante os anos do governo Lula. Outros elementos, no entanto, devem ser considerados como os fatores subjetivos que influenciam as percepções dos *policy makers* (sejam valores arraigados na diplomacia como uma identidade auto-construída, sejam ideologias de partido – como os já analisados), bem como demandas

internas e constrangimentos da realidade internacional. De qualquer maneira, tais categorias podem nos ajudar na compreensão das razões que levaram o Brasil a se lançar em uma série de alianças com outras potências emergentes. Assim sendo, a próxima seção analisará com base nos elementos conceituais já elencados as ações colocadas em prática pela política externa durante a gestão Lula da Silva.

### **3.2 O multilateralismo na política externa brasileira: OMC, ONU e as coalizões internacionais no governo Lula da Silva**

#### **3.2.1 ONU e o G4: em busca de um assento permanente**

O multilateralismo sempre esteve presente na história diplomática brasileira. Multilateralismo, aqui, pensado como uma relação entre três ou mais Estados, que seguem princípios gerais de conduta e que podem assumir diferentes graus de institucionalização de suas atividades (PINHEIRO, 2000a)<sup>78</sup>. Ou seja, abrange tanto ações institucionalizadas (como no âmbito das organizações internacionais) como arranjos de nenhuma ou de baixa institucionalidade.

Segundo Soares de Lima (2005), a estratégia brasileira de participar dos fóruns multilaterais está relacionada à aspiração do país por reconhecimento internacional. Como analisado no primeiro capítulo, esta participação ocorreu em diversos momentos como nas conferências interamericanas, nas negociações do pós Primeira e Segunda Guerras Mundiais, nas Conferências dos Países Não-Alinhados e no âmbito das organizações internacionais como ONU, GATT/OMC e OEA.

Apesar de a política multilateral brasileira ter ocorrido em períodos históricos diversos, há algo, segundo com Soares de Lima (2005a), que lhe é constante: seu caráter pendular, isto é, a postura de mediador entre fortes e fracos adotada pelo país. Tal postura é caracterizada pela combinação de elementos idealistas (defesa por uma ordem internacional mais igualitária) e realista-pragmáticos (aceitação da desigualdade da representação política). A ideia é a de que ao mesmo tempo em que o Brasil reivindica por um sistema internacional mais igualitário, via fóruns multilaterais, também almeja o reconhecimento dos países mais

---

<sup>78</sup> Para Ruggie o multilateralismo segue “um formato institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios gerais de conduta” (RUGGIE, 1993, p.11 apud PINHEIRO, 2000a, p.319). Pinheiro (2000a), embora concorde com o autor, afirma que pode haver diferentes graus de institucionalização ou mesmo sua ausência nas atividades multilaterais.

fortes, ou seja, busca fazer parte do rol de nações capazes de ditar as regras internacionais corroborando, portanto, com a desigualdade intrínseca ao sistema.

Ao se analisar os discursos do presidente Lula, nota-se uma declarada preocupação com a necessidade de se criar uma ordem internacional mais justa e instituições internacionais mais democráticas, como fica evidente em seu pronunciamento realizado durante a LIX Assembléia Geral da ONU

“O caminho da paz duradoura passa, necessariamente, por uma nova ordem internacional, que garanta oportunidades reais de progresso econômico e social para todos os países. Exige, por isso mesmo, a reforma do modelo de desenvolvimento global e a existência de instituições internacionais efetivamente democráticas, baseadas no multilateralismo, no reconhecimento dos direitos e aspirações de todos os povos” (LULA DA SILVA, 2004, p.35).

É no bojo desse discurso, e fazendo uso de conceitos como o da legitimidade e da representatividade, que a reivindicação brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)<sup>79</sup> foi colocada, tendo sido elemento constante em vários dos discursos presidenciais e da chancelaria. A reforma do conselho encontra bases na argumentação de que a instituição não corresponderia à atual situação do sistema internacional pela ausência de representantes dos países em desenvolvimento.

“No horizonte histórico em que vivemos, nenhuma reforma do Conselho de Segurança será significativa se não contemplar uma expansão dos assentos permanentes e não permanentes, com países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina em ambas as categorias. Não podemos aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo” (AMORIM, 2005b, p.70).

“O Conselho de Segurança reflete uma ordem internacional que não existe mais. Sua ampliação, com novos assentos permanentes e não-permanentes para países em desenvolvimento, é a chave para torná-lo mais legítimo e democrático” (LULA DA SILVA, 2006, p.66-67).

Assim, ainda que de maneira sutil, o Brasil, colocou-se como o candidato a representar a região, caso o Conselho fosse ampliado, afirmando que o país estaria “pronto a assumir novas responsabilidades” (LULA DA SILVA, 2002b, p.17). Esta postura de se colocar como representante – ainda que não eleito – pode ser explicada pela identificação do Brasil enquanto potência média ou emergente e que, portanto, teria – em tese - capacidade para exercer tal função. Além disso, estaria relacionada à busca do que Nolte (2006) chama de liderança (*leadership*), referindo-se à influência política que países como o Brasil almejam

<sup>79</sup> Como demonstrado no primeiro capítulo esta reivindicação é antiga. Já ao final da Primeira Guerra quando é criada a Liga das Nações o país buscava um lugar permanente na instituição.

exercer nos fóruns internacionais, objetivando uma nova distribuição de poder no sistema internacional. Estes países têm como objetivo, portanto, assumir papéis de liderança nas questões de governança global (SCHIRM, 2009) o que condiz com a crença presente na identidade internacional brasileira de que o país estaria destinado a ocupar um lugar de destaque no cenário internacional. Pode-se ainda acrescentar que postura de assumir um papel proativo na arena global, também, está em sintonia com os tradicionais objetivos dos programas do Partido dos Trabalhadores e da corrente de pensamento predominante no Itamaraty no período, isto é, os autonomistas cujas principais ideias são:

“A convicção demonstrada pelos regimes internacionais é menor, dando destaque para um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio. A diplomacia do governo Lula caracterizou-se pelo esforço articulado visando tornar o país uma liderança regional e incrementar a sua ascensão para a posição de potência global. (...) Dentro desta perspectiva, defendem uma reforma institucional das Nações Unidas que abra espaços para que o país ocupe um assento permanente no Conselho de Segurança” (SARAIVA, 2010a, p.5).

Deste modo, o país ao buscar um papel de liderança nos fóruns internacionais o faria tomando para si o papel de representante regional. Porém, como ressalta Schrim (2009), muitas vezes, há um *gap* entre as aspirações e a capacidade destes países em alcançar seus objetivos. Apenas recursos, ambição, instituições e políticas não são suficientes para a *performance* das potências emergentes, argumenta o autor. Há uma outra variável também importante, a qual denomina de “seguidores” (*followers*), referindo-se aos países - geralmente vizinhos - que dão apoio à potência emergente e que são a base de poder para sua projeção regional e global.

“I argue that it is essentially the lack of support by neighbouring countries which precluded emerging powers from successfully pursuing their goals in several instances. In order to perform successfully, their leadership must be accepted by followers, especially by neighbouring countries since gains in power affect the respective region directly. Followership by neighbouring countries is a necessary condition to give these countries the power base for both regional and global power projection” (SCHIRM, 2009, p.198).

Assim, os interesses e/ou ideias potenciais dos “seguidores” precisam ser incorporados ao projeto da potência emergente (líder) para neutralizar o poder de resistência e estimular o apoio a seu projeto. No caso do Brasil, seu intento de ocupar um assento permanente no CSNU o levou a um acordo diplomático com Alemanha, Japão e Índia, países com a mesma ambição e sob o mesmo argumento da necessidade de aumentar a legitimidade e representatividade da ONU, formando assim, em 2004, o G4. Porém, os quatro países

enfrentaram resistências por parte de seus vizinhos<sup>80</sup>. Em relação ao Brasil, os principais opositores foram México e Argentina. Apenas como exemplo, podemos citar a postura assumida por Kirchner, presidente argentino, que afirmara, em 2005, que a reforma do Conselho apenas perpetuaria a desigualdade. Diante desta percepção lançou uma proposta, juntamente com a Itália e outros países de ampliar o CSNU com membros não permanentes. Portanto, não havia consenso por parte dos demais países da região em relação à candidatura brasileira, o que fica evidente nas palavras do Ministro brasileiro

“(...) comumente eu ouço, até mesmo aqui na América do Sul ou na América Latina, o raciocínio segundo o qual se poderia aceitar o Brasil como membro permanente se ele fosse representar não o Brasil, mas a América Latina e a América do Sul. Isso é quase axiomático. O Brasil não tem nenhum interesse em estar a defender apenas seu interesse nacional. Não creio que tenha havido um voto negativo do Brasil no Conselho de Segurança, ou mesmo uma abstenção, que não tenha estado ligado a uma visão mais global do mundo. Evidentemente, se algum dia nós viéssemos a ocupar um assento permanente, teríamos de fazer isso em consulta com a região, e teríamos de ter uma visão compartilhada com o conjunto da nossa região. Digo mais, até porque o Brasil não se sente suficientemente forte sozinho. A força do Brasil vem em grande parte da integração da América do Sul, da América Latina. Isso é verdade na ONU, na OMC, é verdade em vários foros internacionais” (AMORIM, 2006b, p.123).

Apesar das oposições à candidatura brasileira, cabe lembrar que o país obteve apoio regional no comando da MINUSTAH<sup>81</sup> (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti) (MALAMUD, 2009) de modo que Brasil, Argentina e Chile (ABC) atuaram em conjunto com respaldo de uma ação militar dirigida pelas Nações Unidas (ONU).

Do ponto de vista do discurso oficial, o envolvimento brasileiro na Missão foi descrito sob o princípio da “não indiferença” em contraponto ao tradicional conceito da “não intervenção”. A ideia era de que, ao mesmo tempo em o Brasil defendia o direito soberano de cada nação solucionar seus problemas, também se colocava à disposição dos países vizinhos e amigos em momentos de evidente crise política e social. Além disso, a atuação protagônica do Brasil na Missão estaria relacionada ao projeto brasileiro de “incorporar uma dimensão econômico-social a processos de estabilização” (AMORIM, 2005a, p.8).

Ainda que a liderança brasileira da missão estivesse relacionada à candidatura ao Conselho, como muitos afirmam (CERVO, 2010; VILLA, VIANA, 2010; HIRST, SOARES

<sup>80</sup> A Itália era o principal opositor alemão, Paquistão se opunha à Índia e vários países asiáticos rejeitaram a proposta Japonesa (SCHRIM, 2009).

<sup>81</sup> A Missão foi estabelecida em 2004 pela resolução 1542 do Conselho de Segurança, após a crise vivida pelo país em 2003-2004 com o objetivo de reestabelecer a ordem institucional e democrática no país. (HIRST, 2007). Brasil, Argentina e Chile (2003) tiveram participação de destaque mas também contou com a participação de Bolívia, Uruguai, Paraguai, Peru, Canadá, Estados Unidos, Croácia, Equador, França, Guatemala, Jordânia, Malásia, Marrocos, Nepal, Filipinas, Espanha e Sri Lanka (HIRST, 2007).

DE LIMA, PIHEIRO, 2010), também deve ser pensada como “uma estratégia mais geral de política internacional”, que estaria relacionada a uma forma de ação denominada de “autonomia pela diversificação” definida como

“a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc., com o objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países mais poderosos, como os Estados Unidos e a União Europeia. Uma característica importante é a capacidade de negociar com estes últimos sem rupturas, com a perspectiva de romper o unilateralismo e buscar a multipolaridade e um maior equilíbrio” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p.36).

Segundo os autores, o caso do Haiti é exemplo perfeito dessa estratégia de ação, pois

“Diversificação não significa apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas implica também capacidade de intervenção em questões que não dizem respeito a interesses imediatos e que se referem a bens públicos internacionalmente reconhecidos. O Brasil dispôs-se a assumir esse encargo, respaldado por outros países da região, como Chile e Argentina, por ter um objetivo que, na percepção do governo, superava os custos e fortalecia o papel internacional do país” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p.144-145).

Assim, o Brasil ao tomar para si novas responsabilidades, ganhava maior notoriedade e reconhecimento por parte dos demais Estados por meio de ações diplomáticas em defesa de valores “universais”, assegurando maior projeção internacional junto à comunidade internacional (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011; HIRST, 2007). Portanto, a liderança brasileira na MINUSTAH deve ser pensada como um projeto mais amplo, cujo fim último seria um papel de destaque no cenário internacional no qual um lugar permanente no Conselho de Segurança seria um de seus aspectos.

### 3.2.2 OMC e G20: mais voz aos países do Sul

Dentro da perspectiva de diversificação de parcerias na busca de maior autonomia internacional é que o G20<sup>82</sup> é constituído. Formado por 23 países em desenvolvimento<sup>83</sup> a

<sup>82</sup> Importante esclarecer que estaremos aqui nos referindo ao G-20 Comercial que difere do G-20 Financeiro este formado pelos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) os BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul) além de Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, México, Turquia e União Europeia cujo objetivo é servir de “foro privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu ao fim de 2008” (IPEA, 2010, p.159).

<sup>83</sup> Países que compõem o G20: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e

coalizão surge em meio à preparação da V Conferência Ministerial da Rodada de Desenvolvimento de Doha da OMC (Organização Mundial do Comércio). Sob a liderança de Índia e Brasil, a coalizão é formada em torno de um tema central: os subsídios agrícolas, sobretudo aqueles praticados por Estados Unidos e União Europeia em prejuízo dos países menos desenvolvidos. O grupo surge exatamente no momento em que estes dois protagonistas “do Norte” realizaram um “acerto tático” que, segundo Amorim (2003a), representou um retrocesso, pois consolidava práticas protecionistas norte-americanas, aumentava o apoio aos agricultores domésticos, abria a possibilidade de não eliminação de subsídios à exportação de certos produtos e constituía uma fórmula de acesso a mercados que ia contra os interesses do Mercosul e dos demais países em desenvolvimento.

Apesar da postura assumida pelos países desenvolvidos, a Conferência de Cancún, de acordo com o ministro Amorim (2003a), distinguiu-se das anteriores, porque o mundo em desenvolvimento mostrou sua capacidade de resistir às pressões e de se articular colocando-se em uma postura pró-ativa nas negociações. As razões apontadas são a maior influência das ONGs nos debates, a mobilização e a coordenação dos países africanos e o elemento mais significativo, o surgimento do G20. Este teria sido marcado por um sentido pragmático, sem conteúdo confrontacionista ou ideológico, como destaca o ministro.

“A criação do G20 facilitou a interlocução mais direta, fluida e transparente entre os principais grupos de interesse. Acima de tudo demonstrou que a coordenação Sul-Sul não é um objetivo irrealista e ultrapassado, e que pode ocorrer sem ser movida por razões ideológicas, mas por uma visão pragmática, baseada em interesses concretos e legítimos” (AMORIM, 2005a, p.4).

A participação mais ativa e autônoma de potências médias ou emergentes como o Brasil, no cenário internacional pode ser explicada, principalmente, por mudanças no sistema internacional. Segundo Ricupero (2010), a relativa perda de poder dos Estados Unidos em razão das medidas unilaterais adotadas no campo militar e, mais tarde, a crise econômico-financeira abriu espaço para um sistema internacional multipolar, favorecendo países de poder intermediário como o Brasil.

“Foi justamente nessa primeira década do século que se assistiu, em termos políticos globais, ao aparecimento de espaço favorável à afirmação de um novo policentrismo, isto é, à possibilidade de que atores de poder intermediário (Brasil, Índia, África do Sul, Turquia) tomem iniciativas autônomas em temas globais antes reservados às potências preponderantes (os cinco membros permanentes do

Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido, França). O policentrismo viabilizou-se aos poucos, à medida que o unilateralismo da estratégia de George W. Bush na resposta aos atentados de Onze de Setembro — sobretudo a invasão do Iraque, a doutrina do *preemptive attack* e do Eixo do Mal — se revelaram incapazes de resolver com êxito o engajamento militar não apenas no Iraque, mas também no Afeganistão. O conseqüente enfraquecimento relativo do poder e do prestígio norte-americanos sofreu o desgaste adicional da crise econômico-financeira, levando à aceitação pelo próprio governo Obama dessa alteração na realidade internacional” (RICUPERO, 2010, p.38).

Além da relativa perda de poder norte-americana, o Brasil também teria se beneficiado do contexto econômico marcado por crescimento seguido de crise que afetou principalmente as economias ocidentais de capital avançado, beneficiando a ascensão da China e a aceitação do G20. Ademais, o fato de os norte-americanos terem se voltado para o Oriente Médio e Ásia teria deixado a região sul-americana carente de liderança privilegiando o Brasil.

“As duas primeiras tendências reforçaram-se uma à outra, abrindo possibilidades inéditas para atores intermediários favorecidos por condições de estabilidade político-econômica e dotados de capacidade de formulação e iniciativa diplomáticas como o Brasil no começo de 2003. Superados os solavancos econômicos iniciais, o governo Lula foi o afortunado herdeiro de uma Nova República que havia consolidado a democracia de massas, a coesão social interna e a estabilidade dos horizontes econômicos” (RICUPERO, 2010, p.39).

Dessa forma, diante de um cenário em que os Estados Unidos perdem seu poder relativo - possibilitando a emergência de um sistema internacional multilateral - as chamadas “potências médias” passam a ganhar maior espaço e a reivindicar maior participação nas instâncias de poder internacional. Contudo, por não possuírem poder suficiente para agirem sozinhas, tenderam a cooperar entre si com o intuito de maximizarem seu poder. Isto não significa, no entanto, que seus objetivos específicos tenham coincidido. No caso do G20, por exemplo, uma coalizão do tipo “specific-issue”, ou seja, de tema específico (neste caso a agricultura), Índia e Brasil possuíam visões diferentes sobre a questão:

“Enquanto o Brasil tem uma posição marcadamente demandante e ofensiva – ou seja, tem disposição deliberalizar ainda mais seu mercado doméstico no jogo de barganha multilateral–, a Índia possui uma posição defensiva, protecionista, em relação ao acesso a mercados para bens agrícolas” (OLIVEIRA, ONUKI, OLIVEIRA, 2006, p.466).

Porém, interesses setoriais divergentes não impediram que se formasse um bloco de coalizão, cujo objetivo mais amplo era alterar as regras impostas pelas grandes potências. A atuação via G20 nas negociações da OMC é um exemplo disso.

Assim, as “potências médias”, por um lado, utilizam-se das instituições internacionais – e de suas normas e regras – para tentarem frear os constrangimentos impostos pelos países mais fortes e, ao mesmo tempo, buscam alterar aquelas normas e regras que consideram desfavoráveis a seus interesses.

“the extent to which institutions empower weaker states by constraining the freedom of the most powerful through established rules and procedures (the dispute settlement mechanisms of the WTO is a good example); the degree to which institutions provide political space for important middle-level players to build new coalitions in order to try and affect emerging norms in ways that are congruent with their interests and to counter-balance or at deflect the preferences and policies of the most powerful; and the extent to which institutions provide 'voice opportunities' to make known their interests and to bid for political support in the broader marketplace of ideas. So intermediate states will seek to use international institutions either to defend themselves against norms or rules or practices that adversely affect their interests or, even in optimistic moments, to change dominant international norms in ways that they would like to see” (HURRELL, 2000, p.4).

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), a formação de coalizões com os países em desenvolvimento em uma tentativa de influenciar a agenda de regimes internacionais está baseada na estratégia da “autonomia pela diversificação” pela qual países “com posições parcialmente similares na hierarquia de poder e com problemas sociais semelhantes” buscam aprofundar suas identidades internacionais (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p.22). Em outras palavras, ainda que os interesses específicos não sejam iguais, há uma identificação quanto ao lugar que ocupam dentro da hierarquia de poder internacional e, portanto, quanto à necessidade de alterarem as regras que regem aquele sistema ou agir em conjunto para fazer uso delas a seu favor. É dentro desta perspectiva que alianças como o G20 e o IBAS<sup>84</sup> foram formadas.

No caso específico do Brasil, o que nos interessa para fins desta pesquisa é entender as motivações – para além dos interesses comerciais – da postura proativa adotada pelo país nas negociações e como o G-20 se inseriu nas estratégias da política externa durante o governo Lula. Para Oliveira (2005), a atuação brasileira em Cancún teria representado o marco inicial da estratégia de política externa de estreitar os laços com os países do Sul:

“a Conferência de Cancún pode ter representado o momento inaugural da proposta do governo Lula de adensamento do diálogo e das parcerias Sul-Sul em busca de uma mudança da geografia comercial e política do mundo favorável aos países em desenvolvimento e aos PMDR<sup>85</sup>” (OLIVEIRA, 2005, p.9).

---

<sup>84</sup> Por tratar-se de um acordo de escopo abrangente (comércio exterior, cooperação tecnológica, turismo, dentre outros temas) o IBAS será tratado em seção posterior sobre cooperação Sul-Sul.

<sup>85</sup> Países de menor desenvolvimento relativo.

Como colocam Vigevani e Cepaluni (2011), a política externa de Lula foi apontada como um retorno ao terceiro-mundismo sendo por isso criticada por muitos – principalmente partidos oposicionistas. O ministro das relações exteriores, contudo, refuta tal acusação, argumentando que as atuais relações Sul-Sul são marcadas por conteúdo pragmático (SOARES DE LIMA, 2005b). De qualquer maneira, concordamos com Soares de Lima e Hirst (2006) no sentido de que o G20 representa um renascimento do espírito de coalizão do “Terceiro Mundo” e de um novo papel para o Brasil como mediador entre “fracos” e “fortes”. Em outras palavras, o que se pretende afirmar é que, embora coalizões como o G-20 tenham conteúdo pragmático (eliminação de subsídios e acesso a mercados), a tradicional estratégia brasileira de atuar como interlocutor permanece. Contudo, há, também, uma postura inovadora de demandante em temas como a agricultura.

“The creation of the G20 was an opportunity for Brazil to renew its role as an ‘indispensable intermediary’ between the ‘weak’ and the ‘strong’. But if the G20 involves echoes of the past, it also puts Brazil in a new position during the Doha round as a demandeur in agricultural issues. This, in turn, is the result of the strong competitiveness of its agricultural exports, as well as the emphasis it has traditionally placed on procedural issues within the WTO, on norms regarding market access, and on the importance of strengthening multilateral rules” (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006, p.25).

Assim, a literatura sugere que, durante o governo Lula da Silva, houve a percepção de que o G-20 poderia fortalecer a posição negociadora do Brasil e obter vantagens que iam além do campo econômico. Segundo Ramanzini Jr.(2006), a estratégia brasileira de participar como coordenador da coalizão estaria relacionada à aspiração brasileira de o Brasil exercer um papel de destaque no cenário internacional.

A afirmação do autor tem como base a seguinte análise. De acordo com *website* do Itamaraty, são três os pilares do mandato agrícola de Doha: “acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção)”. O Brasil é agressivo nesses três pilares e, portanto, a princípio, não seria interessante ao país a adoção de medidas de tratamento preferencial e diferenciado ou a imposição de salvaguardas pelos países em desenvolvimento aos produtos agrícolas, já que, metade das exportações do agronegócio brasileiro tem como destino estes países. (RAMANZINI JR, 2006). Porém, o Brasil se colocou favorável a essas medidas em nome da coesão do G20. Assim, para Ramanzini Jr. (2006, p.53), a atuação do Brasil no grupo “está relacionada com um conjunto mais amplo de objetivos de política exterior” em uma tentativa de buscar maior equilíbrio nas negociações com os países desenvolvidos. Estaria, portanto,

relacionado ao objetivo brasileiro de ampliar sua presença na política internacional, pois ao mesmo tempo em que a liderança do grupo possibilitaria maior participação no processo decisório, contribuiria para uma maior projeção brasileira no exterior. (RAMANZINI JR., 2006; RAMANZINI JR., MARIANO 2011).

No entanto, por se tratarem de questões que teriam influência direta na sociedade, já que envolve regulamentações relativas ao comércio, as negociações da OMC sofrem influência de pressões domésticas e, no caso do G-20, particularmente de setores relacionados à agricultura. Ramanzini e Mariano (2011), argumentam que, no caso específico do G-20, embora haja o reconhecimento de que os setores governamental e privado do agronegócio tenham aumentado sua capacidade de organização e participação, o tema da agricultura parece estar mais ligado a uma percepção da diplomacia. Assim, a postura política brasileira relativa a agenda agrícola seria formulada pelo Itamaraty – que a percebe como estratégica para a inserção internacional brasileira - e buscaria respaldo nos setores sociais – na medida em que procurava, de maneira estratégica, absorver as demandas domésticas. Além disso, durante o governo Lula, a postura brasileira na OMC teria contado com o apoio de diversos grupos e movimentos político-sociais, dentre outros motivos, em razão do G-20 ser uma coalizão de países em desenvolvimento que busca maior justiça nestas negociações (RAMANZINI JR.; MARIANO 2011).

“A receptividade do Itamaraty às pressões domésticas no caso da definição da posição brasileira, no G-20, parece ser proporcional ao grau que a demanda específica dos atores envolvidos era compatível com o objetivo de manutenção da coalizão, ao menos até a reunião mini – ministerial de julho de 2008, e com os princípios “tradicionais” da diplomacia” (RAMANZINI JR.; MARIANO 2011, p.16).

Porém, diante da proposta apresentada na reunião mini-ministerial de julho de 2008 e da percepção da possibilidade real de fechamento da Rodada, somadas às pressões domésticas, o Brasil aceitou a proposta da OMC. “Ou seja, naquele momento, a percepção era que a atuação em conjunto, sobretudo, com a Índia, no caso das negociações agrícolas na OMC, importante para a manutenção do G-20, já teria cumprido o seu objetivo.” (RAMANZINI JR.; MARIANO 2011, p.32).

Apesar de o Brasil ter aceitado a proposta, as negociações não foram encerradas e permanecem em aberto até hoje. De qualquer forma não se pode desconsiderar a importância do G-20 enquanto um avanço em relação à participação do mundo em desenvolvimento nas

instâncias de poder do sistema internacional. Além disso, foi um fórum de ação importante para o Brasil o qual teve papel protagônico, melhorando sua imagem perante ao mundo.

### **3.3 As relações Sul-Sul: IBAS, BRICS e a cooperação para o desenvolvimento internacional**

#### **3.3.1 IBAS e BRICS: as novas coalizões das potências médias**

A aproximação com os países “do Sul” não é algo inédito na diplomacia brasileira. Começa a ganhar importância, principalmente, na década de 60, com a Política Externa Independente e 70, com o Pragmatismo Responsável, tendo como substrato a perspectiva universalista que passa a predominar como instrumento de ação a partir de então. No governo Collor, ainda que se tenha dado prioridade à “aliança especial” com os Estados Unidos, não se pode considerar que houve uma ruptura com o chamado “Terceiro Mundo”, mas é no governo de Itamar Franco, que as relações com os países em desenvolvimento passam a ganhar novamente importância tendo relativa continuidade no governo de Cardoso.

Porém, é no governo Lula da Silva, que as relações Sul-Sul são colocadas como prioridade dentro da agenda internacional do Brasil, tendo se manifestado em diferentes frentes de ação: via projetos de cooperação para o desenvolvimento; pela formação de coalizões atuando, principalmente, nas organizações internacionais multilaterais; ou por acordos de integração regional. Neste contexto, a América do Sul foi tema central, como será analisado em capítulo específico, mas também se destacaram as relações com outros países principalmente da África e Ásia.

A referida aproximação pode ser explicada por diversos fatores. Um deles, já discutido é a identificação pelos *policy makers* brasileiros do status de potência média ocupado pelo Brasil e a compreensão decorrente de que a formação de alianças com países de *status* semelhante aumentaria o poder de negociação internacional desses Estados. A formação do G3 ou IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) se insere nessa lógica.

Como bem lembram Vigevani e Cepaluni (2011), coalizões dentro da lógica de cooperação Sul-Sul tiveram início ao final do governo Cardoso e envolveram o contencioso das patentes de medicamentos contra HIV. Naquele momento, o Brasil aproximou-se da Índia e da África do Sul na tentativa de reduzir os preços internacionais daqueles medicamentos. Porém, a institucionalização da coalizão ocorreu apenas na gestão Lula, em 6 de junho de 2003, com a Declaração de Brasília, quando oficialmente é criado o IBAS enquanto um

“um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas” (MRE, 2013a).

A coalizão, também chamada de “Fórum de diálogo” tem como base três pilares: a concertação política (documentos sobre temas da agenda global), a cooperação setorial (16 grupos de trabalho sobre diversos temas) e o Fundo IBAS (fundo criado para combater a fome e a pobreza). Pressupõe, portanto, não somente questões relativas à mudança de regras do sistema internacional, mas também mecanismos de cooperação entre as partes com fins sociais.

Além disso, como bem lembra Moura (2008), há outros elementos que, apesar de não constarem como objetivos da Declaração, reforçam a identidade entre os três países que formam o IBAS:

“a condição de potências médias; o peso específico regional; a caracterização como economias emergentes; o padrão de atuação similar em organismos multilaterais; os parques industriais desenvolvidos; o perfil de suas sociedades, com acentuados problemas de distribuição de renda e parcelas consideráveis de populações economicamente excluídas” (MOURA, 2008, p.10).

Apesar disso, o Fórum recebe críticas sendo a principal delas o fato de abarcar uma ampla gama de temas e objetivos. Dentre eles, destacam-se a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, as novas ameaças à segurança (terrorismo, drogas, crime organizado transnacional, tráfico de armas, ameaças à saúde pública, os desastres naturais, o trânsito de substâncias tóxicas e dejetos radioativos por via marítima), a promoção da equidade e inclusão sociais, cooperação tecnológica, de informação e comunicação, questões ambientais, temas relativos ao comércio internacional, dentre outros (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2003).

Apesar dos inúmeros temas que o Fórum se propõe a tratar, para o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, o IBAS é marcado pelo pragmatismo sendo voltado “para a obtenção de avanços concretos” (AMORIM, 2006a, p.79-80). Prova disso, argumenta Amorim (2006a), é a criação do G-20 na OMC, para a qual o IBAS teria tido papel fundamental. “Já disse isso em outras ocasiões, mas nunca é demais repetir: o G-20, provavelmente, não teria sido possível se não existisse o clima de confiança política entre o Brasil, a Índia e a África do Sul” (AMORIM, 2006a, p.80). O argumento do Ministro se

refere à “liderança funcional” dentro do G20 que os três países exerceram em busca de mudanças das regras da OMC.

Assim, segundo Fledes (2010b), além do IBAS poder ser identificado como uma estratégia de ampliação do poder de barganha das nações em desenvolvimentos, também deve ser considerado como um importante espaço de cooperação concreta. “O IBAS pode ser caracterizado, então, tanto como uma aliança estratégica na busca por interesses comuns em instituições globais, quanto como uma plataforma para cooperação Sul-Sul bilateral, trilateral e inter-regional” (FLEMES, 2010b, p.413).

Contudo, não ocorreram grandes avanços concretos<sup>86</sup> e há dúvidas quanto à permanência da coalizão bem como da sua legitimidade. Por um lado, há uma variedade muito grande de temas que dificulta a condução prática das ações, como já colocado. Por outro, há quem coloque em dúvida “os princípios da boa cidadania global e do multilateralismo democrático” (FLEMES, 2010b, p.414) apresentados como objetivos do IBAS, argumentando que o Fórum teria como meta principal agregar poder a países que objetivam se tornar grandes potências. De qualquer forma, o Fórum apresenta-se importante em termos políticos por agregar os três mais importantes países de suas regiões que juntos podem ter maior poder de ação no cenário internacional em favor dos países em desenvolvimento. No caso específico do Brasil, teve importante papel para a política externa da gestão Lula pois, por um lado, seus objetivos condiziam com o “novo projeto nacional” brasileiro – de busca de desenvolvimento com justiça social – e, por outro, permitiu maior protagonismo ao país.

Cabe lembrar que, além do IBAS, Brasil, Índia e África do Sul também formam, juntamente com China e Rússia, um agrupamento chamado de BRICS. O conceito “BRIC” foi formulado pelo economista Jim O’Neil em 2001, durante uma pesquisa e passou a ser utilizado nos meios acadêmico, empresarial e de comunicação. A partir de 2006, passa efetivamente a ser um agrupamento e a fazer parte da política externa de Brasil, Rússia, Índia e China, sendo que, a partir de 2011 a África do Sul passa a agregar o grupo (MRE, 2013b).

“Como agrupamento, o BRICS tem um caráter informal. Não tem um documento constitutivo, não funciona com um secretariado fixo nem tem fundos destinados a financiar qualquer de suas atividades. Em última análise, o que sustenta o

---

<sup>86</sup> Como consequência da maior aproximação entre Brasil, Índia e África do Sul, Moura (2008) argumenta que houve crescimento do fluxo de comércio entre os países “Desde 2002, o comércio bilateral Brasil-África do Sul e Brasil-Índia cresceu 185%, para alcançarem, somados, 5,4 bilhões de dólares em 2007” (MOURA, 2008, p.16). Deve-se ainda mencionar uma série de Fóruns e Seminários realizados e iniciativas realizadas graças ao Fundo IBAS como um projeto realizado em Guiné-Bissau na área de agricultura e pecuária. No entanto, os resultados ainda permanecem aquém das ambições de suas propostas. Para mais informações ver Moura (2008).

mecanismo é a vontade política de seus membros. Ainda assim, o BRICS tem um grau de institucionalização que se vai definindo, à medida que os cinco países intensificam sua interação” (MRE, 2013b).

Apesar da ausência de institucionalização, os BRICS têm importante peso político por reunirem as maiores economias emergentes do mundo. Apenas para se ter ideia de sua importância, juntos, o Produto Interno Bruto (PIB) desses países representam 18%<sup>87</sup> da economia mundial o que lhes permitem maior poder de influência nas questões internacionais.

A última cúpula dos BRICS foi realizada em março de 2013, em Durban, na África do Sul, cujo tema foi: “BRICS e África: Parceria para o desenvolvimento, Integração e industrialização”. A cúpula avançou em temas relativos à infraestrutura africana, integração regional e a proposta de criação de um Banco de Desenvolvimento dos BRICS. Também reafirmaram o compromisso com o multilateralismo, com o direito internacional e com as Nações Unidas. Além disso, reafirmar os objetivos comuns de contribuir com a paz, a estabilidade, o desenvolvimento e a cooperação (VIEIRA DE JESUS, 2013).

Segundo Pochmann (2012) presidente do IPEA, no que se refere à governança global, os BRICS podem ter papel importante na construção de uma nova ordem internacional baseada no multilateralismo. Além disso, apoiariam a pretensão brasileira de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU além de uma maior articulação no âmbito da OMC.

Portanto, a participação ativa do Brasil em novos processos de cooperação como o G20, IBAS e BRICS deve ser pensada como parte da estratégia brasileira de aumentar seu poder na tentativa de transformar a ordem global e atingir o *status* de grande potência (FLEMES, 2010a). Além disso, cabe notar, como argumenta Fledes (2010a), que o país prefere alianças de baixo nível institucional que lhe permitam “um máximo de soberania nacional, flexibilidade e independência para a política externa brasileira” (FLEMES, 2010a, p.148). Em outras palavras, o Brasil buscou formar coalizões com países de status semelhante, objetivando maior poder de negociação na tentativa de diminuir as assimetrias que separam os países desenvolvidos e em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, tentou manter sua autonomia política para poder atuar de maneira autônoma em outras frentes de cooperação.

### **3.3.2 Cooperação para o desenvolvimento internacional: altruísmo ou interesse?**

---

<sup>87</sup> Este percentual se refere ao ano de 2010. Dados disponíveis no site oficial do Itamaraty <<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>>

Além da atuação em conjunto nas arenas internacionais, envolvendo potências médias ou emergentes, a cooperação Sul-Sul no governo Lula da Silva, também, assumiu outro aspecto com objetivo não diretamente relacionado ao fortalecimento do poder negociador dos países e sim direcionado para fins de desenvolvimento socioeconômico. Denominado de “cooperação para o desenvolvimento internacional”, este tipo de cooperação não é recente tendo suas origens nos anos de 1960 e 1970 quando dos movimentos de independência das ex-colônias africanas e asiáticas<sup>88</sup> (IPEA/ABC, 2010).

De acordo com relatório elaborado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “cooperação para o desenvolvimento internacional” se refere

“A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA/ABC, 2010, p.17).

O projeto de cooperação brasileiro não se restringe, portanto, à mera doação de um montante em dinheiro, mas envolve, segundo Pino e Leite (2010), dois princípios: o da *corresponsabilidade* (que destaca o aspecto não assistencialista e paternalista das ações) e o da *autonomia* (que se dá pelo fortalecimento institucional, pela apropriação ou domínio, e pela responsabilidade dos beneficiados pelos programas implementados). A ideia é levar a países semelhantes ao Brasil projetos e soluções que deram certo e possibilitar as condições necessárias para que as ações sejam mantidas. O Brasil busca, assim, eliminar o caráter meramente assistencialista da cooperação e oferecer os elementos necessários para que os projetos contribuam para o desenvolvimento sustentável dos países receptores.

No governo Lula da Silva, o aumento no número de iniciativas do tipo Cooperação Sul-Sul na América Latina e África – e podemos acrescentar em menor medida na Ásia – foi possível em razão “[d]o redimensionamento funcional e orçamentário da ABC<sup>89</sup> e um

---

<sup>88</sup> É preciso, contudo, relativizar a semelhança entre a cooperação desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970 com a atual. Embora acordos de cooperação nas áreas de cooperação, técnica, científica e cultural, bem como acordos comerciais, o Brasil não possuía ainda os recursos necessários para colocar em prática as demandas que os acordos geravam. Além disso, até o início da década de 1970, as relações brasileiras com Portugal obstavam uma política de maior aproximação política com o continente africano.

<sup>89</sup> Hirst (2012) ressalta, no entanto, que, apesar de a ABC ser vista como o “carro-chefe” da cooperação internacional, sendo sua voz política, há uma série de outras entidades envolvidas. Destaca ainda o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) cuja função é sistematizar as informações quantitativas e qualitativas das ações relacionadas à cooperação Sul-Sul do Brasil.

contínuo e crescente envolvimento de entidades estatais em atividades de assistência técnica internacional”(HIRST, 2012, p.11). Dentre tais entidades destacam-se “a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz, o Sistema S (Sebrae, Senai, Senac, Senar), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),” dentre outros (SANTOS, 2013, p.205).

Quanto aos agentes de cooperação, além das agências e organismos estatais, também podem participar organizações civis e entidades privadas (HIRST, 2012). Há ainda a chamada “cooperação triangular”, que envolve organizações internacionais e agências de cooperação de países industrializados (PINO, LEITE, 2010). Nesta modalidade, o Brasil se une a outro parceiro externo – geralmente países desenvolvidos - para a consecução de projetos de maior envergadura os quais não seriam vantajosos se realizados bilateralmente (IPEA/ABC, 2010). Além disso, quanto ao número de parceiros, a cooperação pode ser bilateral ou multilateral.

A “cooperação para o desenvolvimento internacional” envolve ainda várias modalidades, englobando desde ajuda humanitária e bolsas de estudo para estrangeiros à cooperação técnica, científica e tecnológica. Pode também abarcar contribuições para organizações internacionais como ONU, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul e fundos de bancos regionais (IPEA/ABC 2010).

No governo Lula da Silva, pôde-se notar elevada quantidade de recursos nesta modalidade de cooperação que comprova a prioridade dada às relações Sul-Sul voltadas para o desenvolvimento. De acordo com o IPEA/ABC (2010), no período de 2005 a 2009 o investimento brasileiro foi de R\$ 2.898.526.873,49, sendo que, deste valor, 76,13% se referem a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais<sup>90</sup> e o restante às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica).

No que se refere à distribuição geográfica dos recursos, de maneira geral, segue a seguinte ordem crescente: América Latina e Caribe, África e Ásia. Porém, o próprio relatório chama a atenção para particularidades de alguns países ou regiões que justificam, em certa medida, a destinação dos recursos. No caso das ajudas humanitárias, por exemplo, é preciso lembrar que América Central e Caribe, frequentemente, sofrem com furacões enquanto que a América do Sul enfrenta problemas com chuvas torrenciais. No caso de Guiné-Bissau, por sua vez, o grande número de recursos a ele destinados teria como justificativa sua instabilidade política.

---

<sup>90</sup> Os recursos fornecidos ao FOCEM (Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul) estão inclusos nesta modalidade e, por questões metodológicas, serão analisados em seção específica no Terceiro Capítulo.

Porém, para Hirst (2012) o direcionamento de recursos para alguns países como Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau<sup>91</sup> teria também motivações de ordem político-estratégico. O caso haitiano, por exemplo, estaria ligado aos compromissos assumidos pelo Brasil na área de segurança global enquanto que a ajuda à Bolívia estaria relacionada ao fato de o país ser um ator importante na garantia da estabilidade regional. Quanto a Guiné-Bissau, sua prioridade em meio aos países da África teria relação com o objetivo brasileiro de aprofundar a política africana, ao assumir compromissos com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Cabe ainda lembrar que além da “cooperação para o desenvolvimento” o Brasil também perdoou a dívida destes três países.

No que tange especificamente à cooperação técnica, o já referido Relatório chama a atenção para seu caráter “não condicional”, ou seja, a cooperação ocorre sem que nenhuma condicionalidade seja imposta aos países que a recebem sendo movida apenas pela “diplomacia solidária” brasileira.

“No caso da cooperação técnica horizontal, ou Sul – Sul, a atuação do governo brasileiro é balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação é inspirada no conceito de *diplomacia solidária*, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos. Ao prover cooperação técnica, o Brasil tem particular cuidado em atuar com base nos princípios do respeito à soberania e da não intervenção em assuntos internos de outras nações. **Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica horizontal do Brasil pretende compartilhar nossos êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições ou condicionalidades políticas**” (IPEA/ABC, 2010, p.32, grifo nosso).

Neste sentido, uma das justificativas encontradas no discurso oficial da política externa brasileira, mais especificamente no caso dos países africanos, refere-se à identidade que une o Brasil àquele continente e a “dívida histórica” para com seus povos. Cabe lembrar que o elemento cultural também fora utilizado como justificativa para a cooperação nas décadas de 1960 e 1970. Contudo, de acordo com Sombra Saraiva (2010), este elemento passa agora por uma redefinição conceitual que, ao acrescentar o “débito moral” do Brasil para com o povo africano, agrega à política externa brasileira para a África, elementos mais estruturais e pragmáticos.

Sombra Saraiva (2010) também aponta como fator de mudança o caráter da aproximação que teria deixado de ser meramente instrumental por ser agora legitimado

---

<sup>91</sup> A autora toma estes três países como casos de estudo pelo fato de juntos, corresponderem a quase 20% do orçamento da assistência prestada pela ABC no período de 2005 a 2009 (HIRST, 2012)

internamente. Porém, esta afirmação não é consensual tendo em vista que, autores como Santos (2013), lembram que as ações brasileiras em matéria de cooperação internacional – durante o governo Lula - sofreram críticas por parte da sociedade brasileira. Há quem afirme que os recursos oferecidos pelo Brasil deveriam ser utilizados para solucionar problemas nacionais e outros que apontam o envolvimento de interesses econômicos vinculados a empresas brasileiras, e políticos, como o desejo de conseguir um Assento Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (SANTOS, 2013).

Além disso, a imagem do Brasil construída pelos africanos também assume, no século XXI, contornos mais realistas. Não há mais a ilusão de que o Brasil é uma democracia racial que deva servir de modelo ou que o país deveria ser o elo de ligação entre a África e a Europa. Não há, completa Saraiva (2011), o desejo por parte das elites africanas de um pedido de desculpas do Brasil, mas uma expectativa de que contribua para o desenvolvimento sustentável do continente. É por estes motivos, segundo o autor, que a política de Lula da Silva para a África não é uma mera reedição do passado. É mais ousada e objetiva, distinguindo-se de mero assistencialismo. Dessa forma, ao pensar nos casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau – mas cujo raciocínio pode ser estendido para outros países - Hirst (2012) afirma que o Brasil se insere

“como um ator que pretende identificar-se com um “novo tempo” da cooperação internacional que, além de contribuir para desvencilhar o receptor de um passado insatisfatório em matéria de cooperação internacional, mostra-se comprometido com uma missão de transformação sustentável” (HIRST, 2012, p.9).

A ideia é colocar-se como um cooperador diverso daquele que existiu anteriormente em um projeto que promova o desenvolvimento sustentável do país sem exigir “nada em troca”. Ao mesmo tempo, o Brasil rejeita a denominação de “doador emergente” e pode aludir à titulação de Estados “falidos” e/ou “fracos” aos países receptores, implicando questionamentos quanto à soberania daqueles países (HIRST, 2012).

Todavia, ainda que baseada em aspectos culturais e em uma *diplomacia solidária*, como enfatizado no plano do discurso e também verificada em muitas iniciativas, não se pode negar que a cooperação para o desenvolvimento – e aqui pensando especialmente na cooperação técnica – esteja totalmente desvinculada dos interesses nacionais brasileiros. Em outras palavras, a cooperação não teria meramente um sentido altruísta. Tal tese pode ser verificada nas próprias palavras do Ministro de Relações Exteriores.

Ao afirmar que o exercício da solidariedade com aqueles que mais precisam tem sido um dos princípios do governo Lula da Silva, Amorim ressalta que tal postura não é contrária aos interesses políticos e econômicos do Brasil, revelando, portanto, que a política de cooperação horizontal traz consigo interesses nacionais brasileiros.

“Such attitude of *non-indifference* is not contradictory with the defence of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favours the promotion of development of the poorest and most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms. This dialectic relation between national interest and the exercise of solidarity has been a fundamental aspect of President Lula’s foreign policy” (AMORIM, 2010, p.225).

Quais seriam, então, estes interesses? Embora a resposta para esta pergunta seja bastante complexa e exija uma pesquisa aprofundada, nota-se o envolvimento de inúmeras empresas brasileiras em projetos, principalmente de infraestrutura, mormente em países latino-americanos e africanos, revelando um caráter muito além do altruísmo muitas vezes enfatizado nos discursos, como bem descreve Hirst

“O compromisso da ação externa brasileira com o ideário do desenvolvimento, ainda mais aprofundando nos anos recentes, torna inevitável o entrelaçamento das ações de cooperação horizontal com as dimensões política e econômica da presença internacional do Brasil. Se bem é sublinhado o caráter desinteressado da cooperação horizontal oferecida, torna-se difícil em alguns contextos observá-la como um instrumento dissociado da presença e dos interesses econômicos do país. Nem sempre parece fácil traçar uma linha divisória entre os âmbitos público e privado articulados à cooperação, especialmente nos campos mais claramente relacionados com lógicas de mercado, como comércio e investimentos produtivos, como se pode observar em áreas de infraestrutura, que vêm se expandido na América Latina, no Caribe e em alguns países africanos” (HIRST, 2012, p.16).

Na região caribenha, por exemplo, as relações com Cuba e Haiti são perpassadas por investimentos na área de biocombustíveis (HIRST, 2012). No caso específico da África, ainda que não se possam desconsiderar os aspectos humanitários e de solidariedade envolvidos nas ações do governo brasileiro – e a importância de tais medidas - também não se pode negar a existência de uma estratégia coordenada, baseada em interesses nacionais e de seus protagonistas, como empresários responsáveis pela expansão do capitalismo brasileiro (SARAIVA, J.F.S., 2010). Pino e Leite (2010) também apontam como interesses brasileiros, ligados à cooperação Sul-Sul, a expansão mundial de biocombustíveis, argumentando que, ao mesmo tempo em que a associação contribuiu para a inserção econômica internacional dos países africanos, trouxe benefícios ao Brasil que transferiria, além de tecnologia, máquinas, insumos, equipamentos e unidades de produção de etanol e biocombustível.

“Aunque no hayan sido divulgados datos oficiales sobre las inversiones brasileñas em África, el hecho es que, con el apoyo del actual gobierno, las empresas brasileñas del sector de la energía (Petrobrás), construcción (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) y minería (Vale do Rio Doce), entre otras, han pasado a invertir cada vez más en el continente y em otras regiones em desarrollo” (PINO, LEITE, 2010, p.24).

Além das vantagens econômicas, para Hirst (2012), a cooperação Sul-Sul tem também um sentido instrumental, podendo ser considerada como ferramenta de poder brando na medida em que reforça a imagem de país capaz de influenciar as negociações globais, bem como seus laços com os países do Sul, dentro das estratégias da chamada corrente autonomista predominante na diplomacia brasileira de então (SARAIVA, 2010b). Pode-se ainda relacionar a cooperação Sul-Sul com os tradicionais objetivos do PT de estreitar laços com os países em desenvolvimento, buscando a constituição de uma plataforma de política exterior (PINO, LEITE, 2010).

Importante enfatizar que, apesar da política externa do governo Lula ter priorizado as relações Sul-Sul, isto não significou ruptura com os “países do Norte”. Apesar de as relações com os países desenvolvidos terem passado por algumas disputas políticas e comerciais e que o programa do PT sugerisse certo distanciamento desses países, isto não se traduziu em uma ruptura ou afastamento (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011). Como ressaltou Amorim, em seu discurso de posse, “nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão” (AMORIM, 2003c, p.57), demonstrado o caráter universal que predominaria em sua gestão.

No caso das relações com os Estados Unidos, por exemplo, Amorim (2003c, p.56) afirma que em sua gestão buscaria fortalecer “as bases para o entendimento construtivo e a parceria madura”. Na prática, os Estados Unidos continuaram sendo um dos principais parceiros comerciais do Brasil (tendo passado de primeiro parceiro para segundo, em 2009, perdendo lugar para a China). Por outro lado, se olharmos para as posições políticas, veremos que no governo Lula não houve “subordinação” do Brasil às posições norte-americanas, como exemplo podem ser citadas a postura brasileira na crise política em Honduras<sup>92</sup> e na questão nuclear Iraniana<sup>93</sup> (PECEQUILO, 2010).

---

<sup>92</sup> A crise hondurenha ocorreu em 2009 e foi motivada por uma disputa política em torno da reforma da Constituição do país culminando com a deposição do então presidente Manuel Zelaya. O Brasil manifestou-se contrário ao golpe não reconhecendo o novo governo, ao contrário dos Estados Unidos que, inclusive, pediu a readmissão do país na OEA (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011).

<sup>93</sup> O Brasil juntamente com a Turquia mediou um acordo nuclear com o Irã, em 2010, pelo qual este país se comprometia a enviar a Turquia parte de suas reservas de urânio enriquecido em troca de combustível para

Portanto, pode-se afirmar que a maior aproximação do Brasil com os países do Sul, seja via coalizões ou cooperação para o desenvolvimento está relacionada a diversas motivações dos quais se destacam: (1) a ideia de que o Brasil, enquanto potência média, teria maior poder de ação nos fóruns internacionais ao formar coalizões com países semelhantes de interesses comuns; (2) noção de que a política externa pode servir para fins de desenvolvimento socioeconômico de outros países; (3) objetivos econômicos envolvendo interesses de empresas brasileiras; (4) busca de apoio ao desejo de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; (5) maior autonomia frente às grandes potências; (6) busca por reconhecimento por parte de seus semelhantes e das grandes potências em razão de seu maior protagonismo internacional e de sua postura de assumir novos compromissos.

Pode-se afirmar que há, em muitos aspectos, uma aproximação ou até mesmo continuidade quanto ao tradicional relacionamento do Brasil com os países em desenvolvimento, principalmente se pensarmos do caso africano. Porém, cada momento, em razão das condições internas e internacionais apresentaram particularidades. A cooperação Sul-Sul desenvolvida durante a Política Externa Independente, e o Pragmatismo Responsável tiveram como motivação principal a busca de novos mercados, tendo colocado o continente africano – e também o asiático - dentro do projeto nacional-desenvolvimentista de então. Já na década de 1980, diante de um cenário de crise, a retórica Terceiro-Mundista ganha força e o Sul passa a ser visto pelo Brasil como oportunidade comercial diante de um mercado caracterizado pelo protecionismo do chamado Primeiro Mundo. Também neste período destacou-se a cooperação Sul-Sul no âmbito das instituições multilaterais internacionais em uma tentativa conjunta de denunciar e exigir mudanças no sistema internacional.

No governo Lula da Silva, diante da percepção da condição de potência média ou emergente ocupada pelo Brasil no sistema internacional e da conjuntura externa favorável e, somadas ainda às tradicionais diretrizes e ideologias do Partido dos Trabalhadores, a cooperação Sul-Sul foi compreendida como um instrumento de política externa favorável na busca dos interesses nacionais brasileiros. Além disso, foi condizente com o programa de governo de então, que propunha desenvolvimento com justiça social e a busca da redução das assimetrias que distanciam Norte e Sul.

---

reativar um antigo reator usado em pesquisas médicas. Os Estados Unidos, assim como Rússia e China elaboraram sanções ao governo iraniano por meio de uma resolução entregue ao Conselho de Segurança da ONU (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011).

Em relação, especificamente, à cooperação para o desenvolvimento internacional, ainda que tenha sido movida por elementos culturais e solidários não se pode negar que ao ativismo brasileiro estiveram vinculados interesses econômicos e o objetivo de alcançar novo status na arena global. Porém, também é inegável que a referida cooperação – embora já observada nas décadas de 1960 e 1970, principalmente - obteve na política externa do governo Lula novos contornos e importância. Em outras palavras, não se pode negar o caráter inovador presente na política externa de Lula em termos de mecanismos e estratégias de parcerias que envolveram aspectos outros além dos meramente econômicos e diplomáticos como a cooperação para o desenvolvimento internacional.

Entretanto, ao mesmo tempo em que o Brasil adotou uma postura solidária aos países “mais necessitados” dentro da lógica da cooperação para o desenvolvimento internacional, também se observou a formação de coalizões com países do Sul em uma tentativa de aumentar seu poder de negociação no âmbito das instituições internacionais multilaterais. Exemplos ilustrativos foram a formação do G20, de importante papel nas negociações comerciais na OMC; o Fórum de Diálogo IBAS com ampla gama de objetivos, mas com importante peso político; e os BRICS politicamente também relevantes. Em todos estes casos, cada qual com sua especificidade, pode-se afirmar a existência de um objetivo comum: tentar alterar mecanismos e normas, que permitindo que as assimetrias que separam os países desenvolvidos dos em desenvolvimento sejam reduzidas. É preciso também lembrar que durante o governo Lula da Silva, o Brasil participou do G4 (juntamente com Japão, Alemanha e Índia) cujo objetivo direto – conseguir um assento permanente no CSNU – ao invés de contribuir para um sistema internacional mais igualitário estaria, em tese, colaborando para a perpetuação da desigualdade, na medida em que coloca no centro de uma das mais importantes instituições internacionais um pequeno rol de países com poder para definir os rumos da diplomacia internacional.

Pode parecer contraditório, mas ao se analisar os principais objetivos presentes na história diplomática brasileira e no programa e demais ações empreendidos pelo governo Lula da Silva, a estratégia brasileira de participar de coalizões – seja G-20, IBAS, BRICS ou G-4 - parece estar relacionada, em última instância, ao objetivo brasileiro de atingir *status* de grande potência. É claro que há muitos e variados interesses envolvidos que vão desde o campo econômico até o social, como se tentou demonstrar. Porém, o que se pretende, afirmar, é que, em última medida, há uma motivação comum que perpassa o *sentido* de o Brasil ter se lançado em um grande e variado número de coalizões e de ter buscado maior ativismo na

arena internacional nos oitos anos da gestão Lula: o desejo de ocupar um lugar de destaque no sistema internacional.

Assim, pensar no papel que a América do Sul e o Mercosul tiveram, neste período, deve necessariamente levar em consideração os elementos até aqui discutidos, ou seja, a identidade internacional brasileira, os princípios e valores norteadores da política externa e a compreensão dos cenários nacional e internacional realizada pelos *policy makers* do governo Lula da Silva. Além disso, é preciso compreender como o Brasil tem tratado a questão da integração regional ao longo do tempo à luz da reflexão histórica realizada no primeiro capítulo. Portanto, na análise que se segue, serão discutidos os principais projetos de integração regional em andamento dentro do universo temporal desta pesquisa como a UNASUL (União de Nações Sul-americanas) e a IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-americana), porém com destaque para o Mercosul, e como a política externa brasileira dialogou com tais projetos. Além disso, serão analisadas outras formas de cooperação regional desenvolvidas no período como a cooperação para o desenvolvimento internacional e a participação do BNDES como financiador da internacionalização de empresas brasileiras na região.

No caso específico do Mercosul, buscar-se-á entender se foi prioridade na política externa brasileira, como colocado no plano do discurso, ou instrumentalizado para atingir outros fins. Em poucas palavras, o objetivo do capítulo que segue e o da pesquisa de maneira geral, é responder a duas questões principais: 1) A América do Sul, e mais especificamente o Mercosul, foram, na prática, prioridades na política externa brasileira de Lula? 2) Qual o sentido dessa prioridade? Como se pode notar, a segunda pergunta decorre da primeira, mas, ainda que se apresente negativa, pretende-se examinar as razões pelas quais a região é colocada como prioritária nos discursos oficiais como a pesquisa inicial indicou.

Para tanto, a primeira seção retomará o conceito de potência média para relacioná-lo com o conceito de potência regional. O objetivo é discutir como a região pode ter papel importante para países como o Brasil na busca de seus objetivos internacionais. Ações políticas empreendidas pelo país na América do Sul serão analisadas bem como a atuação brasileira no âmbito da UNASUL.

Na segunda seção, será retomado o conceito de Estado Logístico desenvolvido por Cervo e a ideia de um novo projeto nacional presente no programa de governo de Lula. O objetivo é entender em que medida a região é vista como importante plataforma de expansão das empresas brasileiras via internacionalização. Nesse contexto, analisaremos como o governo brasileiro atuou como incentivador desse processo com destaque para o papel do

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento). Também abordaremos o conceito de “integração estrutural” ou “pós-liberal” para entender o surgimento de projetos de integração na região, como a UNASUL e a IIRSA, que objetivam ir além dos aspectos econômicos e comerciais e qual a atuação brasileira nos projetos de integração.

O Mercosul, por sua vez, será objeto de análise da última seção. Além da retomada dos principais aspectos econômicos e políticos do bloco durante o período em análise, será avaliado o papel do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Estrutural do Mercosul). Criado em 2004 e tendo começado a operar em 2007, o fundo tem como objetivo aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul com atenção especial à redução das assimetrias. A análise do FOCEM objetiva verificar em que medida o Brasil investiu para que a integração no âmbito do Mercosul avançasse em termos práticos, tendo em vista que o país contribuiu com 70% dos recursos doados pelo Fundo. O Parlamento do Mercosul (Parlasul), criado em 2005, também será objeto de análise por ser considerado como um importante avanço em termos institucionais. O objetivo é analisar até que ponto a instituição pode ser considerada como avanço concreto no aprofundamento da integração regional entre seus países membros. A finalidade é, portanto, entender como o Mercosul se inseriu – na retórica e na prática – dentro das iniciativas regionais brasileiras.

#### 4 AMÉRICA DO SUL E MERCOSUL: PRIORIDADES DO GOVERNO LULA DA SILVA?

Em seu discurso de posse o presidente Lula da Silva afirmou que em seu governo “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” seria “ a grande prioridade” e que tal projeto, necessariamente, deveria passar pela revitalização do Mercosul (LULA DA SILVA, 2003b, p.15, grifo nosso). Amorim, ao assumir o cargo de Ministro das Relações Exteriores, também enfatizou o papel prioritário que seria dado à região Sul-Americana e ao Mercosul “cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar” (AMORIM, 2003c, p.15).

De fato, depois de passados os oito anos do governo Lula da Silva, podemos afirmar que a região sul-americana teve um papel muito importante na política externa brasileira neste período e que o Mercosul apresentou alguns avanços institucionais dos quais pode ser citada a criação do Parlamento do Mercosul e do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul). Porém, veremos que tais avanços se traduziram em resultados práticos que pouco contribuíram para o aprofundamento da integração. No âmbito regional, também adquiriu grande importância no período a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), que mais tarde viria a se chamar UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) e que incorporou a IIRSA (Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana) esta com o principal objetivo de integrar fisicamente a região.

Além do envolvimento brasileiro em projetos de integração regional, o país também atuou ativamente em questões de ordem política na região: ações nas crises da Venezuela, Bolívia, Equador e Honduras são alguns exemplos. Porém este ativismo também trouxe como consequências o aumento de demandas e de desconfianças em relação ao Brasil. Em outras palavras, a postura líder regional que o Brasil se propôs a assumir no período acarretou cobranças por parte dos países menores quanto a um exercício efetivo da referida liderança. No caso específico do Mercosul isto se traduziu em reivindicações para que o país exercesse o papel de *paymaster*, ou seja, “pagasse os custos da integração”. A discussão decorrente daí é a de se o Brasil teria a capacidade – material e subjetiva – bem como interesse real em arcar com tais custos. Além disso, a questão da liderança implica o reconhecimento por parte de seus pares, o que não parece estar ocorrendo, na prática, como será aqui demonstrado.

Tendo em vista tais elementos, a principal questão que se pretende responder neste capítulo – e sobre a qual se debruçou esta pesquisa – é: qual o papel da América do Sul e do Mercosul durante os oito anos do governo Lula da Silva? Desta decorrem outras duas: a

integração regional e mais especificamente o Mercosul, foram prioridades? Qual o sentido desta prioridade no âmbito dos objetivos gerais da política externa brasileira no período?

Assim, com o intuito de dar respostas a estas perguntas analisaremos, neste capítulo, as principais ações empreendidas pelo Brasil na região à luz dos elementos já discutidos nos dois capítulos precedentes. Deste modo, retomaremos do capítulo primeiro conceitos e padrões de conduta que constituem a identidade internacional do Brasil e que consideramos fundamentais para a compreensão da postura assumida pelo país na América do Sul e em relação ao Mercosul. Neste sentido, dois deles se mostram, de acordo com Vigevani et al (2008), fundamentais na compreensão das razões que dificultam o aprofundamento do Mercosul, quais sejam, a autonomia e o universalismo. Além disso, deve-se ter como pano de fundo os dois objetivos que afirmamos serem constantes na política externa brasileira: a busca pelo desenvolvimento e por um papel de destaque no cenário internacional. Argumentaremos que, durante o governo Lula da Silva, a região teve papel importante na busca desses dois objetivos.

Do capítulo segundo, retomaremos o conceito de potência média para demonstrar como um país assim denominado pode tentar conseguir apoio em sua região na busca de seus objetivos internacionais, tentando atuar como um líder regional. O objetivo é demonstrar como o Brasil agiu neste sentido e quais os desdobramentos de suas ações em relação aos países vizinhos. Além disso, verificaremos como os aspectos conceituais do governo Lula da Silva influenciaram na forma como a política regional foi conduzida. Dessa forma, retomaremos principalmente, os elementos da chamada *corrente autonomista* que teria predominado no Itamaraty no período (SARAIWA, 2007; 2010a,b,c). Outra questão a ser verificada é como a região se inseriu dentro do chamado “novo projeto nacional” e o papel do Estado brasileiro na condução de tal projeto. Tais elementos serão analisados à luz do conceito de “Estado Logístico” de Cervo (2008) e do “regionalismo estrutural” ou “pós-liberal” que permitirão compreender a internacionalização das empresas brasileiras na região e o papel do BNDES nesse processo.

Para tanto, este terceiro e último capítulo será dividido em três seções principais. Na primeira delas serão abordadas questões relativas ao papel da região enquanto plataforma de inserção internacional do Brasil, ou seja, como o país buscou apoio regional para seu projeto de ascensão no cenário internacional. A segunda seção será centrada na análise de como a região foi vista no âmbito do chamado “novo projeto nacional” do governo Lula da Silva e quais ações empreendidas pelo Brasil nesse sentido. Por fim, a terceira seção tratará,

especificamente, do Mercosul e de seu papel na política externa brasileira no governo Lula da Silva.

#### **4.1 A América do Sul como plataforma política de inserção internacional do Brasil**

##### **4.1.1 Brasil: potência regional?**

No segundo capítulo, afirmamos que a categoria de “potência média”, “potência emergente” e “potência intermediária” podem ser ferramentas importantes na compreensão das ações da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva. Muitos dos autores que analisam tais conceitos também buscam entender como os países abarcados nestas categorias se relacionam com suas respectivas regiões.

Como bem lembra Nolte (2006), a análise das potências regionais não deve ficar restrita ao âmbito regional, devendo passar pela avaliação de diversos níveis de distribuição de poder. Nesse sentido, afirma que tais potências devem ser analisadas em múltiplos níveis de atuação: âmbito regional (interações com outros estados da região), âmbito inter-regional (relações entre diferentes potências regionais) e âmbito global.

“Potencias regionales se diferencian según su poder en el ámbito global: su influencia en el ámbito regional puede ser fuerte pero muy limitado en el ámbito global. También el grado de aceptación por parte de las otras potencias regionales puede variar. No todas las potencias regionales ejercen la misma influencia sobre la estructura de gobernanza global. La estabilidad de las jerarquías de potencia regionales depende de cómo son percibidas las ganancias netas de los estados involucrados en las jerarquías de poder regionales. La influencia de potencias grandes externas sobre las jerarquías de poder regionales varía según áreas políticas y la fuerza de la potencia regional correspondiente” (NOLTE, 2006, p.12).

No caso brasileiro, verificamos que, durante o governo Lula da Silva, no que tange ao âmbito global, o país buscou construir alianças e coalizões juntamente com outras potências médias com o intuito de aumentar sua capacidade de poder nas negociações internacionais. Aqui nossa pretensão é verificar as relações brasileiras no âmbito regional, tentando identificar sua forma e grau de influência e de aceitação por parte dos demais países. Destarte, o objetivo é compreender em que medida a região influenciou na consecução dos objetivos globais brasileiros.

De acordo com Nolte (2006), às vezes fazer uma diferenciação entre potência média<sup>94</sup> e potência regional é algo complexo pois, em muitos casos, candidatos à potência regional também se configuram como potência média, sendo este o caso do Brasil<sup>95</sup>. Assim, o autor faz uma diferenciação entre poder protagonista<sup>96</sup> (*Leading Power*), relativo à região, ou seja, aquele poder que a potência regional exerce e que se define com base em seus recursos de poder e sua autopercepção, e o poder de liderança (*Leadership*) referente à influência política nos fóruns diplomáticos. O Brasil exerceria estes dois tipos de poder<sup>97</sup>. Nolte (2006), ressalta que tanto a ideia de potência regional como média são construções sociais e que, portanto, depende da aceitação dos demais estados o que não significa que não necessitem de recursos materiais de poder ainda que o reconhecimento e tais recursos possam se dar em diferentes graus.

“De esta manera, el estatus como potencia regional depende de la voluntad de ejercer esse papel, pero también de la aceptación de ese estatus por parte (a) de otros estados en la región, (b) otras potencias regionales o (c) la superpotencia global. Las últimas três presuposiciones pueden variar, lo que implica que la pretensión de un liderazgo regional puede ser corroborado en diferentes grados. Lo mismo se puede decir respecto a lós recursos materiales para consagrar la pretensión de liderar como potencia regional” (NOLTE, 2006, p.17).

A afirmação de Nolte (2006), a respeito da aceitação ou não da liderança por parte dos demais países nos remete ao conceito, elaborado por Schrim (2009), de “seguidores” (*followers*), já discutido no segundo capítulo, e que se refere àqueles países, geralmente vizinhos, cujo apoio é importante às suas pretensões. Para este autor, os objetivos de uma potência emergente somente são bem sucedidos quando há apoio dos chamados “seguidores” e isto ocorre quando os interesses e/ou ideias destes são incorporados ao projeto de liderança da potência emergente de modo a neutralizar as resistências. Em outras palavras, podemos afirmar que a região constitui para as potências médias uma base importante de agregação de poder na busca de seus objetivos no âmbito global.

A questão que se coloca, portanto, é: como obter tal apoio? Além disso, cabe ainda questionar: como os interesses globais das potências regionais interagem com os projetos de integração regional? Como desdobramento, pode-se ainda indagar “¿Actúan las potencias

<sup>94</sup> Lembrando que Nolte (2006) faz uma diferenciação entre “potência média tradicional” que assim se definiram em razão de seus papéis na política internacional como Canadá, Austrália, Nova Zelândia, etc. e “potência média emergente” que se refere a países como África do Sul, Brasil e Índia.

<sup>95</sup> Outros casos seriam México, Nigéria e África do Sul (NOLTE, 2006).

<sup>96</sup> Na verdade, Nolte (2006) traduz a palavra “leading” do inglês como “líder”, em espanhol. Porém, utilizaremos a tradução “protagonista” por entender que ela facilita a compreensão por melhor se diferenciar do conceito de liderança/liderazgo/leadership.

<sup>97</sup> No capítulo segundo discutimos a atuação brasileira nos fóruns internacionais.

regionales como motores de la integración regional o la utilizan para sus proyecciones en el ámbito global?” (NOLTE, 2006, p. 23). Tais questões são de fundamental importância para a análise que nos propomos, qual seja, a de verificar o papel que a América do Sul e o Mercosul tiveram na política externa brasileira entre 2003 e 2010.

Para responder à primeira questão podemos recorrer a dois conceitos que, embora sob nomenclaturas diferentes, guardem certa similaridade: a hegemonia cooperativa e a hegemonia consensual. Ao contrário do conceito de hegemonia utilizado por realistas e neorealistas, cujo sentido é coercitivo, nestes dois casos, é exercida de modo a incorporar, em certa medida, os interesses dos estados envolvidos.

Hegemonia cooperativa (*co-operative hegemony*) se refere a uma forma “branda” de dominação por meio de arranjos institucionais cooperativos com base em uma estratégia de longo prazo. Tendo isto em vista, os processos de integração regional seriam melhor explicados com base nos interesses e estratégias dos países de maior poder regional (PEDERSEN, 2002 *apud* NOLTE, 2006). Nolte (2006), afirma que há uma variante ofensiva – quando a potência regional utiliza a integração como forma de corroborar suas pretensões de poder econômico e *Soft Power* (competência tecnológica, poder institucional, influência cultura e ideológica), mas possui poder militar limitado, – e uma variante defensiva – referente a estados que perderam poder militar ou estão deficientes em outros recursos de poder (como legitimidade e prestígio) e buscam recuperá-los mediante instituições regionais.

Assim, segundo Nolte (2006), a hegemonia cooperativa seria vantajosa à potência regional, pois a integração regional lhe permite: 1) agregar poder sendo importante para as potências emergentes que buscam maior protagonismo no cenário internacional; 2) ao ter maior legitimidade que outros tipos de hegemonia e reduzir o risco de formação de contra-alianças, garante estabilidade na região; 3) por ser inclusiva garante acesso aos recursos materiais na região; 4) é difusora de ideias e modelos políticos e econômicos da potência regional. No entanto, algumas condições também são necessárias, isto é, a potência regional deve ter capacidade:

- “- de agregar poder (*power aggregation capacity*), lo que significa convencer un número suficiente de los estados en la región de su proyecto hegemónico;
- de compartir poder (*power-sharing capacity*) con estados menos poderosos en la región; y
- de comprometerse a una estrategia de largo plazo para crear una institucionalidad regional (*commitment capacity*)” (NOLTE, 2006, p.25).

Estes conceitos são importantes para nossa análise, pois ao examinarmos as ações da diplomacia brasileira para a região, verificaremos como a capacidade brasileira de exercer a hegemonia cooperativa foi (e ainda é) muito limitada.

Por sua vez, o conceito de hegemonia consensual é descrito por Burges (2008), como ferramenta de análise para pensar Estados como o Brasil que são, regionalmente, predominantes - mas não dominantes – e que buscam impulsionar o sistema regional ou internacional em uma dada direção. De acordo com o autor, a referida hegemonia é de base conceitual gramsciana e, portanto, seu exercício se dá mediante o consenso e não pela ameaça imposta.

“In this context Brazil emerges as an interesting illustrative case study because it highlights how a state with limited military and economic power capabilities might attempt to leverage its idea-generating capacity to construct a vision of the regional system and quietly obtain the active acquiescence of other regional states to a hegemonic project” (BURGES, 2008, p.65).

Na interpretação do autor, o Itamaraty teria papel importante na criação de consensos de modo que a diplomacia brasileira exerce um poder de influência indireto e não explícito em seus vizinhos de modo a tentar convencê-los de que é mais vantajoso ficar do lado da postura ou projeto brasileiro. Assim, seria possível ao Brasil construir uma estrutura continental de relações e organizações favoráveis aos interesses brasileiros. A ideia é a de que o estado predominante pode levar à criação de uma estrutura regional por meio de um consenso, ou seja, através de um acordo entre vários estados, a qual favorecerá o impulsionamento de sua hegemonia global.

“It is this aspect that plays neatly into the Brazilian diplomatic tradition of leading by providing ideas, suggestions, draft negotiating texts and sustained, calm discussion of potentially contentious topics. Space is opened for predominant states such as Brazil to launch hegemonic projects on a regional basis or to use regional leadership as a lever to push on the global hegemony” (BURGES, 2008, p.70).

Segundo Burges (2008), o *hegemon* deve estar preparado e disposto a provisionar algumas das “coisas” necessárias para que a hegemonia se inicie a partir daí – fazendo menção ao conceito de hegemonia consensual de Perderson – os interesses de um determinado estado transcenderiam de modo que a estrutura passaria a ser favorável aos interesses de todos os participantes do grupo. Em outras palavras, o estado dominante criaria uma estrutura favorável a seus interesses que, com o tempo, passaria a ser considerada favorável aos interesses dos demais países da região. No caso do Brasil, por exemplo, o país estaria difundido a ideia favorável à construção de um “espaço sul-americano”.

O próprio autor, pois, ressalta que não está afirmando que o Brasil está sendo bem sucedido em criar uma hegemonia consensual, mas que o conceito pode ser útil para entender a liderança estratégica de uma potência média emergente como o Brasil. No nosso caso, pode ser uma ferramenta conceitual importante para compreender a política brasileira para a região.

Diante do quadro teórico apresentado, passaremos para a análise das principais ações realizadas pela diplomacia brasileira durante o governo Lula da Silva.

#### **4.1.2 A Influência brasileira pela via institucionalização: o caso da UNASUL**

Como analisado no primeiro capítulo, ainda que o Brasil tenha se lançado a projetos de integração regional desde a década de 60 e, mesmo com a criação do Mercosul nos anos de 1990, não houve a constituição de um pensamento integracionista latino ou sul-americano no Brasil, de modo que a integração permaneceu restrita a um aspecto instrumental da política externa brasileira.

De acordo com Saraiva (2010b), todas as iniciativas de integração, principalmente desde Itamar Franco, têm sido sustentadas por um objetivo de longo prazo adotado pela diplomacia brasileira: construir uma liderança econômica e política autônoma aos EUA e, ao mesmo tempo, fortalecer a posição do Brasil como um *global player* no cenário internacional. Além disso, estes movimentos têm andado de mãos dadas com os esforços brasileiros de usar a política externa para fins de desenvolvimento nacional.

Saraiva (2010b), argumenta que o governo Lula da Silva teria agido de maneira distinta em relação à região, priorizando a construção da liderança brasileira de diversas formas, especialmente pelo fortalecimento das instituições multilaterais na região. Na verdade, ao atribuir um elemento de “diversidade” à política externa de Lula da Silva, a autora não parece estar se referindo a seus objetivos, mas a uma nova forma de executar a referida política. Como ela mesma argumenta, a continuidade da política externa brasileira convive com descontinuidades e suas estratégias sofrem influência 1) do contexto internacional; 2) da estratégia de desenvolvimento nacional; 3) do cálculo dos *policy makers*, que variam de acordo com suas preferências políticas e percepções do que são os “interesses nacionais” e de suas variáveis.

No que tange ao contexto internacional, durante o governo Lula da Silva (2003-2010), pôde-se notar a ascensão da China no cenário internacional, bem como a maior importância de outras potências intermediárias como o Brasil, Índia, África do Sul e Rússia, fatores que foram acompanhados por um momento de crise vivida pelos Estados Unidos. Tal contexto

influenciou a política externa brasileira para a região, à medida que a China passa a ter maior importância para a economia regional – sobretudo como importadora de produtos manufaturados – e os Estados Unidos passam a ter menor atuação na América do Sul, abrindo espaço para um maior ativismo brasileiro<sup>98</sup>.

A região passa, então, a ser vista pelos *policy makers* como estratégica ao “novo projeto nacional” do governo Lula da Silva, principalmente, como um espaço importante para a internacionalização das empresas brasileiras, conforme veremos posteriormente. Além disso, o desenvolvimento de uma liderança brasileira na região era interpretado como importante para que o Brasil pudesse agregar poder às suas negociações em âmbito internacional. Esta visão em relação à região durante a gestão Lula da Silva pode, em parte, ser explicada pelo predomínio, no Itamaraty, da *corrente autonomista* cujos principais objetivos são construir uma liderança regional e transformar o Brasil em uma potência global (SARAIVA, 2010b).

Assim, como afirma Souto Maior (2006), a política externa assertiva que emerge com Lula da Silva busca “garantir uma presença soberana do Brasil no mundo<sup>99</sup>” e fazer o uso da diplomacia como “um instrumento do desenvolvimento nacional<sup>100</sup>” ao mesmo tempo em que traz consigo uma “preocupação regionalista” centrada no fortalecimento institucional do Mercosul<sup>101</sup> e também na integração de toda a América do Sul.

“Simplificadamente, pode-se dizer que a idéia-chave subjacente à nossa atual política regional é a construção de uma base subcontinental tão ampla e sólida quanto possível, de modo a firmar a liderança brasileira na América do Sul, o que deveria facilitar, no âmbito mundial, o exercício de uma política de potência emergente” (SOUTO MAIOR, 2006, p.54).

A construção de um projeto de liderança ganha, então, nova importância no governo Lula da Silva em uma combinação de elementos de *soft power*, com bases de realismo grociano<sup>102</sup>, que se traduziu em um reforço do multilateralismo na região. A estratégia de

<sup>98</sup> De acordo com Saraiva (2011), desde o 11 de Setembro que o governo norte-americano não tem uma política específica para a América do Sul.

<sup>99</sup> Silva, Luiz Inácio Lula da, “Presença soberana no mundo”, Carta Internacional, no. 114, ano X, agosto de 2002, p. 9. apud SOUTO MAIOR, Luiz A.P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. Revista Brasileira de Política Internacional, 49(2): 42-59, 2006.

<sup>100</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio, Discurso de posse, texto publicado na Gazeta Mercantil, 2.1.2003, p. A-7. apud SOUTO MAIOR, Luiz A.P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. Revista Brasileira de Política Internacional, 49(2): 42-59, 2006.

<sup>101</sup> Quanto ao fortalecimento institucional do Mercosul veremos que ocorreram alguns avanços mas com poucos reflexos na prática quanto a um aprofundamento da integração.

<sup>102</sup> Saraiva (2010) toma o termo “realismo grociano” de uma análise de PINHEIRO (2000a) se referindo a um tipo de relação em que os ganhos são absolutos e que, portanto, podem beneficiar outros estados.

consolidar a CASA (Comunidade Sul-americana de Nações) foi um elemento importante deste projeto (SARAIVA, 2010b), pois é “un acuerdo de cooperación e integración más flexible, centrado en el desarrollo de la infraestructura – a través del proyecto IIRSA<sup>103</sup> – que conecte a todos los países sudamericanos y que, de acuerdo a evaluaciones publicadas, beneficia preferentemente al Brasil” (BERNAL-MEZA, 2008, p.162).

A CASA é criada em 2004, durante a Terceira Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Cuzco (Peru). Porém a iniciativa de criação de um espaço Sul-americano já ganhava novos contornos nos anos 2000<sup>104</sup> com a realização da Primeira Reunião de Cúpula dos países da América do Sul, em Brasília, e que “refletiu a ideia de fazer progredir a integração regional a partir do Mercosul (CERVO, 2011, p.550). Importante ainda lembrar que é nesta ocasião que é proposta a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana), cujo “objetivo central é avançar na modernização da infraestrutura regional e na adoção de ações específicas para promover sua integração e desenvolvimento econômico e social” (IIRSA, 2013). De acordo com Santos (2013), a dimensão política da IIRSA pôde ser notada sobretudo a partir de 2004, já sob o governo Lula da Silva - com o lançamento da CASA.

O projeto de integração sul-americano avançou com forte impulso por parte do Brasil de forma que, em 2008, em Brasília, durante reunião do Conselho de Chefes de Estado e de Governo foi assinado por 12 países<sup>105</sup> o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) em substituição a CASA. De acordo com a própria organização<sup>106</sup>, a UNASUL tem como objetivo impulsionar a integração regional nas áreas de energia, educação, saúde, ambiente, infraestrutura, segurança e democracia. Portanto, o objetivo proposto é ir além de temas comerciais e econômicos.

Caracterizada por uma estrutura intergovernamental e de baixa institucionalidade, a UNASUL é formada pelo a) Conselho de Chefes de Estado e de Governo; b) Conselho de Ministros das Relações Exteriores; c) Conselho de Delegados; e d) Secretaria Geral (MRE, 2013c). Nesse sentido, pode-se afirmar que a flexibilidade institucional da UNASUL vai ao encontro da tradicional política brasileira de integração regional de manter uma estrutura

---

<sup>103</sup> Retomaremos a discussão sobre a IIRSA na seção seguinte.

<sup>104</sup> Importante lembrar que a iniciativa de criar uma área sul-americana surge em 1993 com a ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-americana) durante o governo Itamar Franco.

<sup>105</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname. Uruguai e Venezuela são os 12 países que constituem a UNASUL, sendo que Panamá e México permanecem como membros observadores.

<sup>106</sup> <http://www.unasur.org/>

institucional que lhe garanta a autonomia necessária para suas demais ações em política externa<sup>107</sup>.

Como bem lembra Cervo (2011), a originalidade da integração sul-americana está justamente no fato de, diferentemente de outros processos de integração regional – como o europeu – ocorre, primeiramente, nos campos político e geopolítico ao invés do econômico. Assim,

Em termos econômicos, por não ter compromissos de uma experiência de integração regional específica nem se enquadrar em nenhuma das classificações de integração econômica<sup>108</sup>, pode acomodar diferentes iniciativas subregionais como o MERCOSUL, a CAN e mesmo a ALBA” (SARAIVA, 2011, p.12).

O próprio Tratado constitutivo da UNASUL, isto é, o Tratado de Brasília, já prevê em seu preâmbulo que a integração sul-americana deverá incluir “todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos” (UNASUL, 2008)<sup>109</sup>. Além disso, o documento também deixa clara a importância política da integração enquanto forma de fortalecer a região e contribuir para a construção de “um mundo multipolar, equilibrado e justo, no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados” (UNASUL, 2008). “La UNASUR surge entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional y que no excluye su ampliación al resto de América Latina” (PEÑA, 2008, p.13).

Cabe aqui fazer um parênteses para falarmos rapidamente desses outros dois processos de integração vigentes em nosso continente, ou seja, a CAN (Comunidade Andina de Nações) e a ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas)<sup>110</sup>.

A CAN é criada em 1993, mas se consolida como uma área de livre comércio apenas em 2006, ano em que o Peru e a Colômbia realizam acordos bilaterais com os Estados Unidos e a Venezuela solicita entrar no Mercosul como membro pleno. Portanto, atualmente, o bloco está desarticulado (SARAIVA, 2011).

O processo de institucionalização da ALBA, por sua vez, começa em 2004 por iniciativa da Venezuela e em resposta à área de livre comércio proposta pelos Estados Unidos.

---

<sup>107</sup> Segundo Vigevani et.al. (2008), a autonomia e o universalismo são dois conceitos arraigados na política externa brasileira e que influenciam a política de integração regional do país. Aprofundaremos a discussão quando tratarmos da questão da institucionalização do Mercosul.

<sup>108</sup> Quanto à “classificação de integração econômica” Saraiva (2011) está se referindo ao tradicional modelo de Balassa (1966 apud Saraiva, 2011) segundo o qual a integração poderia ser dividida nas categorias de: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.

<sup>109</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/05/23/tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul>.

<sup>110</sup> Trataremos sobre o Mercosul em seção específica.

De caráter marcadamente antiliberal e anti norte-americano, tem como proposta criar uma espécie de confederação latino-americana que garanta maior poder e autonomia à região no cenário internacional. Em termos institucionais difere da UNASUL, pois “inclui uma maior institucionalização e uma forte rede de cooperação técnica e financeira com um viés político” (SARAIVA, 2011, p.2). A UNASUL, por seu turno, além de seus amplos e ambiciosos objetivos, tem-se constituído, como afirma Saraiva (2011), em importante espaço de construção de consensos e que pode contribuir para a consolidação de uma governança regional.

Nesse contexto, o Brasil tem buscado exercer, no âmbito da UNASUL, o papel de liderança por meio da construção de consensos ou, para usarmos o termo de Burges (2008), de uma “hegemonia consensual” na medida em que, ao invés de se utilizar de pressões diretas no campo econômico ou de segurança, busca o compartilhamento de ideias. Estas consistem, sobretudo, na proteção à democracia, em uma interpretação do liberalismo econômico que leve os países ao crescimento e em respostas regionalizadas para os desafios da globalização (BURGES, 2008). Assim, pelo fato de o Brasil ser o país com maior poder da região, conseguiu em algumas ocasiões construir consensos favoráveis a seus objetivos. Fletes (2010) cita como exemplo as negociações da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas)

“No caso das negociações da ALCA, a abordagem multilateral do Brasil remodelou as relações Norte-Sul, permitindo aos países participantes a negociação com os Estados Unidos em bases mais iguais. O Brasil exerceu seu poder, propondo ideias iniciais e guiando as discussões subsequentes. Os diplomatas brasileiros destacaram a estratégia de incitamento de respostas coletivas pautadas em discussão e inclusão como uma de suas forças” (FLETES, 2010, p.425b).

Fletes (2010b), também afirma que o Brasil estaria tendo importante papel na cooperação em defesa da América do Sul. Nesse aspecto, ganha relevância no âmbito da UNASUL, o CDS (Conselho de Defesa Sul-americano). Proposto em março de 2008, pelo governo brasileiro, tem como objetivos oficiais contribuir para a construção de uma zona de paz na região e para a geração de uma identidade sul-americana na área de defesa e de consensos relativos ao tema. Porém, para o Brasil, o CDS pode desempenhar ainda outros objetivos de ordem estratégica:

“Em primeiro lugar, o CDS consolidará o status de potência regional do Brasil e proverá suporte a suas ambições de se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em segundo lugar, ele pode ser visto com uma contrainiciativa brasileira ao estabelecimento de forças armadas comuns pela Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), promovida pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez. Em terceiro lugar, e de maneira convincente, o CDS

almeja excluir Estados Unidos (e México) das questões de segurança da América do Sul, substituindo os mecanismos de resolução de conflito da Organização dos Estados Americanos (OEA)” (FLEMES, 2010b, p.423-424).

Neste sentido, o CDS poderia servir como um instrumento de exercício de maior influência do Brasil na região, a qual é limitada, dentre outros motivos, pela influência de uma potência global, isto é, os Estados Unidos (ainda que tenha sido uma influência mais discreta nos últimos anos) e da tentativa venezuelana de exercer um papel de liderança na América do Sul. Concomitantemente, fortaleceria as pretensões brasileiras de se consolidar como potência regional.

Além da atuação ativa do Brasil na construção de um espaço sul-americano via UNASUL, o país também atuou de outras formas, tentando criar consensos, para garantir estabilidade na região e, muitas vezes, adotou posturas controversas na busca de um papel de potência regional.

#### **4.1.3 Outras formas de influência na região**

Como mostrado no segundo capítulo, um dos aspectos importantes da cooperação Sul-Sul desenvolvida pelo Brasil, durante o governo Lula da Silva, foi a “cooperação para o desenvolvimento internacional” sendo a América Latina e o Caribe os principais destinos dos recursos. Segundo Saraiva (2010b), enquanto o Brasil cooperou com os demais países emergentes com base em relações de troca tecnológica e atuação em fóruns multilaterais, também desenvolveu uma “complexa estrutura de cooperação” com a América do Sul e com outros países em desenvolvimento. No entanto, na região, as relações basearam-se na cooperação técnica e financeira, no bilateralismo e na “não-indiferença”.

“Brazil’s efforts to build up its leadership in South America have been particularly marked by this second form of cooperation. One important indicator of Brazil’s regional position is its level of technical and financial cooperation with its neighbours. In South America, Brazil has funded infrastructure projects, engaged in technical cooperation initiatives, shown a preference for bilateral relations and relativized the concept of non-intervention” (SARAIVA, 2010b, p.161).

No que tange à cooperação financeira, coube ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) importante papel, sobretudo financiando projetos de infraestrutura em países da região coordenados por empresas brasileiras (SARAIVA, 2010b). Como veremos, essa forma de cooperação beneficiou o próprio projeto brasileiro de desenvolvimento nacional.

Quanto à cooperação técnica, alguns setores deram início a projetos de cooperação bilateral por meio de seus respectivos ministérios como Educação, Ciência e Tecnologia (SARAIVA, 2010b). Projetos de cooperação em áreas não tradicionais como de biocombustível, administração pública, meio ambiente, cultura e turismo também foram observadas (SANTOS, 2013).

“No plano das instituições governamentais envolvidas nos projetos, a partir de 2006, o Ministério das Relações Exteriores deu início a uma reestruturação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com o objetivo de fortalecer a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Nesse processo, além do crescimento do orçamento da ABC (R\$ 53 milhões em 2011), também pode ser verificado o incremento de parcerias da ABC com respeitadas instituições brasileiras, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Fundação Oswaldo Cruz, o Sistema S (Sebrae, Senai, Senac, Senar), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Universidades e os Ministérios e Secretarias da administração federal. Essas instituições estão presentes em vários países da América do Sul” (SANTOS, 2013, p.205).

O site da ABC (<http://www.abc.gov.br>) traz uma série de informações referentes aos diversos projetos realizados pela Agência, juntamente, com seus parceiros. No caso do Paraguai, por exemplo, foi implementando o projeto “Centro de Formação Profissional Brasil-Paraguai” em parceria com o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e que “ampliou e fortaleceu o processo de integração com empresas e entidades da região, resultando na celebração de outros convênios para atender às demandas específicas de mão de obra da parte do setor produtivo” (ABC, 2013).

Além da cooperação para o desenvolvimento internacional o Brasil também buscou um papel ativo na resolução de controvérsias, envolvendo os países da região, adotando uma postura de mediador regional. Tal posicionamento pode ser considerado como inovador na política externa brasileira, cuja postura tradicional - balizada pelo princípio da não intervenção - cede lugar ao que foi chamado de princípio da “não indiferença”.

Logo no início de seu governo, o presidente Lula da Silva demonstrou sinais dessa postura ativa na região ao enviar Marco Aurélio Garcia, assessor para assuntos internacionais, à Venezuela, em uma tentativa de intermediar uma solução pacífica para a crise vivida pelo país vizinho (BANDEIRA, 2008)<sup>111</sup>. O governo brasileiro propôs, então, a criação de um grupo de países que atuasse junto à OEA (Organização dos Estados Americanos) na busca de soluções para a crise venezuelana. O grupo formado por Brasil, Chile, Espanha, Portugal,

---

<sup>111</sup> A crise venezuelana teve início em abril de 2002, com um golpe de Estado contra o governo de Hugo Chávez. Opositores do novo governo recusaram-se a reconhecê-lo e iniciaram manifestações. Mesmo após o retorno de Chávez a crise continuou até seu desfecho em Agosto de 2004.

México e Estados Unidos ficou conhecido como “Grupo Amigos da Venezuela” e auxiliou o processo de retorno à normalidade no país vizinho, com a retomada de poder por Chávez, em Agosto de 2004, após realização de plebiscito.

O Brasil também manifestou interesse em auxiliar a Colômbia, junto à ONU, na solução dos conflitos guerrilheiros. Além disso, contribuiu, juntamente com Argentina e Venezuela, com a crise boliviana, em 2003, na tentativa de conter os riscos de uma eclosão social. Para tanto, Marco Aurélio Garcia e Eduardo Sguiglia (Subsecretário de Assuntos Latino-americanos da Argentina) foram enviados para fazer a mediação entre governo e oposição (HIRST, 2006).

Outro episódio em que o Brasil demonstrou-se ativo foi durante a crise política em Honduras a qual teve como estopim a proposta pelo então presidente Manuel Zelaya, de um referendo, sobre uma mudança na constituição que permitisse a realização de reeleições. Diante desse contexto, foi deposto pela oposição, gerando uma grave crise política no país. O envolvimento brasileiro se deu por meio do “acolhimento” do “ex-presidente” na embaixada brasileira em Tegucigalpa e pelo não reconhecimento do novo governo eleito em 2009. Tal postura dividiu opiniões e foi considerada por muitos como precipitada. Atitude similar fora adotada pelo Brasil durante a crise no Equador, em 2004, quando o então presidente Gutierrez sofreu um processo de *impeachment*. O governo brasileiro posicionou-se contrário ao processo de destituição por considerá-lo inconstitucional, já que Gutierrez não teve direito de se manifestar contra as acusações de corrupção que sofreu (FIGUEIRA, 2011).

A postura brasileira de atuar como mediador em conflitos não resultou, no entanto, em um reconhecimento automático da liderança brasileira na região o que pode ser exemplificado pelo já discutido não apoio à reivindicação brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O Brasil também lançou, durante o governo Lula da Silva, um candidato ao cargo de diretor geral da OMC, o embaixador Luiz Felipe de Seixas Correa. O não reconhecimento pela região ao candidato brasileiro pôde ser notado mesmo antes das eleições quando o Uruguai também lançou Carlos Perez de Castillo como candidato ao mesmo cargo, com o apoio da Argentina. Como ressalta Malamud (2009), tal fato deixou clara a pouca capacidade brasileira de construir consenso e de obter apoio regional a seus objetivos estratégicos. Um terceiro episódio também é elucidativo do baixo grau de liderança brasileira: a perda da eleição pelo ministro brasileiro, João Sayada ao cargo de presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) para o embaixador colombiano, Luiz Alberto Moreno.

Além disso, o Brasil teve que enfrentar problemas com alguns países da região:

“Em temas bilaterais, as dificuldades maiores surgiram com os países menores na região, mencionando-se os problemas com o Equador vinculados à atuação da empresa Odebrecht; com a Bolívia devido à decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobras em seu país; e com o Paraguai frente às reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu. Nos três casos, o governo Lula flexibilizou suas posturas iniciais buscando soluções políticas que superassem desentendimentos econômicos e atenuassem os condicionantes impostos por assimetrias estruturais” (HIRST, SOARES DE LIMA, PINHEIRO, 2010, p.32).

A controvérsia com o Equador tem início em novembro de 2008, quando o governo daquele país decide questionar a legalidade de um empréstimo, contraído junto ao BNDES, pelo grupo Odebrecht e destinado à construção da hidrelétrica San Francisco. A justificativa equatoriana foi a apresentação de falhas após um ano de funcionamento da usina. Como resultado, a San Francisco foi fechada e a empresa brasileira expulsa do país, gerando um problema diplomático entre os dois vizinhos. De acordo com Santos (2011), a questão pode ser interpretada como um reflexo da política brasileira para a região e dos desafios de uma liderança brasileira. Em suas palavras,

“lo que resulta significativo [...] es que el hecho de que el conflicto ascendiera hasta las más altas instancias políticas constituye un ejemplo más del desafío al liderazgo regional de Brasil y las crecientes suspicacias y recelos que genera la política regional brasileña en el resto de Sudamérica” (SANTOS, 2011, p.168).

O Brasil também enfrentou problemas com a Bolívia no ano de 2006, quando Evo Morales, logo após ser eleito, decidiu nacionalizar os hidrocarbonetos e estatizar as empresas estrangeiras que atuavam no setor, afetando, portanto, a Petrobrás. Brasil e Bolívia iniciam então um processo de negociações pelo qual a Bolívia mantinha o fluxo de investimentos, o controle acionário das empresas e indicava a maioria dos diretores. O Brasil, por seu turno, adotou uma postura de não gerar rupturas com o país vizinho, minimizando as perdas e mantendo as operações (KOHLRAUCH, 2010 apud MALLMANN, 2011). Porém, internamente, tal postura gerou protestos por parte da elite brasileira que não concordava com a forma como o Brasil conduziu a questão.

“La controversia con el nuevo gobierno boliviano a raíz de la nacionalización de los hidrocarburos superó en Brasil cualquier precedente. El debate público, que incluyó fuertes adjetivos de condena a la política sudamericana de Lula, mostró divergencias sobre las líneas de actuación exterior del presidente, lo que revela una confrontación ideológica entre el gobierno e importantes sectores de la elite brasileña, que cuestionaron la metodología y el contenido del proyecto de liderazgo y de integración regional de Lula” (HIRST, 2006, p.137).

Outra controvérsia, no âmbito bilateral, ocorreu com o Paraguai, em 2008, quando Fernando Lugo pede revisão do Tratado de Itaipu. Segundo Mallmann (2011), as reivindicações paraguaias eram a revisão do preço pago pelo Brasil pela energia, a exclusão da cláusula que prevê a venda preferencial ao Brasil da energia excedente e maior participação na gestão de Itaipu binacional. As negociações acabaram resultando em acordos favoráveis ao Paraguai como o aumento em três vezes do valor pago pelo Brasil à energia comprada daquele país. Como impacto político, o Brasil foi acusado, internamente, de não ter atuado em prol do interesse nacional e de ter agido motivado por questões de ordem político-partidária e ideológica (MALLMANN, 2011).

Portanto, pôde-se notar, durante o governo Lula da Silva, um ativismo da diplomacia brasileira em atuar em questões dos países vizinhos que pode ser interpretado como uma tentativa de exercer um papel de liderança na região. Contudo, se por um lado, esta postura não resultou em reconhecimento dessa liderança, já que o Brasil não obteve apoio em suas reivindicações internacionais, como ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, para citarmos apenas um exemplo, por outro, também teve que lidar com o não reconhecimento de sua política regional por setores da elite nacional que interpretaram as ações brasileiras como “benevolentes” ou contrárias ao interesse nacional brasileiro. No entanto, ações outras do Estado brasileiro em relação à América do Sul trouxeram benefícios aos “interesses nacionais”.

## **4.2 A América do Sul como parte do “novo projeto nacional” brasileiro**

### **4.2.1 O modelo de Estado Logístico e a integração regional estrutural**

Durante o governo Lula da Silva, além do maior protagonismo político na América do Sul, também se verificou um movimento de expansão da economia brasileira para a região, principalmente por meio da internacionalização das empresas brasileiras. Um dos fatores que contribuíram para tal fato foi o próprio modelo de integração que ganhou impulso no período marcado, notadamente, pela integração física entre os países, no bojo dos projetos da IIRSA, e que mais tarde seriam agregados à UNASUL. Nesse contexto, o Estado brasileiro adquiriu papel importante, pois a maioria dos referidos projetos contaram com o financiamento do banco estatal brasileiro, isto é, do BNDES.

Como bem lembram Soares de Lima e Hirst (2006), embora o governo Lula da Silva tenha mantido a mesma linha de política macroeconômica de seu antecessor, sua política externa voltou-se para uma estratégia mais autônoma com a incorporação, uma vez mais, do vetor desenvolvimento como objetivo da referida política. Tal fato já podia ser notado nos discursos iniciais do presidente e no projeto de governo, como analisamos no segundo capítulo, onde ganhava relevo o objetivo de construção de um “novo projeto nacional” que trouxesse desenvolvimento com justiça social.

Essa retomada do papel do Estado na condução de um projeto de desenvolvimento nacional não se daria, no entanto, sob as mesmas bases da política desenvolvimentista de décadas anteriores, mas sob novos parâmetros, ou dentro de um novo paradigma chamado por Cervo (2008) de “paradigma logístico”. De acordo com o autor, nesse modelo, cabe ao Estado “dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência o privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais” (CERVO, 2008, p.87). A ideia é que o Estado promova os meios necessários – aqui compreendidos como proteção a empresas, tecnologia e capitais nacionais, estímulo ao fornecimento interno e expansão global, zelo por emprego e salários satisfatórios, dentre outros – para que a sociedade (ou seja, as empresas) expanda a economia brasileira para além das fronteiras nacionais. A referida expansão dar-se-ia de duas formas: “pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008, p.87, *grifos nossos*). Nesse sentido, a região passa a ter um papel importante dentro do projeto nacional de desenvolvimento brasileiro do governo Lula da Silva.

“A internacionalização econômica representa um campo de grande êxito da logística internacional de Lula, em razão do ritmo forte que ostenta e da segurança que a reverso imprime à economia nacional. No início do segundo mandato, cerca de três dezenas de empresas brasileiras haviam implantado aproximadamente cento e vinte fábricas no exterior” (CERVO, 2008, p.89).

Ainda que a internacionalização da economia brasileira também tenha se voltado para outras regiões, pôde-se notar um aumento do interesse de empresas brasileiras em investir na região<sup>112</sup>, dentre outras razões, pelos próprios projetos de integração em vigor. Segundo Soares de Lima e Hirst (2006), com a criação da UNASUL o governo Lula da Silva passou a

---

<sup>112</sup> Dados de 2009 da Fundação Dom Cabral demonstram que, em média, a América Latina é destino de 53% dos investimentos das empresas transnacionais brasileiras.

dar maior importância à expansão dos negócios com a região com o envolvimento estatal e de empresas estatais.

Nesse sentido, a expansão da economia brasileira em direção à América do Sul e o papel do Estado nesse processo também pode ser explicada pelo novo modelo de integração regional que se desenvolveu no período em que se convencionou chamar integração estrutural ou pós-liberal.

Segundo Veiga e Ríos (2007), a tendência vigente nos anos de 1990, de liberalização unilateral do comércio e de esforços para negociar acordos comerciais regionais, começa a mudar já a partir do final da mesma década, em razão das sucessivas crises econômicas enfrentadas pelos países emergentes, levando a um questionamento do papel do Estado na economia.

Essas crises chegaram à região com a desvalorização cambial no Brasil, em 1999, e da Argentina, em 2001, e — junto com a constatação do fraco desempenho das economias da região durante os anos 90 — contribuíram para um questionamento crescente das estratégias nacionais de revisão do papel do Estado na economia e de liberalização dos fluxos de comércio entre os países da região e o resto do mundo (VEIGA, RÍOS, 2007, p.16).

Assim, diante da decepção frente aos resultados gerados pelas reformas liberais, o nacionalismo econômico começa novamente a ganhar força, abrindo espaço para preocupações além das comerciais como pobreza e desigualdade social. Nesse contexto, os projetos de integração regional passam a ser questionados por seu caráter majoritariamente comercial (VEIGA, RÍOS, 2007). Desse modo, a ideia de regionalismo aberto abre espaço para o surgimento de novas formas de integração regional que, em tese, passam a priorizar dentro da agenda econômica, temas não comerciais como a preservação de “espaços de política” e referentes aos impactos distributivos da liberalização e da integração (VEIGA, RÍOS, 2007).

Soares de Lima e Coutinho (2006) apontam algumas características que diferenciam o regionalismo atual do regionalismo aberto, que caracterizou a década de 90. Se nesse período a noção de região era principalmente de um espaço de fluxo, nos anos 2000, adquire um novo significado retomando os valores político e físico das regiões, em meio ao surgimento de projetos de integração física e produtiva como a IIRSA. Além disso, ressaltam os autores, uma diferença fundamental entre o regionalismo anterior e o atual é sua operacionalidade: enquanto o regionalismo aberto é menos dependente do Estado, por ser guiado pelas próprias forças do mercado, o regionalismo físico depende do poder de coordenação e da própria

capacidade infraestrutural dos Estados. Chamado de “integração estrutural” este novo tipo de integração regional, pós-período neoliberal, é “centrada na cooperação entre os poderes públicos e os setores privados e fortemente ancorada na coordenação estatal” (SOARES DE LIMA, COUTINHO, 2007, p.125).

No caso brasileiro, o papel do Estado, nesse processo, pode ser exemplificado pelo fornecimento de recursos via banco estatal – BNDES – que ao mesmo tempo em que contribui para a integração física regional, por meio de financiamentos a projetos de infraestrutura, colabora com a expansão do capital de empresas brasileiras – por meio de internacionalização – e, conseqüentemente, para uma melhor inserção internacional do país. Nesse sentido, o que se quer afirmar é que, durante o governo Lula da Silva, pôde-se notar uma ligação entre a nova política de desenvolvimento nacional e a política externa brasileira para a região.

Contudo, isto não significa que tenha havido um compromisso brasileiro para com a integração estrutural ou que o processo de expansão do capital brasileiro para a região – via internacionalização de empresas – tenha contribuído para um adensamento da integração regional. A análise da relação entre a expansão do capital brasileiro para a região e seus reflexos nos processos de integração regional não está no escopo desta pesquisa, aliás, este é um tema que se pretende aprofundar em pesquisas futuras. No entanto, o que se pôde notar foi uma relação ou uma complementaridade entre a política externa para a região e a política de desenvolvimento nacional.

Como apontam Soares de Lima e Coutinho (2007), há inúmeros problemas que perpassam a integração estrutural, principalmente, no que se refere aos custos e manutenção das instituições regionais. Nesse aspecto, grande peso recai sobre o Brasil, em razão de seu tamanho econômico, e também dos inúmeros desafios relacionados à coordenação de uma ação coletiva regional, tendo em vista a baixa identidade sul-americana do país, uma mentalidade social de “país voltado para dentro” e pelo próprio reconhecimento por parte dos países da região.

Veiga e Ríos (2007) também apontam os desafios do modelo de integração pós-liberal. Segundo os autores, o entendimento de é necessário preservar um *policy space*, ou seja, um “espaço” para a implementação das políticas domésticas, acaba refletindo negativamente, restringindo os países a adotar compromissos comerciais multilaterais e regionais.

“Em geral, entre os mais vocais na defesa dessas posturas estão os países de desenvolvimento intermediário e mercados domésticos relevantes (Argentina, Brasil, Índia, etc.), que gostariam de preservar a liberdade de recorrer a instrumentos

de política industrial para desenvolver suas economias e receiam ter sua margem de manobra restringida por compromissos externos” (VEIGA, RÍOS, 2007, p.24).

Nesse sentido, além dos compromissos assumidos no âmbito da OMC, por exemplo, acordos regionais que visam à integração produtiva podem reduzir de maneira significativa a autonomia de um país na formulação de sua política doméstica. Segundo Veiga e Ríos (2007), no caso da América do Sul, os países, principalmente os maiores e mais desenvolvidos, evitam avançar na negociação de regras e normas que limitem sua capacidade de ação doméstica em termos de instrumentos de proteção e políticas industriais. Este é o caso do Brasil. Para os autores, essa questão é fundamental para o futuro da integração regional. Em outras palavras, o avanço da integração para além do campo comercial – como prega o regionalismo estrutural ou pós liberal – exige redução do *policy space*, ou seja, reflete em perda de autonomia por parte dos Estados. No caso do Brasil, embora tenha ocorrido alguns avanços no âmbito do Mercosul, como veremos, ainda não há sinais claros de que haja esta disposição. No que tange à IIRSA/UNASUL, ainda que o Estado brasileiro tenha se mostrado disposto em avançar em termos de integração física, seu envolvimento esteve muito mais voltado para interesses nacionais de desenvolvimento do que para uma integração produtiva regional.

Assim, o que se pretende demonstrar na subseção seguinte é que ao mesmo tempo em que a política do Brasil para a região contribuiu para a maior integração estrutural, a América do Sul também se inseriu no “novo projeto nacional” de desenvolvimento do governo Lula da Silva, enquanto espaço de expansão do capital nacional e de maior projeção das indústrias brasileiras.

#### **4.2.2 IIRSA, internacionalização das empresas brasileiras e o papel do BNDES**

O modelo de integração proposto pela IIRSA, calcado no objetivo de avançar na integração física entre os países por meio da modernização da infraestrutura regional, se insere na da lógica do regionalismo estrutural. Fruto da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada entre os dias 31 de Agosto e 1º de Setembro do ano 2000, em Brasília, a IIRSA<sup>113</sup> é criada ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Com a criação da UNASUL, em 2008, a estrutura da IIRSA começa gradativamente a ser incorporada pelo novo projeto de modo que, em 2011, se torna um fórum técnico do Conselho

---

<sup>113</sup> Integram a IIRSA: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN) cuja função é implementar a integração da infraestrutura regional (IIRSA, 2013).

É nesse cenário que o BNDES passa a atuar como um ator importante.

“Em conjunto, mais de uma década depois do lançamento da IIRSA, o desenho da integração física da América do Sul assumiu uma dimensão política que está sob a coordenação da UNASUL/COSIPLAN. Nesse processo, a IIRSA foi transformada num foro técnico do COSIPLAN. No novo arranjo, a questão do financiamento da execução dos projetos, que foi o ponto mais deficitário da iniciativa, deve ampliar as instituições financiadoras, com a presença de bancos nacionais, do Banco do Sul (países-sócios Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Venezuela e Equador) e, principalmente, do BNDES, que é o maior financiador de projetos de infraestrutura na região (...)” (SANTOS, 2013, p.200-201).

Importante destacar que o objetivo inicial do BNDES<sup>114</sup>, no entanto, era o de consolidar a estrutura industrial brasileira em um contexto em que predominava a política nacional-desenvolvimentista da década de 50. Porém, nos anos de 1990, o banco começa a auxiliar o programa econômico neoliberal conduzindo “a política de abertura comercial, as privatizações e a transferência do patrimônio público para a iniciativa privada” (BRAGA, 2013, p.10). A partir do governo Lula da Silva, o BNDES passa a ter papel importante tanto no financiamento dos projetos da IIRSA como no processo de internacionalização das empresas brasileiras que, para alguns, significou a retomada do papel desenvolvimentista do banco. Porém como veremos, há algumas controvérsias e críticas envolvendo seus financiamentos.

De acordo com informe do próprio banco, a partir de 2003, a integração Sul-americana passa a fazer parte da missão do BNDES “tendo em vista que a expansão dos mercados nacionais e do comércio entre os países é fundamental para acelerar o desenvolvimento econômico com justiça social” (BNDES, 2004, p.1). Para tanto, a instituição objetiva buscar a redução dos custos de comércio exterior, o aumento do intercâmbio comercial entre os países da América do Sul e a promoção de maior integração regional. Além disso, pretende com o financiamento das exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros, dar mais competitividade comercial à região por meio do aprimoramento de suas conexões físicas (BNDES, 2004).

Ainda segundo o informe de 2004, naquele ano, a carteira de projetos de integração da América do Sul era cerca de U\$ 4 bilhões distribuídos entre projetos em execução, em contratação, enquadramentos e consultas. O referido valor traz uma ideia da importante participação do banco brasileiro no processo de integração regional. Dentre as obras

---

<sup>114</sup> O BNDES é criado em 1952.

financiadas pelo BNDES, o informe destaca na Venezuela (construção do primeiro trecho da linha 4 e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas), Paraguai (melhoramento e reabilitação da rodovia “Ruta 10), Equador (construção, manutenção e operação da usina hidroelétrica San Francisco) e Peru (construção de um gasoduto ligando a região amazônica ao Peru).

Além disso, o BNDES também deu início no período a uma parceria com a CAF (Corporação Andina de Fomento) a partir da realização do “Primeiro Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Física Sul-Americana”, realizado em 2003, no Rio de Janeiro, por uma iniciativa do BNDES. Na ocasião, estabeleceu-se uma agenda de trabalho com o objetivo de aprofundar o conhecimento mútuo das instituições quanto a seus sistemas operacionais e complementaridade institucional, bem como verificar quais projetos caberiam a cada instituição (BNDES, 2003). Um dado importante que demonstra a relevância que a região passa a ter para o BNDES é a abertura de um escritório em Montevidéu, em 2009, que, segundo Santos (2013), teria como expectativa conseguir parcerias com outras instituições de fomento.

Assim, como ressalta Prudêncio de Carvalho (2012, p.3), o financiamento pelo BNDES de projetos de infraestrutura regional pode se dar de três formas: “i) financiando projetos da carteira da Iniciativa para Integração Regional Sul-Americana<sup>1</sup>; ii) em parceria com a Corporação Andina de Fomento e iii) na concessão de financiamento direto às empresas”. Em todos estes casos, o financiamento resulta em provimento de recursos a empresas brasileiras para a exportação de bens e serviços. Modalidades nas quais se enquadram os serviços de engenharia e construção (PRUDÊNCIO DE CARVALHO, 2012).

Importante ainda lembrar que, além dos financiamentos, o BNDES também atua por meio de participação acionária através do BNDES Participações S.A. (BNDESPar). O objetivo é “fortalecer a estrutura de capital das empresas nacionais, inclusive com apoio à reestruturação industrial através do suporte as operações de fusões e aquisições” (IPEA, 2010, p.285). Portanto, é outra forma de auxílio ao processo de internacionalização das multinacionais brasileiras.

A discussão daí decorrente é se o objetivo do BNDES seria realmente contribuir para a integração regional ou se seus financiamentos teriam apenas como motivação contribuir para o processo de internacionalização das empresas brasileiras. Fato é que muitas empresas do Brasil, sobretudo dos setores de engenharia e construção, se beneficiaram dos financiamentos do BNDES aos projetos de infraestrutura regional.

<sup>1</sup>“No período 2001-2010, os financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior passaram de U\$ 194,5 milhões para U\$ 1,3 bilhão. Vale

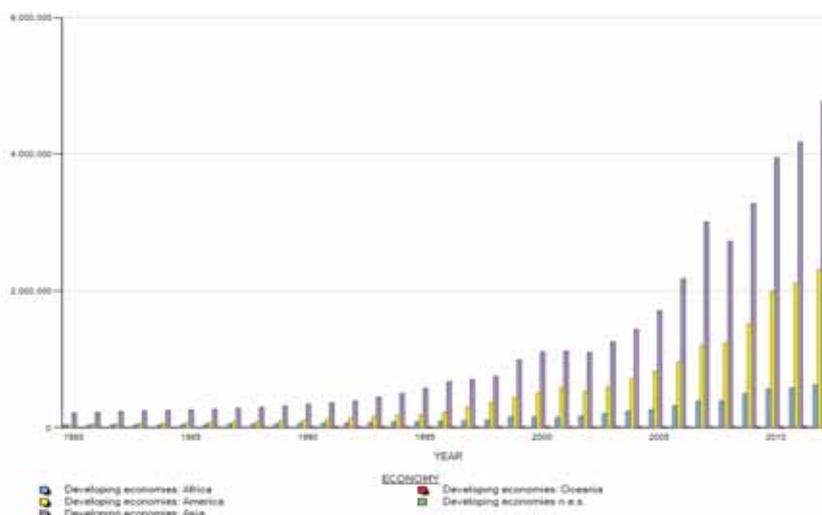
lembrar que as empresas com grandes estruturas no país e com presença consolidada no exterior têm concentrado essas operações, como as construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Córrea, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão. Dotadas de grandes recursos tecnológicos, financeiros e empresariais, essas empresas possuem diversificação em suas áreas de atuação, com presença, por exemplo, em ramos de energia, petroquímica, telecomunicações e têxteis, além de serem grandes financiadoras de campanhas eleitorais da classe política brasileira” (SANTOS, 2013 p.202).

No entanto, é preciso mencionar que a internacionalização das empresas brasileiras não é um processo recente, tendo havido seu início na década de 60, no bojo das políticas universalistas da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável; como vimos, objetivava buscar novos mercados e diversificar parcerias. Além disso, nos anos de 1990, há um novo movimento de internacionalização das empresas brasileiras – que havia enfraquecido na década anterior em razão dos problemas da dívida – impulsionado pela abertura da economia ao mercado internacional.

Como internacionalização entendemos “o processo pelo qual [a empresa] passa a obter parte ou totalidade de seu faturamento a partir de operações fora de seu país de origem, seja através da exportação ou do licenciamento de produtos e processos produtivos, seja através da realização de investimentos diretos” (RIBEIRO, LIMA, 2008, p.4). O que se observa é que, a partir de 2003, ocorreu um movimento de internacionalização de empresas brasileiras, principalmente, através de investimentos externos diretos (IED). Este processo estaria acompanhando a tendência mundial onde se nota um maior nível de investimentos por parte dos países em desenvolvimento. No gráfico abaixo pode-se notar a evolução dos IED do referido grupo de países a qual é puxada pelos países da Ásia seguidos pelos americanos.

Segundo Iglesias (2007), embora a participação brasileira nos fluxos de investimentos externos da América do Sul tenha sido menor que a chilena e a argentina entre os anos de 1992 e 1998, e o país tenha ficado atrás do Chile, da Venezuela e da Colômbia em 2001-2002, a partir de 2003 a situação começa a mudar. Entre 2003 e 2006, o Brasil representou 57% dos fluxos de investimentos externos da América do Sul.

**Gráfico 1: Investimentos externos diretos países em desenvolvimento: 1980-2010**  
(valores em Dólares)



**Fonte: UNCTAD:**

Dados de 2010 da Fundação Dom Cabral indicam que, em 2009, a América Latina continuou a ser o principal destino de internacionalização das empresas brasileiras, com um índice médio de 53% de regionalidade. De acordo com a Fundação, a internacionalização, primeiramente, em direção à região é um movimento comum, pois as empresas buscam países com maior proximidade geográfica e cultural. No entanto, mesmo empresas que já apresentavam algum nível de internacionalização, também, aumentaram o volume de investimentos na América Latina. Segundo o relatório, esse interesse das empresas brasileiras pela região também pode ser reflexo da tentativa do governo Lula da Silva de fazer do Brasil um líder regional.

O movimento de internacionalização de empresas, contudo, não pode ser atribuído apenas a uma política de incentivo governamental. Ele pode resultar do amadurecimento organizacional e financeiro da empresa e também de questões de ordem doméstica, regional e global (RIBEIRO, LIMA, 2008). Assim, há uma série de fatores que podem influenciar na decisão de se internacionalizar. As empresas podem ser motivadas, por exemplo, pela busca de novos mercados, necessidade de elevar sua escala de produção, buscar recursos naturais, etc. Tais motivações podem variar de acordo com o perfil da empresa e o tipo de atividade por ela desempenhada (RIBEIRO, LIMA, 2008). Além disso, incentivos a acordos de integração regional podem servir como motivações para o processo de internacionalização.

No caso do governo Lula da Silva, como já discutido, há uma retomada do papel do Estado na economia e a proposta de um “novo projeto nacional” de desenvolvimento para o

país, no qual a região é inserida. Também como já mencionado, predominou no período, dentro do Itamaraty, uma corrente de pensamento chamada de “autonomista” que defende maior atuação do Estado na política industrial e uma maior projeção das indústrias nacionais, sobretudo na América do Sul (SARAIVA, VALENÇA, 2012).

A influência do Estado na economia, no período, pode ser identificada quando analisamos as diretrizes da política industrial do governo Lula da Silva. Segundo Cano e Silva (2010), ainda que o governo Lula da Silva tenha mantido a política macroeconômica de seu antecessor, inova a política industrial com a criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) com o principal objetivo de inserir o Brasil no mercado internacional por meio do estímulo à agregação de tecnologia e inovação aos produtos brasileiros. Não vamos aqui entrar em detalhes a respeito da operacionalidade do PITCE, apenas cabe ressaltar que a referida política não apresentou os resultados esperados (CANO, SILVA, 2010)<sup>115</sup>.

Em 2008, o governo elabora uma nova política industrial chamada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que, segundo Cano e Silva (2010) teriam pretensões maiores quanto à abrangência, articulações, profundidade, controle e metas e número de setores e instrumentos de incentivo ampliados em relação à política anterior. Seu objetivo seria “a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações” (CANO, SILVA, 2010, p.11).

O novo programa pretendia atingir 24 setores da economia os quais foram divididos em 3 grandes grupos de programas com suas respectivas subdivisões: “programas para consolidar e expandir a liderança” (aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes), “programas para fortalecer a competitividade” (complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; complexo de serviços; higiene, perfumaria e cosméticos; e plásticos) e “programas mobilizadores em áreas estratégicas” (complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa). Há ainda outro grupo, que nos interessa particularmente, chamado de “destaques estratégicos” cujos programas são: Promoção das exportações; Regionalização; Micro e pequenas empresas; Produção sustentável; Integração com a África; Integração

---

<sup>115</sup> Para uma discussão dos resultados da PITCE ver Cano e Silva (2010).

produtiva da América Latina e Caribe (CANO, SILVA, 2010). Portanto, nota-se que a região passa a ter papel estratégico dentro da política de desenvolvimento nacional brasileiro durante o governo Lula da Silva.

O órgão responsável pela coordenação e implementação dos projetos da PDP é a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) que, embora não tenha projetos específicos relacionados à promoção dos investimentos externos brasileiros no exterior, tem apresentado papel relevante em relação à integração da América do Sul, pois entende a internacionalização de empresas brasileiras como fundamental para seu desenvolvimento (RIBEIRO, LIMA, 2008).

Ribeiro e Lima (2008) destacam três iniciativas desenvolvidas pela ABDI e que estão diretamente ligadas à integração regional sul-americana:

“A primeira diz respeito à abertura de um escritório da agência em Caracas, na Venezuela, com o objetivo de desenvolver mecanismos de cooperação entre o setor produtivo dos dois países e dar apoio técnico à Venezuela nos seus próprios esforços de promoção da competitividade (...). A segunda iniciativa refere-se à cooperação com o governo cubano (...). Dada a grande necessidade de recursos por parte daquele país, uma das ações previstas nesse trabalho de cooperação é a promoção de investimentos brasileiros, como forma de levar não somente capital, mas também tecnologia e *know-how*. A terceira iniciativa diz respeito a ações de integração produtiva no âmbito do Mercosul. Tais ações têm como foco, no momento, os setores automotivo, de tecnologia da informação, de biotecnologia, de turismo e de produção de bens e serviços destinados ao setor de petróleo e gás” (RIBEIRO, LIMA, 2008, p.41).

Importante mencionar que outro órgão que também teve papel importante no processo de internacionalização das empresas brasileiras foi a APEX-Brasil. Criada em 1997, em conjunto com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), objetivava auxiliar, principalmente, micro e pequenas empresas a se inserirem no mercado internacional através de exportações. Em 2003, se torna independente do SEBRAE e passa também a atuar no processo de internacionalização de empresas, incluindo a modalidade de IED (RIBEIRO, LIMA, 2008).

O BNDES também teve caráter significativo na PDP com participação no valor de R\$ 210,4 bilhões em financiamentos para o setor de indústria e serviços (excluindo os financiamentos à infraestrutura) entre 2008 e 2010. No que tange especificamente ao grupo “destaques estratégicos”, apenas em 2009, o banco investiu um montante de R\$ 60,6 bilhões (CANO E SILVA, 2010). As operações de empréstimos e de capitalização do BNDES foram o principal instrumento de operacionalidade da referida política.

Porém a participação do BNDES no financiamento da política de desenvolvimento nacional produtivo e nos projetos de infraestrutura regional, não está isenta de críticas. Almeida (2009), por exemplo, ressalta que o governo, juntamente com o BNDES, adotou uma política de construção de “empresas líderes nacionais” ou “campeãs nacionais” o que significa que alguns setores teriam sido mais beneficiados que outros, além de ter havido, na prática, discriminação contra o capital estrangeiro.

No que tange especificamente à participação do BNDES nos projetos voltados para a integração regional, o banco sofreu críticas internas e externas.

“Embora justificados com os objetivos de eliminar gargalos de infraestrutura, reduzir custos de comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover maior integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, os financiamentos às exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros não estão livres de críticas e questionamentos internos e externos. No Brasil há críticas de vários tipos e de interlocutores distintos, que apontam falta de transparência e de mecanismos de *accountability* nos desembolsos do banco; ausência de contrapartidas ambientais e sociais nos projetos financiados; presença de subsídios nos empréstimos; subimperialismo brasileiro na região; privilégios nos empréstimos a determinados grupos e setores; etc.” (SANTOS, 2013, p.203).

Como coloca García (2013), os debates em torno dos recursos públicos empregados na internacionalização de empresas ficam, na maioria das vezes, restritos aos aspectos econômicos sem levar em conta as questões sociais, ambientais e de trabalho que circundam o tema, bem como seus impactos nas diversas classes e setores sociais. Ribeiro e Kfuri (2010), por outro lado, afirmam que, ainda que haja a argumentação de que a internacionalização de empresas nacionais possa ser prejudicial ao balanço de pagamentos, “exportar” empregos e reduzir os investimentos domésticos, o processo de internacionalização também pode ser analisado como uma estratégia de desenvolvimento, pois, além de contribuir para a sobrevivência das empresas, atua como elemento importante do desenvolvimento do país ao aumentar a competitividade interna e reduzir a vulnerabilidade externa. Mesmo assim, as consequências – para além do campo econômico – geradas nesse processo, permanecem como questão em aberto.

No que tange à percepção dos países da região a respeito dos investimentos brasileiros pode-se afirmar que há certa desconfiança e rumores quanto a um possível “imperialismo brasileiro”. Um estudo realizado por três pesquisadores argentinos afirma que os acordos de integração regional dos quais o Brasil faz parte – desde os anos 80 – somados ao papel do governo no desenvolvimento industrial e econômico do país – que ao mesmo tempo consolidou o mercado interno e expandiu o externo – levaram ao fortalecimento da estrutura

produtiva das empresas brasileiras e a um padrão de internacionalização superior a de seus vizinhos (PERROTTA, FULQUET, INCHAUSPE, 2011).

Quanto às motivações das empresas brasileiras na região, os autores argumentam que há fatores ofensivos e defensivos.

1. Ofensivos: busca de mercado, busca por maior participação em termos de recursos estratégicos e matérias-primas e redução de riscos.
2. Defensivos: seriam resultantes da perda de competitividade em preço e necessidade de fazer frente às grandes transnacionais. Além disso, também estão ligados a maior busca de autonomia nas negociações comerciais e consolidação da liderança regional.

Nesse sentido, Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2011) argumentam que os processos de internacionalização das empresas brasileiras não estariam, portanto, gerando complementação produtiva entre os países da região, resultando apenas em uma interação entre empresas de capital concentrado, beneficiando o Brasil que “ha logrado de forma gradual posicionarse como un jugador protagónico en los núcleos centrales de las economías de sus países vecinos al tener bajo control a un conjunto significativo de grandes empresas que operan en sectores estratégicos.” (PERROTTA, FULQUET, INCHAUSPE, 2011, p.21).

Assim, o que se verifica durante o governo Lula da Silva é uma convergência entre a política de desenvolvimento do país e sua política externa, nas quais a América do Sul passa a ter um papel fundamental enquanto espaço para a expansão do capital brasileiro, principalmente, por meio da internacionalização das empresas brasileiras. Este movimento embora não possa ser justificado apenas por incentivos governamentais e por projetos de integração regional – aqui destacada a IIRSA – é inegável o papel importante que Estado brasileiro teve nesse período, em razão dos financiamentos propiciados pelo BNDES. Nesse sentido, pode-se afirmar que o BNDES foi um relevante instrumento de atuação do governo dentro da lógica do “Estado Logístico”. Portanto, além da importância política que a região teve para o Brasil em suas pretensões internacionais, como discutimos anteriormente, ela também se inseriu no “novo projeto nacional” do Brasil. No entanto, uma questão que precisa ser colocada e debatida é como esse movimento de internacionalização das empresas brasileiras na região tem refletido nos processos de integração regional? (MERCOSUL, UNASUL, etc.). Estaria contribuindo para um adensamento da integração em termos de integração produtiva, nos moldes do chamado regionalismo estrutural ou pós-liberal, ou

estaria gerando mais assimetrias em benefício da economia brasileira? Não é nossa pretensão aqui dar respostas a estas perguntas, pois este é um processo recente e há uma série de fatores envolvidos que merecem ser melhor analisados. De qualquer maneira é um tema que precisa ser discutido, já que a ele está diretamente relacionada a política do Brasil para a região e, portanto, o futuro dos processo de integração regional da América do Sul, dentre eles, o Mercosul.

### **4.3 O Mercosul na política externa do governo Lula da Silva**

#### **4.3.1 Aspectos conceituais da política externa brasileira e suas influências no Mercosul**

Como analisamos no primeiro capítulo, as raízes do Mercosul estão na década de 80, a partir da construção de uma visão de mundo comum entre Argentina e Brasil gerando uma contribuição a vários fatores de ordem interna e externa, como a resolução da questão de Itaipu e o problema da dívida externa, para citarmos apenas dois exemplos. Efetivamente, o bloco é criado na década de 90 e nasce num momento em que predominavam as ideias neoliberais o que contribuiu para que os ideais de desenvolvimento conjunto fossem substituídos por um projeto de integração predominantemente comercial aos moldes do chamado “regionalismo aberto”. Com uma estrutura institucional intergovernamental – a qual permanece até hoje – o bloco teve ao longo dos anos de 1990 um caráter instrumental e serviu, por um lado, como um freio ao projeto norte-americano de criação de uma área de livre comércio e, por outro, como elemento importante para a inserção política e econômica do Brasil no mundo. Assim, a estrutura intergovernamental ia ao encontro das pretensões brasileiras de *global trader* e de *global player*, como analisamos.

No governo Lula da Silva, pode-se afirmar que não foi diferente, apesar da retórica – sobretudo nos primeiros anos - em torno da revitalização do Mercosul e de alguns avanços em termos institucionais, o Mercosul continuou sendo instrumentalizado pela política externa brasileira ainda que de maneira distinta.

Do ponto de vista conceitual, dois elementos que, ao longo da história tem guiado a política brasileira em relação ao bloco, permaneceram. Como afirmam Vigevani et al. (2008, p.5) “Podemos considerar que dois conceitos muito importantes na formulação da política externa, autonomia e universalismo, enraizados na sociedade e no Estado, confluem para a construção de uma visão de inserção regional que dificulta o aprofundamento do Mercosul.”

Desse modo, a opção por instituições intergovernamentais está relacionada a estes dois conceitos, ou seja, o Brasil não está disposto a aceitar um modelo institucional que limite o exercício de sua autonomia nas negociações internacionais e de sua política universalista, ou seja, a diversificação de parcerias. Portanto, para que se possa entender a postura brasileira em relação ao Mercosul é preciso

“ter em conta que as naturais aspirações protagônicas e universalistas das elites do país implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário internacional, sem acordos restritivos no âmbito regional e sem os condicionamentos que derivariam das necessárias concessões aos sócios de menor poder” (VIGEVANI et al., 2008, p.22).

Concluindo a sequência, além dos tradicionais conceitos presentes na política externa brasileira, isto é, a autonomia e o universalismo, a compreensão do Mercosul, também, deve levar em conta a “crença histórica entre os formuladores da política externa de que o Brasil deve ocupar um *lugar especial* no cenário internacional em termos político-estratégicos.” (SARAIVA, 2010c, p.47). Embora tais elementos sejam permanentes, Saraiva (2010c), argumenta que diferenças presentes no seio da diplomacia influenciam na conformação de visões distintas sobre o bloco. Diferenças estas relativas às já discutidas correntes de pensamento classificadas pela autora em autonomistas, institucionalistas pragmáticos e um terceiro grupo ligado mais estreitamente ao Partido dos Trabalhadores.

No que se refere especificamente ao Mercosul, os institucionalistas pragmáticos, predominantes<sup>116</sup> no governo Cardoso, são favoráveis a uma abertura econômica condicionada ou *liberalização condicionada*, além de defenderem uma inserção internacional do Brasil nos termos da *autonomia pela integração*.

“Esta visão identifica o Mercosul como um espaço para proporcionar ganhos econômicos e para diminuir os impactos e o próprio ritmo de uma abertura para o exterior, oscilando entre, nos piores momentos, a defesa com pouco vigor do retorno a uma área de livre comércio, e outras vezes na aceitação de uma união aduaneira incompleta. Neste caso, a institucionalização não é necessária e só será bem vinda na medida em que potencialize a capacidade do bloco de produzir benefícios.” (SARAIVA, 2010c, p.48)

Durante o governo Lula da Silva, como afirmamos, os autonomistas tiveram maior influência. Segundo Saraiva (2010c), em termos econômicos sua visão é mais desenvolvimentista e buscam um equilíbrio econômico no Mercosul que beneficie os projetos

---

<sup>116</sup> Saraiva (2010) ressalta a concomitante existência de um grupo desenvolvimentista o qual teria entrado em tensão com os institucionalistas pragmáticos, que eram predominantes.

de desenvolvimento de infraestrutura do Brasil. Quanto à integração, são favoráveis à liderança maior na América do Sul e à ampliação do Mercosul, por meio da entrada de novos membros, ou através da Unasul.

“O Mercosul, por seu turno, poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como funcionar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Por outro lado, poderia representar um canal de projeção e fortalecimento nas negociações econômicas internacionais” (SARAIVA, 2010c, p.48-49).

Embora com menor influência, Saraiva (2010c) afirma que existira no governo Lula da Silva uma corrente progressista ligada a acadêmicos e lideranças do Partido dos Trabalhadores que defendem um aprofundamento institucional do bloco, principalmente, em termos políticos e sociais. A existência desse grupo teria influenciado avanços institucionais como a criação do Parlamento do Mercosul e do FOCEM.

No entanto, ainda que durante o governo Lula da Silva tenha predominado uma visão desenvolvimentista combinada com uma menor influência progressista, defensora, portanto, de maior institucionalidade, veremos que não ocorreram grandes avanços em termos institucionais. É claro que a criação do Parlamento do Mercosul e do FOCEM foram avanços importantes, mas o intergovernamentalismo continuou vigente. Ademais, o Mercosul continuou tendo para o Brasil papel instrumental em termos de inserção política e econômica.

Porém como ressaltam Vigevani e Cepaluni (2011), a postura brasileira frente ao processo de integração regional não deve levar em conta somente o MRE ou visões divergentes entre os países membros do Mercosul. Há outros fatores de ordem histórica e estrutural assim como outros atores envolvidos. “Também parece haver tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais (elites e grupos de interesses) e governamentais, como a Presidência da República e outros ministérios (...)” (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011, p.157).

Como afirmamos ao longo do texto, a política externa de um país é um objeto complexo de análise e que deve levar em consideração variáveis econômicas, sociais e políticas de ordem material e subjetiva. Além do mais, as decisões dos *policy makers* em política externa devem atender demandas em dois níveis: interno e externo.

Nesse sentido, entender a política brasileira para o Mercosul implica entender a percepção das elites nacionais em relação ao processo de integração regional. Sob este ponto de vista, Vigevani e Cepaluni (2011) ponderam que o modelo institucional intergovernamental do bloco atende às necessidades e aos interesses das elites brasileiras.

Assim, há uma convergência entre a postura adotada pelo Itamaraty de manter o nível institucional do bloco baixo e as posições de empresários, agências, Congresso, governadores estaduais entre outros. Além disso, podemos acrescentar que, como analisado no primeiro capítulo, embora o Brasil tenha começado a participar de processos de integração na década de 60, não foi criado um pensamento integracionista na América do Sul que impulsionasse uma integração mais profunda.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011), embora no início da integração tenha havido alguns sinais favoráveis a maior institucionalização, a partir de 1996-1997 passa a prevalecer a visão de que o Mercosul seria prejudicial à diversificação de parcerias do Brasil, principalmente, de setores da indústria nacional como a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), CNI (Confederação Nacional da Indústria), *agribusiness*, altos funcionários e imprensa. Há, inclusive, entre o empresariado, discussões a respeito de um possível retrocesso do bloco a uma área de livre comércio.

Durante o governo Lula da Silva, a referida percepção das elites nacionais em relação ao bloco permaneceu. De acordo com reportagem de Novembro de 2010, do Estado de São Paulo, o Presidente da CNI, Robson Andrade, declarou que o Mercosul engessa as negociações de acordos comerciais do Brasil, citando o acordo do bloco com a União Europeia<sup>117</sup> que estaria sendo prejudicado por diferenças econômicas entre os países do bloco.

Vigevani e Cepaluni (2011), acrescentam que mudanças ocorridas no cenário internacional e nacional contribuíram para a relativa perda de importância do bloco nos anos 2000, o que ajuda a compreender a percepção das elites brasileiras em relação à integração regional.

“A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais – como demonstrado pelo papel de Índia, Rússia, África do Sul e China –, e as mudanças ocorridas na distribuição do comércio exterior brasileiro, contribuíram para que a integração regional passasse a ter menos peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continua sendo importante plataforma da política externa brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado, e as ações empresariais e governamentais passaram a se concentrar em outras direções” (VIGEVAANI, CEPALUNI, 2011, p.167)”

Como pode ser observado na tabela abaixo, a partir de 2003, há um crescimento do intercâmbio comercial entre o Brasil e o Mercosul (com exceção de 2009), com saldo favorável ao Brasil a partir de 2004. Além disso, como ressaltam Vigevani e Cepaluni (2011),

---

<sup>117</sup> As negociações ainda não foram concluídas até o presente momento.

o comércio com o Mercosul é importante para o superávit da balança comercial brasileira como um todo, pois está baseada em produtos com maior valor agregado. No entanto, notou-se uma redução do *market share* do bloco em relação ao total das relações comerciais do Brasil, ou seja, houve uma redução da participação brasileira em determinados segmentos de mercado nos países membros do bloco. Segundo Markwald (2005), a relativa perda de relevância do mercado regional é explicada pelo aumento das exportações brasileiras somado com a queda das importações totais dos países membros<sup>118</sup>. Para que a participação do Mercosul nas exportações brasileiras atinja o percentual de 17% (valor referente aos anos de 1997-1998, auge do crescimento comercial intra-bloco) o Brasil teria que ter uma participação de 60% do *market share* em importação.

Markwald (2005), ressalta que, no entanto, as percepções negativas do empresariado brasileiro não são resultantes apenas de aspectos comerciais, “mas da imprevisibilidade, da falta de respeito às regras e, também, da ausência de mecanismos negociadores que contribuam para a aproximação de posições divergentes nas negociações externas” (MARKWALD, 2005, p.30). Nesse aspecto, o autor se refere, principalmente, às divergências comerciais com o principal sócio, a Argentina e as distintas posições adotadas nas negociações internacionais como o acordo com os Estados Unidos (ALCA) e com a União Europeia.

---

<sup>118</sup> Em sua análise o autor se refere ao período de 2003 a meados de 2005, ou seja, aos primeiros anos do governo Lula.

**Tabela 1: Intercâmbio Comercial Brasil-Mercosul (1989-2010)**

<b>Intercâmbio Comercial Brasileiro – Mercosul (UU\$ 1000 FOB)</b>			
<i>Ano</i>	<i>Exportação</i>	<i>Importação</i>	<i>Saldo</i>
1989	1.379.718	2.191.679	-811.961
1990	1.320.245	2.311.827	-991.582
1991	2.309.352	2.242.704	66.648
1992	4.097.470	2.228.563	1.868.907
1993	5.386.910	3.378.254	2.008.656
1994	5.921.475	4.583.271	1.338.204
1995	6.153.768	6.843.924	-690.156
1996	7.305.282	8.301.547	-996.265
1997	9.045.111	9.426.134	-381.023
1998	8.878.234	9.416.203	-537.969
1999	6.778.178	6.719.245	58.933
2000	7.739.599	7.796.209	-56.610
2001	6.374.455	7.009.674	-635.219
2002	3.318.675	5.611.720	-2.293.045
<b>2003</b>	<b>5.684.310</b>	<b>5.685.229</b>	<b>-919</b>
<b>2004</b>	<b>8.934.902</b>	<b>6.390.493</b>	<b>2.544.409</b>
<b>2005</b>	<b>11.746.012</b>	<b>7.053.699</b>	<b>4.692.313</b>
<b>2006</b>	<b>13.985.829</b>	<b>8.967.387</b>	<b>5.018.442</b>
<b>2007</b>	<b>17.353.577</b>	<b>11.624.752</b>	<b>5.728.825</b>
<b>2008</b>	<b>21.737.308</b>	<b>14.934.112</b>	<b>6.803.196</b>
<b>2009</b>	<b>15.828.947</b>	<b>13.107.442</b>	<b>2.721.505</b>
<b>2010</b>	<b>22.601.501</b>	<b>16.611.891</b>	<b>5.989.610</b>

Fonte: SECEX

\*Na tabela original também podem ser verificados os valores referentes ao intercâmbio comercial entre o Brasil e os parceiros do bloco.

\* Grifos nossos

Assim, podemos afirmar que o Mercosul não estaria atendendo às perspectivas das elites brasileiras. Segundo Haas (1963 apud MARIANO, 1995), para que um processo de integração regional se fortaleça é preciso que o governo seja capaz de atender aos interesses das principais elites – econômicas e políticas - de seu país. “Se as elites mais importantes da região têm suas expectativas convergindo com as demandas e os benefícios decorrentes da integração (e somente por meio dela alcançados) surge uma mobilização que movimenta e sustenta o processo (MARIANO, 1995, p.9). Na interpretação funcionalista de Haas, baseada no caso europeu, a tendência seria a formação de um núcleo funcional formado pelos

governos – cujos interesses são convergentes e dão início às negociações – que tenderia a se “esparramar” o processo para outros setores da sociedade em um fenômeno chamado de *spillover* (MARIANO 1995; MARIANO, MARIANO, 2002).

“A realização desse *spill-over* se deve à conversão dos grupos anteriormente indiferentes ou hostis à integração, em seus defensores, em decorrência dos sucessos alcançados, os quais reforçaram o entusiasmo por maiores expectativas e novas demandas, fatores estes mobilizadores do processo” (MARIANO, 1995, p.10).

A partir do momento em que as elites nacionais passam a perceber a integração como algo positivo, convergente com seus interesses, tenderiam a pressionar os Estados para a criação de uma burocracia – preferencialmente supranacional – que administrasse o processo (MARIANO, MARIANO, 2002).

Ao analisarmos o caso do Mercosul o que se percebe é que não houve o processo do *spillover*, ou seja, não gerou demanda pela criação de instituições supranacionais. Isto pode ser explicado pelo fato de não haver uma convergência entre as expectativas das elites e as demandas e benefícios da integração. Apesar de o comércio com o Mercosul ser favorável ao Brasil, não é fator suficiente para garantir que ocorra um avanço. Para muitos empresários brasileiros, como vimos, há a percepção de que o Mercosul estaria prejudicando o avanço do país em acordos bilaterais os quais seriam mais vantajosos para o Brasil. Assim, não há no Mercosul, por parte do Brasil, uma demanda por instituições supranacionais, pelo contrário, às elites interessa a manutenção de uma baixa institucionalidade que permita ao Brasil o exercício de sua autonomia na arena internacional e a diversificação de parcerias, conceitos historicamente presentes na conduta diplomática brasileira. Cabe ainda lembrar que a busca de novos parceiros foi um dos grandes objetivos da política externa do governo Lula da Silva, dentro da lógica da autonomia pela integração reforçando, portanto, a busca pela autonomia e pelo universalismo nas ações externas do Brasil.

#### **4.3.2 Do discurso à prática: os avanços institucionais do Mercosul**

O discurso inicial do governo brasileiro de que o Mercosul seria prioridade traduziu-se, em iniciativas tomadas, sobretudo junto ao governo argentino que, ainda não havendo grandes resultados práticos, tiveram importante conteúdo simbólico para a integração.

Em sua participação na XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul, em junho de 2003, o presidente Lula da Silva reafirmou seu compromisso com a “plena realização do Mercosul” que constituiria “o núcleo em torno do qual pensamos deva ser levada adiante a integração da

América do Sul.” (LULA DA SILVA, 2003a, p.25), ou seja, já está aqui colocado o objetivo de ampliar a integração regional para outros países. Ao mesmo tempo, é afirmada a intenção de consolidar o Mercosul como uma União Aduaneira, caminhando “para a construção de um verdadeiro Mercado Comum” (LULA DA SILVA, 2003a, p.26).

Na ocasião, o presidente brasileiro apresentou um programa de trabalho chamado de “Objetivo 2006”, no qual estavam contidas metas e etapas a serem cumpridas para a “consolidação completa e efetiva da União Aduaneira, até 2006” e “elementos que criem bases sólidas para o Mercado Comum do Sul” (LULA DA SILVA, 2003a, p.27).

A proposta brasileira se centrava em quatro áreas:

1. Programa Político, social e cultural: de maneira geral propõe ações com o objetivo de levar a uma participação maior no aspecto social no bloco, das quais destacamos a proposta de criação do Parlamento do Mercosul – a partir do fortalecimento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) – com instalação sugerida para até o final de 2006.
2. Programa da União Aduaneira: prevê medidas que permitam a consolidação da União Aduaneira como redução das assimetrias entre os Estados Partes; eliminação, até 2006, das perfurações na tarifa externa comum (TEC); negociação, até 2006, de regimes especiais comuns; ações que promovam a integração produtiva; entre outras.
3. Programa de base para o Mercado Comum: propõe a promoção de investimentos regionais; avanços nas discussões sobre o estabelecimento de uma moeda comum; entre outras medidas.
4. Programa da nova integração: prevê formas de cooperação na área de educação, ciência e tecnologia; medidas para integração produtiva, como alianças estratégicas entre empresas, propondo o desenvolvimento de projetos de integração física para o Mercosul.

A proposta brasileira foi aprovada pela decisão N°26/03 do CMC (Conselho Mercado Comum sob o título de “Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006” a qual dividiu os objetivos e ações a serem tomadas em quatro grandes áreas temáticas:

1. Mercosul Econômico-Comercial: subdividida em dezoito temas, as propostas vão desde eliminação da cobrança dupla da TEC à integração produtiva, passando pela integração macroeconômicas e por demais medidas que visam à consolidação da União Aduaneira.

2. Mercosul Social: propõe medidas visando maior participação social no Mercosul e maior conhecimento mútuo entre as sociedades dos países membros.
3. Mercosul Institucional: propõe considerar, em 2004, a proposta de criação do Parlamento do Mercosul e demais medidas para o fortalecimento institucional do bloco, tais como: finalizar a regulamentação do Protocolo de Olivos, em 2004; colocar em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul; fortalecer a participação do setor privado na integração; finalizar a transformação da Secretaria Geral do Mercosul em Secretaria técnica.
4. Nova agenda da integração: propõe maior coordenação em programas de cooperação técnico-científica, e prioriza os projetos de infraestrutura de interesse dos Estados membros do bloco.

Como pôde ser observado, as propostas apresentadas previam, efetivamente, um avanço integrativo tanto a nível institucional como de maior participação social e desenvolvimento econômico conjunto. Na prática, puderam ser identificados avanços nesse sentido, dos quais destacamos a criação do Parlamento do Mercosul e do FOCEM (Fórum Consultivo Econômico e Social).

Antes de tratarmos das duas instituições, é importante destacarmos que, no que se refere à proposta de consolidação da União Aduaneira, ainda persistem as chamadas “perfurações na TEC”, ou seja, os países membro, para protegerem setores específicos de sua economia, mantêm produtos na lista de exceções em relação à alíquota geral de importação. A permanência dessa situação prejudica a própria percepção das elites, sobretudo econômicas, em relação ao bloco, como fica claro nas palavras do diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Roberto Giannetti da Fonseca: “Há um excesso de exceções e perfurações na tarifa. Não é crível, não é respeitável que tenhamos uma união aduaneira com tarifa externa comum com algo de 20 a 30 % das nomenclaturas, senão mais, com tarifas de exceção para um ou para outro país – afirmou o diretor” (AGÊNCIA DO ESTADO, 2013).

Em relação aos aspectos institucionais, no que tange à regulamentação do Protocolo de Olivos, citado no ponto três do Programa de Trabalho, e que se refere à solução de controvérsias, o bloco logrou êxito em criar, em agosto de 2004, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR)

“O Tribunal Permanente de Revisão exerce múltiplas funções, já que atua como órgão de revisão ou instância recursal em relação às decisões dos árbitros *ad hoc* e também pode ser acionado como instância única, além de ser um órgão consultivo

do Mercosul. Seu estabelecimento pretende obter maior homogeneidade às decisões arbitrais, bem como maior coerência entre as decisões adotadas pelos Tribunais *ad hoc*, que já adotaram interpretações divergentes em casos semelhantes.” (BRESSAN, 2012, p.30-31)

Porém, como ressalta Bressan (2012), apesar da criação do referido tribunal ser considerado um avanço institucional, sua consolidação depende exclusivamente dos Estados que podem ou não acatar as decisões do TPR, ou seja, não há obrigatoriedade. Assim, os países continuam optando preferencialmente por soluções de conflito pelas vias diplomáticas, principalmente, Brasil e Argentina.

Outro avanço institucional, no período, foi a criação do Parlamento do Mercosul, em Dezembro de 2006, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM) com o objetivo de “representar os interesses dos Estados Partes.

“A conformação do Parlamento significa um aporte a qualidade e equilíbrio institucional do MERCOSUL, criando um espaço comum em que se reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas” (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2013).

Como afirma Mariano (2011), a criação de um parlamento deve ser compreendida como um passo em direção ao aprofundamento da integração, pois incorpora questões que vão além dos aspectos comerciais. Porém, apenas sua existência não é garantia de que isso irá ocorrer, dependendo, portanto, da capacidade da instituição de interferir no processo decisório e se fortalecer enquanto esfera de representação de interesses.

No caso do Parlamento do Mercosul, Mariano (2011), ressalta que a criação da instituição representou um avanço em relação à CPCM, pois ao invés de ter papel meramente consultivo passa a ter a capacidade de propor projetos de normas do Mercosul. No entanto, tais propostas deverão passar pelo CMC (Conselho Mercado Comum, órgão superior do Mercosul), ou seja, aquele que tem o poder de decisão sobre a incorporação ou não da norma. A única obrigatoriedade do CMC, neste caso, é informar ao Parlamento a situação da proposta encaminhada.

“(…) de uma perspectiva das atribuições tradicionais do Poder Legislativo há claramente um desequilíbrio entre os Poderes, pois o CMC – órgão representante do Poder Executivo e de estrutura intergovernamental – permanece sendo a instância com poder decisório máximo na integração. Ou seja, após os parlamentares do Mercosul elaborarem uma normativa, que deve ser discutida e votada, esta ainda deve passar pela avaliação do CMC, que, em consenso entre os Estados Partes, deve

decidir pela aprovação ou veto dessa norma. Em última análise, os parlamentares não têm capacidade legislativa na integração regional” (MARIANO, 2011, p.148).

Nesse sentido, as decisões acabam ficando concentradas nos poderes executivos, não representando, de fato, maior participação social nas decisões do bloco. No entanto, Mariano (2011) argumenta que o Parlamento trouxe consigo a necessidade da realização de eleições diretas dos seus membros o que representa um avanço institucional, pois seria uma forma de agregar certo grau de supranacionalidade ao bloco<sup>119</sup>. Além disso, a tendência daí decorrente é a de gerar um debate tanto entre os parlamentares quanto na sociedade em relação à integração regional, embora tal consequência ainda não tenha sido percebida.

Outro avanço em termos institucionais, que ocorreu no período, foi a criação do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) em 2004, com operacionalidade a partir de 2007. O objetivo do fundo é “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, 2013).

As contribuições dos países membros para o FOCEM são não reembolsáveis, ou seja, são doações. O Brasil é o país que contribui com maior volume de recursos (70%), seguido pela Argentina (27%), Uruguai (2%) e Paraguai (1%). Os recursos são destinados principalmente para a redução das assimetrias entre os países do bloco. Assim, o Paraguai é o maior beneficiário, recebendo 48% dos recursos totais seguido pelo Uruguai (32%). De acordo com informações oficiais, o Fundo já contabiliza um total de 44 projetos aprovados, chegando a um valor total de mais de US\$ 1,2 bilhão (MERCOSUL, 2013).

“Dentre os projetos já aprovados, 17 foram apresentados pelo Paraguai, 10 pelo Uruguai, 4 pela Secretaria do MERCOSUL ou outro órgão da estrutura institucional do Bloco, 4 pela Argentina, 5 pelo Brasil e 4 projetos são pluriestatais (Programa de Ação MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA, o Projeto Brasil-Paraguai de Construção da Linha de Transmissão Elétrica Itaipu-Villa Hayes, o Projeto de Pesquisa em tecnologias voltadas para a Medicina, e o Projeto Brasil-Uruguai de saneamento integrado em Aceguá-Acegua)” (MERCOSUL, 2013).

A criação do FOCEM, segundo alguns autores (VIGEVANI, RAMANZINI, JR, 2009; VIGEVANI, CEPALUNI, 2011; SARAIVA, 2010c), representa um sinal de que o Brasil estaria começando a exercer um papel de *paymaster* da integração, ou seja, o país estaria disposto a “pagar os custos” da integração. O conceito de *paymaster* é de Mattli (1999 apud

---

<sup>119</sup> O prazo acordado pelos Estados Membros para que todos os membros sejam eleitos diretamente é 31 de dezembro de 2014.

Malamud 2008) e se refere à capacidade e à vontade de um ou mais atores pagarem por uma parcela maior dos custos demandados pelo processo de integração. Tais custos porém não se referem apenas aos aspectos econômicos, mas também à delegação de certas funções para instituições comunitárias (MATTLI, 1999 apud VIGEVANI, CEPALUNI, 2011). Nesse sentido, a criação do FOCEM, destinado principalmente a reduzir assimetrias entre os Estados Membros, e a atuação brasileira como principal “doador”, pode indicar um sinal de que o país estaria exercendo o papel de *paysmaster*. No entanto, como indicam vários autores e membros do próprio governo Lula da Silva, os recursos do FOCEM – inicialmente US\$ 100 milhões, elevados ao valor de US\$ 250 milhões em 2008 – ainda representam muito pouco frente aos desafios da integração e também não podem levar à conclusão precipitada de que o Brasil estaria, de fato, disposto a assumir o papel de *paymaster* do Mercosul. Samuel Pinheiro Guimarães, durante um seminário em comemoração aos vinte anos do Mercosul nos dá um exemplo que dimensiona a representatividade dos recursos do FOCEM:

“o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), instrumento de grande importância, como já foi ressaltado neste seminário, é formado por uma contribuição anual de cem milhões de dólares dos países membros. Com cem milhões de dólares constrói-se apenas uma estrada de cem quilômetros, mais nada. É claramente insuficiente. É preciso aumentar essa cifra” (GUIMARÃES, 2011, p.96).

Importante destacar que, embora durante o governo Lula da Silva tenha havido uma corrente dentro do governo que apoiava maior institucionalização e um posicionamento brasileiro enquanto *paymaster* da integração, internamente, também havia opositores sob o argumento de que o Brasil tem limitações econômicas e políticas próprias (VIGEVANI, CEPALUNI, 2011). Além disso, Saraiva (2010b) ressalta que ainda é grande a tendência da política externa brasileira de perseguir iniciativas bilaterais relativas à cooperação com os demais membros do Mercosul, como o Paraguai, ao invés de atuar de maneira conjunta dentro do bloco.

Deste modo, ainda que a criação do FOCEM e do Parlamento do Mercosul tenham sido importantes em termos de maior participação social e redução das assimetrias entre os países do bloco, na prática, produziram resultados limitados, o que não significa que não possam vir a contribuir para um aprofundamento da integração regional. Assim, as decisões e ações continuaram centradas no poder executivo dos Estados Membros não se traduzindo em cessão de soberania e limitação de autonomia, ou seja, na criação de instituições supranacionais. Nesse sentido, concordamos com Mariano (2011) quando afirma que:

“A supranacionalidade não garante a consolidação ou aprofundamento de um processo de integração, mas, no caso europeu, permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no contínuo das políticas regionais apesar das mudanças de governos. No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo restringe essa possibilidade, mantendo o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder” (MARIANO, 2011, p.139).

Mesmo tendo existido durante o governo Lula da Silva uma corrente de pensamento e um discurso favorável ao aprofundamento da integração regional, aqui pensada como cooperação para além dos aspectos comerciais e com instituições que exijam cessão de parcela de soberania, continuou predominando no Mercosul o intergovernamentalismo ou para usarmos um termo de Malamud (2005), uma “diplomacia presidencial<sup>120</sup>” que marca as negociações do bloco desde seus primórdios.

#### **4.3.3 As relações bilaterais do Brasil com os países membros do Mercosul: desconfianças e divergências**

A emergência de governos de esquerda na América do Sul gerou a perspectiva de que haveria maior cooperação entre os países da região. No caso de Brasil e Argentina, logo no início de seus mandatos, os presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva demonstraram anseio pelo avanço de suas relações. Exemplo disso foi a assinatura, em Buenos Aires, em outubro de 2003, do documento intitulado “Consenso de Buenos Aires” em que reafirmam a vontade de intensificar a cooperação bilateral e regional. Neste documento, os países demonstram-se preocupados não apenas com o desenvolvimento econômico, mas principalmente com o desenvolvimento social de suas nações. Nesse aspecto, para alguns críticos, o Consenso de Buenos Aires é interpretado como um contraponto ao Consenso de Washington.

O Mercosul, por sua vez, é descrito no documento por um aspecto, como um bloco não apenas comercial e, por outro aspecto, como elemento importante para a melhor inserção dos países no sistema internacional

**“15. Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los**

---

<sup>120</sup> Para uma discussão a respeito do conceito, ver: MALAMUD, Adrés. “Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination”. *Latin American Research Review*, v.40, n.1, Fev.2005.

**aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países”** (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003, p.3, grifo nosso).

“16. Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación una mayor autonomía de decisión nos permitir hacer frente m s eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. Em este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos” (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003, p.3).

A afirmação de que os países iriam trabalhar para o fortalecimento do Mercosul e pela incorporação de novos parceiros vai ao encontro da posição oficial brasileira assumida nos discursos de que a relação com a Argentina era estratégica e de que a partir dela se daria a integração com toda a América do Sul.

“Com a Argentina desejamos um aprofundamento da aliança estratégica, com vistas a transformá-la no motor da integração da América do Sul, a começar pela **revitalização do Mercosul**.O objetivo é ir além da liberalização dos fluxos de comércio intrazona , consolidar a União Aduaneira e avançar em direção ao Mercado Comum” (AMORIM, 2003b, p.152, grifo nosso).

“A parceria estratégica com a Argentina, **a consolidação do Mercosul** e a integração sul-americana são para nós prioritárias. Mais que isso: são inseparáveis de nosso projeto nacional de desenvolvimento. E isso não é retórica; é realidade, é fato” (LULA DA SILVA, 2005, p.46, grifo nosso).

Nesse sentido, ao Mercosul e mais especificamente a aliança com a Argentina, foram interpretadas pelos *policy makers* brasileiros como o núcleo em torno do qual ocorreria a integração com toda a América do Sul e seria “não só (...) compatível como absolutamente indispensável” para “uma ação mais destacada do Brasil no cenário internacional” (LULA DA SILVA, 2005, p.46).

Sob esse ponto de vista é que, em 2004, Brasil e Argentina assinaram, no Rio de Janeiro, a Ata de Copacabana objetivando reafirmar a finalidade dos países em aprofundar a associação estratégica e definir posições convergentes em relação a temas de comum interesse. Dentre estes temas estavam o aprofundamento das relações Mercosul - Comunidade Andina com vistas à formação de uma Comunidade Sul-americana de Nações; negociação comercial Mercosul-Índia; projetos de integração da infraestrutura “a fim de tratar do desenvolvimento dos projetos de interesse comum destinados a aprofundar a integração entre nossos países” (ATA DE COPACABANA, 2004, p.2).

Apesar das manifestações de compromisso com o aprofundamento da cooperação bilateral e da integração regional, Brasil e Argentina, também, enfrentaram problemas durante as duas gestões de Lula da Silva. Uma das razões está relacionada às diferenças nas políticas econômicas de desenvolvimento adotadas por cada país. No Brasil, apesar de um governo de esquerda ter assumido a presidência, foi mantida uma política macroeconômica ortodoxa “como políticas monetárias restritivas para conter as expectativas de inflação, enquanto a Argentina tem preferido medidas heterodoxas, como controle de preços e restrição às exportações, além de outras políticas de incentivo ao consumo” (VADELL, LAMAS, RIBEIRO, 2009, p.49). As diferenças são, também, atribuídas à própria história: enquanto o Brasil manteve uma política industrial desenvolvimentista mesmo durante os governos militares – inclusive com a conservação de um banco de desenvolvimento nacional, isto é o BNDES – na Argentina, as reformas neoliberais foram mais fortes, refletindo na estrutura produtiva do país, menos industrializada, portanto, que o Brasil, e com a extinção de instituições desenvolvimentistas tais como o *Banco Nacional de Desarrollo* (VADELL, LAMAS, RIBEIRO, 2009). Como consequência, teríamos a dificuldade de os países conseguirem se coordenar e conduzirem um projeto conjunto de desenvolvimento regional.

“Assim, as diferenças cruciais entre os dois países seriam a discrepância no que se refere à consolidação de um aparato institucional que conduziu ao crescimento e os diferentes níveis de construção de bases de consenso sobre o direcionamento para a realização de políticas que recuperam o papel do Estado na condução do desenvolvimento. Nesse sentido, apesar da retomada da centralidade do Estado na condução de políticas para o desenvolvimento ser perceptível em ambos os países, é possível notar várias diferenças que dificultam a construção de um modelo de desenvolvimento comum para a região” (VADELL, LAMAS, RIBEIRO, 2009, p.49-50).

Diferenças nas diretrizes das políticas econômica e financeira implicaram posicionamentos distintos em relação a agentes privados e à organizações financeiras internacionais, como o FMI. Segundo Alexandre e Leite (2007), isto explica a postura do governo Lula da Silva de não apoiar a suspensão do pagamento da dívida externa pela Argentina em 2004 e em 2005.

O Brasil divergiu inicialmente da Argentina e da Venezuela quanto à criação do Banco do Sul, mas logo depois do lançamento da proposta, em 2007, o governo brasileiro mudou de ideia e decidiu fazer parte da comissão que decidirá sob quais parâmetros se desenvolverá o Banco (ALEXANDRE, LEITE, 2007).

Contudo, os principais problemas nas relações entre Argentina e Brasil se referiram à questões comerciais. A partir de 2004, a balança comercial bilateral passou a ser superavitária

para o Brasil. Para que haja uma ideia, de acordo com dados da SECEX<sup>121</sup>, se em 2003, o Brasil possuía um déficit no valor de US\$ 102.842.869, em 2008, a balança era superavitária para o Brasil no valor de US\$ 4.347.179.409<sup>122</sup>. A estes números somam-se licenças não automáticas de importação impostas pelo país a produtos perecíveis como maçãs, pera, alho, farinha de trigo entre outros, que gerou conflitos com a Argentina, em 2009. O Brasil, por sua vez, argumentava que a medida é a mesma imposta pelo governo argentino a 14% da pauta de exportação brasileira para aquele país, de acordo com uma declaração do embaixador brasileiro Mauro Vieira (FOLHA SÃO PAULO, 2009).

Além das divergências nos campo econômico e comercial, também pôde ser notada a permanência de certa desconfiança quanto às pretensões brasileiras de ocupar um lugar de destaque no cenário internacional. Tal interpretação teria levado a maior aproximação da Argentina com a Venezuela em uma tentativa de contrabalançar o peso da liderança brasileira na região: “Nos círculos mais próximos à figura de Kirchner, uma “aliança estratégica” com a Venezuela começou a desenhar-se como um mecanismo equilibrador da construção da liderança brasileira que aumentaria, por sua vez, os instrumentos de barganha da Argentina” (SARAIVA, RUIZ, 2009, p.160). Segundo Saraiva (2010b), a prioridade dada pelo governo brasileiro à integração sul-americana e à construção de uma agenda de liderança regional, provocou uma reação negativa em alguns setores da diplomacia argentina, mais próximos ao presidente Kirchner que buscaram então uma aliança com a Venezuela. Ao mesmo tempo, a autora argumenta que não houve uma definição clara dos objetivos de longo prazo dos governos de Néstor e Cristina Kirchner em relação à região.

As divergências com os países do bloco perpassam os países menores, isto é, Paraguai e Uruguai, os quais cobraram por uma postura brasileira mais proativa em relação à integração, ou em outros termos, solicitaram que o Brasil atuasse efetivamente como um *paymaster* da integração com medidas no sentido de reduzir as assimetrias entre os membros do bloco. O descontentamento do Uruguai ficou evidente com sua tentativa de estabelecer um acordo comercial com os Estados Unidos. Além disso, o país questionou a pretendida liderança brasileira por não ter se posicionado no conflito entre Uruguai e Argentina referente

---

<sup>121</sup> Os dados estão disponíveis na página do MDIC <<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>>>. Acesso em 07 out 2013.

<sup>122</sup> Valores FOB

ao caso das “papeleras<sup>123</sup>” (SANTOS, 2011). Cabe ainda lembrar o já discutido problema enfrentado no período com o Paraguai em relação à usina hidrelétrica de Itaipu.

Ainda que a temática seja mais recente e não tenha ocorrido durante o governo Lula da Silva, é importante fazermos um parênteses para mencionar a suspensão do Paraguai do Mercosul, em junho de 2012, após o então presidente Fernando Lugo ter sido destituído do poder. Os países membros do bloco argumentaram que o processo de retirada do presidente do poder não respeitou o devido processo sendo, portanto, um ataque à democracia. Nesse ínterim, a entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul é aprovada em 31 de julho de 2012. Vale lembrar que Argentina, Brasil e Uruguai já haviam aprovado a entrada do quinto membro pleno, faltando apenas a aprovação do senado paraguaio. As consequências desses fatos deverão ser sentidas futuramente, mas fica claro o descontentamento do Paraguai frente à atitude dos demais membros ao aprovarem a entrada venezuelana sem seu consentimento.

Assim, o Mercosul e as relações com a Argentina, foram compreendidas como importantes pelo governo brasileiro durante os oito anos da gestão Lula da Silva, sobretudo sob um ponto de vista político enquanto elementos agregadores de poder ao projeto mais amplo de obter maior protagonismo e projeção internacional. Isso não significa, porém que o Mercosul e as relações com a Argentina tenham sido prioridade, ainda que, no plano do discurso, tenha se mantido uma postura positiva e propositiva.

“In general terms, it is the autonomists’ view that has set the course for diplomacy in realist terms. The South American perspective combined with the country’s international projection has gained precedence and are being pursued independently of Mercosur. Although without mention by Brazilian diplomacy, the partnership between Brazil and Argentina has in practice ceased to be a priority for Brazil in its foreign policy” (SARAIVA, 2010b, p.165).

As relações com o Mercosul, portanto, e em especial com o maior parceiro brasileiro, a Argentina, foram vistas como complementares ao projeto ampliado de integração sul-americano. Este, por sua vez, foi interpretado pelos *policy makers* brasileiros como importante para a constituição de uma base de poder regional necessária para o projeto brasileiro de se tornar um ator de destaque no cenário internacional. Paralelamente e em complemento ao projeto, a região sul-americana – na qual se insere o Mercosul – foi espaço importante para o desenvolvimento econômico brasileiro.

---

<sup>123</sup> A controvérsia envolvendo Uruguai e Argentina foi motivada pela construção de duas fábricas de papel e celulose em território uruguaio. O argumento da vizinha argentina é o de que a instalação das fábricas prejudicaria a qualidade do rio Uruguai (LAFER, 2006).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se afirmou ao longo dessa pesquisa, a política externa brasileira tem sido marcada pela existência de um “arcabouço teórico” constituído por princípios e valores que tem balizado suas ações, quais sejam, o pacifismo, o não-intervencionismo, a defesa da soberania e auto-determinação dos povos, o juridicismo, o realismo e a defesa da solução pacífica de controvérsias. Além disso, foram verificados dois objetivos ou interesses constantemente buscados pelo Brasil: o desenvolvimento econômico e um lugar de destaque no cenário internacional, os quais teriam como substrato a crença - que foi sendo construída e compartilhada pela elite nacional - de que o Brasil estaria destinado a atingir *status* de grande potência.

A explicação para tal constância se deve, em parte, à relativa autonomia do Ministério das Relações Exteriores, bem como pela especialização e tradição de seu corpo diplomático. O que não significa que o também chamado Itamaraty seja formulador exclusivo da política externa brasileira. A pesquisa demonstrou que, em alguns casos, o Presidente da República teve papel bastante ativo na referida matéria, enquanto que, em outros, as diretrizes se concentraram na figura do Ministro das Relações Exteriores. Além disso, crenças e valores relativos ao próprio partido podem influenciar, de certa forma, a formulação da política externa de um governo.

Assim, apesar da continuidade, a política externa brasileira não é estática. Como a revisão bibliográfica demonstrou, as estratégias de ação adotadas pelos *policy makers* variaram ao longo do tempo, de acordo com a análise por eles realizada dos contextos interno e externo, bem como da compreensão do lugar do Brasil no sistema internacional ou regional, em um dado momento. Nesse sentido, em alguns períodos, temas e estratégias de ação, ganharam maior ou menor destaque do que em outros.

Durante os oito anos da gestão Lula da Silva (2003-2010), afirmamos não ter ocorrido uma ruptura em relação aos principais valores da política externa brasileira, porém, notou-se uma tentativa brasileira de imprimir maior protagonismo a suas ações. Nesse sentido, o Brasil buscou atuar ativamente nos fóruns multilaterais internacionais na tentativa de alterar regras e estruturas desfavoráveis a países em desenvolvimento. Neste aspecto, foram de grande importância as coalizões realizadas com os países “do Sul” como o G-20 comercial, IBAS e BRICS, compreendidas como meios de agregar poder e força a “potências médias” como o Brasil em suas negociações internacionais. Além disso, o país buscou, de maneira mais persistente, um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o que explica o

envolvimento brasileiro, por exemplo, na MINUSTAH. No que tange à cooperação para o desenvolvimento, relativa principalmente aos países africanos, ainda que aspectos históricos e solidários estejam envolvidos, não se pode negar a existência de interesses de ordem econômica por parte do Brasil, como se afirmou.

Deste modo, diante do objetivo brasileiro de conseguir um lugar de maior destaque no cenário internacional, a América do Sul foi compreendida como importante espaço de agregação de poder. Por um lado, os *policy makers* avaliaram a região como importante espaço de construção de uma liderança brasileira. Nesse sentido, além do discurso favorável a maior integração do Mercosul, o Brasil buscou ampliar a cooperação com os países sul-americanos. Nessa perspectiva, ganhou importância a CASA, posteriormente convertida em UNASUL. O Mercosul, e a Argentina, por sua vez, seriam os polos centrais a partir dos quais a expansão da liderança brasileira ocorreria. Nesse sentido, a diplomacia buscou atuar mais ativamente na região, seja por meio da UNASUL ou através de outras iniciativas individuais, como o envolvimento em conflitos internos dos países vizinhos. Porém, ainda que o Mercosul tenha apresentado alguns avanços institucionais, como foi verificado – aqui se referindo ao FOCEM e ao Parlamento – não houve a criação de instituições supranacionais, tendo sido mantida a autonomia, tão prezada pela diplomacia brasileira e necessária para a realização de acordos internacionais sem nenhum tipo de constrangimento de seus pares regionais. A estrutura institucional da UNASUL, por sua vez, também correspondia a esta “exigência” brasileira.

Do ponto de vista econômico, houve, no período, uma retomada do papel do Estado no desenvolvimento, ainda que sob outros meios, ou seja, através de parcerias com os setores privados e dentro da perspectiva de “Estado logístico” e do regionalismo “estrutural” ou “pós-liberal”. Nesse aspecto, a região ganha importância, principalmente, no âmbito do projeto de integração infraestrutural da IIRSA, cujos projetos contaram com financiamentos majoritariamente do BNDES e foram implementados por empresas brasileiras. Assim, a região também teve papel relevante dentro do “novo projeto nacional de desenvolvimento” brasileiro, pois foi um espaço importante para a internacionalização das empresas brasileiras.

Porém, o discurso diplomático favorável ao maior protagonismo brasileiro na região não foi suficiente para criar a liderança regional esperada. Como afirmamos, o Brasil enfrentou problemas e cobranças de vários países, dentro e fora do Mercosul. Apesar de algumas iniciativas visando reduzir assimetrias, o Brasil não exerceu – e não parece estar disposto a exercer – um verdadeiro papel de *paymaster* da integração regional sul-americana. Se, por um lado, um aprofundamento da integração pode resultar em relativa perda da

autonomia brasileira – necessária ao exercício de sua política universalista – por outro, falta ao país recursos materiais necessários para cumprir este papel. Além disso, o país não possui apoio das elites nacionais por consideram que o Brasil tem inúmeros problemas internos que deveriam primeiramente ser resolvidos e por não verem seus interesses sendo atendidos pela integração. Soma-se a isto, acordos comerciais bilaterais entre países da região – como Colômbia, Chile e Peru – principalmente com os Estados Unidos, o que dificulta a implementação de políticas regionais de desenvolvimento (SANTOS, 2013).

Além de todas essas questões é preciso também lembrar a recém-criada Aliança do Pacífico, na qual o Brasil não está inserido. Criada em 28 de abril de 2011, a Aliança é formada por Chile, Colômbia, México e Peru e tem por objetivo construir uma área de integração que garanta a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas; gerar maior crescimento, desenvolvimento e competitividade das economias dos Estados-membros; e se tornar uma plataforma de articulação política, econômica e comercial além de plataforma de projeção mundial especialmente em direção a Ásia-Pacífico (ALIANÇA DO PACÍFICO, 2013). Tal projeto é visto, por alguns, como capaz de mudar os rumos da integração sul-americana - incluindo o Mercosul - em razão do seu peso econômico: juntos são responsáveis por cerca de 50% do comércio latino-americano com o mundo e representam 35% do PIB da América Latina (ALIANÇA DO PACÍFICO, 2013).

Portanto, ainda que o governo brasileiro continue com um discurso favorável à integração regional, o Brasil não conseguirá, como não conseguiu, durante o governo Lula da Silva, construir uma base regional que garanta poder e legitimidade em suas pretensões internacionais de “grande potência”. Liderança regional não é construída apenas de vontade de exercer tal papel, demanda ações efetivas que gerem aceitação e reconhecimento por parte dos demais Estados, o que o Brasil, por não querer e/ou não poder, não tem conseguido.

Como afirma Nolte (2006), para que um país exerça o papel de líder regional é necessário que tenha capacidade 1) de agregar poder (o que significa convencer os estados da região de seu projeto hegemônico); 2) compartilhar poder (com estados menos poderosos da região); e comprometer-se com uma estratégia de longo prazo (que implica maior institucionalização regional). Como vimos, o Brasil não teve, até o momento, nenhuma dessas capacidades de maneira plena. Ainda que a aliança com a Argentina e, mais recentemente, com a Venezuela no âmbito do Mercosul sejam importantes, estes dois países demonstraram, em várias ocasiões, que não reconhecem a liderança brasileira. Quanto ao aspecto institucional, apesar dos recentes avanços, o Brasil ainda tem se demonstrado relutante em relação a um maior aprofundamento.

Assim, ou o Brasil se esforça em progredir em um modelo de integração que beneficie a todos seus membros - e que gere internamente nas elites nacionais uma perspectiva positiva da integração - ou correrá o risco de ficar isolado na região, mediante as alternativas vislumbradas pelos demais países: sejam novos modelos de integração, sejam acordos com países desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Projetos: cooperação Sul-Sul*. Disponível em << <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>>. Acesso em 4. out. 2013.

AGÊNCIA SENADO. Para Indústria, é hora de decisão sobre o futuro do Mercosul. *Senado Federal: portal de notícias*. 20 ago. 2013. Disponível em: << <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/08/20/para-industria-e-hora-de-decisao-sobre-futuro-do-mercosul>>> Acesso em 4 out. 2013.

ALEXANDRE, Cristina; LEITE, Iara. O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais. *Observador On-line*, v.2, n.3, p.2-18, mar.2007.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. *Texto para discussão n.1452*. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4988%3Adesafios-da-real-politica-industrial-brasileira-do-seculo-xxi&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4988%3Adesafios-da-real-politica-industrial-brasileira-do-seculo-xxi&catid=170%3Apresidencia&directory=1&Itemid=1)>>. Acesso em 10 jul. 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 49(1), p.95-116, 2005.

\_\_\_\_\_. A diplomacia do liberalismo econômico. In:

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

\_\_\_\_\_. A política internacional do partido dos trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, n.20, Curitiba, p.87-102, jun.2003.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005. 291 p.

AMADO, Rodrigo. A política externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

AMORIM, Celso. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA JR., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs). *Temas de política externa brasileira II*. v.1. São Paulo: Paz e Terra, p.15-29, 1994.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional* (Edição especial). N.53, p.214-240, 2010.

\_\_\_\_\_. Discurso na cerimônia da abertura da reunião ministerial do fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Rio de Janeiro, 30 de Março 2006a. In: *Discursos, Palestras e Artigos do chanceler Celso Amorim*. v.1. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011.

\_\_\_\_\_. Palavras na abertura do seminário “As Nações Unidas: paz, direitos humanos e desenvolvimento em um novo cenário internacional”, por ocasião do 61º aniversário da ONU. Brasília, out., 2006b. In: *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim (2003-2010)* Vol.1. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011.

\_\_\_\_\_. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.4, p.1-14, mar. 2005a.

\_\_\_\_\_. A lição de Cancún. *Revista Política Externa* v.12, n.3, 2003a. In: *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim (2003-2010)* Vol.1. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, p.247-256, 2011.

\_\_\_\_\_. Aula magna no Instituto Rio Branco (IRBR): “A diplomacia do governo Lula”. Brasília, 10 de abril de 2003b. In: *Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010/Celso Amorim*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação geral de documentação diplomática, p.151-160, 2011.

\_\_\_\_\_. Discurso na abertura do debate geral da LX sessão da assembleia-geral das Nações Unidas. Nova York, Set., 2005b. In: *Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim (2003-2010)* Vol.1. Brasília: MRE, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011.

\_\_\_\_\_. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das relações exteriores. Brasília, 1 de Janeiro de 2003c. In: *Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim: 2003-2010/Celso Amorim*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação geral de documentação diplomática, p.13-18, 2011.

ARAÚJO, Braz José de. A política externa do governo de Jânio Quadros. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

ARGENTINA, BRASIL. *Ata de Copacabana*. Ministério da Fazenda. Notas oficiais. 16 mar. 2004. Disponível em: << [http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r040316\\_ata.asp](http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2004/r040316_ata.asp)>>. Acesso em 4 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Consenso de Buenos Aires*. 16 out. 2003. Disponível em << <http://www.embarg.org.br/CONSENSO.HTM>>> Acesso em 4 out 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Informe BNDES*, n.187, Gerência de Imprensa, nov.2004.

\_\_\_\_\_. *Informe BNDES*, n.173, Gerência de Imprensa/Departamento de Comunicação e Cultura do BNDES, ago.2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 128 p.

\_\_\_\_\_. *Brasil - Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 277 p.

\_\_\_\_\_. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, n.91, p.1-20, dez.2008. Texto para o seminário sobre “A política exterior do Brasil em sua própria visão e na dos parceiros. Consulado Geral do Brasil em Munique, 7 de novembro de 2008.

BARBOSA, Rubens Antônio; CÉSAR, Luís Fernando Panelli. O Brasil como “global trader”. In: FONSECA JR., Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs). *Temas de política externa brasileira II*. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p.305-324.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.2, Diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: NUPRI/USP, p.135-168, 1996.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista brasileira de política internacional*, 51(2), p.154-178, 2008.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL: uma resenha. Brasília, 1998. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p.13-68, 2000.

BORIS, Fausto; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada*. São Paulo: Ed.34, 2004. 576 p. (Tradução dos textos em castelhano por Sérgio Molina).

BRAGA, Jorge L. R. O BNDES e o projeto de integração regional: internacionalização de empresas brasileiras no jogo político da América do Sul. *Reencuentro de saberes territoriales latinoamericanos*. Peru, 2013. Disponível em: << [http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra\\_Jorge-Luiz-Raposo-Braga.pdf](http://www.egal2013.pe/wp-content/uploads/2013/07/Tra_Jorge-Luiz-Raposo-Braga.pdf)>> Acesso em 24 jul 2013.

BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*. Página Inicial, temas, mecanismos regionais. Fórum de Diálogo Brasil-Índia-África do Sul – IBAS. 2013a. Disponível em: << <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas>>>. Acesso em 20 mai.2013.

BRASIL. *Ministério das Relações Exteriores (MRE)*. Temas América do Sul e integração regional: Unasul. 2013c. Disponível em << <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>> Acesso em 4 out. 2013.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.17-39, jul.-dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia brasileira às vésperas das eleições de 2002.

*Cadernos Adenauer*, 3, 2002, p.79-102. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/61adenauer-eleicoes.pdf>> Acesso em 17 maio 2013.

\_\_\_\_\_. As três interpretações da dependência. *Perspectivas*, v.38, p.17-48, jul/dez 2010.

BUENO, Clodoaldo. *Política externa brasileira da primeira república: os anos de apogeu (de 1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, p.453-486, 2003.

BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22, p.65-84, 2008.

CAMARGO, Sônia. A integração do Cone Sul (1960-1190). ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.3, O desafio geoestratégico. São Paulo: NUPRI/USP, p. 145-173, 2000.

CAMPOS DE MELLO, Flávia. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia G. da. Política industrial do governo Lula. *Texto para discussão: IE/UNICAMP*. n.181, jul.2010. Disponível em:

<[CARVALHO JR., Celso. \*A criação da Petrobrás nas páginas dos jornais O Estado de São Paulo e Diário de Notícias\*. 180 f. Dissertação \(mestrado\). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2005.](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eco.unicamp.br%2Fdocprod%2Fdownarq.php%3Fid%3D1811%26tp%3Da&ei=7SIOUrXPEJep4AOJnYD4DA&usg=AFQjCNHzcjj5q4_ybIw9BMQSzxIYUKAqhA&sig2=ngTF3YI1JvYTsR50mPj_yw&bvm=bv.50768961,d.dmg>>.</p>
<p>Acesso em 30 jul 2013.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais do Brasil*. In: Amado Luiz Cervo (Org.). O desafio internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, pp.9-58.

\_\_\_\_\_. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacioanal* (Edição especial). N.53, p.7-32, 2010.

\_\_\_\_\_. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4 ed. rev. Ampl., 1ª reimpressão. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. 595 p. (CERVO, Amado Luiz, Partes I e III; BUENO, Clodoaldo, Parte II).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMERICA LATINA E CARIBE (CEPAL). O mercado comum latino-americano. Santiago do Chile, 1959. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, p.347-371, 2000.

CONDURO, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Brando e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41(2), p.59-82, 1998.

CONESA, Eduardo R. Documentación y Estadísticas. Presentación em nombre del presidente del BID em oportunidad de la firma del Tratado de Montevideo 1980. *Integración Latinoamericana*, p.75-92, set.1980.

CORRÊA, Lúia Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, p.361-385, 1996.

COSTA VAZ, Alcides. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. 308 p.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1967. 266 p.

DELGADO DE CARVALHO, Carlos. *História Diplomática do Brasil*. Brasília: Senado Federal, p.357-396, 1998.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Democracia e política externa. *3º Encontro nacional da ABRI*, 20-22 de julho, 2011, São Paulo, SP. Painel: “As relações regionais sul-americanas após 20 anos de Mercosul: balanços, desafios e perspectivas”, p.1-17. Disponível em: <<  
[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100027&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100027&script=sci_arttext)  
>> Acesso em 24 set 2013.

FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança? *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53(1), p.141-156, 2010a.  
\_\_\_\_\_. A visão brasileira da futura ordem global. *Contexto Internacional* – v.32, n.2, p.403-436, jul/dez 2010b.

FLORES NETO, Emb. Francisco Thompson. Integração e Cooperação Brasil-Argentina. ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.3, O desafio geoestratégico. São Paulo: NUPRI/USP, p.175-186, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. Argentina ataca embargo do Brasil a perecíveis. 31 out. 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3110200925.htm>>. Acesso em 5 out. 2013.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, p.251-374, 2004.

FÓRUM DE DIÁLOGO ÍNDIA BRASIL ÁFRICA DO SUL (IBAS). *Declaração de Brasília*. Brasília, 6 de junho 2006.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Ranking das transnacionais brasileiras: repensando as estratégias globais*. FDC, 2010. Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking\\_transnacionais\\_2010.pdf](http://www.fdc.org.br/pt/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf)>. Acesso em 22 jul 2010.

GARCÍA, Ana S. *La internacionalización de empresas brasileñas: consensos y conflictos*. ADITAL, 2013. Disponível em <<<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=73568>>>. Acesso em 17 jul 2013.

GARCIA, Marco Aurélio. *Política externa e estratégia de desenvolvimento*. [outubro 2010]. Entrevistadores: Silvio Caccia Bava e Dario Pignotti. Disponível em: [http://www.diplomatique.org.br/edicoes\\_anteriores\\_det.php?edicao=39](http://www.diplomatique.org.br/edicoes_anteriores_det.php?edicao=39). Acesso em: 20 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. *Entrevista/Marco Aurélio Garcia*. SINAL (Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central). [200-]. Disponível em: <http://www.sinal.org.br/informativos/porsinal/?id=1537&tipo=porsinal&show=shw&numero=13>. Acesso em: 19.abr.2013.

GOLDESTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: GOLDESTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (EE.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, p. 3-30, 1993.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: América do Sul e a integração regional Rio de Janeiro, 2011. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília : FUNAG, p.93-96, 2012.

\_\_\_\_\_. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006. 455 p.

HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n.1, Knowledge, and International Policy Coordination, p.1-35, winter, 1992.

HIRST, Monica. Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau. *Texto para Discussão - IPEA*. Rio de Janeiro, janeiro, p.1-48, 2012.

\_\_\_\_\_. A intervenção sul-americana no Haiti. *Análise de Conjuntura*, n.6, p.1-13, jun.2007.

\_\_\_\_\_. A política externa do segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

\_\_\_\_\_. Los desafios de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, n.205, p.131-140, set.-out.2006.

HIRST, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, p.22-41, dez. 2010.

HURRELL, Andrew. Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states. *Latin American Program Woodrow Wilson International Centre for Scholars*, n.244, p.1-10, mar., 2000.

\_\_\_\_\_. Hegemony, Liberalism and global order. What space for would-be great powers? *International Affairs*, 82 (I), p.1-19, 2006.

IGLESIAS, Roberto. *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul: investimentos diretos no exterior*. CNI: Brasília, 2007. Disponível em: <<

[INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGUIBAL SUL-AMERICANA \(IIRSA\). \*Site oficial\*. Disponível em: << <http://www.iirsa.org/>>> Acesso em 3 out. 2013.](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDAQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.fiescnet.com.br%2Fweb%2Frecursos%2FVUVR01EY3pOZz09&ei=M2cOUuvTK4jc9ATg4YGABw&usg=AFQjCNFAETchqjeaaR0skJ_LUVW1Hn52A&sig2=4z6dCY7h-dDKG3Ohg--U-g&bvm=bv.50768961,d.eWU>>. Acesso em 24 jul 2013.</p>
</div>
<div data-bbox=)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010. 78 p.

JAGUARIBE, Helio. Introdução Geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

\_\_\_\_\_. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958. 305 p.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Elsevier, p.333-393, 1989 (17ª edição).

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004. 151 p.

\_\_\_\_\_. Argentina, Uruguai e as papeleras. *O Estado de São Paulo*, 20/08/2006, Espaço Aberto, p. A2. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/321366/noticia.htm?sequence=1>> Acesso em 7 out. 2013.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso na LIX Assembleia Geral da ONU. Nova York, 21 set 2004. In: *Discursos selecionados do presidente Luis Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Brasil. Presidente (2003- ): Lula). Discurso na XXIV reunião de cúpula Mercosul. Assuãõ, 18 de junho de 2003a. In: *Discursos selecionados do*

*presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.25-32, 2008.

\_\_\_\_\_. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo, 2002a. Resoluções de encontros e congressos e programas de governo. Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_. Discurso da abertura da cúpula África-América do Sul. Nigéria, 30 de novembro 2006. In: *Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Ministério das Relações Exteriores: Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Discurso de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. 1 de Janeiro de 2003b. In: *A política externa do Brasil/Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG, p.25-46, 2003.

\_\_\_\_\_. Discurso na abertura do colóquio “Brasil: ator global”. Paris, 13 de julho de 2005. In: *Discursos selecionados do presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p.41-54, 2008.

\_\_\_\_\_. Discurso no “National Press Club”, Washington, D.C. Dezembro, 2002b. In: *A política externa do Brasil. Luiz Inácio Lula da Silva, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães*. Brasília: IPRI/FUNAG, p.7-24, 2003.

MAGARIÑOS, Gustavo. Processo ALALC/ALADI. In: *Foro de política INTAL: 35 años de compromiso con la integración regional*, Buenos Aires, Argentina, 27-28 Novembro, 2000.

MALAMUD, Andrés. “Leadership without followers: The contested case for Brazilian power status” In: Estevão C. de Rezende Martins & Miriam Gomes Saraiva (orgs). *Brasil – União Européia-América do Sul: anos 2010-2020*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p.126-149, Stiftung, 2009.

\_\_\_\_\_. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: um examen empírico. *Relaciones Internacionales*, n.15, 113-138, 15 out. 2010.

\_\_\_\_\_. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. In: Grace Jaramillo (Eds.), *Los Nuevos Enfoques de la Integración: Más allá del Regionalismo*. p. 115-135. Quito: FLACSO, 2008. Disponível em:

<http://www.ics.ul.pt/instituto/?ln=p&pid=116&mm=5&ctmid=2&mnid=1&doc=31809901190&sec=5>  
>>. Acesso em 3 out 2013.

MALLMANN, Maria Izabel. Discurso e política externa brasileira. *3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: governança global e novos atores*. São Paulo, SP. 20-22 de julho de 2011. Área temática: política externa. Painel: a política externa brasileira: protagonismo, mediação e inserção internacional. p.1-16. Disponível em << [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300020&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300020&script=sci_arttext). Acesso em 24 set. 2013.

MARIANO , Karina L.P. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.54 (2), p.138-157, 2011.

\_\_\_\_\_. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. *Cadernos Cedec*, n.50, p.1-30, 1995.

MARIANO, Karina L.P.; MARIANO, Marcelo. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso*, n.31, p.47-70, 2002.

MARIANO, Marcelo Passini. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000. 116 p. Disponível em:  
 <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/integ1B.asp?sub\\_base=BIBLIOGRAFIAS&az=1&za=1&desc=%22ASOCIACION%20LATINOAMERICANA%20DE%20LIBRE%20COMERCIO,%20ALALC%22&orden=anioD&desc\\_tipo=and&origen=A&clase=>](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integ/integ1B.asp?sub_base=BIBLIOGRAFIAS&az=1&za=1&desc=%22ASOCIACION%20LATINOAMERICANA%20DE%20LIBRE%20COMERCIO,%20ALALC%22&orden=anioD&desc_tipo=and&origen=A&clase=>)> Acesso em: 20 fev. 2013;

\_\_\_\_\_. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. 217 f. Tese (doutorado). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MARKWALD, Ricardo Andrés. Política externa comercial do governo Lula: o caso do Mercosul. *Revista brasileira de comércio exterior*, n.83, p.21-3, abr.- jun. 2005.

MATTOS, Carlos de Meira. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: J.Olympio, 1979. 151 p.

MELLO E SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.41(2), p.139-158, 1998.

MERCOSUL. Programa de Trabalho do Mercosul 2004 -2006. *Câmara dos Deputados*. Representação brasileira no Parlamento do Mercosul. Disponível em: <<  
[>>. Acesso em 12 set. 2013.](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/oqueeomercosul.html/progmercousul.html)

\_\_\_\_\_. Proposta do Brasil. Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o lançamento do mercado comum: “Objetivo 2006”. MERCOSUL/XXIV CMC/DT N° 03/03, p.1-7.

\_\_\_\_\_. *Site oficial*. Fundo de convergência estrutural do Mercosul. 2013. Disponível em: <<  
[>>. Acesso em 03 out. 2013.](http://www.mercosul.gov.br/fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercousul-focem)

MOROM DE MACADAR, Becky. *Os obstáculos à integração latino-americana: passado e presente*. In: FEE, Porto Alegre, 1992 Disponível em:  
 <[>>. Último acesso 03 março 2013](http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/719/967)

MOTTA VEIGA, Pedro da; RÍOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, CEPAL, jul 2007. Disponível em: <<  
[>>. Acesso em 04 ago 2013.](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30045/P30045.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xml&base=/publicaciones/top_publicaciones.xml)

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. . In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, p.88-113, 1996.  
 \_\_\_\_\_. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. 194 p.

MOURA, Gilberto F.G.de. O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas. In: *Seminário IBAS*. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 29 de agosto 2008. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2008.

MYIAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, p 43-144, 1995.

NAVARRO DE TOLEDO, Caio. *ISEB: fábrica de ideologias*. 2ed. Campinas: Editora Unicamp, 1997. 218 p.

NOLTE, Detlef. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA Research Programme*.n.30, Germany, p.5-36, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.28, n.2, p.465-504, jul/dez. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G20. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 8(2), p.55-69, 2005.

PARLAMENTO DO MERCOSUL. *Site oficial*. Disponível em: <<  
[http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/2/parlasur/o\\_parlamento.html](http://www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/v/4300/2/parlasur/o_parlamento.html)>>. Acesso em 03 out. 2013.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil*, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de Governo*, 2007/2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new strategic dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.53, (edição especial). p.132-150, 2010.

PEÑA, Félix. Em qué se diferenciaría UNASUR de um MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo e desarrollo*. v.3, n.5, p.11- 20, jan.-jun 2008 ; n.6 jul.-dez. 2008.

PEROTTA, Daniela; FULQUET, Gastón; INCHAUSPE, Eugenia. Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas em Sudamérica: ¿integración o interacción? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, jan 2011. Disponível em: <<  
<http://www.nuso.org/userView/notas/fulquet.pdf>>>. Acesso em 17 jul 2013.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira: 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 81p.

\_\_\_\_\_. Traídos pelo desejo: teoria e a prática da política externa contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.305-355, jul/dez 2000a.

\_\_\_\_\_. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.4, Prioridades, atores e políticas. São Paulo: NUPRI/USP, p.451-479, 2000b.

PINO, Bruno Ayllón; LEITE, Iara Costa. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? *Mural internacional*. Ano 1, n.1, p.20-32, jan./jun.2010.

POCHMANN, Márcio. Relações Comerciais e de Investimento do Brasil com os demais países dos BRICS. In: Mesa redonda: O Brasil e os BRICS e a agenda internacional/Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: FUNAG, p.139-152, 2012.

PRUDÊNCIO DE CARVALHO, Clarissa B.R. de. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. *I Seminário de pós-graduação de relações internacionais, 12 - 13 de julho de 2012*. Brasília, 2012.

PUTMAN, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v.42, n.3, Summer, 1988, p.427-460.

QUINTANEIRO, Tania. *Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988. 124 p.

RAMANZINI JR. Haroldo. O G-20 e a política externa brasileira. *Fronteira*. Belo Horizonte, v.5, n.10, p.33-58, 2006.

RAMANZINI JR. Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. O Brasil e o G20: pressões domésticas e a construção da posição negociadora na Rodada Doha da OMC. In: *3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)*. São Paulo, 20-21-22 de Julho de 2011.

RIBEIRO, Daniela de F.; KFURI, Regina. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. *Observador On-Line*. v.5, n.4, abr.2010. Disponível em <<http://observatorio.iuperj.br>>. Acesso em 04 ago 2013.

RIBEIRO, Fernando J; LIMA, Raquel Casado. Investimentos Brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas. *Relatório Final*. Contrato de prestação de serviços firmado entre a Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC e a Fundação Centro

de Estudos do Comércio Exterior – Funcex, 2008. Disponível em <<<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02012.pdf>>>. Acesso em 16 ago 2013.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível.: A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*, 87, p.35-58, jul. 2010.

RODRIGUES, Eduardo. Para CNI, Mercosul engessa negociações internacionais. *Estado de São Paulo*. Comércio Exterior, 17 nov. 2010.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista brasileira de política internacional*, v.48 n.2, Brasília. p.185-204, jul/dec. 2005.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. *Análisis Político*, n.77, Jan.Abr. p.195-210, 2013.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista brasileira de política internacional*, n.54(2), p.158-172, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.53 (special edition), p.169-182, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. N.50(2), p.42-59, 2007.

\_\_\_\_\_. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas. Real Instituto Elcano, ARI 46, 2010a. Disponível em:

<<[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI462010\\_gomes\\_saraiva\\_diplomacia\\_brasileira\\_institucionalismo\\_pragmatico\\_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI462010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56)>> Acesso em 18 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administrations: caught between South American and Mercosur. *Revista brasileira de política internacional*, 53 (special edition), p.151-168, 2010b.

\_\_\_\_\_. Integração regional na América do Sul: um processo em aberto. In: *3º Encontro nacional da ABRI: governança global e novos atores*. Universidade de São Paulo, 20-21-22 de Junho de 2011. Disponível em:

<[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300028&script=sci\\_arttext](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300028&script=sci_arttext)>. Acesso em 21 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas*, Porto Alegre, v.10, n.1, p.45-62, jan.-abr .2010.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52 (1), p.149-166, 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. *CEBRI Artigos*, v.1, ano 7, p.1-32, 2012.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da integração e do Mercosul: estratégias*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997. 250p.

SCHIRM, Stefan A. Leader in need of followers: emerging power in global governance. *European Journal of International Relations*, p.197-221, 2009.

SENNES, Ricardo Ubiraci. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 143 p.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. *Revista brasileira de política exterior*, n.82, ano 19, p 4-19, 2005a.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* 48(1), p.24-59, 2005b.

\_\_\_\_\_. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v.1, n.2, p.27-46, 1994.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.1, p.1-15, jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Uma versão estrutural do regionalismo. In: *Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. DINIZ, Eli (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, p.125-152, 2007.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82, I, p. 21-40, 2006.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A verdade sobre o ISEB*. Rio de Janeiro: Avenir, 1978. 69 p.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista brasileira de política internacional*, 49 (2), p.42-59, 2006.

\_\_\_\_\_. O “pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, p.336-360, 1996.

SOUZA de, Amaury. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). *Site oficial*. Disponível em: << <http://www.unasursg.org/>>>. Acesso em 4 out. 2013.

VACCHINO, Juan Mario. Momentos claves em la historia de ALALC/ALADI. *Integración Lationamerica*, Agosto, p.28-38, 1987.

VADELL, Javier A; LAMAS, Barbara; RIBEIRO, Daniela M. de F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v.17, n.33, p.39-54, jun. 2009.

VIEIRA DE JESUS, Diego Santos. V Cúpula dos Brics Durban: 26-27 de março de 2013. *BRICS Policy Center*, PUC-Rio, 2013, p.1-29. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/arquivos/vcupulabrics.pdf> Acesso em 30 set. 2013.

VIGEVANI, Tullo. et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites. In: *Revista brasileira de política internacional*. 51 (1): p.5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011. (Título original *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*).  
\_\_\_\_\_. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v.2, n.2, jul.dez, Rio de Janeiro, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVERIA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. V.15, n.2, p.31-61, nov. 2003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. *OSAL*, CLACSO, ano XI, abr., n.27, Buenos Aires, p.45-63, 2010a.

\_\_\_\_\_. Brasil en el centro de la integración: los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, n.219, p.76-96, jan.-fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*, v.32, n.2., p. 437-487, jul/dez. 2010b.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacioanal* (Edição especial). N.53, p. 91-114, 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004. 279 p.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*

(1930-1990), v.1, Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: NUPRI/USP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 117 p.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WIONCZEC, Miguel. La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones del alcance parcial de ALADI, *Integración Latinoamericana*, jan/fev., p.18-19, 1981.