UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

Roberto Goulart Menezes

A liderança brasileira no marco da integração sul-americana

São Paulo

2010

Roberto Goulart Menezes

A liderança brasileira no marco da integração sul-americana

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador:
Prof. Dr. Amâncio Jorge Nunes de Oliveira.

São Paulo

2010

Dedicatória

À minha mãe, Maria do Carmo Goulart
(In memoriam) e ao meu pai,
José Menezes dos Santos, por tudo.
E aos meus irmãos com
gratidão e alegria.

Para Suy, meu âmbar.

Agradecimentos

Este trabalho encerra uma parte significativa do meu percurso de formação nas Ciências Sociais e traz parte do meu aprendizado, das contradições e descobertas que a universidade pública me ofertou. E a qual eu devo muito por ela ter aberto suas portas para que eu pudesse vivenciar a experiência acadêmica e me humanizar. Foram muitas as pessoas que me ajudaram nessa empreitada.

Agradeço, em primeiro lugar, ao Prof. Amâncio Jorge de Oliveira, orientador e amigo, pelo apoio e estímulo desde muito antes do início deste trabalho. Sou grato também ao Prof. Sebastião V. Cruz (DCP-IFCH), meu orientador no mestrado na Universidade de Campinas.

À Profª. Janina Onuki pelo apoio nesses anos de convívio na USP e no CAENI. Sou grato também ao Prof. João Paulo Cândia Veiga (DCP-USP), por terem lido a primeira versão deste trabalho. Gratidão também para com os professores e servidores do Departamento de Ciência Política da USP.

Aos meus irmãos e irmãs Alessandra, Anselmo, Lavínia, Márcia, Orlando, Rosana e Rinaldo, por estarem sempre comigo dividindo as dificuldades e as esperanças nesta luta de longa data. E aos meus cunhados e cunhadas: Arnaldo, Eugênia, Noeli e Valter. Também à Nicélia com o mesmo carinho e admiração. E a todos os meus sobrinhos e sobrinhas, agradeço pelo carinho e a espontaneidade com que concebem a vida: Telma, Karolyne, Camila, Tânia, Tércio, Peter, Péricles, Kamila, Isadora, Tatiane, Ygor e Marina.

Agradecimento muito especial aos meus amigos Claudio Ribeiro, Gilberto Cunha, Agnaldo Santos, Rafael Salatini e a minha amiga Neide Osada, com os quais tenho compartilhado muitas das idéias deste trabalho. Também sou

especialmente grato a Cida Rezende por ter se disposto a me ajudar com as entrevistas. Sou grato também a Inês Barrancos, Diane, Marcelo e Priscila. Agradeço também aos meus amigos Emílio (Bilo), Antonio Carlos (Billy), Alexandre, Cidinha, Carmem, Gilberto Devides, Emmanuel, Sérgio, Silvino e Carla.

E a Suylan, minha companheira, que tanto me ajudou e me incentivou para que este trabalho ficasse pronto. E a Luiza, por sua alegria e sensibilidade.

A todos, sou imensamente grato por me proporcionarem o prazer de suas amizades.

RESUMO

O reforço da presença do Brasil na região e o discurso diplomático que eleva a América do Sul à condição de prioridade na agenda da nova política externa do País reacendem o debate acerca da liderança regional do País no espaço sul-americano. Ao dedicar mais espaço em sua agenda à vizinhança, a política externa brasileira constrói um novo paradigma, o sul-americano. Este trabalho discute a participação brasileira nos processos de integração regional em curso na América do Sul desde o início dos anos 1990 e analisa o quadro conceitual da política externa desse período. A pesquisa investigou as ações da política externa brasileira e a concepção de liderança regional na integração sul-americana a partir dos formuladores dessa política. O pressuposto deste trabalho é que a liderança brasileira na região, mesmo não explicitada pela diplomacia do governo Lula da Silva, vem sendo praticada desde o governo Fernando Henrique Cardoso, redefinindo as relações entre o Brasil e seus vizinhos. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, cuja parte empírica se dividiu em observação, entrevistas individuais semi-estruturadas, análise de conteúdo e análise documental.

Palavras-chave: política externa brasileira. integração sul-americana. liderança regional. governo Fernando Henrique Cardoso. governo Lula da Silva.

ABSTRACT

The reinforcement of Brazil's presence in the region and the diplomatic discourse, which elevates South America to the condition of priority in the agenda of the new Brazilian foreign policy, reinvigorates the debate about the regional leadership of the country in the South American arena. By dedicating more room in its agenda to the neighboring countries, the Brazilian foreign policy builds a new paradigm: the South American one. This work discusses the Brazilian participation in the processes of regional integration under way in South America since the beginning of the 1990s and analyses the conceptual framework of the foreign policy of this period. The research has investigated the actions of the Brazilian foreign policy and the conception of regional leadership in the South American integration based on the makers of this policy. The assumption of this work is that the Brazilian leadership in the region, despite not being clearly expressed by the diplomacy in the Lula da Silva administration, has been exercised since Fernando Henrique Cardoso administration, redefining the relations between Brazil and its neighbors. In order to do that, a qualitative study was performed and its empirical part was divided into observation, semi-structured individual interviews, content and document analyses.

Keywords: Brazilian foreign policy. South American integration. Regional leadership. Fernando Henrique Cardoso administration. Lula da Silva administration.

Resumen

La confirmación de la presencia de Brasil en la región y el discurso diplomático que lleva a América del Sur a la condición de prioridad en la agenda de la nueva política externa brasileña recupera el debate acerca del liderazgo regional de Brasil en la América del Sur. Al dedicar más espacio en su agenda a los países limítrofes, la política externa brasileña desarrolla un nuevo paradigma: sur-americano. Esta investigación presenta una discusión sobre la participación brasileña desde la década de 1990 en los procesos de integración regional de América del Sur y analiza el estado del arte de la política externa en este periodo. La investigación se detiene en las acciones de la política externa brasileña y en la concepción de liderazgo regional en la integración sur-americana a partir de la línea de pensamiento de los formuladores de esta política. El presupuesto de esta investigación es que el liderazgo brasileño en la región, mismo no estando explicita por la diplomacia del actual gobierno de Lula da Silva, ha siendo practicada desde el gobierno del ex presidente Fernando Henrique Cardoso, redefiniendo las relaciones entre Brasil y los países limítrofes. La investigación fue desarrollada a través de pesquisa cualitativa, cuya parte empírica se dividió en: observación, encuestas semi-estructuradas, análisis de contenido y análisis documental.

Palabras-clave: política externa brasileira. integración sur-americana. liderazgo regional. gobierno Fernando Henrique Cardoso. gobierno Lula da Silva.

Lista de Siglas

Afepa	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BIRD	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAFTA-R	*Central América United States Free Trade Agreement – Dominican Republic*
CASA	Comunidade Sul Americana das Nações
CDO	Coordenação de Documentação Ostensiva
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DAS	Departamento de América do Sul
ELN	Exército de Libertação Nacional
Farc	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Focem	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funag	Fundação Alexandre de Gusmão
G20	Grupo de 20 países em desenvolvimento
GATT	General Agreement on Tarriffs and Trade
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Externo Direto
Ipri	Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais
IRSA	Iniciativa de Integração Regional Sul Americana
Mare	Ministério da Reforma do Aparelho de Estado
MAS	Movimento ao Socialismo
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minustah	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Política Agrícola Comum
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PEB	Política Externa Brasileira
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
Plangás	Plano de Antecipação da Oferta de Gás Natural

PT	Partido dos Trabalhadores
RBPI	Revista Brasileira de Política Internacional
SGAS	Secretaria Geral para América do Sul
TLC	Tratado de Livre Comercio
TEC	Tarifa Externa Comum
TNP	Tratado de Não-Proliferação
Trips	Tratado sobre Direito de Propriedade Intelectual
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
USP	Universidade Federal de São Paulo
YPFB	*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos*

Lista de Quadros e Tabelas

Quadros

Quadro 1	Objetivos da política externa do Brasil	Página 17
Quadro 2	Modalidades de liderança nos estudos internacionais	Página 43
Quadro 3	Percepções da globalização na ótica da economia política internacional	Página 58
Quadro 4	Encontros de Cúpulas, Reuniões e principais decisões da Unasul	Página118

Tabelas

Tabela 1	Fluxo anual de comércio intra e extra-Mercosul (em US$ bilhões)	Página 69
Tabela 2	Participação das exportações e das importações com o Mercosul no total (em %)	Página 70

No limiar do século 21, a América Latina continua em busca de uma visão de si mesma, algum significado essencial. Conforme tem ocorrido em várias épocas da sua história, outra vez ela se defronta com mais interrogações do que respostas, mais inquietações do que perspectivas. Pode ser vista como um continente, vasto arquipélago de nações diferentes e estranhas entre si, buscando a integração e vivendo a fragmentação, parecendo vertebrado e invertebrado. Mobiliza experiências e memórias, façanhas e derrotas, heróis e santos, monumentos e ruínas, em busca de alguma visão de si mesmo, significado essencial, conceito.

Octavio Ianni.

Enigmas do pensamento latino-americano.

Sumário

Dedicatória.....3
Agradecimentos.....4
Resumo.....6
Abstract.....7
Resumen.....8
Lista de siglas.....9
Lista de quadros e tabelas.....11
Sumário.....13
INTRODUÇÃO.....15
CAPÍTULO 1: A NOÇÃO DE LIDERANÇA E OS ESTUDOS INTERNACIONAIS.....25
1.1. Liderança coercitiva: a política de poder.....26
1.2..Liderança persuasiva: o liberal internacionalismo.....30
1.3. Liderança intelectual e moral: o consentimento..... 33
1.4. Liderança e negociações internacionais.....36
1.5. Liderança regional: uma perspectiva da periferia.....38
CAPÍTULO 2:ENTRE O PROJETO E A PRÁTICA: AUTONOMIA, INTEGRAÇÃO E LIDERANÇA REGIONAL NA ERA CARDOSO.....44
2.1. Brasil: "de país caloteiro a parceiro respeitável.....45
2.2. Autonomia política relacional e ordem internacional.....49
2.3. Globalização assimétrica e Consenso de Washington.....59
2.4. A valorização do espaço sul-americano.....65
2.5. Uma nova América do Sul?.....73
CAPÍTULO 3. O ESPAÇO SUL-AMERICANO NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA: OPORTUNIDADES E LIMITES 79
3.1. A América latina na nova ordem internacional.....82
3.2. Política externa assertiva e autonomia afirmativa.....86
3.3. Multilateralismo e agenda comercial afirmativa.....90
3.4 As negociações hemisféricas e a busca de alternativas.....96
3.5. O Brasil e a nova geopolítica sul-americana.....102
3.6. A Unasul e a política de integração multidimensional.....114
CAPÍTULO 4. INTEGRAÇÃO REGIONAL E LIDERANÇA: IMPASSES E DESAFIOS 119
4.1. A nacionalização boliviana: cordialidade ou revés?.....121

4.2. Uma nova fase nas relações Brasil-Paraguai.....136
4.3. Liderança estrutural brasileira e não indiferença.....141
5 Considerações finais.....144
6. Referências bibliográficas.....148
Anexos.....162

Introdução

Nas duas últimas décadas a identidade sul-americana do Brasil tem sido realçada em sua política externa. Entre os fatores que ajudam a compreender essa mudança de percepção estão: a adesão do México ao Nafta, que representou uma pá de cal na idéia de uma integração latino-americana; a ambição dos Estados Unidos em enredar os países do continente em um projeto político, econômico e comercial sob seu comando; e os crescentes desafios postos pelo acirramento da competição entre as nações no sistema internacional contemporâneo.

Enquanto um dos componentes da identidade internacional do Brasil, a dimensão geográfica da América do Sul sempre esteve presente no horizonte regional da sua diplomacia, desde a proclamação da República (BUENO, 2002). Nas palavras de Lafer (2004), ex-ministro das Relações Exteriores, isso deixa o Brasil "à vontade e em casa com o componente sul-americano de sua identidade internacional, que é uma 'força profunda', de natureza positiva, na sua política externa" (LAFER, 2004, p. 62). Essa construção se deu de modo lento, mas persistente e ao dedicar mais espaço em sua agenda externa à vizinhança, o País "faz política da sua geografia". No entanto, em termos práticos, a tomada de consciência pelo Brasil de se perceber como um país sul-americano deu-se de maneira lenta e em décadas recentes, bem como o emprego do termo América do Sul nomeia realidades geográficas distintas entre o final do século XIX e o início do século XXI (SANTOS, 2005).

A experiência do Mercado Comum do Sul (1991) assinalou o caminho da integração regional como uma das prioridades da política externa brasileira e

destacou a importância da América do Sul na atuação externa do País[1]. Apoiando-se na parceria estratégica com a Argentina, em outubro de 1993 o ex-presidente Itamar Franco lançou a iniciativa da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). O objetivo dessa iniciativa era o de reunir, em um prazo de dez anos, o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile. Apesar de não ter prosperado à época, pois não receber acolhida entusiasmada dos países vizinhos, a iniciativa da ALCSA pode ser considerada um marco simbólico na defesa de um espaço sul-americano integrado e sinalizou o compromisso do Brasil com a integração entre todos os países da região.

Em 1995, no discurso de despedida como Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim reforçava a necessidade de se "trabalhar pela afirmação da América do Sul como conceito não só geográfico, mas também político e econômico"[2]. Essa construção de um espaço sul-americano integrado, vislumbrado ainda no governo Itamar Franco está na raiz do atual interesse do Brasil pela região e pode ser considerado como o início da construção de um novo paradigma na política externa brasileira, o sul-americano.

A idéia de construção de um espaço sul-americano integrado prosseguiu na agenda de seus sucessores, embora não de maneira homogênea. Quase uma década depois, com a assinatura, em 2004, do acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, criando uma zona de livre comércio na América do Sul um espaço integrado começou a ganhar corpo. Essa nova associação regional reúne as três regiões geopolíticas do subsistema sul-americano: o platino, o andino e o amazônico.

---

[1] América do Sul é prioridade para o Brasil. *Gazeta Mercantil*, 28.4.1993, p. 3.
[2] Discurso de transmissão de cargo para Luiz F. Lampreia em 02/01/1995. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 76, n. 1, 1995, p. 14.

Nas duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o conceito de América do Sul firmou-se no discurso diplomático e passou a ocupar o lugar do conceito de América Latina, considerado pelo presidente Cardoso muito amplo e de pouca operacionalização. Essa percepção estava presente em seu discurso, mesmo antes de ele assumir a presidência da República. Ainda quando era ministro das Relações Exteriores, Cardoso defendia a formação de "uma plataforma sul-americana" (1994, p.189). Em 1997, Cardoso afirmava: "Nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. Então, na minha visão, o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul [...] o espaço que nós temos que organizar é esse aqui." (SALLUM JR, p. 25). O primeiro encontro dos governos da região, realizado em Brasília no contexto das comemorações dos 500 anos do Brasília, fez parte dessa nova orientação. Nesse encontro, decidiu-se lançar a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que visa integrar fisicamente a América do Sul por meio de 10 eixos de integração com a realização de obras nos setores de transportes, energia e telecomunicações.

No discurso da diplomacia do governo Lula da Silva, a América do Sul também configura uma frente externa de primeira ordem, e diferente do período Cardoso, a ênfase política nas relações com a região merece destaque. Na definição de Celso Amorim, ela é a "prioridade das prioridades". Porém, como sublinhou Amorim em seu discurso de posse o universalismo continua sendo o eixo central da política externa brasileira. Segundo Amorim, a América do Sul é a principal prioridade, mas a política externa do País "não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e

deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo" (AMORIM, 2003, p. 57).

A iniciativa brasileira de se criar a Comunidade Sul Americana das Nações (CASA), desde 2007 denominada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), repôs o projeto de integração sul-americano em novo patamar. A Declaração de Cuzco, firmada em dezembro de 2004, na III Cúpula de Presidentes da América do Sul, sinaliza que "o espaço sul-americano integrado se desenvolverá e se aperfeiçoará impulsionando [...] a concertação e a coordenação política e diplomática que afirme a região como fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas."[3]

Para Lula da Silva, integrar a região, além de ser uma responsabilidade do Brasil não pode se dá em bases hegemônicas e sim guiadas pela generosidade para com os vizinhos. Para o presidente, compete ao País "assumir definitivamente a responsabilidade pela integração da América do Sul. [...] o Brasil precisa ter consciência de que a integração da América do Sul depende do seu gesto", e enfatiza: "o Brasil não quer ter hegemonia na sua relação com nenhum país"[4]. Como veremos adiante, na história da política externa brasileira, liderança e hegemonia figuram como tabus.

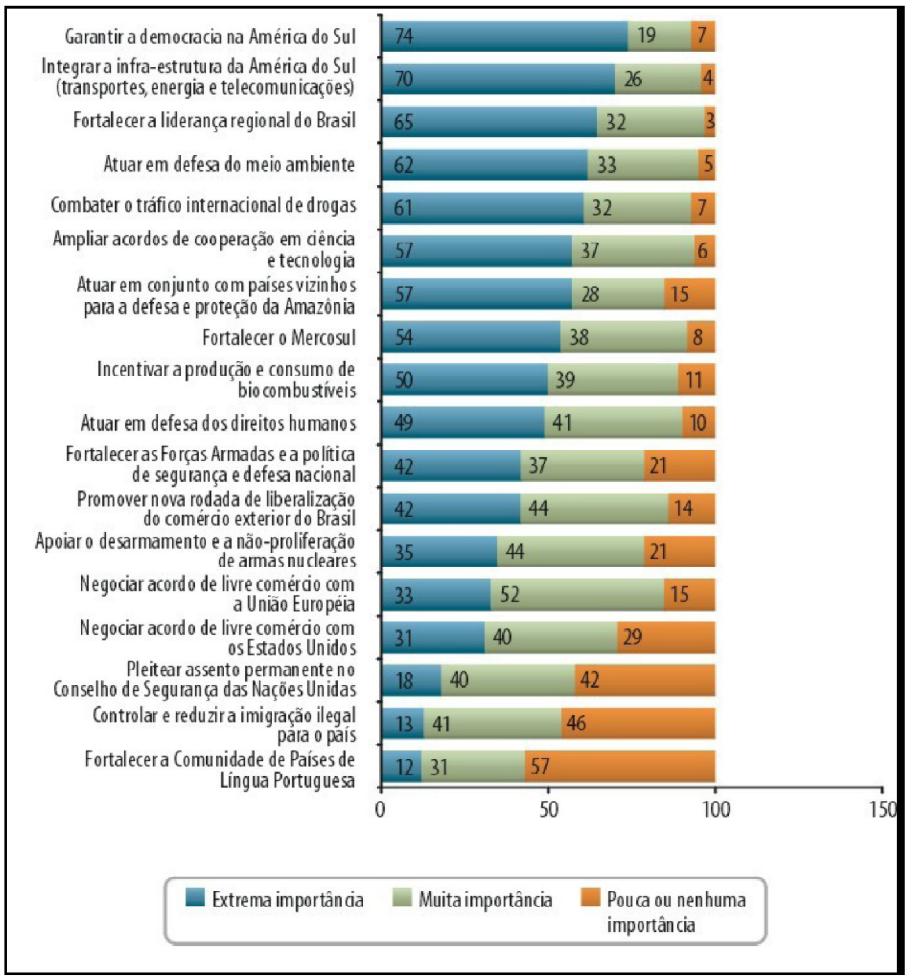
O reforço da presença do Brasil na região e o discurso diplomático que eleva a América do Sul à condição de prioridade na agenda da nova política externa do País reacendem o debate acerca da liderança regional do Brasil no espaço sul-americano. A pesquisa desenvolvida por Souza (2009) com integrantes da comunidade brasileira de política externa mostra que dos dezoitos grandes temas identificados, oito foram considerados de extrema importância e

---

[3] MRE. *Resenha de política exterior.* n. 95, 2º. Semestre 2004, p. 469.
[4] Programa de rádio "Café com o Presidente". *Rádio Nacional*, 21.07.2008. Disponível em: www.info.planalto.gov.br/download/Cafe_Presidente/pr790-2.doc Acesso em 25/11/2009.

desses, cinco estão relacionados à atuação do País na região, conforme ilustra o quadro abaixo[5]:

Quadro 1: Objetivos da política externa do Brasil (em %)



Fonte: de Souza, A. *A Agenda internacional do Brasil*. RJ: Campus, 2009, p. 48.

Considerando esse novo cenário da atuação externa do Brasil, o objetivo desta pesquisa é discutir os processos de integração regional em curso concebidos desde o fim dos anos 1980 e levados adiante nas políticas externas dos presidentes Cardoso e Lula da Silva a partir da liderança brasileira. Aqui a integração regional é definida como "um processo dinâmico de intensificação em

[5] Dela fazem parte autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não-governamentais, acadêmicos e jornalistas, conforme SOUZA, A. *A Agenda internacional do Brasil*. A Política externa brasileira de FHC à Lula. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional

A hipótese deste trabalho é que a liderança brasileira na integração sul-americana, mesmo não explicitada pela diplomacia do governo Lula da Silva, vem sendo praticada desde o governo Fernando Henrique Cardoso, redefinindo as relações entre o Brasil e seus vizinhos.

Para averiguar essa hipótese e aprofundar o tema da pesquisa, será realizada uma análise do quadro conceitual que orienta esse período de intensificação das relações do Brasil com o espaço sul-americano, bem como do cenário geopolítico dessa nova conjuntura regional e internacional. Os objetivos específicos a serem pesquisados são: identificar as modalidades de liderança presentes nos governos Cardoso e Lula da Silva; discutir os desdobramentos da nova política externa brasileira para e na região; analisar a relação das assimetrias existentes e a liderança regional na integração sul-americana; e mapear os principais objetivos políticos e econômicos perseguidos pela diplomacia brasileira na região. Esses objetivos serão trabalhados a partir da literatura sobre a liderança nas Relações Internacionais, a história da política externa brasileira e a integração regional, e da visão dos formuladores da política externa brasileira entrevistados nesta pesquisa. O objeto desta pesquisa são as ações da política externa brasileira, tendo como categoria de análise a liderança regional na integração sul-americana.

A pesquisa procurou averiguar qual seria a visão dos formuladores da política externa brasileira sobre a liderança brasileira no processo de integração sul-americano. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa, cuja parte empírica se dividiu em observação, entrevistas individuais semi-estruturadas, análise de conteúdo e análise documental.

A observação sobre o campo pesquisado vem ocorrendo em um crescendo desde 2002, quando realizei pesquisa de mestrado na Universidade de Campinas (Unicamp) referente à política externa brasileira e à integração regional nos anos 1990. A partir de então, venho acompanhando *pari passu* a temática por meio da produção bibliográfica e do debate na imprensa.

As entrevistas individuais semi-estruturadas foram realizadas com sete representantes do Poder Executivo diretamente envolvidos na política externa brasileira: Embaixador Luiz Felipe Lampreia, ex-ministro das Relações Exteriores (1995-2001); Embaixador Sérgio França Danese, ex-assessor do ministro das Relações Exteriores (1995-98) e, desde 2009, diretor da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE (Afepa); diplomata João Luiz Pereira Pinto, diretor do Departamento da América do Sul 1 (designado pelo Secretário Geral da América do Sul, embaixador Enio Cordeiro, para responder em nome da Secretaria Geral da América do Sul); diplomata Bruno Bath, diretor do Departamento de Mercosul; diplomata João Solano Cunha, ex-diretor do Departamento de Unasul, por correio eletrônico; um renomado diplomada do período Fernando Henrique Cardoso, que pediu sigilo e neste trabalho será denominado E8 (por ter sido o oitavo entrevistado); e o assessor especial de assuntos internacionais da Presidência da República, ministro Marco Aurélio Garcia. E Ana Cristina Oliveira, assessora da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). As entrevistas foram gravadas em aparelho de áudio e realizadas entre fevereiro de 2009 e abril de 2010.

O critério para a seleção dos entrevistados foi o grau de participação e de influência destes na política externa brasileira no tocante à integração sul-americana. No que tange à seleção de Ana Cristina Oliveira, a intenção foi a de

mapear as discussões realizadas na CREDN. Outros entrevistados também seriam importantes, mas a falta de disponibilidade dos mesmos inviabilizou a realização de entrevistas. Dois entrevistados, principalmente, poderiam acrescentar muito à pesquisa: o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e o secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2009). Ambos foram contatados inúmeras vezes, sem resultado positivo. No entanto, o grupo selecionado foi significativo para compreender a visão dos formuladores da política externa sobre as questões suscitadas pela pesquisa.

A idéia era compreender qual seria o pensamento coletivo dos formuladores da política externa sem perder de vista a compreensão individual dos entrevistados. Como definem Fernando Lefevre e Ana Maria Lefevre: "em termos metodológicos, o pensamento coletivo está mais validamente presente no indivíduo que no grupo, uma vez que o pensamento coletivo é a presença, internalizada no pensar de cada um dos membros da coletividade, de esquemas sócio-cognitivos ou de pensamento socialmente compartilhado (2005, p.20).

As informações geradas a partir das entrevistas resultaram na consolidação de dados primários. Estes foram cruzados com àqueles levantados na pesquisa documental, contribuindo para a realização de inferências no decorrer das análises de conteúdo. Estas análises foram realizadas depois da categorização por freqüência das respostas.

Para Bardin, a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações e uma busca de outras realidades, através das mensagens. Segundo ela, "a análise de conteúdo visa o conhecimento de variáveis de ordem psicológica, sociológica, histórica etc., por meio de um mecanismo de dedução

com base em indicadores reconstruídos a partir de uma amostra de mensagens particulares" (1977, p. 44).

O roteiro das entrevistas semi-estruturadas foi ajustado de acordo com cada entrevistado, mas a estrutura principal foi mantida visando à sistematização das categorias. Nesta pesquisa, foram utilizadas as seguintes categorias de análise: liderança regional, integração regional, ordem internacional e política externa para a América do Sul. Como afirma Bardin, "um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis: em índices de inferências, em hipóteses novas e em dados exatos" (1977, p. 120).

A pesquisa documental foi realizada com base em documentos, publicações especializadas sobre a temática e matérias e artigos jornalísticos. Foram pesquisados arquivos da Coordenação de Documentação Diplomática (CDO), do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília; da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados; e de sites oficiais na internet.

O tratamento da informação documental nesta pesquisa teve como objetivo auxiliar na análise de conteúdo das entrevistas e não na classificação das informações. A análise documental, segundo Bardin, ajuda a evitar a interpretação espontânea e a evidência do saber subjetivo. Isso significa também um sinal de aceitação do caráter provisório das hipóteses (1977, p. 28).

O trabalho se divide, além dessa introdução, em quatro capítulos. No primeiro, apresentamos a noção de liderança trabalhada na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais. Para isso, abordaremos os principais aspectos do tema na ótica da política de poder; do internacional liberalismo, a partir do trabalho de Nye Jr.; da hegemonia gramsciana, a partir da leitura de Arrighi e Cox; e do eixo Sul-Sul.

No segundo, intitulado “Entre o projeto e a prática: autonomia, integração e liderança regional na era Cardoso” discutimos em linhas gerais os três principais eixos de atuação de sua política externa, o lugar da temática sul-americana no quadro geral de seu governo, “a liderança não vocalizada” e as iniciativas do seu governo no contexto da América do Sul.

No terceiro capítulo, o foco é o governo Lula da Silva e sua política para a região. Após apresentarmos os elementos de inovação na política externa em curso, analisamos a proposta de criação da Unasul e sua importância na estratégica diplomática do País. Também são debatidos os limites e resistências enfrentados pela estratégia brasileira frente ao novo quadro geopolítico regional.

No quarto e último capítulo, a análise dos processos de integração e a liderança brasileira são trabalhadas considerando as transformações geopolíticas na América do Sul. Em seguida, são discutidos os impasses e desafios para a consecução de um real espaço sul-americano integrado. Para isso, os casos boliviano e paraguaio são debatidos à luz do paradigma da cordialidade oficial e da teoria da assimetria. E, por fim, serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

1. A noção de liderança e os estudos internacionais

O tema da liderança nos estudos internacionais conheceu novo impulso nos anos 1970, na esteira da crise da hegemonia mundial dos Estados Unidos. Desde então, uma intensa agenda de pesquisa se desenvolveu nos estudos internacionais em torno da natureza, do papel econômico e das conseqüências históricas das crises de hegemonia no sistema internacional (FIORI, 1997). Na origem da crise econômica global estava o fim do sistema de Bretton Woods, a derrota na guerra do Vietnã e as crises do petróleo que contribuíram para o declínio relativo do poder dos Estados Unidos e as profundas transformações na conjuntura internacional.

De acordo com Arrighi (2008), a crise de hegemonia designa a situação em que o Estado hegemônico dominante não possui os meios ou a vontade de continuar conduzindo o sistema interestatal "numa direção em geral considerada capaz de expandir não só o seu poder, como também o poder coletivo dos grupos dominantes do sistema" (p. 160). No plano teórico, a crise da hegemonia dos Estados Unidos na década dos 1970 e as incertezas em relação ao capitalismo global surgiram, entre outros, os estudos da teoria da estabilidade hegemônica, da teoria da interdependência e do sistema mundo.

No geral, a noção de liderança está intimamente associada à atuação geopolítica das grandes potências. (GRATIUS, 2007). Os esforços para dotar de maior precisão conceitual e analítica a noção de liderança têm sido realizados no campo das ciências sociais, sem minimizarem as dificuldades de se mensurar o status ou o prestígio dos Estados-nação no sistema internacional que não seja

pelo tamanho da sua população, PIB, produção científica e poder econômico, etc[6]. De acordo com Nye (2002a), essas são as fontes tradicionais do poder destacadas nas análises do realismo políticos. Porém, como afirma Hurrell (2006), a partir de um registro diferente dos realistas, "ser uma grande potência nunca foi uma simples questão de possuir grandes montantes de poder material bruto. Esse *status* está intimamente relacionado a noções de legitimidade e autoridade" (2006, p. 4).

Nesse capítulo abordaremos os principais aspectos do tema da liderança na ótica do realismo político de Aron; do internacional liberalismo, a partir do trabalho de Nye Jr. e Keohane; da hegemonia gramsciana, a partir da leitura de Arrighi e Cox; e do eixo Sul-Sul.

1.1. Liderança coercitiva: a política de poder

A corrente do realismo político assumiu após a Segunda Guerra Mundial a condição de abordagem hegemônica nas Relações Internacionais e sua predominância estendeu-se até meados dos anos 1970. Desde então, outras interpretações do sistema internacional e do papel dos novos atores, estatais ou não, representados pelas organizações internacionais governamentais, não governamentais e empresas transnacionais surgiram com força no cenário político econômico.

Entre as premissas comuns ao pensamento realista estão: o Estado-nação como ator central, unitário e racional; a anarquia do sistema internacional;

[6] "Apesar de as aferições do grau de influência, de liderança ou de hegemonia que um país exerce em termos regionais não ser de fácil apreensão, podemos obter indícios desses tipos de inserção através de dados sobre a presença geográfica do país na região, do grau de prioridade que os temas regionais ocupam em sua agenda externa, dos tipos de ações diplomáticas, acordos e tratados regionais, dos laços econômicos, comerciais, financeiros e do teor das disputas políticas ocorridas entre seus membros." (SENNES, 1998, p. 403-404)

o poder; a auto-ajuda; os ganhos relativos; em um mundo no qual as disputas tende ao jogo de soma zero e a cooperação é vista com ceticismo. (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR., 2003).

Pode-se afirmar que o mundo concebido pelo pensamento realista na relações internacionais é o do estado de natureza hobbesiano, no qual os Estados-nação se encontram em um ambiente anárquico. Ao pensar no mundo como um grande campo de caça, a abordagem realista sustenta que a ausência de uma autoridade acima do poder do Estado-nação faz cada qual se mover imbuído pela máxima realização de seus interesses nacionais. Atores unitários e racionais, os Estados perseguem seus interesses definidos em termos de poder. O cenário caracterizado pela ameaça constante da guerra acaba por condicionar a racionalidade dos Estados, na qual cada vizinho, por menor e mais inofensivo que pareça, torna-se objeto de desconfiança e alvo de constante vigilância.

No sistema internacional anárquico, os realistas partem do pressuposto de que a lei da força e não a força da lei está na base das relações interestatais. Os Estados, como atores hegemônicos submetem os demais à política de poder. Porém, essa concepção clássica do realismo, reelaborada nos anos 1970 pelo neo-realismo, incorporou em sua análise temas econômicos e diversificou sua abordagem acerca dos atores, mantendo os Estados como atores centrais.

Um dos teóricos mais proeminentes do realismo político foi Raymond Aron. Autor de vasta obra no campo das Ciências Sociais, ele publicou em 1962 o clássico estudo sobre os dilemas da cooperação e o conflito nas relações internacionais, intitulado *Paz e guerra entre as nações*. Nele, entre os conceitos e temas abordados pelo autor, estão os de equilíbrio, preponderância e hegemonia (2002). Esses três conceitos correspondem a três tipos de paz

assegurados entre os Estados e denominado por Aron como paz de potência (idem, p.232).

Para Aron em um “sistema de unidades ciumentas da sua autonomia, a hegemonia é uma forma precária de equilíbrio. (p. 223). Já em um “sistema de equilíbrio configuração pluripolar tende a estabilizar as relações entre unidades que se reconhecem mutuamente e a limitar os conflitos que opõem as unidades entre si. (p. 225). A situação em que um ator encontra-se em uma situação de se sobrepor aos demais – proeminência -, por deter poder suficiente acima dos demais integrantes de um sistema pluripolar, então o equilíbrio encontra-se ameaçado.

De acordo com Mello (1991), essa preponderância ou proeminência é tipificada pelo “peso ou a influência superiores de uma certa unidade, o que não lhe conferem, necessária ou automaticamente, uma posição de supremacia ou de comando nas suas relações com as unidades mais fracas que integram a constelação política” (p. 35).

Essa tipologia da paz de Aron, sucintamente mencionada acima, ajuda-nos a pensar a necessidade do sistema internacional capitalista depender de um *hegemon* para funcionar adequadamente.

Teoria da estabilidade hegemônica

No campo da economia política internacional, a ‘teoria da estabilidade hegemônica’, surgida nos anos 1970, ancora-se na tese da necessidade de um *hegemon* a fim de evitar o colapso do sistema internacional capitalista. Seu ponto de partida foi o debate acerca da crise de hegemonia dos Estados Unidos e as profundas transformações geopolíticas oriundas da conjuntura de forte crise

econômica e política que teve lugar no início daquela década, conforme mencionados anteriormente. Nesse contexto de crise de liderança, os defensores da estabilidade hegemônica propugnavam a necessidade de um país forte e esclarecido que lidere o sistema, a fim de garantir o ambiente necessário para a prosperidade do capitalismo como um todo. Ela se divide em duas vertentes principais: a benevolente, representada pelos trabalhos de Charles Kindleberger e a coercitiva, representada pela obra de Robert Gilpin, seu maior expoente.

Enquanto Kindleberger defende a necessidade do *hegemon* em buscar realizar seus interesses por meio de concessões e provimentos de bens públicos como segurança, estabilidade financeira e econômica pela via da persuasão; Gilpin (2004), ao contrário, acredita que para a plena realização dos interesses do *hegemon*, é necessário impô-lo através da coerção. Em suas palavras,

> Esta liderança internacional deve promover a cooperação internacional para estabelecer e impor regras de regulamentação de comércio, dos investimentos estrangeiros e das questões monetárias internacionais. Mas é importante que tal liderança assegure pelo menos salvaguardas mínimas para os inevitáveis derrotados das forças do mercado e do processo de destruição criativa; aqueles que perdem precisam pelo menos acreditar que o sistema funciona com justiça. (p. 14).

Ambas as vertentes buscaram dar respostas à crise da hegemonia dos Estados Unidos sobre a necessidade da liderança para o bom funcionamento do sistema monetário e financeiro internacional, que estava se desmanchando parcialmente no começo daquela década. A sombra de 1930 pairava sobre o capitalismo internacional.

Essa concepção da hegemonia é contestada por Keohane (1984), quando esse autor analisa a formação dos regimes internacionais nas áreas do comércio, monetário e financeiro, por exemplo, após a II Guerra Mundial. Para Keohane, na formação e no funcionamento dos regimes estão a cooperação e a

discórdia, além do reconhecimento da legitimidade dos poderes dominantes na imposição de regras para os demais Estados. A abordagem realista, assim, se mostra insuficiente ao depositar na coerção quase toda a explicação para o sucesso dos regimes. De acordo com Keohane (1984), a hegemonia não é condição para que os Estados cooperem entre si e formem regimes. Os teóricos da estabilidade hegemônica relacionam de maneira mecânica poder e liderança.

Na análise de Fiori (2004), na década seguinte a crítica minuciosa da 'teoria da estabilidade hegemônica' acabaria por expor suas inconsistências teóricas e históricas. Para ele, essa teoria não conseguia explicar o fato de que, desde o início dos anos 1980 "o mundo ter vivido sob a 'liderança' incontestável de uma só potência, orientada por um forte *commitment liberal"*. (2005). Mesmo assim, "o mundo viveu nesse período uma conjuntura de grande instabilidade sistêmica, tanto no campo financeiro como no das relações político-militares." (idem, p.63).

1.2. Liderança persuasiva: o liberal internacionalismo

Em uma direção oposta da abordagem exposta acima, a corrente de inspiração liberal-internacionalista propôs o conceito de interdependência complexa para se analisar as relações entre os Estados, a partir da ótica da cooperação-conflito. No fim dos anos 1970, Joseph Nye e Robert Keohane sistematizaram o conceito de interdependência complexa no livro *Poder e interdependência* (1977). A idéia de interdependência em si não era uma novidade na história dos povos. A relevância conceitual se deu na aplicação deste conceito nas relações internacionais, para designarem a relação de

dependência mútua entre os diversos atores do sistema internacional, resultado das diversas formas de interação que costuram os laços internacionais. Como nenhum dos Estados é auto-suficiente, o comércio internacional independente de regimes políticos e contribui no sentido de dirimir o aspecto conflituoso atribuído ao sistema internacional pelos realistas. Isso, segundo os autores, não implica que a cooperação anula o conflito. Muitas vezes pode até agravá-lo. Na síntese de uma de seus formulares esse mundo anti-realista pode ser apelidado de *interdependência complexa* (NYE JR, 2002b, p. 236).

Nye JR. propõe o conceito de poder brando para se pensar a lógica de liderança. Ainda no final dos anos 1980, o autor cunhou o termo *soft power* (poder brando) para definir a habilidade de um ator para persuadir outros a fazer o que ele deseja sem o emprego da força ou coerção, ou seja, recorrer ao poder bruto (*hard power)*. Na década seguinte, Nye desenvolveu com mais precisão seu conceito de poder brando, num contexto internacional de profundas transformações e no qual os Estados Unidos já figuravam na condição de única supeportência global.

A análise conceitual de Nye Jr desenvolve-se à luz da hegemonia norte-americana e no modo como ela vai prosseguir no século XXI. Na introdução de seu livro *o Paradoxo do poder americano* (2002a), o leitor se depara com a seguinte indagação acerca do papel dos Estados Unidos na geopolítica mundial: “seremos capazes de utilizar sabiamente a nossa liderança, neste começo de século, para construir um arcabouço a longo prazo?” (p. 21).

Porém, essa convicção não estava clara em meados da década de 1970, quando teve lugar o debate acerca do declínio do poderio americano. Como um dos debatedores, Nye Jr. juntamente com Keohane formularam hipóteses como a da interdependência para se contrapor aos autores realistas no tocante à

compreensão do papel dos Estados Unidos na ordem internacional, sacudida pelos eventos nos primeiros anos da década de 1970.

Em linhas gerais, o poder brando nos remete a um ambiente internacional no qual o multilateralismo, a cooperação e as instituições liberais são predominantes na vertente do internacionalismo liberal. Por outro lado, ainda que o autor ressalve que os dois sejam complementares, podemos entender o poder bruto como um cenário mais caracterizado pelos traços do realismo político, ou seja, o uso da força no lugar da diplomacia, do conflito e de um ambiente mais hostil ao poderio dos Estados Unidos.

Assim, para o autor, há outras maneiras de um ator A influir no comportamento de outro B para levá-lo a agir de maneira a satisfazer os interesses de A. Essa concepção de poder é exercida de modo indireto. Segundo Nye Jr., "na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade." (2002a, p. 36). O poder brando, complementa o autor, pretende "levar os outros a querer o que você quer [...]. Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las". (idem, p. 36).

Outros componentes do poder brando, tão importantes quanto a cooptação, é atração do modo de vida – no caso norte-americano - exercida sobre terceiros, admiração que as instituições dos Estados Unidos despertam etc. O poder brando "não é simplesmente sinônimo de influência, embora seja uma fonte de influência. [...] O poder brando é mais que persuasão ou que a capacidade de mover as pessoas pela argumentação. É a capacidade de seduzir e atrair" (idem, p. 37)

Essa maneira de operacionalizar a categoria poder subdividindo-a em duas dimensões considera as características intangíveis do poder por permitir incluir e dar mais relevo à cultura, à ideologia e aos valores supostamente mais fortes no poder de atração da sociedade norte-americana e com isso facilitando a difusão de seus valores, visão de mundo, estilos de vida e interesses por meio de sua política externa. O pano de fundo no qual o autor elabora sua análise é o da globalização econômica e informacional.

De acordo com Hurrell (2006), podemos pensar em duas versões do liberalismo presente nos países centrais: a dos liberais defensivos, que inspirados em Kant, acreditam que a força do exemplo é decisiva para promover os valores liberais e, a versão dos liberais ofensivos, para os quais os processos de liberalização econômica e política devem ser propagados ativamente "por meio do exercício do poder estatal", sem abrir mão do uso da força se preciso for. Nesse sentido, a concepção "temperada" no uso do poder proposta por Nye Jr. se aproxima mais da segunda versão, a dos liberais ofensivos.

Ao desenvolver seu argumento do poder brando, Nye Jr (2002a) inspira-se na noção de 'liderança moral e intelectual' trabalhada por Gramsci no âmbito nacional. Assim, "o país que consegue legitimar seu poder aos olhos dos demais encontra menor resistência para obter o que deseja" (p. 39). Na próxima sessão são trabalhadas as principais características da liderança moral.

1.3. Liderança intelectual e moral: o consentimento

Nas Relações Internacionais, a Teoria Crítica questiona as abordagens realistas e liberais acerca da realidade internacional, consideras teorias

tradicionais (também chamadas de positivistas). Em comum essas duas correntes teóricas compartilham um visão conservadora por considerarem o objeto de estudo como algo dado e, por isso, imutável.

O resgate do marxismo nos estudos das Relações Internacionais (RI), realizado pelos autores da Teoria Crítica, é uma das grandes contribuições para esse campo de pesquisa. Tradicionalmente, o marxismo ficou relegado a outros campos das Ciências Sociais. Para Halliday (1999), esse desencontro entre as RI e a análise marxista, é compreensível na medida em que se considera o contexto institucional ou teórico dos principais pólos de pesquisa na área de RI, ou seja, nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, nos quais o marxismo não ocupou lugar de proeminência ou tenha sido reconhecido.

O pensamento marxista está base das formulações da teoria da dependência e do sistema mundo, mas com forte viés economicista. Os autores da Teoria Crítica, como Robert Cox, inspiram-se no chamado marxismo ocidental, e mais detidamente, na obra de Gramsci. O capitalismo enquanto análise central do pensamento marxista e pensado no contexto de aprofundamento do processo de internacionalização.

Autores da corrente da Teoria Crítica nas relações internacionais elaboram as relações de poder no mundo a partir da noção de hegemonia como dominação, a partir da obra de Gramsci. Entre eles, a obra de Cox inovou ao introduzir o conceito de hegemonia para se pensar as ordens internacionais e as hierarquias produzidas por elas. De acordo com ele a:

> Hegemonia é freqüentemente usada para indicar o domínio de um país sobre outros, vinculando assim o uso a uma relação exclusivamente entre Estados. Às vezes, o termo hegemonia é empregado como um eufemismo de imperialismo. [...] Esses significados diferem tanto do sentido gramsciano do termo que [...] é melhor, por uma questão de clareza, usar o termo 'domínio' em seu lugar. (Cox, 2007, p. 115).

A opção de Cox por trabalhar com a noção de hegemonia para além da concepção de imperialismo - consagrada pela obra de Lênin sobre a relação entre as nações, e amplamente empregada até os anos 1970 – parte das transformações do capitalismo internacional. Ele incorpora em sua análise outras variáveis, tais como as novas tecnologias, a crescente financeirização da economia e a ampliação das desigualdades entre as nações. A teoria do imperialismo elaborada por Lênin no contexto da Primeira Guerra Mundial transpôs para o plano internacional as desigualdades de classe observadas no interior das nações capitalistas, acabou por confinar a análise marxista acerca do internacional. Fenômeno complexo, o imperialismo teorizado por Lênin era insuficiente para dar conta da realidade internacional do capitalismo contemporâneo.

Arrighi (2001) no campo da economia política internacional deu importantes contribuições no uso da noção de hegemonia. Em sua leitura gramsciniana, "enquanto a dominação repousa principalmente sobre a coerção, a liderança associada à hegemonia repousa sobre a capacidade do grupo dominante de apresentar-se como portador de um interesse geral e de ser percebido assim" (p. 35). Esse interesse geral pode ser identificado a partir dos aspectos 'coletivos do poder, em vez dos 'distributivos: "Os aspectos distributivos do poder dizem respeito a uma relação de jogo de soma zero, no qual um participante só ganha poder quando outros o perdem. Os aspectos coletivos do poder, ao contrário, referem-se a uma relação de jogo de soma positiva, no qual a cooperação entre participantes distintos aumenta seu poder sobre terceiros ou sobre a natureza" (2008, p. 160).

> Uma vez que a palavra hegemonia, em seu sentido etimológico de 'liderança' e em seu sentido derivado de 'dominação', normalmente se refere às relações entre Estados, é perfeitamente possível que Gramsci estivesse usando o termo

> metaforicamente, par esclarecer as relações entre os grupos sociais através de uma analogia entre os Estados.
> (ARRIGHI, 1996: 29)

Assim, a liderança pensada como direção e o domínio, conquista o consentimento dos liderados por meio da persuasão e do consenso. A liderança 'intelectual e moral' se fundamenta, portanto, na capacidade de um ator conduzir um grupo de nações a uma direção deseja, e ao mesmo tempo, conseguir que ele seja visto como promotor do interesse geral.

1.4. Liderança e negociações internacionais

Elementos das três abordagens acima da liderança estão presentes na proposta de Underdal (1994) acerca da lógica da liderança nos estudos internacionais. Para o autor, teríamos três tipos básicos de liderança: a que se dá por ação unilateral, por coerção e como instrumental. Logo no início de seu trabalho, ele nos apresenta uma definição de liderança entendida como:

> An asymmetrical relationship of influence in which one actor guides or directs the behavior of others toward a certain goal over a certain period of time. Leadership clearly involves the exercise of influence and perhaps power, but only some relationships involving influence or power qualify as instances of leadership (p. 178)[7].

Nessa concepção, a influência é considerada como algo positivo e que conduz para uma ação coletiva, assim como a busca de algum "bem comum ou propósito conjunto", assentada sobre uma "plataforma de valores

[7] "Um relacionamento assimétrico de influência no qual um ator conduz ou guia o comportamento de outros para um certo objetivo e por um certo período de tempo. Liderança claramente envolve o exercício da influência e talvez do poder, mas apenas alguns relacionamentos implicam influência ou poder e são qualificados como casos de liderança." (Tradução livre).

compartilhados, interesses e crenças'', assegurando uma "liderança bem sucedida e cultivando esta plataforma" (p. 178-79).

A análise do autor está ancorada em duas negociações ocorridas nos anos 1980, a Rodada Uruguaia do *General Agreement on Tarriffs and Trade* - GATT (1986-1994), e o Ato Único Europeu, adotado em 1986, a fim de revigorar o processo de integração no continente europeu. Nelas, conforme analisa Underdal, teria havido a combinação de modalidades diferentes de liderança, dado que por serem tipos (ideais) elas não se dão de modo puro. O pressuposto implícito é o de que o exercício da liderança necessita do consentimento dos demais atores a fim de garantir a legitimidade.

Na liderança por ação unilateral o objetivo central é o de solucionar um problema coletivo e ela pode "ser provida por ao menos dois mecanismos diferentes de liderança: impacto substantivo e persuasão social." Esse tipo de liderança se aproxima da caracterização presente na vertente benevolente da 'teoria da estabilidade hegemônica, pois propugna que um ator que está em posição preponderante ou dominante em um determinado jogo acabe por prover o bem público, com isso arcando com a maior parte ou todo o custo deste.

O segundo tipo de liderança é a coercitiva. Ela se dá por meio da diplomacia tática que envolve ao menos a comunicação de uma promessa ou de uma ameaça (idem, p. 186). No âmbito das negociações, ela é de caráter distributivo, ou seja, um jogo de soma zero no qual as duas partes agem individualmente ou, liderando coalizões e com interesses opostos em um determinado tema, buscam fazer valer sua posição Nesse tipo de jogo, o que uma das partes ganha a outra necessariamente perde (VAZ, 2001, p. 52).

De acordo com Underdal, esse tipo de liderança "geralmente implica ao menos o risco de incorrer custos", pois

> But as coercion requires control over events important to others, the prime candidate for this mode of leadership in any particular setting will be a state combining a predominant position within the system of activities in question with a high score on the overall power index. (idem, p. 186-187).

Dos três tipos, o terceiro - a liderança instrumental, que abarca a intelectual bem como os aspectos políticos, é a que o autor se concentra mais e também é a inovação de sua tipologia. Como vimos acima na Teoria da Estabilidade Hegemônica, tanto a liderança coercitiva como a unilateral de certo modo estão contempladas no quadro geral de sua abordagem.

Para o autor, a liderança instrumental é a que mais está difundida na vida social, bem como nas negociações internacionais. Nela, a orientação do líder tende a ser mais aceita, pois ao contrário da coercitiva, que busca impor a preferência de um ator sobre os outros, a instrumental trabalha em busca de um resultado que esteja contemplando as demandas de mais de um ator. E baseia-se sobre três capacidades: habilidade, esforço e status. Podemos identificar nesse tipo de liderança aspectos do modelo de negociação integrativa.

1.5. Liderança regional: uma perspectiva da periferia

A liderança brasileira na América do Sul e nos processos de integração em curso na região, em especial o Mercosul, retornou com força ao debate da política externa brasileira em meados dos anos 1990[8]. Os formuladores e operadores da agenda externa do País a tratam com cautela e negam veementemente as possíveis pretensões de liderar ou hegemonizar a região sul-

[8] OLIVEIRA, A.J. e ONUKI, J. Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do cone Sul. Brasília: *Cena Internacional*, 2 (2), p. 5-22; GUILHOM, J.A. et alii. Percepção das Elites do Cone Sul sobre as Relações Internacionais do Brasil. Brasília: Ipea, dez. 1999. Textos para discussão n. 693.

americana. No entanto, a percepção revelada pela comunidade de política externa brasileira é oposta. Seus integrantes expressam-na mais diretamente em favor de um papel de destaque para o país no subcontinente (SOUZA, 2009). Contudo, essa manifestação ou entusiasmo em favor da liderança brasileira pode dificultar ao invés de auxiliar na integração sul-americana. Assim, conforme Lima (2007) "a alto-proclamada liderança regional brasileira, não tanto por parte do governo, sim pelos meios de comunicação e pelos círculos acadêmicos; são também fatores que contribuem para tornar mais problemáticas as iniciativas de coordenação regional." (p. 182, tradução livre).

No plano interno, a melhora do quadro econômico do Brasil, notadamente o controle da inflação e a redução da vulnerabilidade externa nos anos recentes, deram ao País instrumentos para uma nova inserção tanto no plano regional como no global. No plano internacional, o universalismo da política externa reforça-se com a diversificação de suas relações econômicas e políticas, representado por arranjos como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) e demais parcerias estratégicas, como China e Rússia

Lima (2003) formula a noção de liderança estrutural e compartilhada para pensar as relações Brasil-Argentina, e não se enquadra em uma liderança do tipo hegemônica é caracterizada pela ausência de hegemonia bem como de um pivô regional (*regional paymaster*). O primeiro tipo é o desenvolvido na teoria da estabilidade hegemônica (TEH) e não se aplicaria ao cenário em questão. Para a autora, essa demanda por uma liderança por parte do Brasil, com vistas a compensar a assimetria em relação aos Estados Unidos, não seria tão nova. Essa modalidade de liderança, segundo ela, depende da capacidade do governante de fazer com que coincidam os níveis interno e regional no processo de integração "construindo um conjunto de iniciativas cooperativas**,** aceitas tanto

pelas suas bases eleitorais internas como pelos seus sócios regionais" (2007, p. 39-40).

Em sua proposta de análise acerca da atuação internacional do Brasil, Lima (1990) destaca a natureza "contraditória" da política externa brasileira desenvolvida desde o início dos anos 1970. Seu objetivo é demonstrar que as explicações baseadas na oposição entre a autonomia e a dependência não foram suficientes para explicar a dinâmica apresentada desde então.

Partindo "da idéia de que dependência e autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos", Lima (1990, p. 10) assinala que a experiência de países da periferia a fim de traçar estratégias de cooperação no sistema internacional dá-se pelo binômio autonomia-dependência. As trajetórias de países como o Brasil, México e Índia, em especial, vivenciam e exercem esse duplo movimento em suas relações internacionais. A autora faz uso das teorias da ação coletiva, concebida para tratar dos atores hegemônicos no sistema internacional, a um país não-hegemônico. No estudo em questão, ela analisou a cooperação em três áreas: comércio exterior, energia nuclear e na Bacia do Prata. Esses três temas da agenda externa do País foram mobilizados para discutir a "variabilidade de padrões de comportamento" (1990, p. 11) de um ator que se situa na periferia do capitalismo.

Assim teríamos cinco "modalidades de estratégias que caracterizam o perfil do comportamento internacional de países semiperiféricos em áreas temáticas variadas" (p. 17), a saber: ação unilateral, comportamento de 'carona, estratégia de hegemonia, ação de liderança e aderindo as regras do jogo. No período tratado pela autora, elas aparecem associadas (caso da energia nuclear e na área comercial) ou em ações unilaterais e estratégia de hegemonia (caso

da Bacia do Prata) Para o nosso objetivo, vamos destacar aqui as da hegemonia e da liderança que para a autora aparecem “quando o país manipula em benefício próprio incentivos positivos e negativos com relação a terceiros países” (Lima, 1990, p. 17).

Para o Brasil, a crise dos anos 1980 colocou em questão o dinamismo econômico abordado bem como para as demais economias latino-americanas. Podemos assinalar que o regionalismo aparece para o País como uma nova possibilidade de superar as restrições do cenário internacional. As entendimentos entre Brasil-Argentina desde meados dos anos 1980 e que estão na origem do Mercosul materializou essa opção. Desde então, tem sido um consenso na literatura que o Mercosul é uma iniciativa inédita de nossa diplomacia e símbolo maior da parceria estratégica Brasil-Argentina, e se mantêm no topo das prioridades da política externa brasileira. Seus êxitos e dilemas também ajudam a pensar hoje as reais possibilidades de organização do espaço político-econômico sul-americano perante o aprofundamento do processo de interdependência global.

Na atuação do Brasil no plano regional, em meio às crises recorrentes vividas no processo de integração, o tema da liderança ganhou mais espaço no debate acerca da política externa do País. E passou-se a empregar a noção de uma liderança cooperativa para se referir a maneira como o Brasil se utiliza do seu peso econômico, geopolítico, político, entre outros, para se relacionar com seu entorno geográfico. O mecanismo escolhido para isso tem sido o da integração.

Para um país como o Brasil, detentor de mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB) do Mercosul e também com mais capacidade de investimentos (ainda que não exorbitantes), a coordenação do processo de

integração no Cone Sul, bem como em direção aos demais países da América do Sul, não pode ser estabelecido apenas na vontade do país. Para lograr resultados mais palpáveis para as populações sul-americanas e para a economia como um todo, o Brasil não poderia se portar como um país hegemônico na região. Hegemonia aqui tal como concebida no realismo político na manipulação de incentivos materiais tanto para coagir quanto para cooptar (OLIVEIRA e ONUKI, 2000, p. 6).

Ainda de acordo com Lima, um dos desafios da política externa brasileira seria o de transpor e dirimir com gestos e ações qualquer alusão à liderança entendida como dominação. Segundo ela, é preciso operar outra modalidade de liderança na qual: o êxito das instituições de integração depende não só do potencial dos benefícios econômicos e a demanda dos grandes atores do mercado, mas também da existência de um pivô regional (*regional paymaster*) cuja cooperação é percebida pelo resto como mais importante que a de todos os demais. (2007, p. 39). Assim,

> Na atualidade, as condições não estão dadas para o exercício de uma liderança estrutural do Brasil na América do Sul, nem na versão de uma liderança hegemônica nem na de um pivô regional. Não basta ter capacidades materiais absolutas e/ou relativas e vontade política. A liderança estrutural, precisamente porque supõe obrigações e compromissos mais profundos por parte do líder potencial, implica capacidade de coordenação das esferas regional e interna, ademais da oferta de um conjunto de iniciativas vencedoras nestes dois âmbitos. (idem, p. 42).

Nesta última, o Brasil deve buscar redefinir seus interesses nacionais de maneira crítica e ativa, buscando aprofundar a cooperação Sul-Sul; enfrentar as debilidades do processo de integração sub-regional e liderar na América do Sul um projeto de cooperação mais estreita entre as nações sul-americanas, tendo no horizonte uma integração equilibrada e baseada na justiça social e na democracia. No plano da retórica, aponta para um Mercosul mais político, para

além da dimensão comercial. Essa combinação de justiça, equilíbrio e solidariedade para com os vizinhos é freqüente nas leituras de documentos e discursos da gestão Lula da Silva. O quadro abaixo sintetiza as principais modalidades de liderança:

Quadro 2: Modalidades de liderança nos estudos internacionais

Liderança	Características	Descrição	Autores
Coercitiva	Hard Power Unilateralismo Jogo de soma zero Sistema anárquico Ganhos relativos	Está associada a provisão de bens coletivos por parte do ator com mais recursos materiais. Envolve uma promessa ou ameaça.	Waltz, Gilpin, Aron
Persuasiva	Soft Power Multilateralismo Jogo de soma diferente de zero Múltiplos atores Ganhos absolutos	O *hegemon* possui poder para impor sua vontade e interesses.	Kindlberger
Intelectual e moral	Soft Power Dominação com credibilidade; consentimento. Jogo de soma positiva O capitalismo domina o sistema internacional	Capacidade do grupo dominante de se apresentar como portador de um interesse geral e coletivo.	Gramsci, Arrighi e Cox
Instrumental	Soft Power Multilateral Negociação integrativa	Trabalha em busca de um resultado que contemple as demandas de mais de um ator. Abarca a liderança intelectual e moral.	Underdal
Liderança não hegemônica	Soft Power Multilateral Ganhos absolutos	O país líder não possui poder para impor sua vontade e interesses.	Keohane e Nye

Elaboração do autor, com base na bibliografia trabalhada neste capítulo.

2. Entre o projeto e a prática: autonomia, integração e liderança regional na era Cardoso

O paradigma da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso tem sido descrito de variadas formas. Dentre elas, "autonomia pela integração" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004); "Estado normal e logístico" (CERVO, 2008) e "matriz neoliberal" (VIZENTINI, 2003). Essas concepções buscam interpretar, em uma perspectiva crítica, o comportamento internacional do País nos oito anos do governo Cardoso, período marcado pelo aprofundamento do processo de globalização.

Na definição do próprio Cardoso, ele considera que sua política externa "buscou 'a autonomia pela participação' em uma realidade internacional cambiante, em contraposição à 'autonomia pela distância" (2006, p. 604). Ou seja, trocou a agenda reativa da política externa brasileira por uma agenda pró-ativa. Essa mudança conceitual foi assim definida por Fonseca Júnior (1998):

> O acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais 'distância' dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por 'participação', por 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. (p. 368).

O paradigma da "autonomia pela integração ou participação" norteou a ação externa do País nas gestões do diplomata Luis Felipe Lampreia (1995-2001) e de Celso Lafer (2001-2002), ambos à frente do Itamaraty. O objetivo era atrair os fatores capazes de contribuir com o desenvolvimento econômico do País, bem como inseri-lo na nova ordem globalizada. Assim, a lógica da

“autonomia pela distância”, que orientou a atuação internacional do Brasil durante quase toda a Guerra Fria e se estendeu até meados do governo José Sarney, foi rejeitada.

De acordo com Lima (2003), três frentes foram priorizadas na consecução dos objetivos da “autonomia pela integração”: adesão aos regimes internacionais, a reconstrução de uma agenda positiva e madura com os Estados Unidos e as demais potências e a valorização do espaço sul-americano.

Esse capítulo tem como objetivo apresentar os principais traços da atuação internacional do País na gestão Cardoso e o lugar da América do Sul em sua política externa. A primeira sessão analisa a construção da nova imagem internacional e a busca de credibilidade. Em seguida, são discutidos os temas da autonomia, globalização e ordem internacional na interpretação da política externa de Cardoso. As duas últimas sessões abordam a liderança brasileira no Mercosul e as ações para a integração sul-americana.

2.1. Brasil: “de país caloteiro a parceiro respeitável”

No discurso de posse, em 1º de janeiro de 1995, Cardoso sublinhou as novas diretrizes das relações internacionais do País, entre as quais a de “atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em relação aos nossos objetivos”. Para isso, se fazia necessário “aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação[9]. O exercício da adaptação criativa substituiu os traços do discurso ‘terceiro-mundista’ que ainda restavam

[9] Discurso de posse, 1º. Jan. 1995. Disponível em www.planalto.gov.br

na agenda externa, mobilizado em décadas anteriores, orientado pela lógica da "autonomia pela distância" e que se enfraqueceu com o fim da ordem da Guerra Fria.

No início dos anos 1990 a imagem internacional do Brasil estava prejudicada pela moratória da dívida, pelo estrangulamento das contas externas e pelo processo inflacionário. Esses problemas se arrastavam desde o governo J. Sarney e expunham a fragilidade da economia brasileira. Os esforços para renegociar a dívida externa começaram a surtir efeito somente em 1993, no governo Itamar Franco (1992-1994). A conclusão do acordo com os credores permitiu que o País voltasse ao mercado financeiro internacional pondo fim a moratória que perdurava desde fevereiro de 1987, passo importante para a reconstrução da confiança externa na economia brasileira.

A entrada em vigor do Plano Real em julho de 1994 reduziu drasticamente a inflação e estabilizou a economia. O sucesso do Real garantiu a Fernando Henrique Cardoso uma vitória sem muitas dificuldades no primeiro turno das eleições em 1994. Nas palavras do presidente, essas ações na área econômica contribuíram para a construção de uma nova imagem internacional: "o Brasil, de país caloteiro, passou a ser parceiro respeitável" (CARDOSO, 2006, p. 633). Parceiro que no entender do presidente "já não era mais um país subdesenvolvido, mas injusto".

Para Lampreia, o novo contexto político proporcionado pela renegociação exitosa da dívida externa e a estabilidade macroeconômica ofereciam uma nova oportunidade para a inserção internacional do País. Segundo ele:

> Durante a década de 1980 o Brasil tinha ficado muito prejudicado por sua debilidade, derivada de uma inflação muito alta, de um estrangulamento das contas externas e da decretação da moratória. E derivada, portanto, de todo impacto que isso teve no crédito e no ranking do Brasil. No início do governo FHC, havia naturalmente uma oportunidade muito

> grande porque tínhamos acabado de ter êxito com o Plano Real na estabilização da economia e tínhamos conseguido fazer uma renegociação da divida externa. Portanto, não tínhamos mais debilidades e contenciosos nessa área econômica e financeira. (Entrevista ao autor, 2009).

O empenho em adotar novas políticas para a resolução dos contenciosos na área econômica e financeira servia para indicar a mudança de comportamento e atrair a confiança internacional. A diplomacia brasileira direcionou novos esforços para a resolução de contenciosos na área comercial (patentes) e de segurança (TNP, mísseis), temas conflituosos nas relações do País com os Estados Unidos. O tratamento dispensado a esses contenciosos, tão caros à política externa brasileira, sobretudo na década de 1980, sinalizava o empenho em recompor e reposicionar as relações com os Estados Unidos em um novo patamar, como veremos adiante.

A reconstrução da imagem internacional do Brasil como um país responsável, estável e confiável se inscreve na estratégia da credibilidade. Nessa estratégia a busca pela credibilidade internacional vincula a política externa à política interna, pondo seu foco de fora pra dentro. A globalização é encarada como parâmetro supremo para a ação no cenário internacional e "seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional" (LIMA, 2005, p. 33-4).

A participação direta do executivo na denominada diplomacia presidencial serviu também como instrumento na busca por credibilidade internacional. O presidente utilizou largamente sua imagem e prestígio pessoal como meio de divulgar uma nova imagem do Brasil em construção. Cardoso possuía um trânsito na cena internacional por sua atuação como intelectual com destaque para sua obra acerca da 'teoria' da dependência. Ao recuperar a diplomacia

presidencial, Cardoso a apresentava como uma grande inovação de seu governo e incorporou-a no discurso da diplomacia como um dos elementos da política externa.

Segundo um diplomata do período Cardoso, neste trabalho denominado E8, “Fernando Henrique tinha uma teoria muito forte e bem definida sobre o Brasil e o mundo, a Teoria da Dependência, e isso acabou impregnando a sua política externa. Não há mudanças muito radicais entre os governos Itamar e Cardoso”. Ao situar a evolução da política externa brasileira, E8 afirma que:

> Antes do governo Itamar, o Brasil viveu um período conturbado. Era difícil articular uma política externa, quando se tinha tantas questões internas para se resolver, como a inflação e os problemas institucionais complicados depois do Collor. Com Cardoso, a gente começa esse processo de articulação. E um dos elementos é como é que a gente se comporta em matéria multilateral. Não há nenhuma quebra radical com os governos anteriores. (Entrevista ao autor, 2010).

Para o diplomata Sérgio Danese, então assessor do Ministro Lampreia, a diplomacia presidencial é a condução pessoal de assuntos da agenda de política externa pelo chefe de governo. Essa agenda não está restrita as obrigações do executivo na condução da política externa previstas na Constituição Assim, para o autor, Cardoso demonstrava vocação e disposição pessoal “para protagonizar uma diplomacia presidencial no estilo hoje consagrado pelas melhores lideranças mundiais” (DANESE, 1999). Cardoso se valeu largamente dessa modalidade diplomática, como bem demonstraram sua afinidade com diversos dirigentes internacionais, a exemplo do então presidente dos Estados Unidos, William Clinton, ou nas reuniões da “terceira via” em que participou.

No entanto, para alguns autores críticos da política externa de Cardoso, como Vizentini (2003), a diplomacia presidencial na verdade representava um esvaziamento das funções do Itamaraty por ser este um foco de resistência do

projeto nacional-desenvolvimentista. Desse modo, o presidente assumiu pessoalmente a dimensão política das relações exteriores e delegou as suas atribuições econômicas para o Ministério da Fazenda. Cervo (1996) compartilha dessa análise, pois considera que a “diplomacia pessoal” de Cardoso deprimiu o papel do Itamaraty

Para os defensores da política externa de Cardoso a diplomacia presidencial representou ganhos na atuação internacional do País. Entre eles destacam-se a parceria com a China e a participação nas Reuniões da Terceira Via, que teriam contribuído para a vitória na disputa envolvendo patentes e medicamentos (OLIVEIRA, 2006).

2.2. Autonomia política relacional e ordem internacional

A autonomia é um dos objetivos permanentes da política externa dos Estados-nação no sistema internacional contemporâneo. De acordo com RUSSEL y TOKATLIAN (2002), o conceito de autonomia política possui, isto é, a defesa e ampliação dos espaços de liberdade dos Estados-nação na ordem internacional, possui uma pluralidade de significados. Três formas dela são correntes nas relações internacionais: 1) como um dos princípios do modelo westfaliano, que assegura a independência de cada Estado no sistema internacional; 2) como uma condição, na qual um Estado exerce sua autonomia ao tomar suas decisões sem interferências externas ou de grupos internos específicos; e 3) como um dos interesses nacionais objetivos dos Estados. (p. 161-162).

Segundo os autores, no plano internacional a globalização e o fim da Guerra Fria e, no plano regional, a democratização e a integração alteraram

profundamente o contexto para a ação dos Estados latino americanos, dotando a autonomia política de novas feições. Assim, RUSSELL y TOLATLIAN (2002) propõem a noção de autonomia relacional entendida como "La capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras." (p. 176). Essa concepção da autonomia política, conforme explicam os autores, orienta-se no plano teórico pelas formulações do construtivismo e da teoria crítica, em oposição aos postulados da teoria realista e neo-realista que privilegiam o conflito. Assim, a autonomia relacional não se baseia no alto ou baixo nível de confrontação, mas na capacidade de implementar e executar políticas que favoreçam o interesse nacional (idem, p. 181).

Pensar a autonomia política relacional como prática implica em participar mais ativamente na formulação de normas e regras internacionais a fim de facilitar a governabilidade global processada nos organismos multilaterais e nos diversos regimes internacionais. O objetivo maior seria a construção de um multilateralismo de tipo novo (RUSSEL y TOKATLIAN, 2002). Pensada assim, a autonomia política se aproximaria da concepção do paradigma da política externa do governo Cardoso: "a autonomia pela participação ou integração"

Na história da política externa brasileira, a noção da "autonomia pela distância" norteou a atuação internacional do País durante quase toda a Guerra Fria e se estendeu até meados dos anos 1980. Autonomia e universalização são os dois conceitos chaves da Política Externa Independente e conformaram um novo paradigma da política externa desde o início dos anos 1960. Fundamentada numa visão inovadora do mundo, a Política Externa Independente (PEI) foi fruto de um projeto político e de uma concepção

intelectual (FONSECA, 1998) e acrescentou novos conceitos à atuação externa do Brasil, a fim de manter e ampliar sua autonomia. De acordo com Velasco e Cruz (2004), o globalismo da PEI, em contraposição à "aliança especial" com os Estados Unidos do período do Barão do Rio Branco, expressava a disposição do País:

> De intervir, com dicção própria, no debate das grandes questões internacionais, de escapar aos alinhamentos rígidos próprios à lógica da Guerra Fria, de multiplicar vínculos diplomáticos e explorar áreas de convergência com países que partilhavam com o Brasil a condição de subdesenvolvidos. No contexto dessa política, a relação com os Estados Unidos continuava sendo decisiva. Mas agora a boa qualidade da mesma não aparecia mais como uma condição para a autonomia. (2004, p. 139).

A estratégia do globalismo ou universalismo como paradigma da política externa a partir dos anos 1960 buscou ampliar o espaço de exercício da autonomia brasileira mediante a multiplicação dos vínculos econômicos e políticos do País, que era guiado pelo objetivo do seu desenvolvimento econômico. Com o golpe militar de 1964, a lógica da "autonomia pela distância" fora interrompida até ser recuperada mais fortemente com o "pragmatismo responsável" do governo Geisel em 1974 e manteve-se até a primeira metade do governo Sarney, quando começou a perder força. O então Secretário Geral do Itamaraty, embaixador Paulo T. Flecha e Lima, no contexto das negociações do tema da propriedade intelectual na Rodada Uruguai do GATT, já indicava a mudança na lógica do comportamento do País. Segundo ele:

> As opções não são simples. [...] o Brasil não pode entregar-se ao exercício estéril da obstrução. Se o tentar, acabará simplesmente ignorado e confrontado mais tarde com regras que serão elaboradas à sua revelia. Se desrespeitar essas regras, ficará — o que é pior — à margem dos fluxos mundiais de comércio e investimento. Impõe-se, portanto, participar ativamente, como o temos feito, não apenas questionando o que parece inadequado, impróprio ou contrário aos nossos interesses, mas também cooperando para que se encontrem soluções aceitáveis por todos. (1990, p. 27).

A chegada do governo F. Collor de Mello (1990-1992) impôs uma mudança no paradigma globalista da política externa brasileira ao ensaiar laços mais estreitos nas relações com os Estados Unidos. Em sua primeira fase, a diplomacia de F. Collor preferiu acalentar as supostas esperanças em um mundo regido pelos Estados Unidos de modo unipolar. Fruto de uma leitura pouco cuidadosa do novo ordenamento internacional, essa interpretação almejava fazer das relações com Washington o eixo central da atuação brasileira. No entanto, sem obter os resultados desejados, a guinada americanista da política externa se enfraqueceu. Para o diplomata E8:

> O Collor muda de certa maneira o paradigma do processo econômico, com mais abertura, competitividade, privatizações. Mas de que maneira isso repercute nos processos negociadores, que têm suas lógicas próprias, é outro universo. Não há uma mudança radical nas nossas atitudes no GATT, por exemplo. Não há uma mudança na lógica dos processos negociadores, porque eles têm certa persistência no tempo. A lógica da negociação é diferente da lógica do processo econômico. Eles se combinam às vezes, mas às vezes eles se contradizem. (Entrevista ao autor, 2010).

A transição do sistema internacional vivida na virada dos anos 1980, os desafios postos pelo esgotamento da ordem da Guerra Fria, o papel dos Estados Unidos como única superpotência e o fenômeno da globalização econômica e financeira formaram a moldura sob a qual se deram os ajustes, as mudanças e as transformações da política externa do País. Nesse contexto, iniciavam-se os ajustes e as mudanças na matriz conceitual da política externa, com um breve interregno no governo Itamar Franco (1992-1994), retomados e aprofundados no governo Cardoso (VELASCO E CRUZ, 2004).

Segundo Lafer, Ministro das Relações Exteriores de Collor, a adaptação criativa às novas realidades exigia uma nova lógica: mudar o comportamento de País reticente, da recusa em participar na elaboração normativa das novas e velhas instituições, entrando em consonância com os regimes internacionais.

Sendo assim, o eixo multilateral transformou-se no melhor tabuleiro para a atuação do Brasil (2000).

De qualquer modo, a fisionomia da ordem internacional emergente, referida pelo processo de globalização, e a condição de única superpotência multidimensional dos Estados Unidos parecia ter como fundamentos os valores do liberalismo econômico e político. No entanto, a esperança em uma ordem de matriz kantiana, isto é, centrada na paz, no progresso e em um mundo mais integrado e cooperativo era dominante naquele contexto sócio-histórico. Essa visão kantiana predominou no governo Cardoso (BERNAL-MEZA, 2007).

Na análise elaborada por Fonseca Jr. e Lafer (1994), dois importantes interlocutores do presidente Cardoso na área internacional, o período pós-Guerra Fria divide-se em dois momentos contraditórios no qual a globalização e a fragmentação ocorrem simultaneamente. O primeiro era caracterizado pelo otimismo dos valores liberais, nos quais a democracia e o mercado aparecem amarrados; já o segundo, por oposição, estava centrado na preocupação com o tema da segurança e apontava o pessimismo gerado pelas mutações desencadeadas pelo fim da União Soviética como contra poder aos Estados Unidos, o que indicaria a constituição de uma unipolaridade mundial.

Ao longo do ensaio, os autores analisam a dinâmica do sistema internacional marcado pelas “polaridades indefinidas”. A referência teórica desse trabalho guarda estreita relação com a obra de Hedley Bull e o seu conceito de sociedade internacional. Bull (1977; 2002) repõe no debate das Relações Internacionais a idéia renovada da possibilidade de um concerto entre as nações, indo além daqueles que propugnam e compartilham as teses do equilíbrio de poder, os alinhados com a escola do realismo político. Segundo Bull, tem-se uma sociedade internacional quando “um grupo de estados,

conscientes de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras e participam de instituições comuns." (2002, p. 19). A ordem mundial concebida por Bull estaria fundamentada nos princípios do Direito Internacional e na justiça, com regras pactuadas consensualmente via instituições multilaterais.

De acordo com E8, o paradigma da autonomia pela participação, ou pela integração, está referenciado "com o mundo multilateral". E na avaliação de Cardoso, "o Brasil tinha que entrar no processo para discutir e tentar mudar as regras que estavam se formando" (Entrevista ao autor, 2010). Nesse sentido, a adesão aos regimes internacionais orientados pela lógica da "autonomia pela participação" reflete a percepção da política externa do governo Cardoso de um ordenamento internacional mais voltado para a cooperação.

A adesão ao Tratado de Não Proliferação (TNP) em 1998 foi um dos símbolos da "autonomia pela participação". Na decisão, de acordo com o presidente Cardoso "não havia porque pagar o alto preço da desconfiança internacional pela negativa de firmar o TNP, sem qualquer benefício que não fosse à defesa retórica de princípios" (2006, p. 614).

A decisão brasileira e de outros países da periferia de não assinar o TNP servia como uma denúncia do privilégio que esse Tratado conferia a um reduzidíssimo grupo de Estados de disporem de armas nucleares. No contexto do conflito Norte-Sul, a famosa hipótese do "congelamento de poder" mundial do diplomata Araújo Castro reforçava a crítica à hierarquia no sistema internacional. Em termos práticos, a recusa do Brasil diante do TNP não significava de sua parte a ausência de compromisso na restrição do uso de seus conhecimentos nucleares para fins não pacíficos. Além da proibição constitucional de 1988, o

País firmou em 1993 um acordo com Argentina, sob supervisão da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), e, no ano seguinte, ratificou o Tratado de Tlatelolco de 1967, que tornou a América Latina uma zona livre de armas nucleares.

A ratificação do TNP na gestão Cardoso inscreve-se na estratégia de reposicionamento das relações com os Estados Unidos e teve como objetivo "inserir o Brasil dentro de uma disciplina internacional". Assinado em 1998, a decisão pela ratificação já vinha sendo trabalhada desde a passagem de Cardoso pela chancelaria. De acordo com Lampreia, a adesão ao Tratado representava a disposição da gestão Cardoso em "sair de certa ambigüidade que existia no terreno da segurança internacional [...]. Isso certamente contribuiu de maneira importante para que a relação com os EUA pudesse ser reposicionada nos termos, um tanto agressivos, em que ele se colocava até a década de 1980" (Entrevista ao autor, 2009). Poucos meses depois de a presidência da República enviar ao Congresso a mensagem recomendando a ratificação do Tratado, Cardoso recebeu em Brasília o presidente dos Estados Unidos William Clinton, em outubro de 1997, retribuindo a visita que Cardoso fizera no início de seu mandato.

No governo Cardoso, as relações Brasil-Estados Unidos foram marcadas por uma postura moderada, nos moldes da estratégia da credibilidade e evitando possíveis atritos com a superpotência. Centralmente, objetivou construir uma "agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil" (HIRST E PINHEIRO, 1995, p. 6). A adesão da gestão Cardoso à "corrente política hegemônica da cena mundial", sua política externa manteve uma relativa margem de autonomia nas relações com os Estados Unidos e as demais potências (LINS DA SILVA, 2002).

No campo comercial, os atritos ocorridos nos anos 1980 nos setores de informática e farmacêutico ficaram para trás. A sanção da Lei de Patentes em 1996, que vinha sendo negociada pelo legislativo brasileiro desde o governo Collor, deu-se sob forte pressão dos Estados Unidos. A fim de adequar a legislação do País aos termos do Tratado sobre Direito de Propriedade Intelectual (TRIPS) no âmbito da OMC, o governo Cardoso concordou com dispositivos que vão além dos estabelecidos pela Rodada Uruguaia. Na condição de "país em desenvolvimento", abriu mão do prazo a que o País teria direito no processo de adequação ao novo regime de patentes e o antecipou em quase dez anos. (Velasco, 2002b).

Para o embaixador S. P. Guimarães (2006), o pano de fundo para a decisão de aderir a um tratado tão assimétrico como o TNP atendeu a uma exigência do governo dos Estados Unidos. Daí decorre que, o argumento apresentado pela diplomacia da gestão Cardoso, segundo ele, de que a assinatura era importante para zelar pela parceria estratégica com a Argentina não procede. Contrário a adesão do Brasil ao TNP, a ratificação deu-se, segundo ele, em "nome de um pacifismo utópico" (p. 347). Assim, o Secretário Geral do MRE (2003-2009) escreve:

> O Brasil utilizou o pretexto fornecido pelas supostas exigências de uma *aliança estratégica* com a Argentina para aderir a todas as iniciativas americanas, em especial na área militar (TNP, MTCR, armas químicas, segurança cooperativa), e utilizou o exemplo supostamente bem-sucedido argentino para emular o país vizinho em termos de liberalismo econômico e atração competitiva de capitais estrangeiros [...] Alegava-se que o Brasil não podia *ficar atrás da* Argentina nem antagonizá-la, mesmo quando esta *desconhecia* ou contrariava o Brasil em diversos de seus interesses e temas. (p. 356).

Em anos recentes, as potências nucleares declaradas sob a liderança dos Estados Unidos têm insistido para que os países signatários do TNP assinem um protocolo adicional, aumentando mais ainda o controle e a fiscalização na

área nuclear. Na reunião de revisão do Tratado, realizada em abril de 2010, o Brasil manteve a posição em não assinar esse instrumento adicional.

No tocante a aspiração do Brasil por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança, a gestão Cardoso trabalhou firmemente pelo apoio dos Estados Unidos e os demais membros permanentes do órgão ao pleito brasileiro. Diferente da suposta posição de um candidato "não-insistente", o Brasil estava empenhado na gestão Cardoso na consecução desse objetivo. Ainda que não tão explicitamente, como veremos no capítulo 3, quanto na gestão Lula da Silva. Conforme um experiente diplomata:

> Naquele momento era difícil constituir o G4, mas eu me lembro que tinham reuniões mensais com Alemanha, Índia e Japão. Não era o G4 como está, mas a gente fazia o que podia. [...] Não se abandonou a aspiração, mas não se podia fazer mais do que se fez. [...] Naquele momento, os EUA estavam muito mais reticentes, fechados. Uma das dificuldades que se tinha era que os EUA aceitassem dar uma indicação que eles admitiam uma reforma com mais de 20 membros, porque era inviável, mas nós conversamos com eles 200 vezes sobre isso. Em algumas negociações específicas a gente imaginou que eles podiam conceder alguma coisa, não que eles endossassem a candidatura brasileira, mas que admitissem o aumento de 21 ou 22 membros para viabilizar a reforma. A negociação era em torno de número. (Entrevistado E8, 2010).

A negociação pelo apoio dos Estados Unidos fora feita diretamente pelo presidente Cardoso com o presidente Clinton em visita à Casa Branca. De acordo com Lampreia, o presidente brasileiro pediu que ele expusesse as razões brasileiras aos Estados Unidos e em seguida pôs enfaticamente a aspiração do País. No entanto, como afirma o Ministro "os americanos nunca nos dissuadiram totalmente, mas também nunca nos acenaram com o apoio real nesse assunto. Na verdade isso não ocorreu." (Entrevista ao autor, 2009). Sem conseguir o apoio dos Estados Unidos, a diplomacia brasileira passava a impressão de conduzir a questão com menos ênfase política. Ao expor a visão do governo Cardoso em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara

dos Deputados, Lampreia negou que a obtenção da vaga no CSNU fosse um objetivo prioritário da política externa brasileira e que não seria perseguida a qualquer custo, sobretudo, em detrimento das boas relações com a Argentina, sua parceira estratégica. (MRE, 1997).

Porém, desde o princípio o pleito da política externa brasileira no CSNU recebeu da Argentina acirrada oposição. A possibilidade de o Brasil vir a ocupar a única vaga destina a região em uma futura reforma é inconcebível para a diplomacia Argentina. Em agosto de 1997, o então presidente argentino Carlos Menem declarou a imprensa de forma contundente que o pleito brasileiro poderia quebrar o equilíbrio na região, como se recorda o Ministro Lampreia:

> E diante do grande incômodo argentino com o assunto, nós passamos a reavaliar nossa posição até porque uma coisa que o presidente, eu, o Secretario Geral, Sebastião Rego, e uma série de outros embaixadores importantes compartilhávamos era a convicção de que a cadeira permanente no Conselho de Segurança era importante, mas não o objetivo fundamental da política externa brasileira. Portanto, não deve ser perseguida à custa de outros objetivos importantes, entre os quais o bom relacionamento com a Argentina e a evolução do Mercosul. Se houvesse uma confrontação aberta e agressiva nesse campo, certamente ia repercutir negativamente. (Entrevista ao autor, 2009).

Lafer (1997) argumenta que a parceria estratégica Brasil-Argentina está fundada em uma percepção da ordem internacional que implica em visões diplomáticas diferentes. Para ele, a convergência do Brasil e da Argentina na região envolve mais os temas da agenda econômica; enquanto que a temática do Conselho de Segurança se inscreve no patamar da ordem internacional, onde a divergência entre os dois parceiros tende a se acentuar.

Na avaliação de E8, a aspiração brasileira no CSNU seguirá na pauta. Qualquer que venha a ser o tipo de reforma a ser feita na composição do Conselho de Segurança, certamente o Brasil será contemplado. Segundo ele:

> No momento em que tiver a reforma, é pouco provável que o Brasil não ganhe um lugar, ou permanente, ou semi-permanente ou o direito de se reeleger, pois é um candidato natural. O processo da reforma é longo e obviamente o Brasil não tem que entrar em conflito com a Argentina, que também está interessada na reforma. Todos os países estão interessados na reforma, sem exceção. O problema é o tipo de reforma que se vai fazer. Se haverá um pequeno desgaste, um médio desgaste ou um grande desgaste com a Argentina, vai depender do processo em que se dará a reforma. (Entrevista ao autor, 2010).

Essa convicção do Brasil como um candidato 'natural' ao CS remete à temática da liderança regional brasileira. Na gestão Cardoso o termo liderança não era empregado, mas há momentos em que a imagem de um País detentor de uma diplomacia segura, de longas tradições e que não recorre a gestos histriônicos é explicitada. Assim, de acordo com Lampreia, o Brasil "tem um peso político reconhecido [...]. Por isso, o Brasil encontra-se entre os primeiros países mais procurados para consultas; sua liderança discreta e equilibrada é buscada por inúmeros países dentro e fora da nossa região." (RBPE, 1997, p. 31).

2.3. Globalização assimétrica e Consenso de Washington

Nos discursos do presidente Cardoso a imbricação entre globalização e ordem internacional aparecem como sinônimos na análise da realidade internacional, "pois aceitemos ou não a globalização econômica é uma nova ordem internacional". Para ele, é preciso aceitar este fato com sentido de realismo; "do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo. Isto não significa inércia política, mas uma perspectiva inteiramente nova sobre as formas de agir na cena internacional" (CARDOSO, 1996a).

Entre as conferências proferidas por Cardoso sobre o tema da globalização em 1996, as da Índia (janeiro), México (fevereiro) e África do Sul

(novembro)[10] se destacam pelo tom crítico sobre os dilemas e desafios postos pela globalização e as mazelas geradas pelas forças por ela liberadas. Segundo o ex-presidente, o movimento sem controle dos capitais, o reforço das velhas assimetrias e o surgimento das novas seriam os efeitos negativos da globalização. Nas três conferências, a análise dos temas arrolados e as conclusões não diferem muito entre si. O presidente Cardoso se aproxima mais da noção de globalização benigna e se filia à abordagem globalista/liberal. Em seu entender, "a globalização não é algo para você ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente." (TOLEDO, 1998, p. 93).

E8 corrobora esse mesmo pensamento ao afirmar que não há o que se fazer em relação à inevitabilidade do processo de globalização:

> Não há muito o que fazer sobre a globalização. Você não quer virar uma Albânia, uma Coréia do Norte. Essa é uma coisa: a gente está integrado no mundo, quer queira ou não. Outra coisa são as regras que regem essa globalização. Em relação a isso, o Fernando Henrique não era ambíguo. Ele queria normas que fossem adequadas a nossa realidade, como o Lula quer também. Isso vale para o comércio. Você quer normas melhores para regular o sistema financeiro internacional. No caso da ONU a mesma coisa, a reforma do Conselho não é antiglobalização, mas se quer uma mudança da estrutura de poder do sistema internacional. Isso vale para o meio ambiente, direitos humanos, para tudo. (Entrevista ao autor, 2010).

As interpretações sobre o fenômeno da globalização nas Ciências Humanas são muitas e não há uma definição única e universal para ele (HELD E McGREW, 2001). Na literatura de relações internacionais três interpretações são utilizadas correntemente: a liberal/globalista, a realista/cético e dos críticos/neomarxistas.

Para a interpretação liberal, a globalização adquire conotação positiva e é concebida como um novo conjunto de oportunidades econômicas para os

[10] CARDOSO, F.H. Conseqüências sociais da globalização. Nova Délhi, Índia, 27 jan. 1996a; Os impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades. Cidade do México, 20. fev.1996b; Globalização e política internacional. Johanesburgo, 27. Nov. 1996c.

indivíduos. Nela, a globalização representa a emergência de um mundo com novas oportunidades de comércio, investimentos, bem como a convergência de interesses entre as nações, e também meio de se aumentar o bem estar social. Porém, no pólo oposto temos a interpretação realista, para quem a globalização é uma nova ideologia para encobrir a dominação avassaladora do capital, representando mais desigualdade e exclusão no sistema internacional. Seria uma 'novíssima dependência' (FIORI, 1995). Enquanto que para a visão liberal ela representa convergência e oportunidades entre nações e indivíduos, os céticos assinalam o aumento da exploração e a conseqüente exclusão dos países da periferia no sistema internacional sem tocar na rígida e assimétrica hierarquia.

Para além dessa polarização, a interpretação crítica considera que a globalização provocou transformações no padrão de funcionamento do sistema capitalista internacional, ou capitalismo global, como preferem os liberais, sendo a mobilidade do capital e a intensificação do uso de novas tecnologias no processo produtivo seus principais eixos constituintes. Não se trata de um processo homogêneo que recaia de maneira igual em todos os atores do sistema capitalista, mas de um processo no qual os Estados extraem benefícios e são afetados de maneira desigual. Essas três interpretações estão representadas no quadro abaixo:

Quadro 3: Percepções da globalização na ótica da economia política internacional

Interpretação	A globalização econômica	Efeitos	O Estado-nação
Liberais econômicos	significa uma transição qualitativa em direção a um sistema econômico global.	trará mais prosperidade para indivíduos, famílias e empresas.	perde poder e influência à medida que é pressionado" por cima e por baixo".
Realista-mercantilista	é "mais do mesmo", isto é, a interdependência econômica intensificada;	as corporações não perdem suas identidades nacionais, porque são pagadores globais. Permanecem ligadas aos países de origem.	não é ameaçado pela globalização. A capacidade do Estado para regulação e vigilância aumentou ao invés de diminuir.
Neomarxista	é tanto a 'interdependência intensificada" quanto a criação da economia global.	é um processo hierárquico e desigual, no qual o poder econômico se concentra cada vez mais nos principais países industrializados.	permanecem importantes reguladores da globalização, mas perdem poder de controle sobre a economia. Como resposta, os países formam macrorregiões.

Elaboração do autor, a partir de JACKSON, R.; SORENSEN, G. *Introdução às Relações Internacionais.* RJ: Zahar, 2007.

Nas palavras do presidente Cardoso, "a globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais" (1996a). Porém, para Velasco e Cruz (1999), a expressão globalização nos discursos do presidente Cardoso privilegia a dimensão econômica, é utilizada para se referir e nomear realidades distintas e é repleta de ambigüidades. Sob o prisma da economia política internacional, o autor ressalta que ao contrário do discurso do presidente Cardoso sobre a inevitabilidade imputada ao processo de globalização, os Estados e mercados são centrais na dinâmica da geopolítica contemporânea.

Também crítico da inevitabilidade da globalização, Fiori (2000) assinala que o suposto realismo mencionado não deve ser confundido com um empenho na realização dos interesses nacionais. Ao contrário, traz subjacente uma adesão passiva à nova ordem internacional e a uma visão superficial do debate envolvendo o mundo pós-Guerra Fria.

Nesse cenário de hegemonia dos mercados, o papel dos Estados-nação nas relações internacionais já não seria dos mais confortáveis. O discurso da perda de soberania para uns e da autonomia para outros é baseado na argumentação de que o fim das fronteiras é a uma realidade atual e inexorável. Contrário a esse discurso, Ricupero (2001) argumenta que para os que insistem na perda de importância dos Estados-nação na ordem mundial, como os arautos da globalização, fazem para disseminar uma falsa polêmica. O autor atribui a posição central dos Estados Unidos no sistema internacional ao aumento de seu poderio. "Nunca a soberania americana dispôs de tantos instrumentos de poder e nunca os utilizou com tamanha desenvoltura, para afirmar-se como faz hoje" (2001, p. 46).

Na América Latina, a disseminação dos princípios das reformas orientadas para o mercado esteve na base das reformas do Estado levadas adiante desde o final dos anos 1980. A incorporação desses princípios pelos governos da região, embora tenha sido diferenciada em cada país, transformou-se quase em consenso nos anos 1990. No caso da Argentina de Carlos Menem (1989-1999), o processo de privatização, a desregulamentação da economia e a abertura comercial estavam na base da grave crise que atingiu o país em 2001.

Para Cervo (2002; 2008), o período entre 1990 e 2002 marcou o ciclo neoliberal na América Latina que conformou o *paradigma normal*[11]. Em sua definição, *o Estado normal* altera e tenta substituir a lógica do Estado desenvolvimentista e seu paradigma envolve três parâmetros de conduta: "como Estado *subserviente*, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto

[11] Cervo (2008) elabora quatro paradigmas para analisar a inserção internacional do Brasil: o liberal-conservador (1810-1930); o desenvolvimentista (1930-1989); o normal, também denominado de neoliberal (1990-2002) e o logístico desde então.

da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social" (2002, p. 6-7).

Na política internacional, de acordo com o autor, o Estado *normal* latino-americano não contraria a corrente política hegemônica internacional. Com isso, deixa para os que possuem "excedentes de poder" a condução das grandes questões do sistema internacional. Este tipo de Estado age passivamente frente às grandes decisões nas instâncias internacionais de poder e adota como referência a posição das potências ocidentais. Tal comportamento não valoriza a formação de coalizões com outros países intermediários nos regimes internacionais.

No Brasil, os preceitos do Consenso de Washington conjugado ao discurso da globalização foram encampados pelo governo Cardoso e apresentados como uma modernização necessária (FIORI, 1997). Nesse sentido, o tema da reforma do Estado fora recolocado com destaque na primeira gestão de Cardoso com a criação do Ministério da Reforma do Aparelho de Estado (Mare). A nova pasta comandada por Luis Carlos Bresser Pereira teve como inspiração o modelo gerencial britânico adotado por M. Thatcher (1979-1990), chamado Nova Administração Pública.[12]

Nesse sentido, os preceitos do neoliberalismo incidiram diretamente sobre o modelo de integração na região, conjugando a liberalização comercial e o ideário neoliberal das economias abertas. Esta modalidade de integração surge nos anos 1990 e tornou-se conhecida por regionalismo aberto.

[12] Para uma discussão crítica sobre o histórico, as características e a influência da NAP na reforma gerencial no Brasil ver PAULA, A.P. *Por uma nova gestão pública.* Rio de Janeiro: FGV, 2005.

2.4. A valorização do espaço sul-americano

A valorização do espaço sul-americano esteve entre os objetivos da política externa do governo Cardoso informada pelo paradigma da "autonomia pela integração". O objetivo anunciado pela diplomacia era o de consolidar o Mercosul para, no momento seguinte, negociar com os demais países da região a formação de uma área de livre comércio. Assim, nas palavras do presidente Cardoso, o Mercosul seria o "pólo com base no qual vamos organizar o espaço da América do Sul" (TOLEDO, 1998, p. 127).

A efetiva inserção brasileira no espaço sul-americano remonta ao final dos anos 1970 e se acelerou em meados dos anos 1980 com a crise econômica internacional, a moratória da dívida externa e as profundas transformações no sistema internacional. Pensada pelo Itamaraty, a estratégia de reaproximação ganhou contornos mais precisos no governo José Sarney (1985-1990), sem abdicar do universalismo da política exterior. A partir daí, a reaproximação com os vizinhos constituiu um esforço simultâneo para amenizar a crise e também um exercício diplomático para reverter a imagem negativa do País na região (OLIVEIRA, 2005). Da cooperação com a Argentina nasceu a parceria estratégica que desaguaria no Mercosul em 1991.

No plano geopolítico, a Iniciativa para as Américas, lançada em junho de 1990, pelo executivo dos Estados Unidos e que abarcaria todo o continente do "Alaska à Terra do Fogo" em uma zona de livre comércio, foi decisiva para a criação do Mercosul. E no plano geoeconômico, representou o aprofundamento da "segunda onda do regionalismo" caracterizada pela intensificação do processo de globalização e abertura comercial (HURRELL, 1995).

No entanto, esse esforço de ajustamento à nova realidade internacional por parte dos dois maiores sócios reduziu o escopo da parceria estratégica. O ideário e as práticas neoliberais influíram na percepção de como o Mercosul deveria seguir a fim de auxiliar na resolução da crise econômica. Movidos pela lógica da busca desenfreada por mais mercados para seus produtos, os governos F. Collor de Mello e Carlos Menem promoveram em suas economias aberturas comerciais radicais e instrumentalizaram o processo de integração pelas necessidades econômicas de curto prazo, deixando em suspenso a dimensão política.

Iniciava-se uma nova fase nas negociações, radicalmente diferente da que tivemos entre 1985 e 1989, quando Brasil e Argentina convergiam em diversos pontos no significado das mudanças no âmbito global. Assim, "uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal" (VIZENTINI, 2008, p. 95). Essa orientação liberal imprimida pelo governo F. Collor e C. Menem ao Mercosul e concebida nos moldes do regionalismo aberto, marcou o início da trajetória do processo de integração (FUENTES, 1994). De acordo com Guimarães (2006), para a superação dessa marca de origem seria preciso mudar essa lógica da integração e "desenvolver uma estratégia gradual para transformar o Mercosul, de um esquema neoliberal do tipo *integração aberta*, em um *esquema de desenvolvimento econômico regional*" (p. 422).

No governo Itamar Franco, o discurso da defesa estratégica do Mercosul, com uma conotação mais política e mais pró-América do Sul, começou a ser recuperada pelo governo Cardoso. Segundo Lampreia:

> A relação com a Argentina tinha naquele momento condições excepcionais de florescimento, inclusive porque havia da parte do próprio presidente Menem uma disposição muito favorável. [Guido Di] Tella encarnava uma corrente que achava que a

> Argentina não devia procurar rivalizar com o Brasil, mas sim cooperar, e que um dia a Argentina chegaria a ser o Canadá do Brasil. Naquele momento não era viável, mas chegaria a isso mais adiante. Então o Mercosul excedia em muito o processo de integração. Ele era visto como um passo muito próspero, de comércio e investimentos, mas era também visto como uma multiplicação do nosso peso internacional (Entrevista ao autor, 2009).

Na gestão C. Menem a dimensão estratégica do Mercosul estava condicionada à agenda econômica do seu governo. A entrada de Domingos Cavallo na pasta das Relações Exteriores nunca deixou dúvidas sobre sua preferência em constituir relações mais estreitas com os Estados Unidos e, se preciso fosse, minimizar a importância do Mercosul. Segundo Lampreia, embora no início do processo do Mercosul tenha tido muito progresso comercial, em função da resistência por parte de Cavallo, a Argentina acabou por estagnar o processo de integração. "O Cavallo tinha uma posição muito diferente do Guido Di Tella, não olhava o Mercosul politicamente. Ele não queria nem originalmente a união aduaneira. Então, aos poucos houve um processo de desconstrução do Mercosul". (Entrevista ao autor, 2009).

De acordo com Russel y Tokatlian (2003), o paradigma da "aquiescência pragmática" da política externa de Menem está na base dessa subserviência aos Estados Unidos. Esse paradigma, segundo os autores, é caracterizado por sete objetivos: o vínculo aos interesses políticos e estratégicos dos Estados Unidos, tanto globais quanto regionais; a definição do interesse nacional na ótica econômica; a participação nos regimes internacionais em sintonia com as potências ocidentais; o apoio à integração nos moldes do regionalismo aberto; a estratégia de desenvolvimento alinhada aos preceitos do Consenso de Washington; a excessiva confiança nas forças do mercado em detrimento do Estado; e a inserção subordinada na ordem internacional. (p. 46-47).

Pelo primeiro objetivo, os Estados Unidos ocupava o lugar central na estratégia internacional da Argentina de Menem. O Brasil também era percebido como um parceiro importante, mas em posição secundária (RUSSEL Y TOKATLIAN, 2003). A diplomacia de Menem buscava recuperar o tempo perdido nas relações com os Estados Unidos, pois considerava que as posições da Argentina em relação a Washington foram erráticas desde a Segunda Guerra Mundial. A referência conceitual desse alinhamento quase incondicional à política de Washington se dava no quadro do 'realismo periférico', sintetizado pela famosa expressão "*relaciones carnales*", do então chanceler argentino Guido Di Tella.

Na ânsia em refazer as relações bilaterais com Washington, conforme avalia Lampreia, o governo argentino entendia que "era preciso fazer um esforço dobrado" no reposicionamento de suas relações com os Estados Unidos, inclusive enviar um navio para a guerra do Golfo e, no plano do discurso, ter "relações carnais" com os Estados Unidos. Essa conduta da diplomacia de Buenos Aires, segundo o chanceler brasileiro além de ser "uma coisa quase escandalosa, talvez tivesse um elemento de distanciamento do Brasil e uma aposta de virar o parceiro eleito dos Estados Unidos na região" (Entrevista ao autor, 2009).

Para a Argentina de Carlos Menem, a importância do Mercosul residia sobretudo em sua dimensão comercial. Nos primeiros anos de sua vigência, as trocas comerciais entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai cresceram substancialmente, conforme demonstram os números da tabela abaixo:

Tabela 1: Fluxo anual de comércio intra e extra-Mercosul (em US$ bilhões)

Fluxo anual	1990	1994	1998	2002	(Δ%) 94/90	(Δ%) 98/94	(Δ%) 02/98	(Δ%) 02/00
1. Intra-MERCOSUL	8,2	23,7	40,8	20,4	188,7	71,8	- 50,0	148,8
1.1 Argentina-Brasil	4,2	15,8	29,8	14,3	277,2	88,8	- 52,0	240,5
1.2 Outros	4,0	8,0	11,0	6,1	97,2	38,3	- 44,5	52,5
2. Extra-MERCOSUL	65,6	98,2	135,8	127,8	49,7	38,9	- 5,9	94,8
3.Total	73,8	121,9	177,6	148,2	65,2	45,3	- 16,6	100,8

Fonte: KUME e PIANI. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre comércio. *Revista de Economia Política.* Vol. 25, n. 4, 2005, p. 374.

Entre os anos de 1994 e 1998, o comércio intra-Mercosul passou de US$ 23,7 bilhões para US$ 40,8 bilhões. Comparado ao ano de 1990, esse comércio multiplicou-se por cinco. No mesmo período, o comércio entre Brasil e Argentina dobrou e em relação a 1990 cresceu quase sete vezes mais. Essa fase de rápido crescimento comercial ampliou a interdependência entre as quatro economias do bloco e representa o período de êxito do acordo.

Ao distanciamento de Cavallo do compromisso com o projeto do Mercosul veio a se somar o espectro da Área de Livre Comércio das Américas. Dois momentos são indicados para abordar o assunto no período F. H. Cardoso, que passou "de uma posição de desqualificação e veto, para uma posição de participação conflituosa" (ALBUQUERQUE, 2001, 7). No primeiro, o governo Cardoso usou a protelação para adiar a questão por entender que a pauta da negociação proposta durante a fase pré-Alca (1994-1998) além de abrangente não tocava nos assuntos reais do continente; no segundo, a partir da II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, em abril de 1998, as negociações começaram oficialmente. A gestão F.H. Cardoso, temendo a possibilidade de o País acabar se isolando em sua posição de veto, passa a negociar a ALCA. Nessa Cúpula, segundo Lampreia, o presidente ficou surpreso "com o mandato

da ALCA de em dez anos chegar a uma liberalização comercial", por considerar um projeto ambicioso (Entrevista ao autor, 2009).

Para o diplomata E8, a posição do presidente Cardoso acerca da ALCA foi expressa na Reunião de Belo Horizonte em 1997 e conformou o núcleo da estratégia da política externa brasileira.

> Na reunião em Belo Horizonte sobre a Alca foram discutidas todas as posições. Então o Brasil disse: a gente negocia desde que vocês nos abram o mercado agrícola, desde que todos os processos sejam estruturados em *single undertaking.* Mas nunca houve entusiasmo pela Alca diante da proposta original. Depois acabou se enterrando a Alca, porque era um projeto espalhafato. Não queríamos a Alca como os americanos estavam propondo naquele momento. A oferta deles era muito limitada. O desfecho da Alca era um desfecho previsível. Depois de um certo ponto eles mesmos perceberam que queriam conceder algo que não iam conceder. E eles foram se desinteressando (Entrevista ao autor, 2010).

Em 1999, o Mercosul viveu seu momento mais crítico por causa da abrupta desvalorização do real, aumentando as incógnitas do acordo sub-regional. Temendo uma avalanche de produtos brasileiros, o governo argentino recorreu a mecanismos protecionistas, violando assim parte do acordo que instituiu o Mercosul. A moeda brasileira foi desvalorizada de forma unilateral, o que levou a percepção do governo argentino de ter sido ludibriado pelo seu sócio (Lampreia, 2009). Os reflexos da crise repercutiram no nível de interdependência no comércio entre os sócios, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2: Participação das exportações e das importações com o Mercosul no total (em %)

	Exportação				Importação			
País	1990	1994	1998	2002	1990	1994	1998	2002
Argentina	14,8	30,3	35,6	21,7	20,4	22,2	25,3	32,3
Brasil	4,2	13,6	17,4	5,5	11,2	13,8	16,3	14,9
Paraguai	39,5	46,2	51,7	58,1	30,0	45,8	62,1	55,6
Uruguai	34,8	47,0	55,4	32,8	39,9	48,9	43,3	48,1

Fonte: KUME e PIANI. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre comércio. *Revista de Economia Política.* Vol. 25, n. 4, 2005, p. 375.

Os dados relativos à exportação de 2002 expressam a redução bastante acentuada das exportações brasileiras para os sócios do Mercosul. O mesmo ocorre com o Uruguai e em menor medida com a Argentina. Em relação às importações, o Paraguai é o país que mais importa no bloco (62,1%), com uma ligeira queda registrada no ano 2002. Diante desse quadro, é possível se depreender que a crise econômica e comercial que se instalou no Mercosul enfraqueceu o processo de integração por esta via, dando margem para a continuidade das negociações da Alca.

Na Cúpula das Américas realizada em Quebéc (Canadá), em abril de 2001, o discurso do presidente Cardoso dizia que, caso a ALCA não contemplasse os interesses dos demais países, poderia se tornar "indesejável". E o ministro C. Lafer chegou a afirmar em artigo publicado na época: "para nós, o Mercosul é destino, parte das nossas circunstâncias. A ALCA não é destino, é opção." (2001). Vista com desconfiança, essa suposta área de livre comércio, por se tratar de proposta mais abrangente do que seu nome sugere, poderia dissolver outros acordos regionais em andamento, destacadamente o Mercosul. Suas discordâncias com a condução da política externa do governo Cardoso acerca do tema vieram à tona às vésperas da Cúpula das Américas (Quebec, 20-21 de abril de 2001)[13].

Uma alternativa à predominância hemisférica exercida pelos Estados Unidos foi a aproximação com a União Européia. Por entender ser menos assimétrico e mais vantajoso negociar com o bloco europeu, o governo F.H. Cardoso abriu simultaneamente essa nova frente. O acordo-quadro assinado em

[13] Desde o início do governo Lula em 2003, o embaixador ocupa o posto de Secretário geral do Itamaraty, segundo cargo mais importante na hierarquia da diplomacia brasileira.

dezembro 1995 estreitou as relações entre os dois acordos regionais – Mercosul-União Européia.

A integração, embora possa restringir a autonomia decisória do País, na medida em que sua institucionalização seja ampliada, ao menos a defesa desse caminho aparece na retórica diplomática do período. O Mercosul mecanismos do Tratado de Assunção seriam insuficientes hoje para fazer frente aos problemas do bloco. Para o diplomata Bruno Bath, da diretoria de Mercosul do MRE, essa crítica procede:

> Isso é verdade, isso eu concordo. Eu acho que o MERCOSUL chegou no limite no que pode ser feito em um esquema intergovernamental, quer dizer, a supra nacionalidade. Nós já estamos na ante-sala da supranacionalidade. Não há muito mais o que se possa fazer, começa a ficar ineficiente de mais o sistema. É uma afirmação o qual eu concordo. Agora dar um salto em direção a supranacionalidade é um tema que não está resolvido, que não é viável, hoje. É uma situação de fato sem resposta clara (Bruno Bath, 2009).

Para Vizentini (2008), com o aprofundamento da crise no Mercosul desde a desvalorização do real em 1999 e os avanços da agenda de negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas, a Reunião de Brasília em 2000 pode ser vista como “a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a ‘globalização assimétrica” (p. 99). Também para Bandeira (2004), a iniciativa do presidente tinha como objetivo resgatar o conceito de América do Sul ensaiado pelo projeto da ALCSA em 1993. No final da gestão Cardoso, a diplomacia brasileira passou a conceber um novo desenho geopolítico regional, pondo em marcha o conceito de América do Sul.

2.5. Uma nova América do Sul?

A 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, foi interpretada por grande parte da imprensa brasileira como uma reafirmação da liderança brasileira na região.[14] Convocada no contexto da celebração dos 500 anos da conquista do Brasil, o México, participou como observador e os Estados Unidos não foram convidados para o encontro. Diante dos impasses vividos pelo Mercosul, o Brasil teve a iniciativa de reunir os 12 presidentes da região nesta oportunidade. Para Danese:

> A Cúpula de 2000 foi um exemplo típico do tipo de diplomacia presidencial que nós temos no Brasil de vez em quando. Foi uma iniciativa do presidente contra a vontade do Itamaraty. O comportamento do Itamaraty no começo foi muito reticente, depois ele aceitou. Digo reticente porque tinha uma sensibilidade muito aguçada, mas talvez deslocada em relação à sensibilidade dos outros países. Havia uma resistência. Foi o presidente que tomou a iniciativa de levar isso adiante e depois acabou gerando lá um entendimento. (Entrevista ao autor, 2009).

Esta Reunião de Presidentes marca a gestão Cardoso na América do Sul nos dois últimos anos do seu governo. Para a política externa brasileira, o significado desse encontro reforçava o paradigma da América do Sul na agenda externa do País. Essa ênfase nas relações visando formar um espaço sul-americano integrado é assim incorporada ao paradigma da política externa brasileira como mais uma de suas frentes. O receio do Itamaraty estava referenciado no histórico das relações do Brasil com os vizinhos e na desconfiança destes diante de uma possível liderança brasileira no processo aberto pelo encontro de Brasília.

---

[14] Entre outros, Brasil lidera continente sem imposição. Entrevista do Ministro Luiz F. Lampreia. *Correio Braziliense*, 24. ago. 2000; *Folha de S. Paulo*, 28. ago.2000; O Brasil veste a roupa de líder. *Veja*, edição 1665, 6 set. 2000; A América do Sul unida para o futuro. *Valor econômico*, 6. Set. 2000.

Mas o contexto em que este encontro ocorreu fornece elementos para se pensar outros pontos como o seu alcance e significado. Segundo Lampreia (2009),

> Fernando Henrique sentiu a necessidade de dar impulsão política e de acrescentar outras dimensões à integração sulamericana que não fosse apenas a do comércio. Então passou a falar de uma integração física que é uma proposta evidentemente menos controversa do que a integração comercial, porque é em benefício de todos. Sempre dentro da idéia de que é central na nossa concepção de que o Brasil como maior mercado, maior pais, a maior geografia da região pudesse ser a pedra de toque de toda essa integração, inclusive essa integração física. (Entrevista ao autor, 2009).

No entanto, o foco principal recaiu mais sobre a questão da integração física do que política. A Cúpula foi recebida pela Argentina com frieza. Esse comportamento da diplomacia Argentina do governo Fernando De La Rua, de acordo com Russel y Tokatlian (2003), explica-se pela sobrevivência do paradigma da política externa de Menem. Apesar do discurso inicial de De La Rua em priorizar o Mercosul, a diplomacia argentina, ciosa de suas relações com os Estados Unidos, não apoiava a idéia de um bloco sul-americano que representasse algum tipo de oposição aos interesses de Washington na região. Nesse sentido é que se deve entender a resistência expressa por parte da Argentina. O então Ministro das Relações Exteriores, Lampreia, recorda:

> Agora eu acho que é importante também dizer que a Argentina naquele ponto, ao contrário de outros países, ainda via com certa relutância, certa suspeita esse projeto. Porque ela achava que o Brasil era dominante demais. Isso nunca foi articulado nesses termos pelo governo argentino para nós. Mas eu acho que havia uma concepção muito forte. Eles nunca abandonaram a idéia de que o espaço sul-americano sublinhava muito a hegemonia brasileira. E que, portanto, era melhor não enfatizar demais esse conceito. (Entrevista ao autor, 2009).

Essa relutância da Argentina durante o governo Fernando de La Rua, de acordo com Russell e Tokatlian (2003), estava assentada na persistência da visão negativa dos partidários do “paradigma da aquiescência pragmática" em

relação ao Brasil. Segundo Danese, Buenos Aires resistia a proposta brasileira e afirmava que "não precisava fazer nada. Nunca se engajaram de fato. Tinha uma grande desconfiança. (Entrevista ao autor, 2009).

No documento final da Reunião, intitulado Comunicado de Brasília[15], a Reunião significava a promoção de vínculos mais estreitos com os demais países da América do Sul, consolidando um espaço onde o Brasil, pelas suas dimensões econômicas, territoriais, demográficas, entre outras, tinha mais condições de exercer o papel de coordenador.

A dimensão da autonomia implícita na Reunião de Brasília ganha força quando se considera o crescente engajamento dos Estados Unidos no conflito colombiano. Às vésperas do início do encontro, o presidente Clinton anunciou o apoio militar e econômico, denominado Plano Colômbia. A iniciativa da política externa de Washington recebeu do presidente F.H. Cardoso uma nota, se não crítica, ao menos de distanciamento da lógica de imprimir ao conflito interno colombiano a dimensão de uma guerra. Ao final da Cúpula de Brasília, ele declarava: "não vamos mandar tropas nem vamos aceitar coordenação, muito menos a subordinação de nossas forças armadas ou policiais a potências estrangeiras, sejam elas quais forem."[16]

A constituição de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina reforçada na Cúpula de Brasília fora realmente formalizada na terceira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco em 2004.

A liderança, ainda que sob a rubrica de discreta, é vista como algo indesejável pela diplomacia brasileira, segundo Lampreia:

---

[15] Publicado na revista *Política Externa*, vol. 9, n. 2, set/out/nov. 2000, p. 125-135.
[16] *Veja*, 6 set. 2000.

> O Brasil não quer assumir a liderança regional nem quer se candidatar a um posto de liderança da América do Sul, mesmo porque essa não é a nossa tradição e isso levaria a interpretações e confusões que não são desejadas por nós, como a de querer uma condição hegemônica. [...] Agora é claro que não é um país igualzinho aos outros do ponto de vista econômico, de território, tem recursos naturais, mercado, portanto, tem seu peso específico. A postura brasileira não é de utilizar a América do Sul para reforçar sua liderança, mas a de utilizar a sua massa crítica para fortalecer a idéia de integração sul-americana. (*Correio Braziliense*. Brasil lidera continente sem imposição. Entrevista. 24 de agosto de 2000).

Outro ponto de conflito era a situação política peruana. O tema da democracia na região, tema da Cúpula, não discutiu diretamente a crise instalada no Peru devido ao terceiro mandato de Alberto Fujimori. Presente à Cúpula, o ex-presidente eleito para um terceiro mandato após eleições fraudulentas realizadas em 22 de maio de 2000, renunciara em novembro do mesmo ano.

Para o Brasil, o maior desgaste da diplomacia brasileira na região se deu em função da defesa do terceiro mandato do presidente Alberto Fujimori do Peru, em 2000. Distorcendo o princípio histórico da diplomacia do País, que dispõe sobre a ingerência nos assuntos internos de terceiros, o Brasil mobilizou outros países da região na defesa da legitimidade do mandato de Fujimori perante a OEA que, meses depois, sob fortes acusações de corrupção e violação de direitos humanos, renunciou e partiu para o exílio no Japão. Apesar de assentada no princípio da não ingerência, a posição brasileira despertou controvérsias à época.

> O Brasil nunca se colocou e nem deve se colocar como árbitro do jogo político dos países vizinhos. O que ocorreu foi que num certo momento ficou muito patente que havia irregularidades grandes no processo eleitoral, embora a missão da verificação da OEA tivesse dito que a eleição tinha ocorrido normalmente. Quando houve fortes suspeitas de uma manipulação por parte do Fujimori, o debate se tornou muito intenso e aí se realizou a assembléia geral da OEA no Canadá, se não me engano em outubro de 2000. O Fujimori não era flor que se cheirasse isso tava perfeitamente claro. Nós não defendemos o Fujimori, defendemos um princípio.[...] Nós tínhamos uma relação boa com o Fujimori como tínhamos com todos, inclusive por causa

> do processo de paz. Ele atuou bem, trabalhamos muito com ele, mas certamente não éramos a favor do seu terceiro mandato. Eu se que isso é uma questão muito polêmica, mas eu nego categoricamente que fôssemos a favor de um terceiro mandato e que tivéssemos apoiado o Fujimori nesse sentido. (Lampreia, 2009).

No âmbito regional, a política externa da gestão Cardoso teve êxito ao atuar como mediadora no conflito fronteiriço entre Peru-Equador em 1996. O mesmo não aconteceu no conflito colombiano que envolve de um lado, o Estado colombiano e, de outro, os grupos guerrilheiros, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farcs) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), entre outros, além dos grupos paramilitares. Neste caso, o Brasil não buscou uma atuação ativa. A violência na Colômbia, país com o qual o Brasil faz fronteira, exige constante vigilância por parte do País, dado o potencial de risco de o conflito transbordar para o lado brasileiro. Mas fundamentalmente em termos geopolíticos aparece como a preocupação mais significativa, dado tamanho envolvimento dos Estados Unidos no conflito colombiano.

> O acordo com o equador é um acordo modelar. Primeiro, porque foi um esforço político militar, inclusive tinha uma vertente militar de delimitação e de patrulhamento para fazer frente a uma querela que já tinha levado a duas guerras entre países vizinhos na região e que já durava mais de cem anos. Foi um esforço importante, e não foi só um esforço brasileiro junto com a Argentina, EUA, Chile. Um esforço cooperativo de construção de consenso e que teve um resultado esplêndido e sólido. Ninguém questiona isso mais, nenhum dos dois países põe em dúvida. Esse é o tipo da liderança, digamos, uma liderança mais consensual, benigna que o Brasil possa exercer. Eu entendo até que o presidente Lula exerce isso, também como o presidente FHC exerceu. (Lampreia, 2009).

O papel de liderança do Brasil, ou seja, de coordenador ou articulador, juntamente com outros países de perfil parecido, de ações com vistas a realizar ou apontar para a necessária democratização dos processos decisórios nestes organismos ou diminuir as desigualdades existentes em seus interiores.

> O que é liderança? A gente vai liderar porque todo mundo vai seguir as idéias, porque vai liderar e controlar as economias dos

> vizinhos? Porque criamos as principais instituições da América Latina? uma coisa que a gente não proclama. O Fernando Henrique não falava em liderança, a gente falava em organizar um espaço sul americano, o que é natural, porque nós somos um país maior. Será que liderança é pelo fato de a gente entrar nas disputas e procurar atenuar os conflitos? (Entrevistado E8, 2010).

A eleição de Kirchner em maio de 2003, em plena crise econômica e social, argentina trouxe mudanças na política externa. Do paradigma da "aquiescência pragmática" de Menem passou-se ao "paradigma de La participación responsable" que incluía, por exemplo, a formação de uma sociedade estratégica com o Brasil aberta aos demais países da América do Sul (RUSSEL y TOKATLIAN, 2003).

Para Lima (2003), a opção do governo Cardoso pela "lógica da autonomia pela participação" acabou por não recuperar em seus traços mais marcantes o paradigma do globalismo. Ao contrário, apostou em uma inserção internacional pautada pela busca de credibilidade e na crença em uma ordem mundial que oscilou do otimismo liberal à crítica da globalização assimétrica. A reorientação dessa inserção internacional será discutida no próximo capítulo, a partir da política externa do governo Lula da Silva

3. O espaço sul-americano na política externa de Lula da Silva: oportunidades e limites

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugurou seu governo em janeiro de 2003 enfatizando a necessidade de se mudar o modelo de desenvolvimento vigente, priorizar políticas públicas na área social e promover uma inserção internacional soberana do País. Essas mudanças nos rumos político e econômico da nação exigiam, segundo o presidente, "coragem e cuidado, humildade e ousadia" e sem "arroubo voluntarista"[17]. Premido por um cenário macroeconômico repleto de incertezas, o novo presidente optou por seguir uma ortodoxia parecida com a do governo Cardoso (LIMA E HIRST, 2006).

Essa opção não destoava da linha política escolhida pelo Partido dos Trabalhadores para conduzir a discussão econômica durante as eleições presidências de 2002. A divulgação da *Carta ao povo brasileiro* foi uma das estratégias do partido para acalmar os 'ânimos' do mercado. Nela, o PT comprometia-se, em caso de vitória, zelar pela estabilidade da moeda e respeitar todos os contratos em vigor.[18] Como se confirmou ao longo de seus dois mandatos, o governo Lula da Silva cumpriu a carta à risca.

O conservadorismo adotado na condução da política macroeconômica não se observou na política externa. Ao contrário, desde o começo da sua

---

[17] Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: www.info.planalto.gov.br/. Acesso em 15/08/2003.

[18] Em um dos trechos da *Carta* lê-se: "O PT e seus parceiros têm plena consciência de que a superação do atual modelo [...] não se fará num passe de mágica, de um dia para o outro. Não há milagres na vida de um povo e de um país. Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. [...] O novo modelo [...] será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade." Disponível em http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324 Acesso em: 18/08/2003.

gestão, Lula da Silva se pautou por uma política externa afirmativa e proativa. A nomeação do embaixador Celso Amorim para a pasta das Relações Exteriores prestigiou a chamada ala desenvolvimentista do Itamaraty, de viés mais autonomista. Em que pese à ênfase de muitos analistas relativa ao alto grau de estabilidade da trajetória da política externa brasileira, não há dúvidas de que, no governo Lula da Silva, a mudança tem predominado sobre a continuidade (HISRT e LIMA, 2006). Os novos rumos da diplomacia do País suscitaram desde então forte debate na sociedade quanto ao seu grau de inovação e aos seus reais resultados para o interesse nacional.

A designação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães para a Secretaria Geral do Itamaraty reforçou a opção autonomista da nova política externa brasileira. Conhecido nacionalmente por sua ferrenha oposição ao projeto da ALCA, Guimarães pagou caro por suas posições públicas. Em abril de 2001, às vésperas da III Cúpula das Américas em Quebec (Canadá), ele foi exonerado da direção do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (Ipri) do MRE em função de suas posições divergentes das assumidas pelo então governo brasileiro. [19]

A nomeação de Marco Aurélio Garcia como assessor especial de política externa da Presidência da República completou o *triângulo diplomático* responsável pela orientação da política internacional (SEITENFUS, 2008). Garcia, ex-secretário de relações internacionais do PT, tornou-se, desde a fundação do partido em 1980, um dos principais assessores de Lula da Silva. Nos dois mandatos do presidente, os três têm estado à frente da política externa

[19] S. P. Guimarães. A Alca não interessa ao Brasil. Entrevista concedia ao *Jornal dos Economistas*, abril de 2001. Disponível em www.corecon-rj.org.br/jornal/2001/abrmai01/entrevista_samuel_guimaraes_143 Acesso em: 18/06/2001. Sobre a controvérsia da destituição de Guimarães do IPRI ver LAFER, C. O Alegado expurgo no Itamaraty. In: *Mudam-se os tempos*. Brasília: Funag, 2002, p. 323.

do País e formulado a estratégia de atuação internacional de seu governo, sem grandes mudanças do primeiro para o segundo mandato.

Desde o início, os formuladores da nova política externa buscaram marcar diferença na prática diplomática em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso. O ativismo da nova política externa reflete uma dada percepção da “conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas" (LIMA, 2003, p. 98).

De acordo com Amorim (2003), a ação diplomática do Governo Lula da Silva orienta-se por quatro eixos estratégicos para a inserção internacional do Brasil: a América do Sul, o compromisso com o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Na América do Sul, “prioridade indiscutível” nas palavras do Ministro das Relações Exteriores, os objetivos são a formação de um espaço econômico unificado alicerçado no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, o aprofundamento da aliança estratégica com a Argentina, a revitalização do Mercosul com a consolidação da União Aduaneira e o aprofundamento das relações econômicas e comerciais com os países do norte da América do Sul.

No plano global, a prioridade está no multilateralismo (reforma do processo decisório da ONU, não-proliferação), no desenvolvimento de uma política comercial mais afirmativa com atuação nos diversos tabuleiros (o da OMC, o da ALCA, o das negociações Mercosul-União Européia), parcerias diversificadas no âmbito "Sul-Sul" com países semi-periféricos grandes (África do Sul, China, Índia), além de Rússia.

Neste capítulo, o objetivo é apresentar um quadro da política externa do governo Lula da Silva e as características dessa política para a América do Sul. Em seguida são debatidos os limites e as resistências enfrentados pela estratégia brasileira frente à geopolítica regional. Por último é analisada a proposta de criação da Unasul e sua importância na estratégia diplomática do País para a região.

3.1. A América Latina na nova ordem internacional

Na América Latina, assistiu-se na primeira década do século XXI ao retorno do debate acerca das alternativas de desenvolvimento para a região, após o fracasso das políticas neoliberais. Sob os auspícios dos Estados Unidos, os preceitos do chamado Consenso de Washington (liberalização comercial unilateral, privatizações e desregulamentação da economia, entre outros) foram disseminados para toda a região desde os anos 1980 por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. Na virada do século XX, as reformas orientadas para o mercado perderam seu ímpeto na maioria dos novos governos sul-americanos. A chegada ao poder de governos comprometidos com uma agenda pós-neoliberal depara-se com resistências no seio da sociedade e entre os setores da burocracia estatal na tarefa política de reverter os efeitos e práticas das reformas orientadas para o mercado.

Na análise de Amorim (2004), essas políticas neoliberais trouxeram drásticas conseqüências sociais, sobretudo para a parcela da população mais empobrecida. Isso, segundo ele, implica em rever os postulados do neoliberalismo, destacadamente os relativos “à minimização do papel do Estado, e quanto a uma fé cega na capacidade dos mecanismos de mercado de produzir

as mudanças necessárias para a criação de um mundo socialmente mais justo e politicamente mais estável" (2004, p. 158).

Na medida em que se aprofundavam as críticas às reformas orientadas para o mercado e sua eficácia era posta à prova, o discurso do desenvolvimento era recuperado e o papel do Estado novamente valorizado. No governo Lula da Silva, a noção de *Estado logístico* firma-se para fazer frente às grandes transformações nas relações internacionais. De acordo com Cervo (2008), em oposição ao *Estado normal* (ou neoliberal), na esfera política essa modalidade de Estado "recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos *normais* e [...] implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista" (p.85). Contudo, a relação do governo Lula da Silva com os preceitos do neoliberalismo sempre se mostrou conflituosa, uma vez que a política macroeconômica prosseguiu com forte viés monetarista.

Mesmo com a manutenção do modelo econômico de seu antecessor, VELASCO E CRUZ (2007) considera que as políticas da gestão Lula da Silva não se enquadram ao "*script* neoliberal", pois "elas fogem claramente dele ao pôr fim ao ciclo das privatizações, ao restaurar em sua condição original o BNDES, ao reabrir o debate em torno das 'agências reguladoras', ao valorizar o ensino universitário público e ao implementar programas sociais de envergadura inédita." (p. 405-406).

A mudança do paradigma orientador das relações políticas da região refletiu nas relações do Brasil e da América Latina com Washington e acarretou outras transformações significativas na última década. Entre os fatores que mais contribuíram para isso estão o processo de consolidação da democracia na região e a eleição de governos de centro-esquerda, marcados pela busca de maior autonomia nos planos nacional e internacional. Para Garcia, "a região tem

um potencial enorme e, se realizado, dará uma contribuição importante para o mundo multipolar, um mundo dominado por valores do multilateralismo" (Entrevista ao autor, 2009).

A crença no fortalecimento da multipolaridade nas relações internacionais na primeira década do século XXI orientou a atuação estratégica da diplomacia brasileira, uma vez que a hipótese de uma ordem unipolar, prognosticada com o fim da Guerra Fria, perdeu força no horizonte internacional na última década. A emergência e consolidação de novos pólos de poder, tais como: a União Européia e seu avançado processo de integração, China, Índia e o ressurgimento da Rússia pós-soviética corroboram a percepção de um ordenamento internacional mais heterogêneo e plural (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003).

De acordo com Hurrell (2006), a percepção da ordem internacional brasileira, bem como dos demais países que estão agrupados no acrônimo BRICs (Rússia, Índia e China), está embasada na "transição de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo" (p.4). Assim, segundo o autor, esses países "interagem de maneira problemática com os complexos processos de liberalização política e econômica e – mais importante – contesta os limites e o caráter dessa liberalização." (idem).

No plano da segurança internacional, a reação do governo George Bush aos atentados de 11 de setembro de 2001 com sua 'guerra ao terror' reacendeu brevemente o debate da unipolaridade. A estratégia de ataques preventivos formulados na Doutrina Bush[20] não encontrou respaldo entre seus principais

[20] A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos. *Política externa*, vol. 12, n.2, 2003, p. 33-44.

aliados europeus e asiáticos, tendo inclusive sido rechaçada por outras potências. Para o governo Bush, havia a necessidade em se evitar que regimes que representassem algum tipo de ameaça aos interesses dos Estados Unidos e das nações democráticas fossem atacados. O alvo dessa estratégia volta-se contra os países do “eixo do mal”, entre os quais Irã, Iraque, Coréia do Norte e demais regimes abertamente contrários às políticas de Washington.

A Doutrina Bush tinha como estratégia maior reafirmar a hegemonia dos Estados Unidos no mundo e impedir a ascensão de possíveis potências que desafiassem a sua liderança. Essa Doutrina transformava os demais Estados-nação em aliados ou inimigos na cruzada ao terrorismo e fez do Iraque sua primeira vítima. A invasão do Iraque em 2003, sem o aval do Conselho de Segurança (ONU), somada à do Afeganistão, canalizou os esforços da política externa de Washington para a agenda da segurança, em detrimento da cooperação internacional, do desenvolvimento, do meio ambiente, entre outros.

A guerra dos Estados Unidos contra o Iraque não contou com o pronto apoio mesmo entre seus aliados históricos, como a União Européia e o Canadá, além de enfrentar resistências diante da estratégia belicosa utilizada. Na América do Sul, Washington obteve apenas o apoio solitário da Colômbia, seu parceiro militar na região. Esse unilateralismo do governo Bush representou grande desafio para o novo governo brasileiro, e parecia que no binômio conflito/cooperação nas relações com os Estados Unidos o primeiro deles seria mais acentuado.

A transição do poder nos Estados Unidos, com o início da presidência de Barack Obama em 2009, deu-se sob a égide da crise econômica. Iniciada em setembro de 2008, após sucessivas falências nos setores financeiro e imobiliário, a crise corroeu ainda mais a economia estadunidense e se

disseminou mundo afora. Quando G. Bush deixou o governo, a agenda da política externa legada ao novo presidente estava sob a égide das guerras e o sentimento antiamericano havia crescido ao redor do mundo. Obama assumiu a presidência sob o desafio de refazer a liderança política e econômica de seu país.

3.2. Política externa assertiva e autonomia afirmativa

As relações do Brasil com os Estados Unidos no governo Lula da Silva mantiveram-se dentro dos moldes da noção de "divergência limitada" e, como demonstra o histórico das relações bilaterais ao longo do século XX, continuam ocupando lugar crucial na política externa brasileira (LIMA e HIRST, 2006). Para um presidente eleito por um partido situado à esquerda no espectro ideológico e crítico histórico da atuação internacional dos Estados Unidos, a atuação do Brasil de Lula da Silva foi a de estabelecer relações *maduras* com a hiperpotência. As relações com os Estados Unidos, segundo Guimarães (2006), orientaram-se por uma visão da realidade internacional calcada na defesa dos interesses nacionais e na recusa das hegemonias de todos os tipos, sem com isso adotar uma postura anti-Estado Unidos. Para o autor:

> As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser o de que o governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana. Não tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (p. 267-8).

De acordo com o secretário-geral do MRE (2003-2009), uma atuação internacional orientada por uma nova *estratégia diplomática* implicava em abandonar os pressupostos da diplomacia da credibilidade em prol de outra, referenciada na concepção da diplomacia desenvolvimentista. Dado que uma política externa com credibilidade internacional e uma política externa independente não são excludentes.

A vertente da credibilidade orienta-se pela visão liberal das relações internacionais [...] globalização. Assim, na avaliação de Guimarães, a estratégia liberal dos "países periféricos cooperativos":

> Considera que o sistema internacional é formado por Estados iguais, de poder semelhante, que tendem a cooperar entre si para o bem-estar da humanidade e a paz. [...] o ideal para a inserção política do Brasil no mundo é cooperar com todos os Estados, se antecipar nos processo de paz e desarmamento, não desafiar as grandes potências [...] não procurar exercer qualquer protagonismo em razão da *escassez de poder* do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional. (2006, p. 55-6).

Ao contrário da concepção liberal das relações internacionais, a percepção da vertente autonomista, com raízes no nacional-desenvolvimentismo, inscrito na formação diplomática do País desde meados do século XX e retomado em anos mais recentes, realça os aspectos da hierarquia internacional e a acirrada competição na ordem internacional contemporânea.

A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. Nela, os resultados da liberalização comercial são vistos com reticência e a adesão aos regimes internacionais é encarada de modo crítico. No horizonte, essa vertente vislumbra influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos ou coalizões com Estados-nação de perfil aproximado ao seu (Lima, 2005).

Na avaliação do diplomata E8, não houve mudanças essenciais na Política Externa Brasileira (PEB) em relação ao governo Cardoso.

> Não tem mudança. A mudança tem a ver com a personalidade do Lula. Ele virou uma celebridade internacional, ele tem uma facilidade de diálogo. O fato de a PEB ser comandada pelo Lula já é um fator de distinção. A outra coisa é que eu acho que ele aprofunda, de certa maneira, decisões que vinham de antes. Por exemplo, a Casa virou Unasul. Lula também criou novidades: Brics, Líbano etc. Outra coisa que o Lula faz com muito mais ênfase que o FH é a política africana, por exemplo. Existem várias maneiras de exprimir essa coisa que vem lá do Rio Branco. Uma das coisas que o Lula fez foi ter uma atividade diplomática muito forte e muito variada geograficamente. Mas ele se concentra muito na áfrica. Essa política africana vem desde o Rio, mas ele expandiu, abriu não sei quantos postos na áfrica. Ele aproveitou certas aberturas que o projeto africano ofereceu. O mesmo caso do CSNU. A atitude dele foi muito mais combativa do que a do FH. Tem coisas que não mudam. (entrevista ao autor, 2010).

No governo Lula da Silva, o Brasil valorizou mais enfaticamente a formação de coalizões no eixo "Sul-Sul" como meio de diminuir as assimetrias de poder presentes nas relações internacionais contemporâneas. Com as parcerias estratégicas ou laços mais estreitos com Índia, África do Sul, China e Rússia, o País ganhou mais evidência no cenário internacional. Na *era dos gigantes* o estreitamento das relações Sul-Sul figura como uma das possibilidades de reduzir assimetrias das "estruturas hegemônicas de poder" e torna-se um exercício criativo para um País do porte do Brasil na construção de alternativas.[21] As estruturas de poder não são estáticas nem fechadas em si mesmo. Por essa razão, é preciso localizar e aproveitar as "brechas no meio internacional para relacionamentos construtivos e autônomos em relação à

[21] As parcerias que o Brasil faz não são excludentes, e por isso o País tem diálogo estreito não apenas com a América Latina e com os países em desenvolvimento, ou ainda com os chamados "emergentes". Temos uma relação densa também com os países desenvolvidos e considero que essa é a linha correta a seguir. [...] Assim, temos contribuído para começar a desenhar uma nova ordem mundial, sem a pretensão de liderar ninguém ou de recorrer a rótulos como o de líder, que pessoalmente não me agradam e geram incompreensões. Nosso interesse é o de contribuir para buscar soluções. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos jornais Politiken (Dinamarca) e Dagbladet (Noruega).Copenhague, 17/12/2009.

agenda internacional que refletem as perspectivas de Washington" (ALMEIDA FILHO, 2009, p. 80).

Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi instituído pela Declaração de Brasília (junho de 2003), apenas três meses após a Guerra do Iraque, e abarca um extenso programa de cooperação. Na perspectiva da política externa brasileira, a instituição de coalizões do tipo IBAS contribui para uma ordem internacional multipolar. Os três integrantes partilham de algumas características em comum: situam-se na periferia do capitalismo ("países intermediários"), possuem economias dinâmicas e exercem papel de relevo em suas respectivas regiões. Mesmo não apresentando comportamento uniforme perante aos desafios no sistema internacional, esse mecanismo de associação em coalizão busca abrir novos espaços de atuação para os seus integrantes.

Como dispõe a Declaração de Brasília, ainda que a cooperação abarque uma ampla agenda com tempos variados, a razão de ser do IBAS está ancorada em alguns objetivos palpáveis, entre os quais as negociações da Rodada Doha, a cooperação nas áreas científica e tecnológica. Embora atuem de modo concertado na reforma do Conselho de Segurança da ONU, os membros do IBAS trabalham para conquistar o status de membros-permanentes. Porém, no campo da segurança eles encontram mais divergências que convergências.

A crítica à política Sul-Sul do governo Lula da Silva se refere a um suposto distanciamento dos parceiros tradicionais do Norte, ou seja, Estados Unidos e Europa. O governo, de posse dos números do comércio internacional, defende que as parcerias Sul-Sul não se dão em detrimento dos fortes laços com as economias centrais, mesmo com a perda relativa em termos percentuais observada nos últimos anos, quando a corrente de comércio com os Estados

Unidos decaiu de cerca de 24% em 2002 para próximo de 15% em 2009. Com a União Européia a oscilação no período foi bem menor. Ainda que a justificativa maior para as alianças com países do Sul seja política, os dados da corrente de comércio não são desprezíveis, considerando a diversificação que eles representam para as exportações do País.

Do ponto de vista político, a iniciativa da diplomacia brasileira em direção também aos países do Sul é criticada como sendo um retorno à política 'terceiro mundista', quando nos idos dos anos sessenta e setenta o Brasil e demais nações do Terceiro Mundo agarravam-se a posições principistas na defesa de outra ordem econômica internacional.

A novidade, de acordo Lima e Hirst (2009), é que as atuais coalizões diferem dos arranjos de cooperação perseguidos pelos países periféricos nos anos 1960 e 1970. Entre os diferenciais da coalizão IBAS estão "a defesa de instituições e de valores democráticos", ausentes ou relativizados naquelas propostas. Essa defesa de instituições democráticas constitui "o fundamento político central" da iniciativa (p. 12). Outra importante articulação criada no âmbito da política Sul-Sul foi a articulação do Grupo dos 20 (G-20).

3.3. Multilateralismo e agenda comercial afirmativa

O G20 reafirmou a opção da diplomacia brasileira em concentrar seus esforços na OMC, em função da possibilidade de conseguir no plano multilateral regras menos desfavoráveis do que aquelas negociadas na ALCA ou no processo Mercosul-União Européia. Assim, o governo Lula da Silva adotou como estratégia de política comercial a vinculação entre essas três grandes

negociações. Concretamente, o Brasil evitou seguir nas negociações com os Estados Unidos e a União Européia sem antes ter concluído as negociações na OMC. Diante da falta de consenso apresentada na Rodada Doha e com as negociações emperradas, a pressão por acordos plurilaterais e bilaterais aumentaram. A orientação do Brasil na diplomacia comercial foi, de acordo com Amorim, "movidos pela busca de vantagens concretas e cientes de nosso status de país em desenvolvimento, que precisa preservar espaços para políticas sociais, tecnológicas, industriais" (AMORIM, 2003).

Desde a sua formação na reunião ministerial de Cancun (2003), sob a articulação e liderança do Brasil, o G-20, iniciativa de geometria variável, tem sido um importante instrumento de pressão na Rodada Doha para pleitear a eliminação dos subsídios agrícolas que distorcem o comércio internacional do setor. A subvenção pelos governos dos países ricos aos seus produtores rurais, nem sempre competitivos, impõe pesadas perdas para as nações do Sul. Ele recupera também o tema do desenvolvimento nas relações internacionais. A lógica das coalizões do tipo G-20 é aproveitar o espaço político proporcionado pelas instituições internacionais, no caso a OMC, pelos países mais fracos formarem coalizões a fim de moldar normas que atendam seus interesses (HURRELL, 2006).

No sistema multilateral de segurança de 'candidato não insistente' no governo Cardoso, o Brasil explicitou sua pretensão na disputa por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) na política externa do governo Lula da Silva. Eleito como um dos objetivos estratégicos, o engajamento do Brasil na campanha para se juntar ao seleto grupo de nações que detêm o oligopólio do poder decisório no CS é polêmico. A justificativa apresentada pelo presidente Lula da Silva é a de que o pleito brasileiro trará mais legitimidade às

decisões tomadas pelo CS. O Conselho tal como se encontra sem a presença de membros permanente do Sul é visto pelos pretendentes do Sul como elitista e uma instância de reserva de poder de um seleto grupo de potências. Mesmo sem ter o consenso dos países com poder de veto para reformar o CS, os países intermediários como Brasil, Índia e África do Sul seguem apostando na agenda da reforma do sistema ONU.

Para a diplomacia brasileira, somente uma ONU reformada com sua adequação à nova realidade geopolítica mundial será capaz de reverter seu desprestígio atual e torná-la mais eficaz nas relações internacionais do século XXI. Desde a guerra do Iraque, em março de 2003, aumentou o sentimento de inoperância do CS perante a opinião pública mundial. O resultado é que a entidade está debilitada do ponto de vista político e presa ao momento geopolítico de sua criação:

> A ONU tem a cara de uma geopolítica de 1948. A política mudou muito. Em 2010, a cara do mundo é outra. Como é que se explica uma ONU sem a Índia, sem o Japão, sem Alemanha, sem África do Sul, sem Brasil, sem Nigéria? É preciso, então, recompor a formatação das Nações Unidas para que ela seja mais representativa e que o Conselho de Segurança seja forte para [que], quando tomar decisão, possa ser executada. A ONU, debilitada, não ajuda em nada (LULA DA SILVA). [22]

A estratégia brasileira para integrar o Conselho de Segurança inclui: o revigoramento da política para a África (detentora de um quarto dos votos na Assembléia Geral da ONU), a participação do Brasil na missão de paz criada para o Haiti em 2004, o reconhecimento da China como economia de mercado e a parceria estratégica com a França no campo da defesa, entre outras iniciativas. A ambição da diplomacia do governo Lula da Silva é proporcional à

[22] Entrevista do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à agência espanhola EFE, 26. 11. 2009. Disponivel em: www.mre.gov.br Acesso em: 12.01.2010.

polêmica provocada por essas iniciativas e sua repercussão em determinados setores no plano doméstico.

O reconhecimento da China como economia de mercado causou polêmica no meio empresarial do País, tendo à frente a FIESP, e ocupou as páginas dos principais jornais e revistas de circulação nacional. O Ministro Amorim, inclusive, participou de audiência pública conjunta das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado a fim de esclarecer a posição brasileira sobre o Acordo de Comércio e Investimento entre Brasil e China firmado em 2004.

As práticas de comércio e o peso econômico da China no cenário internacional por si só já chamariam atenção para o perigo de um acordo desequilibrado. Negando que o Brasil possa vir a sofrer mais concorrência dos produtos chineses e a ficar descoberto de salvaguardas, o Itamaraty ressalta que se trata de um acordo mais político que jurídico. Poucas semanas após a assinatura do acordo, o ministro Amorim tentou desfazer os pontos de discórdia gerados pela iniciativa da diplomacia:

> É um reconhecimento de natureza política, faz parte de um memorando de entendimento, que é um documento político, não jurídico. Isso não significa que não o queiramos cumprir. É evidente que queremos cumpri-lo [...] Com relação especificamente à economia de mercado, além do fato de ser um compromisso de natureza política, que presume uma aplicação equilibrada. [...]o Brasil não fez nenhuma renúncia jurídica a nenhum de seus direitos e obrigações. [...]naturalmente, se houver um problema grave num setor afetado, encontraremos um meio de proteger esse setor, de uma maneira ou de outra.[23]

No campo da segurança, o discurso diplomático brasileiro esforça-se para não vincular a participação do País na Minustah (Missão das Nações Unidas para estabilizar o Haiti) como parte da estratégia para obter apoio ao pleito do

[23] (Audiência do Ministro das Relações Exteriores em Sessão Conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados realizada em 02/12/2004. Disponvel em www.mre.gov.br . Acesso em: 22/07/2005.

Brasil no CS. O motivo para a presença de tropas brasileiras no Haiti seria de caráter humanitário. A manutenção de 1.260 soldados das forças armadas no país caribenho, a um custo aproximado de mais de US$ 700 milhões desde 2004, seria a contribuição de um país do Sul para novos arranjos de segurança coletiva.

Essa linha de raciocínio é sustentada por Seitenfus (2007), enviado especial do Ministério das Relações Exteriores e atual representante do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos ao país caribenho. De acordo com o autor, o governo brasileiro agiu certo ao aceitar o chamado do Conselho de Segurança:

> O Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti. Fazendo-o não perseguiu, além de incentivar a solução negociada através do sistema multilateral, nenhum interesse estritamente nacional. Ou seja, lá estamos para servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos. (SEITENFUS, 2007, p. 14).

De acordo com Seitenfus, a ação brasileira inscreve-se em uma nova modalidade diplomática, a solidária. O socorro do Brasil a um país detentor do pior índice de desenvolvimento humano do continente americano, dependente de ajuda humanitária constante, marcado desde meados do século XX por seguidas ditaduras sanguinárias e classificado como um *quase Estado* se explica na chave da solidariedade. É o gesto de uma nação do Sul assumindo novas responsabilidades na cena internacional.

Por outro lado, a presença das tropas brasileiras no Haiti é encarada com reticência por parte da opinião pública, intelectuais e parlamentares. Segundo eles, essa iniciativa seria uma forma de intervenção na soberania do país

caribenho e estaria subordinada aos interesses geopolíticos brasileiros que transcendem a dimensão humanitária. De acordo com Diniz (2005),

> A decisão brasileira de participar e liderar a MINUSTAH [...]rompe com um entendimento tradicional da diplomacia brasileira — que resistia a operações de imposição da paz — em prol do impacto positivo que se espera que a atuação no Haiti tenha: em primeiro lugar, no que se refere a um objetivo precípuo da atual política externa brasileira, que é o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; e, em segundo lugar, para a liderança brasileira na América Latina, com seus eventuais impactos em negociações comerciais de grande porte em que o Brasil está envolvido [...] Essa decisão abalaria a imagem principista, juridicista, da diplomacia brasileira, e portanto vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente, pelo menos em alguns círculos políticos. (p.107).[24]

Até o momento, observa-se que o objetivo maior da participação brasileira não foi bem sucedido, dado que a questão da reforma do CS tem sido adiada sucessivamente pelas potências com poder de veto.

> E nós vínhamos entre outras coisas resolvendo alguns contenciosos evidentemente toda aproximação com a Argentina nos últimos anos que se iniciou com o Mercosul e muitos importante, mas sobretudo nos fizemos uma avaliação de que num mundo em transição como é esse que nos estamos vivendo nesses últimos anos a presença do Brasil internacionalmente ela seria muito mais forte se nos pudéssemos estarmos juntos com a América Latina, com a América do Sul, geral, portanto pra nos interessaria muito mais uma presença da América do Sul no mundo do que uma presença e entre outras coisas nos fazíamos uma avaliação sobre o potencial da América do Sul.(Garcia, 2009).

Principal obstáculo na América do Sul à pretensão brasileira, Buenos Aires argumenta que caso o Brasil obtenha o assento permanente com poder de veto no CS, isso romperia com o "frágil equilíbrio geo-estratégico sul-americano" (SEITENFUS, 2007, p. 12). A posição argentina na reforma do CS está em consonância com a proposta inicial que previa a inclusão de cinco novos membros permanentes. Além de Japão e Alemanha, seriam abertas mais três vagas nesse grupo e distribuídas entre América Latina, África e Ásia. A

[24]DINIZ, Eugenio. O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, Washington D.C., v. 5, n. 1, 2005.

diplomacia brasileira tem feito esforços para ocupar a vaga destinada à América Latina, mas encontra forte oposição da Argentina, defensora da proposta de rotatividade feita pela ONU. Para a diplomacia argentina, a busca de Brasília por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas é um pleito "elitista e pouco democrático", nas palavras do ex-chanceler Rafael Bielsa.

A fim de contornar a resistência argentina, o Brasil constituiu em 2004 um grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha (G-4). Entre as propostas apresentadas pelo Grupo está a de que os novos membros não teriam poder de veto por 15 anos, na tentativa de fazer com que a reforma avance. Porém essa estratégia teve na China um de seus obstáculos, pois o país não aprova o ingresso do Japão no CS e os Estados Unidos retiraram o apoio à Alemanha. Como registra Schirm (2007), essa ampliação não representa em si uma democratização do CS e sim uma liberalização. Os membros permanentes possuem antes um privilégio e não um direito de veto. Privilégio esse pleiteado pelo Brasil e pelos demais países que lutam por um assento permanente no CS.

3.4. As negociações hemisféricas e a busca de alternativas

As mudanças da nova diplomacia também se fizeram sentir nas duras negociações para a provável formação da ALCA. Certamente a negociação mais difícil da diplomacia brasileira, a ALCA, era lida na chave da ameaça à soberania do País pelos formuladores da política externa (BATISTA JR, 2005) e foi um grande teste para a diplomacia do governo Lula da Silva (VELASCO e CRUZ, 2003). A diplomacia do governo Lula da Silva adotou uma postura mais ofensiva

nas negociações e o ano de 2005 previsto para a ALCA entrar em vigor, acabou sendo o da frustração de todo o processo.

A nova estratégia da política externa brasileira não trazia em si o entusiasmo pela formação da ALCA, o que não implicou pura e simplesmente o abandono das negociações. Somada as dificuldades do governo norte-americano em relação aos subsídios agrícolas e o redirecionamento de sua política externa para a questão da segurança e a luta contra o terrorismo. Esse "desinteresse" por parte dos Estados Unidos associado a resistência brasileira acabou por contribuir decisivamente pela inviabilização das negociações. (GONÇALVES, 2008).

A posição brasileira passou a reforçar em seus discursos e propostas o fato de que o "livre comércio" representado pela ALCA ia além das regras negociadas na OMC, e esse escopo amplo da iniciativa representava uma das principais dificuldades para se chegar a um acordo final. Cobrindo nove grandes áreas, a ALCA implicava na capacidade reguladora em temas chaves para o desenvolvimento brasileiro como política industrial, de concorrência e propriedade intelectual, entre outras. Os prazos era outro complicador para o novo governo.

Recém empossado, o governo Lula da Silva tinha poucos meses para apresentar suas ofertas para cada uma das áreas implicadas no processo negociador. Em meio a troca da equipe à frente das negociações e diante de um contexto negociador complexo e de um calendário que, segundo Amorim, deixava escassa margem para uma eventual correção de rumos, o Itamaraty reorientou a estratégia brasileira. O projeto tal como se encontrava, embutia uma concepção de livre comércio abrangente, abarcando aspectos normativos que incidiam sobre a capacidade reguladora dos países (AMORIM, 2003a).

A avaliação da nova política externa do processo negociador era a de que tal como vinha sendo trabalhada ela não interessava ao Brasil. No entanto, a aversão do governo Lula da Silva à ALCA e sua avaliação de que se tratava de um projeto hegemônico dos Estados Unidos que poderia representar uma anexação da região à economia deles não levou a um abandono das negociações. Pelo contrário, a estratégia brasileira que desagradou tanto Washington como os seus aliados chaves (Canadá, México e Chile) beneficiou-se da perda de importância do tema na gestão Bush e do novo cenário político da América Latina.

O coração da nova proposta do Brasil, que viria a ser apelidada de *Alca light,* exprimia o formato desejado pelo País, que era uma negociação em três trilhos, conforme sintetizado pelo Ministro das Relações Exteriores, essa concepção visa:

> Transformar a ALCA num exercício concentrado na eliminação de entraves ao comércio de bens e serviços (trilho 1), dentro de um marco regulatório simplificado aplicável aos 34 países (trilho 2), escoimado de questões sensíveis para diferentes participantes (no caso do MERCOSUL, propriedade intelectual, investimentos, regras para serviços, compras governamentais), em resposta à exclusão de temas de nosso interesse pelos EUA. Esses temas seriam tratados na Organização Mundial do Comércio (OMC), segundo os mandatos da Rodada de Doha (trilho 3). (AMORIM, 2003b).

Em meio ao clima de impasse nas negociações da VIII Reunião Ministerial da ALCA em Miami (2003), os países acordaram novas bases para as negociações deixando de lado a proposta de uma ALCA “abrangente”. Tido como ambicioso e inviável em sua versão original pelo Brasil, o novo formato reivindicado pelos negociadores brasileiros acabou contemplado na declaração final da Reunião. Em seu sétimo parágrafo, ela registra:

> Levando em conta e reconhecendo os mandatos existentes, os Ministros entendem que os países podem assumir diferentes níveis de compromissos. Procuraremos desenvolver um conjunto comum e equilibrado de direitos e obrigações,

> aplicáveis a todos os países. Além disso, as negociações devem permitir que os países que assim o decidam, no âmbito da ALCA, acordem obrigações e benefícios adicionais. Uma das possíveis linhas de ação seria a de que esses países realizem negociações plurilaterais no âmbito da ALCA, definindo as obrigações nas respectivas áreas individuais[25].

Politicamente, a proposta de uma ALCA *light* ou "ALCA possível" consistia em reduzir o escopo do projeto original e torná-lo menos ambicioso, a fim de não comprometer a margem de autonomia das partes contratantes. Os diferentes níveis de compromissos significavam que pelo novo formato de negociação, as partes estavam livres para, a partir de um acordo mínimo, adicionar novos itens em si, conforme a necessidade das partes contratantes[26].

A iniciativa dos Estados Unidos em oferecer ofertas distintas de acesso a mercado para os demais integrantes do processo negociador, reservou aos países do Mercosul a mais modesta delas. Para reduzir este problema da heterogeneidade de interesses, e ao mesmo tempo enfraquecer coalizões, os Estados Unidos propuseram listas de ofertas dirigidas a grupos de países. Desta forma, a ALCA funcionaria, na prática, como guarda-chuva institucional para coleções de acordos preparados sob medida para grupos específicos de países. (GONÇALVES, 2008, p. 23).

Na avaliação de E8:

> Na reunião em BH sobre a ALCA foram discutidas todas as posições. Então o Brasil disse: a gente negocia desde que vocês nos abram o mercado agrícola, desde que todos os processos sejam estruturadas em *single undertaking.* Mas nunca houve entusiasmo pela ALCA com aquela proposta original. Depois acabou se enterrando a ALCA, porque era um projeto espalhafato. Não queríamos a ALCA como os americanos estavam propondo naquele momento. A oferta deles era muito limitada. O desfecho da ALCA era um desfecho

[25] Disponível em http://www.ftaa-alca.org/ministerials/miami/Miami_p.asp Acesso em: 12/12/2003.

[26] Diante da possibilidade de um impasse nas negociações da ALCA, BANDEIRA (2004) destaca que o novo formato da ALCA surgiu de um entendimento prévio entre o Brasil e os Estados Unidos: "nem os Estados Unidos insistiram nos itens rejeitados pelo Brasil, tais como compras governamentais, serviços etc., nem o Brasil exigiria como contrapartida, que fosse discutida a questão dos subsídios agrícolas e a lei *antidumping* que os Estados Unidos não queriam." (p. 339-340).

> previsível. Depois de certo ponto eles mesmos perceberam que eles queriam conceder algo que eles não iam conceder. E eles foram se desinteressando. (Entrevista ao autor, 2010).

O fracasso da Cúpula de Miami praticamente enterrou as negociações da ALCA e representou uma vitória das nações que a todo custo resistiam a sua conclusão tal como vinha sendo negociada. Na Cúpula de Mar del Plata (2005) ela seria finalmente rejeitada pela Venezuela, Brasil e demais países do Mercosul, e assim aos poucos saiu da agenda principal do País.

> Ela não foi assinada porque não atendia o interesse nacional. Não tem nada de ideologia quando muito pode ser o molho do file, mas o file era esse. Não correspondia ao interesse nacional e pelo contrario, seria extremamente prejudicial para o interesse nacional. Em segundo lugar nos também a intenção de transferir algumas das questões que poderiam interessar na ALCA para a Rodada de Doha. Conseguimos avançar muito e depois tivemos a frustração dela. Parece-me de certa maneira o lugar onde nos temos mais possibilidades de acumular força porque na negociação com a America. É importante dizer que o Mercosul ali se comportou bonito e em realidade quem derrubou a ALCA foi a articulação do Brasil com a Argentina e o acordo que o Uruguai e Paraguai tiveram e a Venezuela meio que, o Chávez acha que as mobilizações que houve em Mar del Plata derrubaram a ALCA. Mas ali foi muito mais correr pro abraço, porque o gol já tinha sido feito lá atrás, o gol foi feito na sala de reuniões foi o momento muito importante do ponto de vista de um afiançamento das relações da argentina com o Brasil. Não interessava para o País. (Entrevista ao autor, 2009).

Sem desistir do seu projeto estratégico de integrar as economias da região a partir de seus interesses econômicos, políticos e comerciais, os Estados Unidos voltaram-se para a elaboração de acordos bilaterais com o Chile (2003), Peru (2005), Colômbia (2006) e CAFTA-R (2006)[27].

As negociações comerciais do Brasil com o acordo Mercosul-União Européia não teve até então um destino muito diferente do processo da ALCA. No plano geopolítico, a associação com o bloco europeu é encarada por alguns setores como uma alternativa à hegemonia dos Estados Unidos no continente. De acordo com Guimarães (2006) a parceria entre essas duas regiões é

[27] *Central América United States Free Trade Agreement.*

fundamental no desenvolvimento de um sistema mundial multipolar, indo muito além da agenda comercial. O reconhecimento do Brasil pela União Européia, em 2007, como parceiro estratégico situa-se no conjunto mais amplo de interesses das duas regiões na política internacional.

No plano econômico e comercial, as dificuldades para se construir um acordo equilibrado entre as partes provocou o adiamento ano após ano do fechamento desse acordo, desde a assinatura do acordo-quadro firmado em dezembro de 1995. Para Batista Jr., um eventual acordo do Mercosul com o bloco europeu apresentaria, do ponto de vista econômico, "os mesmos problemas que a ALCA", dado que "as duas negociações têm estruturas semelhantes" (2005, p.133).

Desde que fora relançada em 1999 na Cimeira do Rio de Janeiro, a criação de uma área de livre comércio entre Mercosul-União Européia é composta por três eixos: o comercial, o de cooperação econômica e o diálogo político. Em 2004, os negociadores europeus fizeram suas ofertas unilateralmente, dentro do "típico perfil do comércio Norte-Sul": no caso brasileiro, seriam realizadas concessões pouco significativas para produtos primários, enquanto a importação seria predominante de produtos manufaturados e de bens de capital. (IPEA, 2004). A pouca disposição política dos europeus em ampliar a abertura aos produtos agrícolas para as nações do Mercosul se escuda nas regras severas de sua Política Agrícola Comum (PAC).

O engajamento brasileiro na crise venezuelana na virada de 2002 para 2003 pode ser entendido como exemplo desse novo estilo diplomático, além de representar maior atuação política no seu entorno geopolítico com a proposta

brasileira de criação do grupo de países amigos da Venezuela.[28] Enviado pelo presidente à Caracas, M. Aurélio Garcia relata como foi constituído o grupo de amigos:

> Nós patrocinamos a idéia do grupo de amigos. A idéia do grupo de amigos não tinha na sua forma a adesão plena do Chávez. Foi uma idéia que lançamos em Quito durante a posse do Gutierrez. O Chávez não gostou muito da composição do grupo de amigos e queria outra. Veio às pressas ao Brasil para discutir e terminou dizendo: 'não estou de acordo, mas confio em vocês'. Graças a esse grupo de amigos conseguimos estabelecer um calendário para uma solução política da crise que remetia ao referendo revogatório. Foi aceito pelas partes, porque ambas estavam confiantes que ganhariam o referendo. O Chávez ganhou e, portanto, criou um quadro de estabilidade na Venezuela muito grande (Entrevista ao autor, 2009).

3.5. O Brasil e a nova geopolítica sul-americana

Na esteira da retração das políticas neoliberais verificada no início do século XXI, a ascensão de governos de centro-esquerda em quase todos os países da América do Sul alterou a paisagem geopolítica da região. Ainda que esses novos governos tenham grandes diferenças entre si e não possam ser classificados sob uma mesma orientação de esquerda, eles possuem traços em comum, sendo o principal deles o discurso contrário ao neoliberalismo e os fortes apelos em favor da justiça social e da participação política. Na política externa, eles reivindicam mais autonomia política para seus países perante os Estados Unidos e "defendem um projeto político e econômico sul-americanista" (FIORI, 2007, p. 99).

Com a renovação das lideranças políticas sul-americanas e a rejeição da ALCA esperava-se uma nova dinâmica na lógica dos processos de integração. Afastada a ameaça da estratégia dos Estados Unidos, uma nova oportunidade

[28] Oposição e Chávez elogiam criação de grupo. *Folha de S. Paulo*, 17.01.2003. O Grupo foi composto, além do Brasil, por Estados Unidos, México, Espanha, Chile e Portugal.

se abria para a revisão, ampliação e o aprofundamento do tão sonhado e suado projeto integracionista regional. Apesar da proximidade de identidades ideológicas essa expectativa não se consumou como o esperado. A nova fase da integração regional vive uma "situação paradoxal" (GARCIA, 2008) e a liderança brasileira deparou-se com novos desafios no processo de integração no subsistema sul-americano. A razão maior desse paradoxo está no fato de que apesar dos governos de esquerdas se mostrarem mais inclinados a apoiar o regionalismo, isso não tem sido suficiente para fazer avançar a integração na região.

Para E8, o contexto político se diferencia entre os governos Cardoso e Lula da Silva, mas em sua opinião havia um interesse comum em levar adiante o Mercosul:

> As condições mudaram no governo Lula. Ele teve que enfrentar desafios diferentes dos desafios do FH. Em primeiro lugar foi que havia mais uniformidade em relação aos sistemas políticos dos países sul americanos no tempo do FH. O Chávez tinha sido eleito, mas estava longe de ser a liderança bolivariana que é, não tinha o Evo Morales, o Rafael Correa. Outro ponto é que a presença das empresas brasileiras no exterior foi objeto de conflito, mas foi também objeto de aplauso. No governo FH não estava tão avançado como no governo Lula. O FH tomou decisões antecipatórias ao governo lula, uma delas foi convencer a Petrobras a comprar petróleo da Venezuela, porque não comprava. Havia um interesse em caracterizar a nossa política como sul americana. O FH tinha uma relação próxima com o Menem, queria levar adiante o Mercosul. (Entrevista ao autor, 2010).

O embaixador Lampreia corrobora E8 ao afirmar que se trata de duas realidades distintas:

> Esse é o tipo da liderança, digamos, uma liderança mais consensual, benigna que o Brasil possa exercer. Eu entendo até que o presidente Lula exerça isso, assim como o presidente Cardoso exerceu. Hoje ele exerce isso de certo modo, mas tem uma circunstância mais complicada. A realidade da America do sul hoje é muito mais complicada do que era nos anos 1990. Não tinha esses movimentos todos refundadores (Entrevista ao autor, 2009).

A nova orientação regionalista do governo Lula da Silva funda-se em uma concepção de integração regional diferente da que predominou desde o fim dos anos 1980, com ênfase maior na dimensão comercial. Ao operacionalizar um conceito mais amplo de integração no qual a dimensão política, juntamente com a base econômica e comercial, é a razão de ser da formação de um espaço sul-americano integrado, a noção de regionalismo aberto revelou-se insuficiente.

O Mercosul ao abandonar sua concepção original de projeto estratégico em favor da dimensão comercial, sob inspiração do regionalismo aberto, reduziu seu escopo como iniciativa inédita dentre as tentativas de integração na América Latina.

> Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise. (AMORIM, 2003c).

A vitória de Néstor Kirchner (2003-2007) deu novo fôlego ao tema da integração regional, em especial ao discurso pró-Mercosul. De acordo com Russell y Tokatlian (2003), o governo Kirchner inaugura o "paradigma da participação responsável" e passa a ver no Brasil um parceiro estratégico e não somente um "sócio" econômico". Na declaração de Buenos Aires, Argentina e Brasil prometeram intensificar a cooperação, fortalecer os processos democráticos e de integração, aperfeiçoar as instituições do Mercosul, gerar desenvolvimento sustentável e lutar contra a pobreza.

A nova estratégia de integração posta em prática pela diplomacia brasileira teve no resgate da parceria estratégica com Buenos Aires um de seus pilares. A defesa de um Mercosul guiado por princípios desenvolvimentistas encontrou consenso entre dois sócios maiores do processo de integração no

Cone Sul. A empreitada integracionista de Brasília-Buenos Aires, desgastada pelas divergências no modelo de integração e por freqüentes atritos comerciais, foram acentuadas pela situação de penúria do quadro político, econômico e social argentino desde a crise dezembro de 2001. Refazer o Mercosul e utilizá-lo como plataforma para estendê-lo a toda a região tem sido o principal esforço do governo brasileiro.

O conceito de integração que está na base da CASA é o da integração multidimensional, para além do *regionalismo aberto* proposto pela Cepal no começo dos anos 1990. Por regionalismo aberto entende-se a liberalização comercial ampla, visto como uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral. Tal regionalismo é complementar ao regime de comércio promovido pela OMC (FUENTES, 2004).

A gestão Kirchner redirecionou a política externa argentina mais para a América Latina, abandonando os preceitos do paradigma da "aquiescência pragmática" do período Menem simbolizado pelas "relaciones carnales" com os Estados Unidos. A crise econômica argentina deixou pouca margem para incrementar o processo de integração no curto prazo por parte da diplomacia de Buenos Aires. A perda de competitividade da economia do país redundou em novas medidas unilaterais contra as exportações brasileiras, ferindo ainda mais a combalida Tarifa Externa Comum (TEC).

Em nome da preservação da parceria estratégica com Buenos Aires o governo brasileiro aceitou novas exigências argentinas no plano comercial, entre as quais, a adoção da Cláusula de Adaptação Competitiva gerando novas reclamações e descontentamento do empresariado brasileiro. No caso do Mercosul, sequer a união aduaneira está completa, o que acarreta o adiamento do fortalecimento do acordo regional. O Itamaraty ressalta que é preciso encarar

as dificuldades políticas e econômicas dos países vizinhos sob a ótica da não indiferença e do princípio da solidariedade.

Para Almeida (2007), as freqüentes concessões do Itamaraty em nome da parceria estratégica não se justificam:

> As autoridades econômicas brasileiras foram bem mais realistas na condução da agenda bilateral e na dos negócios com a Argentina do que seus colegas diplomatas, mais dispostos a praticar aquilo que foi chamado de 'diplomacia da generosidade', ou seja, alguma leniência com as restrições comerciais unilaterais e uma predisposição de princípio a acomodar certas perdas imediatas – como a exportação de algumas linhas de manufaturados – para garantir as boas relações no médio e no longo prazo (ALMEIDA, 2007, p. 6).

A recuperação macroeconômica argentina foi uma das principais realizações do governo Kirchner e teve no tratamento imposto aos credores privados internacionais um de seus momentos mais difíceis: desvalorizou em 75% do montante total e abriu novas negociações com o FMI e demais credores. Ao final de 2004 o problema da dívida externa argentina estava mais equacionado e os dados macroeconômicos apresentaram melhoras importantes. O mais destacado deles, sem dúvida, foi o crescimento do PIB, que nos três anos seguintes ficou em torno de 8%, como resultado da reativação da capacidade produtiva ociosa gerada pela crise econômica (Batista Jr. 2005).

O espaço inédito que a América do Sul ocupa na agenda da diplomacia do governo Lula da Silva se refletiu também na área burocrática destinada a cuidar dos assuntos na região. No Ministério das Relações Exteriores, a divisão encarregada pela região ganhou uma Secretaria Geral para América do Sul (SGAS), que passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe, sob a coordenação do Embaixador Ênio Cordeiro, que a comandou até o segundo semestre de 2009,

quando fora nomeado embaixador em Buenos Aires.

Segundo João Luiz, a SGAS foi criado para atender às demandas da diplomacia brasileira na relação com os países da região.

> Essa subsecretaria da América do Sul foi criada, logo no início da gestão Celso Amorim, para atender as necessidades da política com os nossos vizinhos. É uma subsecretaria completamente diferente das outras subsecretarias políticas, no sentido que ela engloba tudo. Nas outras subsecretarias, enfim, as áreas políticas, mais ou menos, coordenam política cultural, a política em cooperação econômica, cooperação técnica. Já na subsecretaria da América do Sul, o nosso envolvimento é muito maior e de certa forma empurramos as outras áreas para que façam e implementem, que nos ajudem a implementar as determinações da política. (Entrevista ao autor, 2009).

A criação da SGAS é um forte indicativo do grau de importância que a região adquiriu na última década. No início dos anos 1990, todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único Departamento, o das Américas. A dimensão política e estratégica concedida a América do Sul e a necessidade de uma Subsecretaria dotada de capacidade para articular as ações da política externa na região, em um nível mais elevado, é ressalta por Danese:

> A SGAS é uma resposta que você dá a uma necessidade que você dá de interlocução de um certo nível. Antes você tinha um departamento de America que ao abarcar tudo, dispersava. Naquela época respondia bem as necessidades. Mas hoje em dia a ênfase na agenda sul-americana é muito densa. A secretaria pode interagir com autoridades de alto nível de outros países. Permite que você tenha certa agilidade no tratamento da agenda. Sem dúvida todas as iniciativas foram mostrando e servindo para um papel didático interno. As políticas não são coisas vazias, desarticuladas. Elas se articulam através de coisas concretas, inclusive no organograma da instituição que cuida da política. Fazer curso para diplomata sul americano, é importante para eles se darem conta com quem eles estão falando. Eles se darem conta de perceberem que houve toda uma mudança qualitativa no interlocutor e no dialogo com esse interlocutor (Entrevista ao autor, 2009).

A condução das delicadas relações com a Argentina e a aceitação de medidas protecionistas não eliminaram os atritos entre Brasília e Buenos Aires acerca dos rumos da integração sul-americana. O processo de adesão da

Venezuela como membro pleno no Mercosul gerou desacordo entre os dois países. Ainda que com críticas veladas, e sem apresentar obstáculos, o governo Kirchner defendeu um ritmo menos veloz na entrada de novos membros, sem prejuízo das excelentes relações políticas, econômicas e financeiras que a Argentina possui com Caracas.

A ênfase política do governo Lula da Silva para a região reavivou o debate da liderança regional latente na agenda externa do País:

> Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 2003, p. 77 – in PEB- IPRI).

Negada reiteradamente pela diplomacia do País, a liderança brasileira enfrenta resistências na região, sobretudo da Argentina e da Venezuela. A política do governo Hugo Chávez de subvenções econômicas à Argentina (através da compra de bônus da dívida), ao Equador e à Bolívia representa um desafio ao exercício de liderança por parte do Brasil (Lima, 2007).

Para Garcia, a relação do presidente Lula e Chávez, apesar de algumas divergências, é de confiança e isso tem ajudado na ação conjunta dos dois países. As ações da política externa de Chávez não preocupam a diplomacia brasileira. O assessor da presidência, avalia que:

> O relacionamento pessoal do Lula com o Chávez é muito bom. Eu acho que passa uma corrente de confiança, mesmo quando ambos têm divergências como teve em vários episódios. Mas esse bom relacionamento nos permitiu atuar em vários outros momentos de tensão. Tensões na Colômbia, negociações discretas que foram feitas nesse período e que eu acho que vai criando um cabedal de confiança muito grande, muito forte. Acho que é isso. Agora são governos muito diferentes até porque são países muito diferentes (Entrevista ao autor, 2009).

Já Danese considera que independente da boa relação com a Venezuela, o Brasil é a principal força econômica da região e muitos países dependem dela.

> A Venezuela representa para o Brasil um desafio que é muito saudável, o de reafirmar para nós mesmos e para os outros aquilo que nós somos. A Venezuela quer fazer do jeito que ela faz, nós fazemos da nossa maneira. Então é um pouco essa a idéia de que nós damos o exemplo, damos a inspiração e a força que nós podemos dar. Você não pode negar a força que a economia brasileira tem para esses países. O que seria a Argentina e o Paraguai sem a economia brasileira? Países que têm um grau de relação muito intensa com o Brasil. (Entrevista ao autor, 2009).

A ampliação da influência brasileira na América do Sul passa pela criação de novas instituições coletivas e intenciona neutralizar ou reduzir a margem de manobra dos Estados Unidos, bem como impedir a emergência de outras potências regionais, como Argentina e Venezuela, "inserindo-as em instituições coletivas nas quais o Brasil tem papel protagonista." (GRATIUS, p.5)

Danese foi o único dos entrevistados discorreu na entrevista sobre a mudança da percepção da liderança no discurso da diplomacia brasileira e de maneira positiva. Enquanto os demais diplomatas reiteraram enfaticamente que liderança não é um vocabulário bem quisto pela diplomacia. A melhora na economia, a estabilização da moeda e a possibilidade planejamento fornecem ao País elementos essências para refazer a sua imagem internacional:

> Na medida em que você vai conseguindo organizar sua economia, atacando as questões sociais, você investe em desenvolvimento cientifico e tecnológico. Investe e melhora o seu auto-conceito você vai passando a sentir uma pouco mais a vontade para dar os passos seguintes. Começar a ocupar o espaço que ocupa. Há uma mudança no discurso e na própria percepção da diplomacia em relação ao tema da liderança. É indiscutível. Mas é porque houve uma mudança na situação do País. Uma mudança que também não começou no governo Lula nem no do Fernando Henrique. A cada momento você vai vendo o Brasil fazendo alguma coisa que teve conseqüência depois. Uma política de Estado. A Petrobras, depois a CSN, depois a indústria automobilística, criou a Embrapa, depois a Embraer, uma serie de coisas que vão ao longo do tempo que foram dando ao País esse peso (Entrevista, 2009).

Como maior economia, o Brasil detém metade do PIB, a maior população, território, capacidade tecnológica e científica e razoáveis recursos para investimentos (vide o processo de internacionalização de suas empresas e os aportes do BNDES), a construção desse novo espaço ampliado depende muito da ação externa do País. O peso do Brasil expresso pela posse de significativos indicadores para a realidade regional o obriga a exercer uma liderança com generosidade (Guimarães, 2006).

Seja qual for a liderança de que se queira falar, o diplomata João Luiz Pereira, do Departamento de América do Sul I, diferente de Danese se mostra mais reticente com a possibilidade de o tema ser tratado com naturalidade nomeio diplomático. O diplomata sugere na entrevista que no passado recente, a exaltação do peso regional por parte de potências extra-regionais, pode ter sido uma maneira de contribuir para acirrar os ânimos dos vizinhos para com o Brasil:

> No Itamaraty em geral, a palavra liderança dá uma certa urticária. Durante 20 anos, o Itamaraty teve que se livrar de uma amaldiçoada frase que dizia que: "Onde fosse o Brasil iria a América Latina". Isso, enfim, não sei se foi de propósito ou se foi bobagem e na medida em que os anos passam, eu me convenço de que foi de propósito. Então, a palavra liderança tem que ser muito matizada, muito adjetivada. A gente sempre tem que ter presente uma frase que o presidente Lula usa muito: "Não adianta a gente ter uma bela casa no meio de uma favela". Se a gente quer a nossa propriedade valorizada, temos de ajudar a valorizar o bairro. Nós somos, sem contar a Rússia e a China, o país com mais vizinhos, dez vizinhos, não é fácil, uma fronteira completamente diferente. E é diferente, porque os vizinhos são diferentes. Então se você chegar com aquele velho discurso de liderança, a gente vai quebrar a cara. Por quê? Por que o Chile pode aceitar a liderança brasileira, mas a Argentina vai arrastar os pés. O Paraguai que sempre fez um jogo de vai vem entre Brasil e Argentina não vai querer ouvir falar de liderança. (Entrevista ao autor, 2009).

A cautela se justifica pelo histórico de desconfiança de seus vizinhos quanto às possíveis pretensões *imperialistas* do gigante brasileiro. O papel articulador desempenhado pelo País em situações de crise e instabilidade institucional não poderia ser sacrificado em nome de uma liderança que empurra

alguns de seus vizinhos a estreitar seus laços para fora do Mercosul e da região.

Nesse sentido, Danese defende que o Brasil utilize o seu potencial de poder para exercer uma liderança em favor do conjunto da região. Daí decorre que "liderança não é algo que você reivindica. Você exerce ou não exerce". Proclamar a liderança sem ter os meios materiais de exercê-la é que gera desconfianças. Novamente, a estabilidade econômica, a recuperação da capacidade de planejar e adoção de políticas capazes de enfrentar as graves questões sociais brasileiras são ressaltas por Danese para reforça a idéia de que aos poucos um novo discurso da liderança ganha espaço na diplomacia:

> Durante um longo período a diplomacia brasileira foi muito cuidadosa em evitar qualquer alusão, qualquer interpretação, qualquer veleidade de liderança achando que isso causaria reações muito negativas e isso seria contrário aos interesses do País. Eu acho que cada vez mais essa questão da liderança tem sido vista sob um prisma que é o prisma que eu adoto na analise do livro, de que a liderança não é algo que você reivindica. Você exerce ou não exerce. Você não gera um projeto de liderança se você não tiver algum tipo de poder. Poder da força, do exemplo, do convencimento, poder da militância. Há várias formas de você ter poder e exercê-lo. Eu acho que pouco a pouco, à medida que o próprio País foi crescendo. O problema todo da liderança era afetado nas etapas anteriores, é que você evitava falar em liderança na medida em que você tinha uma consciência muito aguda das suas próprias deficiências. Dava uma impressão de falso voluntarismo você falar em liderança quando você tinha consciência tão aguda dos seus problemas. (Entrevista, 2009).

A negociação de um acordo de investimento do Uruguai com os Estados Unidos e as relações deste no campo da segurança com o Paraguai trouxeram apreensão à diplomacia brasileira. As ofertas dos Estados Unidos aos dois sócios menores do Mercosul desafiaram o Brasil a assegurar aos sócios menores novas condições e possibilidades na integração regional. Para Garcia,

> Agora nós reconhecemos também que a região tem problemas e esses problemas inclusive não só dificultam a integração, mas eles criam dificuldades para a própria ação da PEB. A integração econômica ela não pode, evidentemente ela tem um capitulo comercial, mas ela não pode se resumir a integração comercial, até porque em alguns casos a integração comercial ela tem um efeito negativo sobre a questão das assimetrias

> como o Brasil tem uma economia complexa, muito diversificada (Entrevista ao autor, 2009).

De acordo com Lima e Coutinho (2007) “no plano estatal, a legitimidade de uma liderança cooperativa brasileira depende do grau de generosidade que o Brasil, como país mais forte, está disposto a demonstrar.” (p. 136). A maneira de lidar com as assimetrias no processo de integração seria um dos indicadores dessa generosidade e meio de reafirmar os propósitos de uma concepção de integração para além dos preceitos do regionalismo aberto.

No rol de políticas encampadas pelo governo Lula da Silva com o fim de mitigar as assimetrias políticas e estruturais no Mercosul, ainda que insuficientes, estão a eliminação da cobrança dupla da TEC e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005 (Decisão CMC N° 45/04). Seu orçamento de US$ 100 milhões anuais será composto da seguinte forma: Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Na apresentação de projetos, o Paraguai terá 48% dos recursos e o Uruguai 32%. Brasil e Argentina ficam com 10% cada. As propostas brasileiras para atender as reivindicações dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, e mitigar as assimetrias, foram rejeitadas pela Argentina. Até o momento, o FOCEM é o principal mecanismo institucionalizado voltado para auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul.

No período de 2006 a 2010, o FOCEM está voltado para a realização de obras de infra-estrutura, sobretudo, transporte, telecomunicações e energia nas economias menores, a fim de estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e de facilitar o acesso aos principais mercados do acordo tanto ao Paraguai como ao Uruguai (Anexo 1).

Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo não é

suficiente para lidar com as grandes assimetrias entre os sócios do Mercosul. Para o governo brasileiro, o FOCEM é um começo e seu alcance é limitado:

> Nem o Brasil nem a Argentina são a Alemanha ou a França e o FOCEM não são os fundos estruturais [da União Européia] eles ajudarão topicamente, mesmo a gente dobrando eles ainda vão ficar muito aquém das demandas. Eu acho que quando nós terminarmos com a dupla tarifa externa vai sobrar talvez o dobro que o FOCEM tem hoje em dia, e então haverá uma melhora importante, porém nós temos que pensar em outras coisas. E outras coisas são Banco do Sul, e evidentemente privilegiar os países mais desfavorecidos (GARCIA, entrevista ao autor, 2009)

Para Garcia, não é plausível, por exemplo, ter a União Européia como referência, uma vez que as assimetrias foram equacionadas pelos fundos generosos ao longo de décadas. No projeto europeu, desde o início houve iniciativas para mitigar as assimetrias, sobretudo no tocante às políticas de competitividade e ao financiamento dos Estados-partes às suas empresas (Veiga, 2007). No caso do Mercosul, são fortes as disparidades regionais internas e as limitações orçamentárias, o que faz do FOCEM um mecanismo importante para as pequenas economias do acordo.

Segundo Sanguinetti (2006), diferente da União Européia, no Mercosul "las asimetrías en los niveles de desarrollo entre países no fueron tratadas com programas de ayuda explícitos sino a través de mayor fexibilidad o excepciones respecto e los compromissos de integración" (p. 76).

Lima (2007), identifica em outra chave a possibilidade de recuperar a vitalidade do Mercosul. O governo Lula da Silva tem como desafio refazer a "coalizão que sustentou essa política na fase desenvolvimentista", e na medida do possível desenvolver uma política externa ativa solidária e efetiva no espaço sul-americano. Um espaço sul-americano integrado e no qual os países da região possam encontrar soluções coordenadas para seus conflitos é o horizonte vislumbrado pela liderança regional brasileira como a criação da Unasul.

Diante das dificuldades encontradas no âmbito do Mercosul, principalmente em função dos conflitos comerciais com a Argentina, o Brasil abriu lugar para a América do Sul (OLIVEIRA, ONUKI e VEIGA, 2006).

3.6. A Unasul e a política de integração multidimensional

A criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) abriu um novo capítulo na longa história da integração regional. Proposta pelo Brasil, ela tem como objetivo maior estabelecer um espaço sul-americano integrado político e economicamente unindo os 12 países da América do Sul (SCHMIED, 2007). Formalizada pela Declaração de Cuzco (Peru), durante a III reunião de presidentes da América do Sul, ela está ancorada na zona de livre comércio criada pelo acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, mais Chile, Suriname e Guiana em 2004.

No plano internacional, a CASA visa fortalecer a identidade própria da América do Sul a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais".[29]

Os requisitos de uma integração do tipo multidimensional vão além dos aspectos comerciais da integração. Isso porque essa modalidade de integração agrega também as dimensões produtiva, energética e física e configura-se como uma integração regional após a crise do neoliberalismo na região (LIMA e COUTINHO, 2008). Se apenas a vontade política não é suficiente para que um

[29] Declaração de Cuzco, 08/12/2004, Disponível em http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-decusco/declaracao-de-cusco. Acesso 12/01/2005.

projeto de integração prospere, como bem demonstram a maioria das tentativas postas em prática na região, também apenas a dimensão comercial não define o êxito do processo.

Para João Solano Cunha, apesar de o Brasil ser a liderança natural na região, ela não é um objetivo da política externa brasileira. E contrário aos que afirmam ser a Unasul uma instituição concebida como espaço pelo qual o Brasil exercita sua liderança na América do Sul

> Quanto ao Brasil exercer liderança na região, trata-se de algo natural, pelo peso de sua economia, a população, o território etc. (Veja os dados PIB, população e território do Brasil na América do Sul; você descobrirá, por exemplo, que em nosso continente o português é língua majoritária). Mas não é um objetivo político declarado e, muito menos, isto se daria por meio da UNASUL. O objetivo é mesmo integrar e promover a concertação política, em benefício de todos e da região em si. Mas é natural que os vizinhos hispânicos sempre coloquem um certo "pé atrás". Veja bem, nas Américas todos já tinham seus projetos regionais de integração (NAFTA, SICA, CARICOM) antes de surgir a UNASUL (Entrevista ao autor, 2009).

No quadro mais amplo da integração sul-americana, Garcia avalia:

> Acho que a caracterização de uma preocupação com liderança é ruim. É muito ruim porque ela, por mais que você fale soft Power coisas desse tipo isso sempre. O Brasil em primeiro lugar tem que ter uma consciência aguda dos problemas internos que ele tem e da necessidade de resolve-los. Os problemas da nossa PEB fazem parte da nossa política interna também. São problemas que nos temos de resolver para melhor resolvermos nossos problemas políticos internos. Evidentemente eu não vou dizer a ninguém o que cada pais deve fazer. Quais são as opções. Nós ampliamos o escopo de nossa política externa. (Entrevista ao autor, 2009).

Pelo Tratado Constitutivo firmado em 2008 na capital brasileira, a Unasul tem como objetivo central “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político [...], com vistas a eliminar a desigualdade econômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e da independência dos Estados.”

A fim de evitar a sobreposição dos processos de integração, a CASA se valerá da institucionalidade existente, racionalizando os custos da nova entidade e, assim, afastando o receio de desperdícios materiais, financeiros e políticos (SEITENFUS, 2005).

> Eu acho que é uma colocação equivocada em vários sentidos. Primeiro porque ela cria alergias e resistências não só na argentina, mas em muitos outros países na América do Sul que não gostam da explicitação desse conceito. Veja que o próprio presidente Lula no começo falava muito nisso, depois praticamente parou de falar. Embora a Unasul seja um projeto de uma liderança brasileira, ela não é mais vocalizada, apresentada assim. Eu acho que isso é uma coisa muito importante, porque a liderança brasileira é uma liderança inventarial, uma liderança de tamanho, de PIB, de peso, de população, comércio, cada vez mais de vigor econômico, mas não é uma liderança no sentido de que o Brasil queira ou mesmo possa se envolver num aspecto fundamental que é a solução de controvérsias entre vizinhos. (Lampreia, 2009).

E8, além de questionar o conceito de liderança, considera inoportuna a sua proclamação e afirma que Fernando Henrique utilizava 'organizar' e não liderar.

> O que é liderança? A gente vai liderar porque todo mundo vai seguir as idéias, porque vai liderar e controlar as economias dos vizinhos? Porque criamos as principais instituições da América Latina? É uma coisa que a gente não proclama. O Fernando Henrique não falava em liderança, a gente falava em organizar um espaço sul americano, o que é natural, porque nós somos um país maior. Será que liderança é pelo fato de a gente entrar nas disputas e procurar atenuar os conflitos? (Entrevista, 2010).

A Unasul é uma iniciativa pensada do ponto de vista geopolítico e representa uma inovação por se tratar de um exercício de autonomia da região frente ao histórico da presença institucional e política dos Estados Unidos. Para o presidente Lula da Silva, a Unasul é uma tentativa de a própria região encontrar o entendimento para seus problemas.

> Na América do Sul nós ficamos muito tempo subordinados aos Estados Unidos e à Europa. A doutrina na América do Sul, muitas vezes, era ter o Brasil como um império, o Brasil era o adversário. Então, restabelecer essa política de confiança entre nós [...] Nós já criamos o Banco da Unasul. [...] há um tempo de maturação da confiança entre os governos [...] é preciso ter

> muita paciência política, muita disposição de conversar [...] O que não pode é a gente repetir os erros do século XX, em que todos os governantes da América Latina achavam que tinham que ficar ligados aos Estados Unidos, que era a salvação. E não é. É um trabalho duro.[30]

Um dos objetivos da política externa do governo Lula da Silva é dotar a região de institucionalidade e assegurar a democracia. Neste caso, a Unasul desponta como um novo mecanismo para a efetivação do espaço sul-americano. No geral, as entrevistas com os diplomatas e os formuladores da atual política externa do País afastam qualquer veleidade de liderança por parte do Brasil. Por outro lado, as crescentes dificuldades do Brasil em conseguir o apoio dos vizinhos a sua liderança, bem como os custos que resultam dela parecem dar razão a cautela expressada nas entrevistas.

Quadro 4: Encontros de Cúpulas, Reuniões e principais decisões da Unasul.

I Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estados da América do Sul (2000)	Declaração de Brasília (Brasil).	IIRSA.
II Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estados da América do Sul.(2002).	Declaração de Guaiaquil (Equador).	
III Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estados da América do Sul (2004).	Declaração de Cusco (Peru) institui a CASA.	Secretaria Geral sediada em Quito (Equador).
I Reunião de Chefes de Estado e de Chanceleres da CASA (Brasil, 2005).	Tratado da Casa. Programa de Ação e a Declaração presidencial e agenda prioritária.	Banco do Sul sediado em Caracas (Venezuela)
II Reunião de Chefes de Estado e de Chanceleres da CASA (Bolívia, 2006).	Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana.	Parlamento em Cochabamba (Bolíva)
I Reunião de Energia Sul-Americana (abril 2007) adota o nome de Unasul (Ilha Margarita, (Venezuela).	Adota-se o nome de Unasul. Criação do Conselho Energético Sul-Americano.	
III Reunião de Chefes de Estado e de Chanceleres da CASA (Brasília), maio de 2008	Adoção do Tratado Constitutivo.	
Cúpula Extraordinária da Unasul (Bahia, Brasil).fev.2009		Criação dos Conselho de Saúde Sul-Americano e o do de Defesa Sul-Americano

Elaboração própria.

[30] Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à agência espanhola EFE 26. 11. 2009.

A criação da Unasul e o projeto de criação do Conselho de Defesa da América do Sul, sem a participação dos Estados Unidos, tampouco do México [são] *iniciativas políticas e econômicas* [que] *representam uma revolução das relações continentais e enfrentam a oposição dentro e fora do próprio continente, dos países e forças políticas favoráveis à manutenção da América do Sul no espaço hegemônico e no 'território econômico supranacional' dos Estados Unidos. [...]. De qualquer maneira, a longa 'adolescência assistida' da América do Sul acabou.*

José L. Fiori, 2008.

4. Integração regional e liderança: impasses e desafios

Na primeira década do século XXI, o cenário geopolítico sul-americano registrou um conjunto de novas tensões nos campos econômico, energético e da segurança que incidiram sobre o processo de integração na América do Sul, desafiando a liderança regional brasileira. A nacionalização do setor de gás e petróleo na Bolívia; os questionamentos do governo paraguaio sobre o Tratado de Itaipu; as reiteradas desavenças diplomáticas entre Bogotá e Caracas; e a crescente internacionalização do conflito colombiano são acontecimentos que operam como forças centrífugas no subsistema sul-americano favorecendo a sua fragmentação.

A primeira vista, o cenário assim descrito parece encurralar o projeto de integração regional almejado pelo governo Lula da Silva. No entanto, na percepção da diplomacia brasileira, essas tensões geopolíticas representam adversidades e não obstáculos intransponíveis rumo a uma América do Sul integrada. De acordo com Amorim (2004), essa percepção "fundamentada em uma aguda consciência da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos" (p. 42).

Na interpretação de Cervo (2008), no trato com os vizinhos, o governo Lula da Silva orientou-se pelo paradigma da cordialidade oficial. Para o autor, as raízes da cordialidade como padrão de conduta da diplomacia encontram-se nas gestões do visconde do Rio Branco, no século XIX, e do seu filho, o barão do Rio Branco, no século XX. Nas relações com os vizinhos, eles aplicaram a amizade e os negócios como instrumentos na manutenção da paz. Assim, conforme Cervo, o paradigma da cordialidade converteu-se em "sólido pressuposto mental da política regional do Brasil" tendo germinado "por trás da

idéia de América do Sul." (CERVO, 2008, p. 202).

Cordialidade essa que não é sinônimo de ingenuidade ou falta de clareza na defesa dos interesses nacionais e é parte do acumulado histórico da diplomacia brasileira. Ao contrário, ela se orienta pela busca do interesse nacional pela precaução em evitar a rota de colisão:

> A cordialidade oficial aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade. A quebra não é aconselhável, por tal razão o governo Lula recusou-se a abrir conflito com seus colegas da Argentina e Bolívia, Néstor Kirchner e Evo Morales, quando interesses do comércio exterior e dos investimentos brasileiros foram afetados (CERVO, 2008, p. 30).

O reconhecimento das assimetrias existentes entre o Brasil e os seus vizinhos seria uma das razões que justificaria a manutenção dessa conduta cordial no presente. Para Womack (2007), uma relação do tipo assimétrica normal possibilita uma melhor gestão das disparidades e a solução de crises em prol do bem mutuo. Nela, o lado menor tem reconhecida sua autonomia pelo ator mais poderoso e ao mesmo tempo o lado maior tem suas capacidades respeitadas pelo lado menor.

À luz do paradigma da cordialidade formulado por Cervo (2008) e da teoria da assimetria proposta por Womack (2007), é que serão analisados neste capítulo os pressupostos e as ações adotadas pela diplomacia do governo Lula da Silva frente à algumas dessas adversidades vividas pelo processo de integração regional em curso na América do Sul.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira parte discute-se a nacionalização do gás e o petróleo na Bolívia, a reação do governo brasileiro e os possíveis danos à estratégia da política externa do Brasil para a

região; na segunda, as relações entre Brasil e Paraguai após as reivindicações de revisão do Tratado de Itaipu feitas pelo governo de Fernando Lugo e, por último, discute-se desafios para a construção do espaço sul-americano.

4.1. A nacionalização boliviana: cordialidade ou revés?

A nacionalização dos recursos energéticos na Bolívia decretada pelo presidente Evo Morales debilitou a estratégia de integração energética regional desenhada pelo Brasil e prejudicou "o projeto desenvolvimentista da América do Sul do governo Lula" (CERVO, 2008, p. 218). No entanto, imediatamente a diplomacia brasileira procurou minimizar os efeitos políticos da decisão de Morales sobre as relações bilaterais ao circunscrevê-la no âmbito da política doméstica boliviana. A opção de Morales por uma saída nacional-desenvolvimentista, contrariando a tendência de uma integração mais abrangente defendida pelo Brasil.

Na concepção dos novos dirigentes bolivianos, o controle direto do Estado sobre a propriedade, a produção e industrialização do gás era necessário "para dar rumo à economia de uma nação condenada até hoje a ser rica em recursos naturais e pobre no usufruto coletivo desses recursos" (LINERA, 2006, p. 203). No dia primeiro de maio de 2006, o presidente Morales nacionalizou todo o setor e assegurou a soberania do país sobre seus recursos energéticos.

Os termos e as condições nas quais o Estado recuperou o controle de sobre todos os recursos naturais do território boliviano estão detalhados no Decreto Supremo nº. 28701. Com a edição das novas regras, os contratos de todas as empresas multinacionais petrolíferas foram redisciplinados, sendo a

Petrobrás a mais atingida delas. Diferente das nacionalizações impostas em 1936 contra a norte-americana Standard Oil e, em 1969 contra a francesa Gulf Oil, a de 2006 deu-se no regime democrático e com o argumento de que os novos recursos iriam para combater à pobreza e à miséria em que vive mais 60% dos cidadãos bolivianos.

De acordo com Marco Aurélio Garcia, assessor de política externa da presidência da República, a iniciativa do governo Morales não apanhou o Brasil de surpresa, uma vez que a evolução do cenário político boliviano, em especial na temática do gás, era acompanhada com toda atenção pelo governo brasileiro. Garcia atribui a uma parcela da imprensa nacional um alarde desnecessário na cobertura do tema:

> O problema da Bolívia foi muito menor do que a imprensa noticiou. Uma parte da imprensa que é muito dócil em relação à União Européia e aos Estados Unidos põe-se soberanista ao extremo em relação aos países pequenos como Paraguai, Bolívia, Equador, entre outros. Nós tínhamos isso muito claro. Eu posso dizer porque acompanhei *pari passu* a evolução boliviana nesses últimos anos. Eu estive lá no dia da queda do presidente Goni, estive muitas vezes durante as crises mais agudas do governo. Muitas vezes fui a pedido dele, com o consentimento do governo brasileiro. Eu estive no período das eleições, vitória e pós-eleição de Morales. Desde a queda do governo Goni, o tema da nacionalização do gás era um tema colocado. Ele foi objeto de um referendum muito radical na sua formulação e que obteve por parte da população uma resposta arrasadora [...]. A grande maioria da população votou pela nacionalização do gás [...], de tal maneira que não tínhamos a menor dúvida de que o gás seria nacionalizado e que eles teriam um estatuto dos hidrocarbonetos idênticos ao que temos aqui no Brasil. Nada mais nada menos do que fizemos aqui há mais tempo (Entrevista ao autor, 2009).

Ainda de acordo com Garcia, as razões da decisão de Morales eram perfeitamente compreensíveis e legítimas no entender do governo Lula da Silva. Para ele, o incômodo no anúncio da nacionalização boliviano teria sido o espetáculo armado pelas autoridades bolivianas. Tratava-se do direito boliviano de assumir a soberania sobre suas riquezas naturais. O raciocínio de Garcia faz alusão à luta do povo brasileiro nos anos 1950 pela defesa do petróleo, também

um símbolo da autonomia e reafirmação do interesse nacional. No horizonte sócio-político da Bolívia de Morales, a recuperação da posse dos recursos energéticos do país operava como instrumento de coesão social e sinalizava a superação da condição de economia dependente de um só produto (GARCIA, 2010, p. 164). A decisão de Morales, portanto não estava restrita ao âmbito econômico e comercial: a nova política energética era também a reafirmação da autonomia do país.

A decisão de Morales estava em sintonia com a opinião pública, dado que no referendo realizado em 18 de julho de 2004 o povo boliviano decidiu pela volta do setor energético ao controle estatal. Das cinco perguntas do referendo, a de número 2 - "Você concorda que o Estado boliviano deve ter direitos sobre os hidrocarbonetos após a sua extração?"-, obteve resposta positiva de 92,2% dos votantes.[31] Ainda que polêmica, a nacionalização representou o desejo dos cidadãos bolivianos na consulta de 2004. Ao cumprir uma bandeira de campanha, Morales ampliou seu apoio junto a expressivas parcelas do eleitorado e encerrou as manifestações nas ruas das principais cidades bolivianas em prol da soberania sobre os recursos naturais. No plano internacional, trouxe incertezas quanto à estabilidade política do país e as garantias dos investidores estrangeiros no setor.

A Petrobrás tinha uma posição de destaque entre as empresa multinacionais do setor. Antes da nacionalização ela detinha 18% do PIB

[31] Conforme a Corte Nacional Eleitoral, as outras questões foram: 1. Você concorda que a atual lei de hidrocarbonetos deve ser alterada? (sim, 86,7%); 3**.** Você concorda que a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) deveria ser restabelecida para controlar a produção de hidrocarbonetos? (sim, 87,2%); 4**.** Você concorda que o gás boliviano deveria ser usado para reconquistar acesso útil e soberano ao Oceano Pacífico? (55%); 5. Você concorda que o gás boliviano deveria ser exportado e que as multinacionais deveriam pagar 50% sobre os lucros esperados pelos direitos de exploração do gás boliviano. E que o governo deveria investir estes recursos em saúde, educação e infra-estrutura? (62%). Disponível em: www.cne.org.bo/.

boliviano, 24% da arrecadação dos impostos, 95% da capacidade de refino e massivos investimentos diretos realizados desde 1996 (CEPIK e CARRA, 2006, p.8). Por parte do governo brasileiro, o mais importante era assegurar a não interrupção no fornecimento do gás e isso de fato ocorreu. Quanto a petrolífera brasileira, ela teria sido indenizada após a expropriação dos seus ativos. Nas palavras de Garcia:

> As empresas foram indenizadas. A Petrobras foi indenizada. Eles tinham certas demandas em relação ao gás e elas foram parcialmente atendidas, mas ao mesmo tempo eles honraram os compromissos conosco sempre. Mesmo em determinado momento quando eles tinham a ilusão de que poderiam vender o gás mais caro para a Argentina, o presidente Morales foi muito taxativo: nosso compromisso primeiro é com o mercado interno, segundo com o Brasil e depois, se sobrar, com a Argentina. Então nós não tivemos nenhum problema. (Entrevista ao autor, 2009).

O discurso do governo brasileiro foi o de que uma vez que não houve interrupção no fornecimento do gás ao País e, de acordo com Garcia, e mesmo a contragosto do lado brasileiro, uma vez que não foram "negociações perfeitamente aceitáveis", elas preservaram a boa relação entre os dois países, como comprovam os investimentos realizados pela Petrobrás após a nova legislação da Bolívia para o setor (Entrevista ao autor, 2009). E os acontecimentos na Bolívia não influíram nos objetivos políticos e econômicos da política externa brasileira na região a ponto de sofrer mudanças significativas. No entanto, os novos investimentos da Petrobrás não foi uma generosidade do lado brasileiro, uma vez que não havia alternativas para suprir a demanda do gás no mercado brasileiro e a produção das novas reservas do País só estará disponível por volta de 2013 (HAGE, 2008).

No Itamaraty, a avaliação do episódio boliviano não destoa da linha de argumentação do assessor da Presidência da República, M. A. Garcia. Para o Diretor do Departamento da América do Sul I, diplomata João Luiz Pereira Pinto,

“a validade da posição boliviana não estava em questão”, mas “a forma como a nacionalização foi feita provocou um atrito no relacionamento, o que exigiu a participação direta do presidente Lula da Silva nas negociações.” (Entrevista ao autor, 2009).

Também para o embaixador Sérgio Danese, ex-assessor do ministro Luiz Felipe Lampreia e atual responsável pela Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE, a postura negociadora adotada pelo Brasil orientou-se pelas relações bilaterais no longo prazo. O histórico das relações entre os dois países, o momento político da região, a proposta de integração em curso e a busca da concertação política e social representada pela Comunidade Sul-Americana das Nações foram variáveis fundamentais nesse processo decisório. Autor do livro *A escola da liderança* (2009), em que analisa a política sul-americana do País, ele considera que o encaminhamento dado pelo governo Lula da Silva não foi de passividade e sim de uma “firmeza suave”:

> Após o episódio da Bolívia, eu não acho que o Brasil tenha abandonado a generosidade com os seus vizinhos. O Brasil adotou uma política externa que muita gente critica, mas nós aprendemos que o confronto tem um custo. Você pode até resolver o problema de curto prazo, mas você vai deixar uma marca e aquilo depois vai se voltar contra você. Adotou-se um estilo, mas eu não acho que os interesses brasileiros tenham sido particularmente prejudicados e algum tipo de firmeza acabou havendo. Uma firmeza suave (Entrevista ao autor, 2009).

Segundo Danese, essa ‘firmeza suave’ implicou em uma atuação parcimoniosa do Brasil, o parceiro mais forte na relação. Para ele, o acontecimento com a Bolívia era “caso de guerra”. Entre as opções estratégicas do Brasil, o uso da força não se apresentava como uma decisão inteligente. Porém, o custo de um estremecimento entre as nações seria elevado e o “Brasil demoraria muito tempo para reconstruir a relação” (Entrevista, 2009).

Argumento similar é apresentado pelo Diretor do Departamento de Mercosul do MRE, diplomata Bruno Bath. Para ele,

> Nós sempre evitamos tanto quanto possível o conflito e temos um especial cuidado de entender o contexto dos problemas. Quer dizer, no caso boliviano, havia todo um contexto da atuação do Evo Morales que a gente não deixou de levar em conta. Isso gerou, inclusive, desgaste interno e críticas. Lógico que em longo prazo foi correto o que nós fizemos. Em médio e curto prazo seria contraproducente para o Brasil ser agressivo, agir de forma intempestiva com os países menores e mais fracos. Eu acho que em médio e o longo prazo, a gente tomou a decisão certa, mas pagou um preço interno imediato. O que aconteceu com o Equador depois, para dar um exemplo, foi diferente, havia muito mais de personalismo na decisão do Rafael Corrêa do que a decisão de Evo Morales. (Entrevista ao autor, 2009).

Na decisão da diplomacia brasileira, de acordo com Bath, pesou e muito o fato de se tratar de um país "menor e mais fraco", dado que uma reação agressiva por parte do mais forte, o Brasil - na condição de poder regional em construção -, poderia despertar ainda mais a desconfiança dos vizinhos, bem como reduzir o potencial de uma liderança persuasiva (WOMACK, 2007, p. 27). Ao recorrer à tradição negociadora da solução pacífica de controvérsias, a política externa brasileira se preocupou com a manutenção das relações cooperativas com o país vizinho, sem descuidar das assimetrias existentes.

As assimetrias nas relações Brasil-Bolívia se aproximam do modelo de relação assimetria normal proposto por Womack (2007). Nela, a crise é um dos componentes, mas não é fundamental que as situações de crise não ameacem o conjunto das relações bilaterais. Assim, para Womack, a assimetria normal baseia-se no reconhecimento da autonomia do lado menor pelo ator mais poderoso e, ao mesmo tempo, no respeito do lado menor às capacidades do lado maior. Decorre daí que nem a autonomia nem o respeito são absolutos; ambos estão em uma relação de interdependência, na qual o pressuposto de que o menor será respeitoso e vice-versa. (2007, p. 23). Respeito, segundo o

autor, que não implica na dominação do menor, mas sim no fato das negociações terem como parâmetro as disparidades existentes na relação.

Na análise de uma relação de tipo assimétrica normal deve-se considerar a assimetria tal como percebida por cada um dos lados, uma vez que cada lado interpretará a relação conforme seu grau de exposição a ela. Isso não implica que o lado menor entenda melhor a relação de assimetria que o maior (Womack, 2007). Mais ainda, para Ventura (2003):

> Do mesmo modo que a negação da existência de uma crise enfraquece as tentativas de superá-la, refutar ou minimizar as assimetrias engendra um duplo risco: primeiramente, o de ocultar a necessidade de buscar soluções realistas de equiparação dos elementos díspares; e, em segundo lugar, o de impor, com aparente naturalidade, o modelo do mais forte ao mais fraco (p. XXVI).

Assim, o reconhecimento das assimetrias pelo lado brasileiro na discórdia do gás, contribui para uma melhor gestão da relação e com isso a possibilidade de se construir soluções mais realistas. Não que o Brasil estivesse alienado da realidade sócio-histórica de seu vizinho e as dificuldades de toda ordem em uma das nações mais pobres do continente. A cooperação proporcionada pelo governo brasileiro como a oferta de novas linhas de crédito, de apoio na agricultura, a construção de estradas entre outros, certamente contribuem para tornar mais estável o próprio relacionamento. Em sentido mais amplo esses mecanismos de cooperação, ainda que modestos, são “a melhor coisa para viabilizar a Bolívia como país” (Garcia, entrevista ao autor, 2009).

O interesse brasileiro pelo gás boliviano ressurge no contexto da integração sul-americana. Propostas e estudos para a utilização pelo Brasil desse recurso energético remontam ao final dos anos 1960 - época da renovação dos Acordos de Roboré - e a primeira metade dos 1970. Em meio a dúvidas sobre sua viabilidade econômica, as incertezas quanto ao volume das

reservas e a instabilidade política da Bolívia, o presidente Geisel decidiu por vetar o projeto. A situação de desinteresse pelo gás do vizinho se manteve até meados dos anos 1990.

Pelo Tratado de La Paz, de 1996, o governo Cardoso (1995-2002) acrescentou o gás da Bolívia à matriz energética do País. Esse tratado gerou uma interdependência assimétrica de tipo vulnerável entre os dois sócios, isto é, de dependência mútua (NYE, 2002). Uma vez que a Bolívia resolveu alterar as condições contratadas, o País não teve como suprir a demanda diária do gás boliviano no curto prazo. As novas descobertas, como assinalado anteriormente, só estarão disponíveis por volta de 2013. Para encurtar ao máximo o tempo de dependência do gás boliviano, a Petrobrás criou após a nacionalização do recurso na Bolívia o Plano de Antecipação da Oferta de Gás Natural (Plangás), para acelerar a oferta do produto no mercado brasileiro.

Pelo contrato firmado no governo Fernando Henrique Cardoso em 1999 entre a Petrobrás e a YPFB, o Brasil comprometeu-se comprar pelo prazo de 20 anos um volume máximo diário de 30 milhões de metros cúbicos. A infra-estrutura necessária para trazer o gás ao Brasil inclui a construção de um imenso gasoduto de 3.150 km de extensão e com investimentos da ordem de US$ 2 bilhões e capacidade máxima para transportar até 31 milhões de metros cúbicos. As preocupações com as tensões sociais e a instabilidade institucional na Bolívia reapareceram nas reações de alguns setores da sociedade brasileira à nacionalização do gás. Decisão essa, para alguns, feita “contra o Brasil”.

L. F. Lampreia, que estava a frente do Ministério das Relações Exteriores quando o Tratado fora assina com a Bolívia, considera que a decisão do governo brasileiro foi acertada. A lógica, no contexto geopolítico da América do Sul em

meados dos anos 1990, era favorável ao projeto, diante da crise energética do País naquele momento:

> Eu trabalhei no projeto da Bolívia desde 1972. Foi um projeto que no final dos anos 1990 parecia que tinha amadurecido e que faria todo o sentido, porque o Brasil não tinha gás. O gás era um combustível cada vez mais defensável, um combustível limpo, diversificado tanto para as termoelétricas quanto para a indústria e para as residências. E havia alta probabilidade de encontrar gás na Bolívia. Era um casamento natural dentro dessa lógica da integração sul-americana. Em retrospecto, pode-se dizer que foi uma opção errada, tudo bem, mas, de certo modo, talvez tenha sido errado considerar que a Bolívia tinha se estabilizado dentro daquele modelo do [Victor] Paz Estenssoro e do Sanchez de Lozada [...]. Isso não impede que a lógica do projeto em si, aliás, fosse uma lógica correta. (Entrevista ao autor, 2009).

A responsabilidade pela dependência do gás boliviano é anterior ao governo Lula da Silva, assinala o Ministro M. A. Garcia, para quem as críticas devem ser feitas às gestões passadas. Segundo ele, as negociações após a nacionalização de 2006 visaram, acima de tudo, a segurança energética brasileira.

> E importante dizer o seguinte: o problema não fomos nós que criamos. Quem colocou o Brasil na dependência do gás boliviano foram os governos anteriores e num período em que haviam fortes indícios de que a Bolívia era um país instável. Eu acho que hoje a Bolívia é muito mais estável do que há cinco, dez anos[...]. Parece-me evidente que se eles tiveram coragem naquele momento de fazer aqueles acordos, agora não venham nos criticar por termos tido a sensatez de não comprometer a segurança energética do Brasil.[...] Hoje em dia não somos reféns do gás boliviano, queremos continuar importando o gás deles. Hoje as relações com a Bolívia são muito boas. Nós estamos financiando uma série de projetos: agricultura, estradas e coisas desse tipo. Consideramos que é um governo que bem ou mal está lá há anos enfrentando dificuldades [...]. A grande verdade é que não era possível estabilidade em um país que vivia quase uma situação de apartheid. (Entrevista ao autor, 2009).

Certo é que a condução das negociações com o objetivo de garantir a segurança energética brasileira contrariou determinados setores da sociedade brasileira, sobretudo as posições vocalizadas na imprensa brasileira que recomendavam uma reação mais enérgica contra a expropriação dos ativos da

Petrobrás. No entanto, prevaleceu a tradição negociadora da diplomacia brasileira, com a solução pacífica de controvérsias, e a Petrobrás foi instruída a negociar nessa linha. Para o presidente Lula da Silva, o tratamento com os países de menor peso relativo nos sistema internacional e tão importante quanto os que possuem maior peso. No caso da Bolívia, o tratamento não pode ser diferente: "Se fossem os Estados Unidos, as pessoas falariam que a gente tem de negociar porque os Estados Unidos são importantes. A Bolívia também é importante, e é mais importante ainda porque eles são muito pobres, só têm o gás, é a única riqueza deles. A Bolívia também é importante".[32]

A luta pelo controle nacional do gás fora antecedida pela mobilização de boa parte da sociedade boliviana, que se pôs contrária à privatização dos recursos hídricos defendida pelo presidente Hugo Banzer (1997-2001). As tensões sociais aumentaram com a promulgação da Lei nº 2.029, chamada "Serviço de Água Potável e Esgoto", em outubro de 1999. A multinacional Bechtel (Estados Unidos), através da sua subsidiária *Aguas del Tunari* arrendou por 40 anos todo o sistema de abastecimento da cidade de Cochabamba.

Entre janeiro e abril de 2000, eclodiu a "guerra da água", quando intensas lutas sociais com batalhas nas ruas sacudiram Cochabamba e forçaram o governo federal a recuar. Anulada a concessão, a Bechtel se retirou do país. A derrota do governo abriu um novo ciclo das lutas sociais (GUIMARÃES; DOMINGUES; MANEIRO, 2009, p. 15).

A organização e resistência popular reunidas na Coordinadora para a Defesa da Água e da Vida, criada em 1999, contra a privatização da água, fortaleceram o movimento pela nacionalização dos recursos energéticos. O

[32] JORNAL ZERO HORA. Os dois anos de crise já passaram. Entrevista do presidente Lula da Silva. 26/10/2006.

motivo que gerou o estopim para a 'guerra do gás' foi a proposta defendida pelo então presidente Gonzalo Sanchez de Losada (2002-2003) de exportar gás para os Estados Unidos através do território do Chile, país rival. Uma nova onda de protestos coordenada pelos movimentos indígenas sitiou a capital por seis dias e a repressão do governo deixou 33 mortos e centenas de feridos. A rebelião indígena e popular levou à renúncia do presidente Sánchez de Losada, que partiu para os Estados Unidos e abriu caminho para a posse de Carlos Mesa. De pronto, o novo presidente encampou as propostas populares que pediam a realização de referendo sobre o controle estatal das reservas de gás e o pedido de reformar a Constituição do país. Como seu antecessor, Mesa também não chegaria ao fim do mandato. A crise institucional aprofundara-se e as questões domésticas e internacionais desencadeadas pelos conflitos da água e do gás seguiam em aberto até a eleição de Morales em 2005.

Diante deste cenário, o governo Morales e seu 'instrumento político', assim denominado Movimento ao Socialismo (MAS)[33], buscam readaptar as estruturas políticas, econômicas e jurídicas do país a fim de torná-las mais inclusivas. A nova constituição aprovada em referendo e promulgada em janeiro de 2009 traz esses anseios de democratização do Estado e da sociedade bolivianas. Entre as inovações da nova carta estão o caráter plurinacional do Estado e a possibilidade de revogação do mandato presidencial antes dos cinco anos (artigo 170), nos moldes de uma proposta liberal constitucional atenuada,

[33] "Esse 'instrumento político' denominado Movimento ao Socialismo (MAS), mais do que um partido, é uma coalizão flexível de múltiplos movimentos sócias indígenas e não-indígenas, rurais e urbanos, laborais, gremiais, camponeses que expandiram para o âmbito parlamentar as suas estruturas de mobilização. No final de 2005, o dirigente máximo do partido, o líder indígena Evo Morales, foi eleito presidente da Bolívia, e o MAS conquistou a maioria na Câmara de Deputados e quase a metade do senado, além de eleger dois dos governadores das províncias." (LINERA, 2006, p. 203)

dado que se tratou de uma adaptação e não substituição do modelo liberal (MOTA, 2009).

Do ponto de vista econômico e jurídico, a disputa entre a Petrobrás/governo brasileiro e a Bolívia se encerrou após a petrolífera brasileira aceitar a renegociação dos contratos nos termos e condições exigidas pelo governo Morales, ou seja, reajuste na tarifa do gás e a transferência dos ativos das refinarias da petrolífera brasileira mediante pagamento de indenização. Pelos novos acordos, a Petrobrás concordou em pagar ao menos US$ 100 milhões/anuais pelos chamados gases líquidos associados, conforme o Ato de Brasília assinado no Rio de Janeiro em dezembro de 2009.[34]

A ingerência do presidente Hugo Chávez na crise Brasil-Bolívia desagradou o governo brasileiro. No momento seguinte ao anúncio, Chavez declarou seu apoio incondicional à decisão de Evo Morales. A ajuda venezuelana se deu por meio da oferta de apoio técnico para que a Bolívia pudesse operar as refinarias nacionalizadas, uma vez que o país não dispunha de mão de obra qualificada em número suficiente para substituir a presença das empresas estrangeiras por completo e operar as refinarias.

A condução das negociações por parte do Brasil teria sido condizente com o discurso da política externa do governo Lula da Silva, uma vez que o presidente é defensor de uma integração profunda na América do Sul e crítico das assimetrias políticas e econômicas no comércio internacional. Por essa razão, busca o desenho de uma 'nova geografia comercial', além do reconhecimento das assimetrias que marcam as relações do Brasil com seus vizinhos. Ao não dramatizar o conflito o conflito com a Bolívia por conta da crise

[34] MAISONNAVE, Fábio. Petrobrás aceita pagar mais US$ 1,2 bi por gás da Bolívia. *Folha de S. Paulo*, 16/12/2009.

do gás, o governo Lula da Silva orientou-se na mesa de negociação pela a cordialidade oficial e sua defesa da generosidade como princípio político.

Para os críticos, a atuação do governo brasileiro baseou-se na execução de uma política externa que se orienta pela ideologia e deixa a reboque dos acontecimentos que afetam diretamente os interesses nacionais do País. Essa posição é representada pelo embaixador Rubens Barbosa (2008):

> A ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais, características que moldam as prioridades da política externa do atual governo, também se refletem na ação diplomática do Itamaraty na América do Sul. [...] As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte. O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do Tratado de Itaipu. [...] O governo brasileiro mostrou-se tímido na defesa dos interesses do país e da Petrobrás na Bolívia. (2008).

Barbosa, ex-embaixador em Washington e importante negociador no processo de formação do Mercosul, classifica como excessivamente conciliadora a ação da diplomacia do governo Lula da Silva adotada nas crises envolvendo alguns dos vizinhos. Argumento parecido é desenvolvido por Lampreia, para quem o governo deveria ter agido com firmeza no sentido de minimizar os efeitos da nacionalização e assim reduzir as perdas da petrolífera brasileira:

> Acho que o governo brasileiro foi muito condescendente no caso boliviano, sobretudo antes. Eu acredito que o governo brasileiro tinha toda informação de que isso estava para acontecer e se tivesse feito uma advertência clara e tivesse protegido a Petrobrás teria evitado que as coisas se passassem como se passaram. Agora, o fato é que quem saiu perdendo foi a Bolívia, porque a Bolívia passou a ser vista como um fornecedor não confiável e hoje em dia reduziu muito a exportação de gás para o Brasil e o Brasil está a ponto de se tornar auto-suficente em gás com todas as suas descobertas. [...] Daqui a pouco a Bolívia vai ser cliente do Brasil com o seu gasoduto. Talvez até para exportar o gás dela para o mercado internacional. [...] Mas como supridor do Brasil isso eu acho que acabou. E com isso a Bolívia perdeu seu cliente principal e que consome talvez 70% do gás que ela tem e isso é ruim para ela. (Entrevista ao autor, 2009).

Na análise do ex-ministro das Relações Exteriores do governo Cardoso,

assim como Barbosa, é preciso agregar a variável ideológica para se compreender parte da conduta do governo Lula da Silva nas negociações com a Bolívia. Essa solidariedade e identidade entre as esquerdas latino-americanas remontam ao começo da década de 1990, no marco do Foro de São Paulo:

> No início o Brasil foi surpreendido, estava como diz o Barbosa, a reboque dos acontecimentos. Depois no caso do Equador já houve uma reação mais enfática, mais clara que marcou uma diferença. Acho que houve uma mudança na nossa orientação que faz com que hoje você tenha, digamos, menos ênfase numa postura passiva. Essa postura passiva não é sem base, tem toda uma concepção. Primeiro ela parte do princípio da solidariedade entre partidos de esquerda que foi a razão de ser do Foro São Paulo em 1990[35]. E permitiu que houvesse uma identidade para a conquista do poder e para a manutenção do poder depois por parte de todos esses partidos. E o segundo componente desse raciocínio é o da generosidade. A idéia de que o Brasil como o irmão maior tinha que ser compreensivo e generoso com seus vizinhos, com seus irmãos menores até porque não interessava ao Brasil ser uma ilha de prosperidade num oceano de pobreza. (LAMPREIA, entrevista ao autor, 2009).

No entanto, ainda de acordo com Lampreia, a defesa dos interesses nacionais, mesmo diante de "qualquer tipo de provocação ou agressão" por parte dos seus vizinhos, não autoriza uma atitude hegemônica do tipo *hard Power.* E além de não ser parte da tradição da diplomacia brasileira, poderia realçar ainda mais a desconfiança na região para com o Brasil. Ele pondera que o Brasil não precisa ter uma postura sempre generosa e passiva nem tampouco "praticar uma política externa de tipo americana tradicional: 'vou defender meus interesses, pois a proteção dos nossos negócios é a razão de ser da política externa do Brasil'. Isso é impossível" (Entrevista ao autor, 2009).

Diferente da avaliação de Lampreia, o embaixador Sérgio Danese argumenta que a ação do Brasil guiou-se pela prudência, cujo objetivo foi preservar o quadro mais amplo das relações com os vizinhos, sem deixar de

[35] O Foro de São Paulo foi criado em 1990 por iniciativa do Partido dos Trabalhadores e reúne atualmente cerca de 100 entidades e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda da América Latina e Caribe. Seu objetivo, segundo os organizadores, é criar alternativas populares e democráticas às políticas neoliberais. Em 2009, o Foro realizou seu XV Encontro na Cidade do México. Disponível em http://www.pt.org.br/portalpt/foro .

explicitar uma firmeza ainda que suave, como assinalado anteriormente.

Assim, a racionalidade da ação da diplomacia brasileira nas negociações com a Bolívia torna-se compreensível em boa parte se pensadas nos preceitos do paradigma cordial oficial (CERVO, 2008). Porém, não esgotam todas as hipóteses sobre as causas da condução do governo brasileiro no caso em questão. Há que se considerar o outro lado na mesa de negociação, como enfatizado pelo diplomata Bruno Bath. O histórico das recentes lutas sociais da Bolívia, de certa forma, fortalece as lideranças do país em torno da questão das 'nacionalizações', bandeira forte empunhada pelo presidente Evo Morales, o que interfere, sobremaneira no contexto.

Por outro lado, a condução do conflito pela diplomacia do Brasil demonstrou certa coerência em seu discurso político em primar pela solução pacífica de controvérsias, a discrição e a compreensão do outro lado, o mais fraco na relação. No longo prazo, o Brasil vislumbra uma integração sul-americana, em um espaço articulado e estável.

Equacionada as negociações com o governo boliviano acerca das novas condições impostas pelo país para o setor de hidrocarbonetos firmado com o Brasil, o conflito energético pouco tempo depois volta à tona, desta vez, entre Brasil e Paraguai. Novamente, como veremos adiante, a pressão do presidente Fernando Lugo pela revisão do Tratado de Itaipu fez com que o paradigma cordial fosse mobilizado pela política externa brasileira.

4.2. Uma nova fase nas relações Brasil-Paraguai

A posse de Fernando Lugo na presidência paraguaia inaugurou uma nova fase nas relações com o Brasil. Eleito em 2008 por uma frente ampla de centro-

esquerda, denominada Aliança Patriótica para o Câmbio (APC), o novo presidente pôs o foco político em um tema sensível da relação bilateral: a Usina de Itaipu.

O argumento político utilizado pelo governo Lugo era de que o Tratado de Itaipu fora assinado no momento em que os dois países eram governados por ditadores e, por isso, o Tratado de 1973 não seria tão legítimo e, portanto, passível de alteração. No aspecto financeiro, a exigência ia muito além de uma simples revisão de tarifa: de uma dívida total de US$ 19,6 bilhões, correspondentes a parcela paraguaia dos custos de construção, a proposta era pagar US$ 600 milhões, ou seja, na prática sugeria a anulação do restante da dívida. Na proposta paraguaia a dívida teria que ser auditada. Como o Tratado não prevê a possibilidade de nenhum tipo de recurso às instâncias judiciais para dirimir divergências ou controvérsias de sua aplicação, a única via possível para resolver seria a diplomática (SEITENFUS, 2008).

Diferente do caso do gás boliviano, a Usina de Itaipu é uma empresa binacional compartilhada pelos dois Estados. Pelo Tratado, cabe a cada uma das partes metade da energia gerada, mas como o Paraguai consome uma ínfima parte (5%), pelo artigo XIII, o excedente dessa energia é vendido diretamente ao Brasil. Trata-se de um vínculo estrutural e permanente criado pela sociedade entre Brasil e Paraguai na maior usina hidrelétrica em operação no mundo. Decorre daí que, como assinala Seitenfus (2008), Itaipu vinculou o destino das relações entre os dois países de modo umbilical independente da conjuntura política e as preferências ideológicas.

As assimetrias entre Brasil e o Paraguai tornam as negociações ainda mais delicadas, pois as debilidades econômicas, políticas e sociais do Paraguai exigem do lado ‘mais forte’ a compreensão e a generosidade. Alcançar o

equilíbrio entre o interesse nacional e as demandas do governo paraguaio, sem recorrer ao cardápio do realismo político – a lei da força -, visando preservar a manutenção da cooperação e da paz e sem se comportar, portanto, de modo imperialista com o elo mais fraco da relação políticas O desafio exigiu do Brasil uma mudança em sua estratégia diplomática. Ao adotar uma atitude serena, responsável e firme "em defesa dos interesses nacionais e do direto" (idem, p. 55).

Na condução das negociações diplomáticas, assim como no caso boliviano, o paradigma da cordialidade oficial se fez presente, ainda que em menor medida, no tratamento das demandas paraguaias, com a solução pacífica de controvérsias. Momento ímpar da sociedade paraguaia, a chegada de Lugo à presidência rompeu com a hegemonia do Partido Colorado que governou ininterruptamente o país de 1947 a 2008, inaugurando uma inédita alternância de poder na história recente do país. O Estado sob o domínio dos colorados praticamente se fundiu com o Partido e as forças armadas[36]. Pela primeira vez o país vivia a alternância de poder, abrindo caminho para transformar a sua cultura política, que sempre foi marcada pelo clientelismo, baixo desenvolvimento da cidadania política, carência de legitimidade democrática e estancamento econômico (RODRIGUEZ, 2001, p. 366). Assim, para o novo governo Paraguai a (re)construção do Estado ocupa lugar central na agenda visando *mejorar los niveles de institucionalidad de nuestras oficinas del Estado Paraguayo* (LUGO, 2008).

A crise gerada pelas reivindicações paraguaias sobre Itaipu aparentemente não abalou a relação bilateral. A negociação sobre Itaipu, não

[36] O controle exercido pelo Partido Colorado era tamanho que a filiação no partido era pré-requisito para se ocupar um cargo público.

viveu uma situação de estancamento, em que o mais forte não pode forçar o mais fraco a se render nem tampouco o mais forte se retira unilateralmente. De acordo com a teoria da assimetria de Womack (2007), a relação assimétrica normal considera que se por um longo período as relações não conhecerem períodos de anormalidade, então as crises tendem a ser solucionadas. A sensibilidade política que envolve Itaipu e a posição firme, porém compreensiva, da diplomacia brasileira frente à demanda política paraguaia de revisar todo o Tratado, é expressa pelo diplomata J. L. Pereira, do Departamento de América do Sul I:

> Certas coisas, enfim, estão sendo negociadas. Agora, renegociar os tratados, de jeito nenhum. Inclusive, essa é a grande diferença entre a questão de Itaipu e a questão do gás. A questão do gás, no fundo, no fundo, é uma questão de direito privado, que era um contrato do governo boliviano com a Petrobrás, não com o governo brasileiro. Agora, Itaipu é uma empresa bi-nacional. É um acordo entre governos. Então são outros quinhentos. E renegociar o Tratado de Itaipu significa que as duas partes estão de acordo em renegociar. Se o Paraguai quiser levar isso a outras instâncias, vai fazê-lo de uma forma unilateral. E aí nós estamos andando em terra minada (Entrevista ao autor, 2009).

O Paraguai diante da recusa do Brasil em ceder à sua proposta de mudar o Tratado de Itaipu, concordou com a revisão da fórmula do cálculo da tarifa, que para ser efetivada precisa da anuência do Congresso brasileiro. Nos 31 pontos do acordo firmado em 25 de julho de 2009 pelos presidentes Lula da Silva e Lugo os dois países renovam a cooperação e o projeto de integração e reafirmam os princípios democráticos. A reivindicação econômica feita pelo Paraguai no começo das negociações fora aceita pelo Brasil, mas em um valor menor do que o solicitado pelo governo paraguaio. O comunicado do resultado das negociações ao Congresso Nacional foi feito por meio da Mensagem nº. 951/09. Nela, o Poder Executivo solicita a elevação do custo anual da aquisição de energia da parte paraguaia de US$ 120 milhões (valores de 2008) para US$

360 milhões.[37] Em contrapartida, o Paraguai se comprometeu com a regularização da situação de milhares de 'brasiguaios', e o encaminhamento de conflitos fundiários envolvendo brasileiros que lá residem.

Pensada na ótica da teoria da liderança, elaborada por Womack (2007), podemos considerar, sob o prisma da liderança regional que a atuação da diplomacia brasileira, conduziu as negociações sobre Itaipu valendo-se da condição de poder regional, visando a qualidade de sua liderança na gestão da de crise de Itaipu (p. 15). O Paraguai com suas reivindicações de um acordo mais justo para Itaipu acabou por expor o Brasil. Para Amorim, em nenhum momento isso teve como objetivo questionar a liderança brasileira, negada pelo Ministro das Relações Exteriores, "O Brasil é a maior potência da região, isso é fato, não tem como contestar. É o País que tem maior relevância internacional, agora se isso gera ressentimentos ou um misto de admiração, a nossa postura é procurar administrar com sabedoria esses sentimentos em beneficio do Brasil".[38]

O discurso da política externa do governo Lugo sinaliza na direção da integração regional, do fortalecimento da cooperação com os seus vizinhos, principalmente o Brasil, e tende a inserir mais o seu país nos arranjos institucionais da América do Sul, desviando-se da política pendular executada até então.

Entre os anos 1940 e 1970, a política pendular paraguaia buscou tirar proveito dos antagonismos existentes entre Brasil e Argentina. Porém a

---

[37]A íntegra do texto da Mensagem nº. 951/09 está disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/integras/716318.pdf . Segundo o Deputado Dr. Rosinha (PT-PR), relator da representação brasileira no Parlasul, "a integração hoje vai muito além do que a mera integração comercial e leva em consideração a intenção de solidariedade. É importante para o Brasil, de uma maneira solidária, rever esse acordo porque ele foi firmado há mais de 30 anos. Naquele momento poderia ser considerado justo, mas hoje é necessário fazer algumas correções dos valores". In: www.ptnacamara.org.br/ .

[38] Amorim rechaça proposta "irrealista" do Paraguai para dívidas de Itaipu. Folha Online, 09/12/2008.

inauguração da Ponte da Amizade em 1965 e a construção de Itaipu, fez com que o pendulo paraguaio se movesse mais em direção à Brasília. Com o processo de aproximação de Brasil e Argentina nos anos 1980, e a posterior criação do Mercosul em 1991, Assunção desloca o eixo de sua atuação pendular. Reticente em relação aos benefícios da participação no Mercosul, no final dos anos 1990, o Paraguai deslocou sua política pendular para fora da região: "en lugar de un juego dentro del Cono Sur, ahora se trata de intentar cierta autonomía comercial que contrabalancee al Mercosur con EEUU, que busca aumentar su influencia a través del ALCA". (RODRIGUEZ, 2006, p. 12).

A racionalidade da política externa brasileira no governo Lula da Silva ao mobiliar o paradigma cordial no trato com os vizinhos, em especial nas negociações energéticas com a Bolívia e o Paraguai fundamentadas na solução pacífica de controvérsias, a amizade e os valores democráticos visaram preservar o projeto de integração regional. Mas não só. As decisões frente aos vizinhos mais fracos orientam-se também pela percepção do Brasil, que por seu poderio, é chamado a exercer novas responsabilidades no subsistema sul-americano. Nas palavras de um dos formuladores da política externa do governo Lula:

> O fato de ser maior impõe ao Brasil maiores responsabilidades. Por ter compreendido e assumido essas responsabilidades diferenciadas é que o governo brasileiro se portou adequadamente em seus relacionamentos com a Bolívia, quanto à questão do gás, ou com o Paraguai, a respeito do uso da energia elétrica, para citar dois episódios com grande repercussão e alvos da incompreensão e da oposição de alguns (GARCIA, 2010, p. 163).

4.3. Liderança estrutural brasileira e não indiferença

Na visão da diplomacia do governo Lula da Silva, os dois casos aqui analisados não constituíram danos à política externa do País para a região. A parcimônia, a compreensão e a generosidade adotadas no tratamento da nacionalização dos recursos energéticos bolivianos como nas relações bilaterais com o Paraguai envolvendo Itaipu não são novidades na diplomacia brasileira, e, portanto, específicas do governo Lula da Silva. Para Cervo (2008), o Brasil desde o final do século XIX buscou se cercar de todos os cuidados no trato com os vizinhos para não despertar desavenças, nem desconfianças que pudessem comprometer suas relações na região.

A singularidade do momento político da região também aparece como variável explicativa para se compreender, ainda não visão da diplomacia do governo Lula da Silva, a legitimidade das ações de Bolívia e Paraguai. O reconhecimento da legitimidade, como reafirmação da autonomia, não teria posto em segundo plano o interesse nacional. O endurecimento das posições não convinha a tradição referida acima na cordialidade oficial, uma vez que o confronto representaria um custo muito maior e mais danoso para a presença do Brasil no subsistema sul-americano.

Como assinalado na abertura deste capítulo, a percepção da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva para a região é a de que há uma consciência aguda "da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos" (AMORIM, 2004, p. 42). Consciência expressa, entre outros, no princípio da não-indiferença diante das profundas transformações em curso nas sociedades aqui trabalhadas.

Já para os críticos da atuação da diplomacia do governo Lula da Silva o

problema em si não seria a generosidade demonstrada para com os países que compartem com o Brasil a América do Sul. O que soa inaceitável é que a generosidade seja a contrapartida brasileira para governos que agridem o Brasil com a expropriação de ativos de empresas brasileiras, como no caso boliviano. Outro aspecto realçado pela oposição à política externa do governo Lula da Silva é a ideologização da diplomacia, além da pretensa busca de uma liderança regional. Interessaria ao Brasil perseguir uma posição de liderança?

A resposta da diplomacia do governo Lula da Silva a essa questão não é categórica, ainda que se prefira falar em papel de mediação entre outros para caracterizar a atuação do País na região. Amorim cabe ao Brasil uma "atitude de liderança positiva. Não é a de liderar para ficarmos dizendo o que eles têm de fazer, não é isso." (2003). Liderar positivamente, segundo ele, é criar oportunidades para que os países vizinhos acessem o mercado brasileiro com vistas ao desenvolvimento conjunto da região, por exemplo.

Para Danese, a liderança no discurso da diplomacia é a suave, representada pela força do exemplo, da geração de consensos e da persuasão. Uma liderança branda:

> Qualquer que seja a liderança de que se queira falar ou que se aceite comentar e que cada vez mais está no discurso diplomático é e sempre será uma liderança suave. Uma liderança pelo exemplo, pela capacidade de tentar gerar consensos, de tentar fazer pontes, de tentar influenciar, jamais será uma liderança de poder. É muito curioso. O Brasil é um país que tem limite de poder e tem muita reticência em utilizar o pouco poder que ele tem. O Brasil não retalia fortemente. Você vê um pouco na relação com os vizinhos. O Brasil está retaliando os Estados Unidos na OMC, mas com o vizinho não. Nós somos extremamente cuidadosos e parcimoniosos no uso do poder *hard*. Nós procuramos usar mais o *soft power*. (Entrevista ao autor, 2009).

Essa abordagem da liderança guarda estreita relação com a noção gramsciana trabalhada por Arrighi (2008) - de liderança intelectual e moral

estendida ao âmbito das relações internacionais.

O discurso do presidente Lula da Silva em tom de balanço da sua política externa, reflete em sua fala de improviso na comemoração do Dia do Diplomata, em 21 de abril de 2010 oferece pistas para entendermos os fundamentos da generosidade e da boa vizinhança.

> Alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque achei que o gás era dele mesmo, e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eu acho que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem. (Lula da Silva, 2010)

O País que estende à mão aos vizinhos e que impulsiona o conjunto da região. Ao incorporar as crises nos países vizinhos como desafios da política externa brasileira, e assim responder com certo grau de generosidade as assimetrias das relações com eles, o Brasil avança na direção de uma liderança estrutural buscando coincidir os níveis interno e regional, ancoradas por iniciativas cooperativas aceitas internamente e pelos sócios regionais (Lima, 2007).

Considerações finais

A política externa iniciada em fins dos anos 1980 e consolidada nos dois governos da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) inaugurou um conjunto de iniciativas em direção aos Estados vizinhos, notadamente no âmbito da integração sul-americana. Dessa maneira, o conceito de América do Sul ganha contornos mais definidos e, nos dois últimos anos de seu governo, com a proposta de uma integração física por meio do IIRSA, renova a configuração geopolítica da região.

Embora o termo liderança não tenha perpassado a política externa do governo Cardoso, em consonância com a tradição do Itamaraty desde a gestão de Rio Branco, foi possível observar que a vontade de assumir uma liderança regional já era latente na diplomacia da época. Para o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, a atuação do Brasil na mediação do conflito entre Equador e Peru (1997), por exemplo, foi bem vinda e é o tipo de comportamento que se espera do maior País da região. Tanto para Lampreia como para outros dois importantes formuladores da política externa no período Cardoso, a liderança brasileira é um termo que deve ser evitado e não incorporado ao jargão diplomático. Os formuladores e operadores da agenda externa do País a tratam com cautela e negam veementemente as possíveis pretensões de liderar ou hegemonizar a região sul-americana.

No entanto, para a maioria dos integrantes da chamada comunidade brasileira de política externa, conforme pesquisa desenvolvida por Souza (2009), atribuem a cinco dos dezoito objetivos da política externa o grau de extrema importância, com destaque para três deles relacionados à atuação do País na

região: o fortalecimento das instituições e a infra-estrutura física figuram ao lado do objetivo de fortalecer a liderança brasileira na região.

Na origem da Reunião de Presidentes em 2000 estava o esboço de um projeto político mais ambicioso, porém os temas técnicos prevaleceram. Na explicação para esse desfecho da Reunião pesou o receio dos países vizinhos em relação às reais pretensões brasileiras, bem como a liderança brasileira na conformação de um espaço regional em contraposição aos Estados Unidos.

No discurso dos formuladores da política externa de ambos os governos, o Brasil apresenta um comportamento de tipo *soft power* nas suas relações regionais. No caso do governo Cardoso, o que se depreende do conteúdo das entrevistas dos formuladores é que a lógica da "autonomia pela participação" e a consecução de seus objetivos, como o reposicionamento das relações com os Estados Unidos, justifica a cautela na condução dessa política.

Com o governo Lula da Silva, a explicitação sobre a busca da liderança regional, presente nos discursos do presidente nos primeiros anos de seu mandato, vai sendo substituída por um vocabulário mais diplomático e menos enfático. Lula da Silva passa a manifestar diretamente em seus discursos a "liderança natural" do Brasil. O que era latente no governo Cardoso passa a ser mais visível na diplomacia de Lula da Silva, marcada por um forte ativismo e uma ênfase política na relação com os vizinhos, bem como no sistema internacional. No entanto, parece se tratar de uma liderança auto-proclamada, a qual nem sempre encontra respaldo nos países da região. Pelo contrário, sua aceitação tem sido difícil e um tanto onerosa.

Pode-se constatar que a concepção de liderança desenvolvida pelo governo Lula da Silva baseia-se em uma percepção da ordem internacional diferente da do governo Cardoso, que se guiava por uma concepção kantiana,

de cooperação entre as nações. Já no caso da diplomacia do governo Lula da Silva predominaria “o jogo duro das relações internacionais”, que requer uma ação baseada na cooperação, mas também na busca explícita de um maior espaço para o Brasil, a exemplo da conduta adotada durante a conferência da OMC em Cancun, em 2003. Na ocasião, a diplomacia brasileira liderou a formação do G20 alterando o *modus operandi* nas negociações agrícolas.

No que se refere à formação de um espaço sul-americano, vale notar que a despeito de se tratar de dois momentos distintos, ou seja, de duas Américas do Sul, uma diferença parece ser estruturante. Enquanto a diplomacia do governo Cardoso apresenta a necessidade de se “organizar” o espaço sul-americano, o presidente Lula da Silva trabalha com a idéia de liderar esse mesmo espaço. Ele ainda qualifica essa liderança quando afirma que a integração da região, além de ser uma responsabilidade do Brasil, não pode se dá em bases hegemônicas e sim guiadas pela generosidade para com os vizinhos, reafirmando o paradigma da cordialidade oficial.

Tal como formulado por Arrighi (1996), a hegemonia como dominação ou liderança é fundada, em larga medida, no consentimento, na conciliação, na resolução diplomática das diferenças. O país hegemônico, nesse sentido, se apresenta como o portador de um interesse geral. Em se tratando do Brasil, ao que tudo indica a orientação regional da sua política externa não tem sido percebida unicamente como portadora de um interesse geral e em benefício para a região, como demonstram ações por parte da Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela. Esta última, inclusive, tem dado sinais de rivalizar com o Brasil, quando utiliza os recursos energéticos, a exemplo do petróleo, visando ampliar sua esfera de influência.

Com o discurso da generosidade para com os vizinhos, o governo Lula da Silva mobiliza aspectos da liderança intelectual e moral. Tal modalidade se manifesta na criação ou proposição de instituições regionais, tais como a Unasul e o Conselho de Defesa Sul Americano, reservando para si o papel de protagonista. Essa seria a principal modalidade de liderança praticada pelo Brasil, sendo um importante ativo para o sistema internacional o papel de mediador na região.

O que não está muito claro é até que ponto essa liderança intelectual e moral brasileira tem auxiliado na integração sul-americana. A superação da desconfiança dos vizinhos para com o Brasil é um dos desafios apresentados, uma vez que as supostas aspirações hegemônicas do Brasil no subcontinente parecem representar um incômodo.

6. Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil no GATT e na OMC: história e perspectivas. In: *Comércio exterior.* Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 143-179.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. São Paulo: *Política Externa*, vol.18, n. 3, dez.2009/fev. 2010, p.

_____. A Alca na política externa brasileira. *Política Externa*, vol. 10, nº 2, set.-nov. 2001, p. 7-20.

_____.(org.). *Sessenta anos de política externa.* 1930-1990. São Paulo: Cultura/NUPRI-USP, 1998, vol. 1 e 2.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Externa.* Vol. 47 (1), 2004, p. 162-184.

ALMEIDA FILHO, J. O IBAS. FUNAG, 2009.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *DEP*, n. 5, 2009, p. 5-27.

_____. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP*, n. 1, out./dez. 2004a, p. 41-48.

_____. A Política externa do governo Lula. *Política Externa*. 2004b

_____. A Alca possível. *Folha de S. Paulo*, 08. 07. 2003a.

_____. A ALCA e o jogo dos sete erros (final). *O Estado de São Paulo*, 26.08.2003b.

_____. Celso. Discurso de posse. In: SILVA; AMORIM; GUIMARÃES (org.). *Política externa brasileira.* Brasília: Funag, 2003c.

_____. Entrevista - A semente do projeto. *Carta Capital*, n. 242, 28 mai. 2003d, p. 34-37.

_____. A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003.

ARBILLA, José M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul.- dez. 2000, pp. 337-385.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo século XX.* São Paulo: Unesp, 1996.

_____. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundo.* Contraponto, 2001

_____.*Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ARON, Raymond. Dialética da paz e da guerra. In: *Paz e guerra entre as* nações. Brasília: Ed. Unb, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002, p. 219-249.

AZAMBUJA, M.C. A Nova macro-estrutura internacional e a política externa brasileira. Conferência na Escola de Guerra Naval, 27. Julho. 1990, 31p.

BALDWIN, David (Ed.) *Neorealism and neoliberalism.* New York: Columbia University Press. 1993.

BANDEIRA, Luiz A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política Exterior. In: *Geopolítica e política exterior.* Estados Unidos, Brasil e América Do Sul. Brasília: FUNAG, 2009, p. 77-103.

_____. Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspectives*, Vol. 33, 2006.

_____. *As relações perigosas*: Brasil-Estados Unidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo***.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BAUMANN, Renato e MUSSI, Carlos. Mercosul: então e agora. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 88, jul.-set. 2006, p. 4-24.

BERNAL-MEZA, Raúl. Cambios y continuidades em La política exterior brasileña. El consejo de seguridad: El retorno del realismo? Sus impactos em El Cono Sur. In: COSTA, S.; SANGMEISTER, H. e STECKBAUER, S. (org.).*O Brasil e a América Latina*. Interações, percepções e interdependências. São Paulo: Annablume, 2007, p. 11-37.

_____. *América Latina en el mundo.* El pensamieno latinoamericano y la teoria de relaciones internacionales. Buenos Aires: GEL., 2005a.

_____. Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América latina frente à Ordem Mundial em transformação, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI, vol. 48(1), 2005b, p. 5-23.

_____. Os dez anos de Mercosul e a crise argentina. São Paulo: *Política*

Externa. Vol. 10, n. 4, mar.-mai., 2002, p. 7-46.

BOUZAS, Roberto. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Leccniones para Amércia Latina y el Caribe: El caso del Mercosur. BID, 2003, 32p. (mimeo).

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. IN: CARDIM, C.H.; ALMINO, J. (orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 359-392.

BULL, Hedley. *A Sociedade anárquica*. São Paulo: IOESP, 2002 [1977].

BURNS, E.R. *A Aliança não escrita*: Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos. Brasília: Funag, 2002 [1966].

BUZAN, Barry. As implicações do 11 de setembro para o Estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*: Rio de Janeiro, 2002, vol. 24, n. 2, jul.-dez. p. 233-265.

CAMARGO, Sônia. Mercosul: Crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*: São Paulo, 2006, n. 68, p. 57-90.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*: Brasília, 2001, 44(1), p. 11.

_____. *Política externa em tempo de mudança.* A gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty. Brasília: Funag, 1994.

_____. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: *A Arte da política.* A História que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 601-681.

_____ A Política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001, vol. 44, pp. 5-12.

_____.Discurso em sessão solene na Assembléia Nacional da República da França, 30 out. 2001. Disponível: www.planalto.gov.br

_____.Conseqüências Sociais da Globalização. Conferência do Senhor Presidente da República no Indian International Centre. Nova Délhi: Índia, 27 jan. 1996a. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____.0 impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades. Conferência do Senhor Presidente da República no Colégio do México. Cidade do México: México, 20 fev. 1996b. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____.Conferência do Senhor Presidente da República na Universidade de Witwatersrand. Joanesburgo, África do Sul, 27 nov.1996c.

_____.Discurso de Posse. 1º. jan. 1995. Disponível: www.planalto.gov.br

_____.Política externa: fatos e perspectivas. *Política Externa*, vol. 2, n. 1, jun. – ago. 1993, pp. 3-10.

_____.O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico,* 30. Ago. 2000

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. IUPERJ: *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, abr. 2006. Disponível em http://observatorio.iuperj.br). Acesso em 13/05/2008.

CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, *RBPI*, ano 41, p. 67-84, 1998.

_____. A Política externa brasileira: FHC a Lula. *RBPI*.2003.

_____. Diplomacia presidencial cultiva parcerias estratégicas. São Paulo: *Carta Internacional*, v. 35, n.8, 1996.

_____. *Inserção internacional*: a formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____.BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. 2ª. Ed. Brasília: UNB, 2002.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital.* São Paulo: Xamã, 1996.

COLLOR, Fernando. O Brasil no mundo dos anos noventa. Discurso do senhor Presidente da República na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 28. Julho, 1990, 18p.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, S. *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais.* Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, p. 101-123.

_____. and SINCLAIR, T. *Approaches to World Order.* Cambridge: Cambridge University Press,1996.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

_____.A Diplomacia presidencial na política externa brasileira. *Carta Internacional*, n. 72, 1999.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e a MINUSTAH. *Security and Defense Studies Review*, Washington D.C., v. 5, n. 1, 2005.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF JR., Robert L. *Relações Internacionais*. As teorias em confronto. Lisboa: Gradiva, 2003.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global, in: FIORI, J.L. (Org.). *O Poder americano.* Petrópolis: Vozes, p. 11-64, 2004

_____ Sobre o poder global. *Novos Estudos Cebrap*, n. 73, nov. p. 61-72. 2005

_____.Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, J.L. e TAVARES, M.C. (orgs.). *Poder e dinheiro*. Petrópolis: Vozes, p. 87-147. 1997

_____L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

_____In: O mito do colapso americano. Record, 2008.

FONSECA JR, G. CASTRO, S. H. N. (orgs.) (1994) *Temas de política externa brasileira*. São Paulo: Paz e Terra, 2v.

FONSECA Jr. G. (1998) *A Legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações.* São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. G. Pensando o futuro do sistema internacional. In: *Revista USP*, n. 74, junho/agosto de 2007, p. 37-51.

GARCIA, Marco Aurélio Garcia. Entrevista na Teoria e debate.2003.

_____ A Opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr-jun. 2008, p.

_____ Entrevista ao autor. Brasília, 2009.

_____.O lugar do Brasil no mundo. A política externa em um momento de transição. In: SADER e GARCIA (orgs.). *Brasil:* entre o passado e o futuro. São Paulo: Boitempo/Perseu Abramo. 2010.

GILPIN, R. *A Economia política das relações internacionais.* Brasília: UNB. 2002

_____. *O Desafio do capitalismo global.* Rio de Janeiro: Record, 2004.

GRATIUS, S. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? *Fride*, working paper, n. 35, abril de 2007, 30p.

GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. São Paulo: Paz e Terra. 1978

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes.* Rio de Janeiro: Contraponto,2006

GUIMARÃES; DOMINGUES; MANEIRO, 2009. In: a Bolívia no espelho do futuro. Belo Horizonte: Ed. UGMG, 2009.

HAGE, José Alexandre. Bolívia, Brasil e o Gás Natural: Um Breve Debate. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 2, Nº 1, jan.-jun. de 2008, 23p.

HALLIDAY, F. (1999) *Repensando as relações internacionais.* Porto Alegre: UFRGS/FAPA.

HERMANN, C. (1990) Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34, p. 3-21.

HERZ, M. (1999) O Brasil e a reforma da ONU, *Lua Nova*, v.46, p. 77-98.

HIRST, M. (2005/2006) As relações Brasil-Paraguai: baixos incetivos no *latu* e *strictu sensu*. São Paulo: *Política Externa*, vol. 14, n. 3, dez.-fev., p. 11-21.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo e KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional.* 2008, vol.51, n.2, pp. 98-116.

HOFMEISTER, W. No obediência, pero mayor interdependência: La relación Del Brasil com SUS vecinos. In: COSTA, S.; SANGMEISTER, H. e STECKBAUER, S. (org.).*O Brasil e a América Latina*. Interações, percepções e interdependências. São Paulo: Annablume, p. 65-90.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, vol. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

_____.O Ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, jan-jun. 1995, p. 23-59.

IANNI, Octavio. A questão nacional na América Latina. *Estudos Avançados*, vol. 2, n. 1, jan/mar. 1988, p. 5-40.

IKENBERRY, G. J. (2002/2003) A ambição imperial, *Política Externa*, vol. 11, n. 3, dez.-fev.p. 22-38.

JAGUARIBE, H. (1978) A América Latina no sistema internacional, in: RATTNER, H. (org.). *A Crise da ordem mundial.* São Paulo: Símbolo, p. 99-119.

KEOHANE, R. (1984) *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy.* New Jersey: Princeton University Press.

_____ *Neorealism and its critics.* New York: Columbia University Press. 1986

KRAUTHMMER, C. (2002/2003) The unipolar moment revisited. *Foreign Affairs*.

KUPCHAN, C. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration and The Sources of stable Multipolarity. *International Security*, out. 1998.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. Hegemonía: genealogia de un concepto. In: *Hegemonía y estrategia socialista*. Hacia una radicalización de la democracia. 2. ed. Buenos Aires: Fundo de Cultura Económica de Argentina, 2004, p. 31-75.

LAFER, C. *A Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira:* passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva. 2004

_____. *Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira. 2001-2002.* Brasília: IPRI/Funag, 2v. 2002

_____e FONSECA JR., G. (1994) Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA Jr., G. e CASTRO, S. H. N. (orgs.). *Temas de Política externa brasileira II.* São Paulo: Paz e Terra, p. 49-77, vol. 1.

_____.Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica, *Contexto Internacional*, vol. 19, nº 2, jul.- dez. 1997, p. 249-265.

_____.Celso. Texto no livro org. Paulo Sergio. Cia das Letras.

LAMPREIA, L. F. (1999) *Diplomacia Brasileira:* palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda Ed.

LEO, Sérgio. (2008) Para Pinheiro Guimarães, AL precisa de um Plano Marshall. Entrevista. *Valor econômico*, 14. jul.

LIMA, M. R. S. (1990) A Economia política da Política Externa Brasileira: Uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, n. 12, jul/dez p. 7-28.

_____. (1992) Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño. In: RUSSEL, R. (Ed.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estúdio de la política exterior.* Buenos Aires: GEL, p. 53-83.

_____ (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: IBRI, vol. 48(1), p. 24-59.

_____. (2007) Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. *Foreign Affairs em espanol*, oct./dic. p. 38-43.

_____. Brasil como país intermediário: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, J. (Com.). *India, Brasil y Sudáfrica*: El impacto de las nuevas potencias regionales. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, p. 169-190.

_____. Na trilha de uma política externa afirmativa *Observatório da cidadania*, 2003, p. 94-100.

_____.and HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol.82, n. 1, 3006, p. 21-40.

_____.Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en La política exterior brasileña. *America Latina/Internacional*, vol. 1, n. 2, 1994, p. 27-46.

_____. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Carta Capital*, 27.12.2006. Disponível em: www.observatório.iuperj.br. Acesso em: 20.04.2007.

LIMA, Paulo T. Flecha. O Brasil no panorama internacional. Desafios e controvérsias. RBPI, ano 33, nºs. 129-130, jan.-jun. 1990, p.15-31.

LUGO, Fernando. Discurso del Presidente Fernando Lugo en su asunción al mando, 15/08/08. Disponível em **http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=6819** Acesso em: 19/08/2008.

LULA DA SILVA, L. (Discurso do Presidente Lula da Silva. Durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata, 20/04/2010. www.mre.gov.br).

Lula projeta Brasil a 'líder regional e ator global de 1ª ordem', diz jornal argentino. BBC Brasil. Folha Online. 12.10.2009.

MALAMUD, A. y SCHMITTER, P. C. (2006) La experiencia de integracion europea y el potencial de integracion del mercosur. Buenos Aires: *Desarrollo Econômico*. Vol. 46, n. 181 – abr.- jun., p. 3-31.

MELLO, F. C. (2000) *Regionalismo e inserção internacional:* continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. São Paulo: FFLCH-USP, Tese de Doutoramento.

MELLO, Leonel I. A. *Brasil, Argentina e a balança de poder regional*: equilíbrio, preponderância ou hegemonia? (1969-1986). Tese de Doutorado (DCP-FFLCH-USP), 1991.

MENEZES, Roberto Goulart. A Política externa sob o signo do neoliberalismo: diplomacia comercial, Mercosul e dubiedades. Dissertação (DCP-IFCH-UNICAMP), 2006.

MIDLEJ, Suylan. Ganhamos a guerra, mas não a batalha: a visão da campanha nacional contra a ALCA sobre a não assinatura do acordo. Tese de Doutorado (ICS-SOL-UnB), 2008.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2005) *América do Sul*: 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília: Funag.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2008) Cúpula extraordinária da Unasul, Costa do Sauípe, Bahia 16. Dez. 2008. Disponível em www.mre.gov.br Acesso em: 09/06/2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Externa.* Vários anos.

MRE. Construindo uma nova etapa na relação bilateral. Declaração conjunta dos Presidentes Lula I. Lula da Silva e Fernando Lugo, Assunção, 25/07/2009, nota nº 345. Dísponivel em www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6660 Acesso em: 18/11/2009.

MRE. Declaração Conjunta Brasil-Bolívia: Avançando em Direção a uma parceria estratégica. 17/12/2007. Disponível em: www.mre.gov.br Acesso em 08/05/2008.

MRE. Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

MYERS, David J. Brazil: the quest for south american leadership. In: MYERS, D. (Ed.) *Regional hegemons*: threat perception and strategic responses. Westview Press, 1991, pp.

NOLTE, Detlef. Potencias regionales em La política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *Giga*. Working papers. N. 30, october, 2006, 37p.

NYE JR, J. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.

NYE Jr., J. (2002) Interdependência, globalização e a era da informação, in: *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história.* Lisboa: Gradiva, p. 222-260.

O ESTADO DE S. PAULO. (2007). Lula provoca Kirchner e pede 'mais generosidade' no Mercosul. 19 jan.

OESP, 26/10/2008. Lula defende 'acordo' justo com Evo.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina; VEIGA, João P. Cândia. Política externa e negociações internacionais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 87, jun. 2006, p.

OLIVEIRA, Henrique A. *Política externa brasileira.* São Paulo: Saraiva, 2005.

OLSON, M. (1995) [1965].*A Lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.

ONUKI, J. (2002) As mudanças da política externa argentina no governo Menem (1989-1999). FFLCH-USP, Tese de Doutoramento.

PARADISO, J. (2005) *Um lugar no mundo.* A Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

PEDRAZA, L. D. (1987) Bases para uma teoria das relações internacionais a partir da visão dos países Sul, *Política e Estratégia*, vol. V, n. 4, p. 529-549.

PINHEIRO, L. (2000) Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul-dez., p. 305-335.

PORTO, M. C. L. e FLORES JR., R. G. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODRIGUES, A. N. (1999) A Teoria da estabilidade hegemônica e os desequilíbrios cambiais no mundo pós-Bretton Woods, *Contexto Internacional*, vol. 21, n. 1, jan.-jun. p. 7-46.

RODRÍGUEZ**,** José Carlos**.** (2006), La nueva política pendular de Paraguay**:** entre el Mercosur y el ALCA. *Nueva Sociedad*, v.203, maio/junho 2006, p. 10-14.

_____. *Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur*. In: Gerónimo de Sierra (org.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*CLACSO. 2001.

RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. *El Lugar del Brasil en la politica exterior de la Argentina*: la vision del otro. Buenos Aires: Fundo de Cultura, 2003. *Desarrollo Econômico*, vol. 42, n. 167, oct./dic. p. 405-428.

RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J.G. De la autonomia antagônica a la autonomia relacional: uma mirada teórica desde El Cono Sur. *Perfis Latinoamericanos*, México, dic. 2002, 159-194.

SALLUM JR., B. (1997) Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando H. Cardoso. *Lua Nova*, n. 39, p. 11-31.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO; LUCIO. *Metodologia de pesquisa*. McHill, 2007.

SANGUINETTI, P. (2006) Asimetrías em el MERCOSUR: ?Son compatibles com el proceso de integración? *Secretaria del Mercosur*, estudo. 005/06, 102p.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: (org.). *Globalização e as Ciências Sociais.* São Paulo: Cortez, 2002, p.

SANTOS, Luiz. C. V. G. (2005) A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n. 2, pp. 185-204.

SARAIVA, M. G. (2007) As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, n. 2, p. 42-59.

SCHIRM, S. A. (2007) Indicadores de liderança e modelos de análise para a nova política internacional do Brasil. In: COSTA, S.; SANGMEISTER, H. e STECKBAUER, S. (org.).*O Brasil e a América Latina*. Interações, percepções e interdependências. São Paulo: Annablume, pp. 39-63.

SCOTT, J. C. (1985) *Weapons of the Weak.* Everyday forms of peasant resistance. New Haven and London: Yale University Press.

SEITENFUS, 2007, p. 12 – Carta Internacional

SEITENFUS, R. (2003) Entrevista - Governo de Lula acerta ao utilizar diplomacia mais ativa, diz analista, *Folha de S. Paulo,* 12 jan. p. A-12.

SEITENFUS, R. (2006) Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea, *Carta Internacional*, mar. p. 5-12.

SEITENFUS, R. (2008) Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo governo paraguaio. *Revista Interesse nacional*, out./dez. p. 47-55.

SENNES, Ricardo U. As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada. São Paulo, 1996, Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – DCP-FFLCH-USP.

SNIDAL, D. The limits of hegemony stability theory. *International Organization*, v. 39, n. 4.

SOUTO MAIOR, Luiz A.) *O Brasil em um mundo em transformação.* Brasília: UnB/IPRI, 2003.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

TOLEDO, Roberto. O Presidente segundo o sociólogo. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

VAZ, Alcides C. *Cooperação, integração e o processo negociador:* a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, (2002)

VEIGA, Pedro da Motta. A experiência européia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. *RBCE*, n. 91, abr.-jun., p. 36-63, 2007.

_____. Mercosul: a agenda da consolidação e os dilemas da ampliação. In: VELLOSO, J. R. (Coord.). *Mercosul e Nafta*: o Brasil e a integração hemisférica. Rio de Janeiro: 1995, pp. 109-139.

VELASCO E CRUZ, S. *Trajetórias*: Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Unesp, 2007.

VELASCO E CRUZ, S. *Globalização, democracia e Ordem Internacional*. Ensaios de Teoria e História. São Paulo: Unesp, 2005.

VELASCO E CRUZ, S. Idéias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso, *Estudos Avançados*, 13 (37), p. 225-247, 1999.

VENTURA, Deisy. Introdução. In: *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri: Manole, 2003, p. XVII-XLII.

VIGEVANI, Tullo. e CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, vol.29, n. 2, jul./dez., p. 273-335, 2007.

_____. e OLIVEIRA, M. F. (2004) A Política Externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração, Trabalho apresentado no 4º. encontro da ABCP, 21-24 jul., PUC-RJ, mimeo, 50p.

VILLA, Rafael Duarte. (2006) Política Externa Brasileira. Capital social e discurso democrático na América do Sul. *RBCS*, vol. 21, n. 61, jun., pp. 63-89.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, M. e GRIFFITHS, R. (orgs.). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989.* Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008, pp. 93-108.

_____.O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: LESSA, A. C. e ALTEMANI, H. (org.). *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 159-193 .vol. 2

_____. *Relações exteriores do Brasil.* O nacionalismo e a política externa independente. Petrópolis: Vozes, 2004.

_____. Globalização neoliberal, Mercosul e abandono do Projeto Nacional (1990-2002). In: *Relações internacionais do Brasil. De Vargas à Lula.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 79-114.

WALTZ, K. *Teoria da política internacional*. Lisboa: Gradiva, 2002

ZANINI, Fábio. Lula quer que Brasil “assuma sua grandeza”. *Folha de S. Paulo*, 17.01. 2003.

Lista de Entrevistados

Ana Cristina Oliveira, Brasília, fevereiro de 2009

Diplomata Bruno Bath, Brasília, julho de 2009

Diplomata E8, Brasília, abril de 2010

Diplomata João Luiz Pereira Pinto, Brasília, julho de 2009

Diplomata João Solano Cunha, por correio eletrônico, julho de 2009

Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Rio de Janeiro, outubro de 2009

Embaixador Sérgio França Danese, Brasília, novembro de 2009

Ministro Marco Aurélio Garcia, Brasília, maio de 2009

Sítios Eletrônicos

www.alca-ftaa.org – Área de Livre Comércio das Américas
www.camara.gov.br – Câmara dos Deputados
www.cne.org.bo – Corte Nacional Eleitoral da Bolívia
www.corecon-rj.org.br - Conselho Regional de Economia-RJ.
www.fpa.org.br – Fundação Perseu Abramo
www.mercosul.org – Mercado Comum do Sul
www.mre.gov.br – Ministério das Relações Exteriores
www.planalto.gov.br – Portal da Presidência da República
www.presidencia.gov.py – Presidência da República do Paraguai

Anexo 1

Estado de situación de los proyectos FOCEM en ejecución
montos expresados en U$S

Nº	País	Descripción	Monto total Proyecto	Monto a ser financiado por el FOCEM
1	Paraguay	MERCOSUR - Hábitat	12.914.680	7.500.000
2	Paraguay	MERCOSUR - Roga	9.705.882	7.500.000
3	Paraguay	Acceso y circunvalación Asunción	14.860.000	12.631.000
4	Paraguay	Apoyo integral Microempresas	5.000.000	4.250.000
5	Paraguay	Laboratorio Bioseguridad	4.800.000	4.080.000
6	Paraguay	Corredores Viales	16.990.294	14.441.758
7	Regional	PAMA	16.339.470	13.888.550
8	Uruguay	Ruta 26 Melo - Arroyo Sarandi	7.929.000	5.310.000
9	Uruguay	Internalización Productiva -software, biotecnología.	1.500.000	1.275.000
10	Uruguay	Economía Social de Frontera	1.646.820	1.399.799
11	Uruguay	Clasificadores	1.882.000	1.600.000
12	Uruguay	Intervenciones Multiples en Asentamientos	1.411.765	1.200.000
13	Uruguay	Ruta 12 Empalme Ruta 54 - Ruta 55	4.371.000	2.928.000
14	SM	Arancel Externo Común	50.000	50.000
15	SM	Base de Datos Jurisprudencial	50.000	50.000
16	SM	MAPEO	70.900	70.900
17	Paraguay	Sist.de Agua potable y Saneam, rurales, indíg.	39.470.702	28.516.221
18	Paraguay	Ruta 8, San Salvador - Ramal Rojas Potrero	6.344.800	4.902.900
19	Paraguay	Desarrollo de productos Turísticos Iguazú Misiones	1.302.730	992.300
20	Paraguay	Pavimentación Rutas 6 y 7- Franco Cedrales	5.846.500	4.517.000
21	Paraguay	Pavimentación Ruta 2 -Bernardino Caballero	5.186.500	4.008.000
22	Paraguay	Recapado Ruta 1 y 6- Graneros del Sur	4.004.000	3.092.750
23	Paraguay	MERCOSUR YPORÃ	7.588.848	5.835.321
24	Brasil	BIUNILA e IMEA	22.000.000	17.000.000
25	Paraguay	Desarrollo Tec. Innovac. y Eval.de la Conformidad (DeTIEC)	6.470.588	5.000.000
	Totales		197.736.479	152.039.499

Fuente: Unidad Técnica FOCEM. Secretaría del Mercosur.

Novembro de 2009.

Anexo 2

Comércio Brasil - América do Sul - 2002-2009

US$ MILHÕES FOB

		2002	2006	2007	2008	Jan/Jun 2008	Jan/Jun 2009	Junho 2008	Junho 2009	Var % 2002-08	Var % 2008-09 (Jan-Jun)	Var % (Jun08 - Jun09)
TOTAL GERAL COM O MUNDO	Exportações	60.439	137.807	160.649	197.942	90.644	69.952	18.593	14.468	227,5	-22,8	-22,2
	Importações	47.243	91.351	120.617	173.197	79.343	55.965	15.865	9.843	266,6	-29,5	-38,0
	Saldo	13.196	46.457	40.032	24.745	11.301	13.987	2.728	4.625	87,5	23,8	69,5
	Corrente de comércio	107.681	229.158	281.266	371.139	169.987	125.917	34.458	24.311	244,7	-25,9	-29,4

US$ MILHÕES FOB

		2002	2006	2007	2008	Jan/Jun 2008	Jan/Jun 2009	Junho 2008	Junho 2009	Var % 2002-08	Var % 2008-09 (Jan-Jun)	Var % (Jun08 - Jun09)
AMÉRICA DO SUL	Exportações	7.491	26.744	31.896	38.354	17.844	11.120	3.507	2.121	412,0	-37,7	-39,5
	Importações	7.631	14.963	18.516	24.350	11.628	8.385	1.996	1.645	219,1	-27,9	-17,6
	Saldo	-140	11.782	13.380	14.005	6.217	2.735	1.511	476		-56,0	-68,5
	Corrente de comércio	15.121	41.707	50.411	62.704	29.472	19.505	5.503	3.766	314,7	-33,8	-31,6

US$ MILHÕES FOB

		2002	2006	2007	2008	Jan/Jun 2008	Jan/Jun 2009	Junho 2008	Junho 2009	Var % 2002-08	Var % 2008-09 (Jan-Jun)	Var % (Jun08 - Jun09)
Argentina	Exportações	2.347	11.740	14.417	17.606	8.589	4.941	1.611	1.044	650,3	-42,5	-35,2
	Importações	4.744	8.053	10.404	13.258	6.239	4.985	941	1.054	179,5	-20,1	12,0
	Saldo	-2.397	3.686	4.013	4.348	2.350	-43	670	-10	-281,4		-101,4
	Corrente de comércio	7.090	19.793	24.821	30.864	14.828	9.926	2.552	2.098	335,3	-33,1	-17,8
Bolívia	Exportações	422	702	851	1.136	517	404	116	71	169,0	-21,9	-38,9
	Importações	396	1.448	1.601	2.858	1.302	871	270	145	622,0	-33,1	-46,3
	Saldo	26	-747	-750	-1.722	-785	-467	-154	-74		-40,5	-51,9
	Corrente de comércio	818	2.150	2.452	3.993	1.820	1.276	386	216	388,2	-29,9	-44,1
Chile	Exportações	1.465	3.914	4.264	4.792	2.147	1.103	336	231	227,1	-48,6	-31,3
	Importações	649	2.866	3.462	4.162	2.098	1.084	310	187	541,6	-48,3	-39,7
	Saldo	816	1.047	802	630	49	19	26	44	-22,8	-60,5	68,6
	Corrente de comércio	2.114	6.780	7.726	8.954	4.245	2.187	647	418	323,6	-48,5	-35,3
Colômbia	Exportações	639	2.140	2.339	2.295	1.082	848	186	135	259,4	-21,6	-27,6
	Importações	109	248	427	829	394	249	156	34	664,4	-36,9	-78,5
	Saldo	530	1.892	1.912	1.466	688	599	30	101	176,5	-12,8	237,7
	Corrente de comércio	747	2.388	2.765	3.124	1.476	1.097	342	168	318,2	-25,7	-50,8
Equador	Exportações	389	877	662	878	368	274	78	48	125,5	-25,6	-38,1
	Importações	15	30	30	43	21	18	4	4	185,6	-14,8	-10,1
	Saldo	374	847	631	835	347	256	74	45	123,1	-26,2	-39,6
	Corrente de comércio	404	908	692	921	389	292	82	52	127,8	-25,0	-36,7
Guiana	Exportações	8,8	20,2	18,0	20,8	8,7	8,4	2,2	1,0	137,4	-4,3	-53,7
	Importações	0,0	0,0	2,0	0,3	0,1	1,0	0,0	0,0			
	Saldo	8,7	20,2	16,1	20,5	9	7	2	1,0	134,7	-14,4	-53,7
	Corrente de comércio	8,8	20,2	20,0	21,1	9	9	2	1,0	140,1	5,6	-53,7
Paraguai	Exportações	560	1.234	1.648	2.488	1.112	697	254	119	344,5	-37,4	-53,0
	Importações	383	296	434	657	320	212	61	40	71,6	-33,6	-34,2
	Saldo	177	938	1.214	1.830	793	485	193	79	936,6	-38,9	-58,9
	Corrente de comércio	943	1.529	2.082	3.145	1.432	909	315	160	233,6	-36,5	-49,3
Peru	Exportações	439	1.510	1.649	2.299	1.050	609	256	108	424,0	-42,0	-57,8
	Importações	218	788	1.004	956	489	199	96	36	339,1	-59,4	-62,9
	Saldo	221	721	645	1.342	560	410	160	73	507,7	-26,8	-54,7
	Corrente de comércio	656	2.298	2.653	3.255	1.539	807	353	144	395,9	-47,5	-59,2
Suriname	Exportações	10,7	31,4	36,5	46,9	22,6	16,2	3,3	2,2	338,3	-28,5	-31,5
	Importações	0,0	23,2	19,1	28,9	12,5	7,4	3,7	0,0		-41,1	
	Saldo	10,7	8,2	17,4	18,0	10,1	8,8	-0,4	2,2	68,2	-13,0	
	Corrente de comércio	10,7	54,6	55,6	75,8	35,1	23,5	7,0	2,2	608,2	-33,0	-67,9
Uruguai	Exportações	413	1.013	1.288	1.644	758	558	159	111	298,5	-26,4	-30,2
	Importações	485	618	786	1.018	478	561	93	96	110,0	17,3	3,1
	Saldo	-72	394	502	626	279	-3	65	14	-965,7		-77,8
	Corrente de comércio	897	1.631	2.075	2.662	1.236	1.119	252	207	196,7	-9,5	-17,9
Venezuela	Exportações	799	3.565	4.724	5.150	2.190	1.661	505	250	544,6	-24,1	-50,4
	Importações	633	592	346	539	273	197	60	50	-14,9	-27,7	-17,7
	Saldo	166	2.974	4.378	4.612	1.917	1.464	445	201	2679,5	-23,6	-54,9
	Corrente de comércio	1.432	4.157	5.070	5.689	2.463	1.858	565	300	297,2	-24,5	-47,0

Fonte: MDIC. Elaboração: CGDECAS