



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Paz, desenvolvimento e integração: o espaço sul-americano na política externa de Lula da Silva

Roberto Goulart Menezes

Como citar: MENEZES, Roberto Goulart. Paz, desenvolvimento e integração: o espaço sul-americano na política externa de Lula da Silva. *In:* SALATINI, Rafael (org.). **Reflexões sobre a paz**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 137-158.
DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p137-158>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

PAZ, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO: O ESPAÇO SUL-AMERICANO NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

Roberto Goulart Menezes

INTRODUÇÃO

A paisagem geopolítica da América do Sul alterou-se profundamente na primeira década do século XXI. A vitória eleitoral de governos com orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista esteve no centro dessa mudança. Esses novos governos reivindicam maior autonomia no plano internacional para seus países perante os Estados Unidos e “defendem um projeto político e econômico sul-americanista” (FIORI, 2007, p. 99; 2011), além de, no plano doméstico, almejarem justiça social com a mudança gradual na agenda política e econômica que marcou a região desde o começo da década de 1990: o neoliberalismo.

Essa nova América do Sul trouxe novos desafios para a ação diplomática brasileira com tensões nos campos econômico, energético e da segurança que incidiram sobre a dinâmica do processo de integração na região 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 desavenças diplomáticas entre Bogotá e Caracas; a disputa entre Argentina e Uruguai a cerca das *papeleras* e o conflito colombiano são acontecimentos que operam como forças centrífugas no subsistema sul-americano favorecendo a sua fragmentação.

Porém, na percepção da diplomacia brasileira essas tensões geopolíticas representaram adversidades e não obstáculos intransponíveis rumo a uma América do Sul integrada. Nas palavras do então Ministro Amorim, essa avaliação está baseada em uma “aguda consciência da

interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (2004, p. 42).

No governo de Lula da Silva (2003-2010), a América do Sul ocupou um lugar de destaque em sua ação diplomática sob forte ênfase política na agenda regional. Pouco menos de um mês para a sua posse, o presidente enviou de um emissário – Marco Aurélio Garcia – para mediar a crise venezuelana na virada de 2002 para 2003, marcando uma mudança no rumo da política externa do País. O novo estilo diplomático marcou a opção por uma maior atuação política no seu entorno geopolítico e resultou na criação do grupo de países amigos da Venezuela⁹ (CRUZ, 2010).

O objetivo deste trabalho é apresentar um quadro da política externa do governo Lula da Silva para a América do Sul e debater os limites e as resistências enfrentados pela estratégia brasileira frente à nova geopolítica regional. Em seguida analisamos o papel da Unasul e sua importância na estratégia diplomática do País para a região como instrumento de pacificação e fortalecimento da democracia.

1 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 significa a defesa e ampliação dos espaços de liberdade dos Estados-nação na ordem internacional e 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).

De acordo com os autores, a globalização e o fim da Guerra Fria no plano internacional e a democratização e a integração no plano regional alteraram profundamente o contexto para a ação dos Estados latino

⁹Oposição e Chávez elogiam criação de grupo. *Folha de S. Paulo*, 17.01.2003. Junto com o Brasil, integraram o Grupo os Estados Unidos, México, Espanha, Chile e Portugal.

americanos, dotando a autonomia política de novas feições. Considerando esse novo cenário, eles propõem a noção de autonomia relacional, isto é, “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” (2002, p. 176). Essa concepção da autonomia política, conforme 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 (2002, 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. Assim, o objetivo maior seria a busca e construção de um multilateralismo de tipo novo (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002).

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 e acrescentou novos conceitos à atuação externa do Brasil, a fim de manter e ampliar sua autonomia (FONSECA, 1998).

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.

A chegada do governo F. Collor de Mello (1990-1992) impôs uma mudança significativa 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 e almejava, de certo modo, fazer das relações com Washington o eixo primordial da atuação externa brasileira.

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 (CRUZ, 2004).

A gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), guiou-se pela “a autonomia pela participação ou integração” (CARDOSO, 2006). De acordo com Gelson Fonseca Jr., formulador da ideia, esse paradigma está referenciado em um mundo caracterizado pelo multilateralismo no qual “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.

2 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 Mercado Comum do Sul (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).

Podemos assinalar que o regionalismo aparece para o País como uma nova possibilidade de superar as restrições do cenário internacional. Os 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 mantém 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.

Porém, movidos pela lógica da busca desenfreada por mais mercados para seus produtos, os governos F. Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999) 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. O ideário e as práticas neoliberais influíram na percepção de como o Mercosul deveria seguir a fim de auxiliar na resolução da crise econômica. Assim, “uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal” (VIZENTINI, 2008, p. 95). Essa orientação neoliberal imprimida pelo governo F. Collor e C. Menem ao Mercosul e concebida nos moldes do regionalismo aberto, marcou a trajetória do processo de integração até o início do século XXI.

Segundo Lampreia, embora no início o Mercosul tenha tido muito progresso comercial, em função da resistência por parte de Domingo 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).

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 [1991] 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).

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’” (VIZENTINI, 2008, p. 99).

Realizada nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, marca a gestão Cardoso nos dois últimos anos do seu governo e pôs em marcha o conceito de América do Sul. 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.

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. No entanto, inicialmente o Itamaraty relutou diante da iniciativa da Presidência da República em promover o encontro,

pois receava que os vizinhos associassem a iniciativa a um possível gesto brasileiro de liderança.

Porém, o foco principal da reunião acabou recaindo mais sobre a questão da integração física do que política, como o lançamento da 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.

A Argentina recebeu a cúpula com frieza. Apesar do discurso inicial do então presidente Fernando De La Rúa em priorizar o Mercosul, a diplomacia argentina, ciosa de suas relações com os Estados Unidos, não apoiava a ideia 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 ideia 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).

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 então presidente William Clinton (1993-2001) 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.”¹⁰

Ainda no âmbito regional, a política externa da gestão Cardoso teve êxito ao atuar como mediadora no conflito fronteiro entre Peru-Ecuador em 1996. Lampreia recorda às tratativas do importante acordo que pôs fim as hostilidades e enfrentamentos entre os dois países:

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 Fernando Henrique exerceu. (LAMPREIA, 2009).

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 (Farc) 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.

3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E O ESPAÇO SUL-AMERICANO

O governo Lula da Silva aprofundou a valorização da América do Sul como espaço político de atuação da sua política externa. A agenda para a região tinha como objetivos principais o aprofundamento da

¹⁰ O Brasil diz não, *Veja*, 6 set. 2000.

aliança estratégica com a Argentina, a revitalização do Mercosul com a consolidação da União Aduaneira e a formação de um espaço econômico unificado alicerçado no livre comércio e em projetos de infra-estrutura.

A nova orientação regionalista do governo Lula da Silva fundamentou-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. Ao dedicar mais espaço em sua agenda à vizinhança, a política externa brasileira dotou o paradigma sul-americano de mais força e densidade.

O espaço inédito que a América do Sul ocupou 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, quando o Embaixador Antonio Simões assumiu a secretaria.

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 ressaltada por Danese:

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.[...] 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 diálogo com esse interlocutor (Entrevista ao autor, 2009).

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.

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; COUTINHO, 2007). Se apenas a vontade política não é suficiente para que um 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.

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.

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

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 é 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.

Em operação desde 2006, 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. 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.

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. Considerando o volume de investimento interno direto que o Paraguai tem recebido, o FOCEM figura como uma importante fonte de financiamento de seu desenvolvimento: em 2005 o país recebeu US\$ 48 milhões, em 2008 US\$ 209 milhões e em 2011 US\$ 149 milhões (CEPAL, 2012).

Para um país como o Brasil, detentor de cerca de 75% 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. O caso das negociações com a Bolívia após a nacionalização das refinarias da Petrobrás naquele país é outro exemplo.

Na decisão da diplomacia brasileira 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 de assimetria normal proposto por Womack (2007). Nela, a crise é um dos componentes, mas 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.

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 discricção 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.

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 da América do Sul.

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).

4 A UNASUL E A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO MULTIDIMENSIONAL

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 e repôs o projeto de integração sul-americano em novo patamar.

Ela pode ser entendida no contexto de maior ampliação da influência brasileira na América do Sul e visa 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, 2007, p. 5).

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; HIRST, 2006). O presidente Lula da Silva sublinha a importância institucional e política da Unasul:

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.¹¹

Proposta pelo Brasil, a Unasul abriu um novo capítulo na história da integração regional e visa a consecução de um espaço sul-americano integrado político e economicamente unindo os 12 países da América do Sul. 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.

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

No plano internacional, a Unasul 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”.¹²

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” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS, 2008).

Nos seus quase 10 anos de existência, a Unasul, enquanto fórum para encaminhar as questões políticas regionais, já possui em seu histórico importantes ações no campo da promoção da democracia e da paz na região. Entre as quais se destacam a intervenção exitosa no massacre ocorrido em Pando (Bolívia) em 2008 e a mediação no conflito entre Colômbia e Venezuela.

Porém, 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.

No campo da economia política internacional, Arrighi (2001) 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

¹² Declaração de Cuzco, 08.12.2004. Disponível em <<http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-decusco/declaracao-de-cusco>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

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).

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 desejada, e ao mesmo tempo, conseguir que ele seja visto como promotor do interesse geral.

Os formuladores e operadores da agenda externa do País a tratam o tema da liderança com cautela e negam veementemente as possíveis pretensões de liderar ou hegemonizar a região sul-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 nossa).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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).

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.

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.

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 ideia 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.

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 e nada tem de “natural”.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP*, Brasília, n. 1, p. 41-48, out./dez. 2004.
- _____. A integração sul-americana. *DEP*, Brasília, n. 5, p. 5-27, 2009.
- _____. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- ARRIGHI, G. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- _____. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- _____. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro : Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

- BBC BRASIL. Lula projeta Brasil a 'líder regional e ator global de 1ª ordem', diz jornal argentino. *Folha Online*, 12 out. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u636792.shtml>>. Acesso em: 15 maio 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Externa*. Vários anos.
- CARDOSO, F. H. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, 30 ago. 2000.
- _____. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: CARDOSO, F. H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 601-681.
- CEPAL. Investimentos diretos na América Latina, 2012. Disponível em: <www.cepal.org>. Acesso em: 15 maio 2012.
- CRUZ, S. V. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: Unesp, 2004.
- _____. *O Brasil no mundo*. São Paulo: Unesp, 2010.
- DANESE, S. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- _____. Entrevista ao autor [out. 2009]. Brasília, DF, 2009.
- DECLARAÇÃO de Cuzco, 08/12/2004. Disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-decusco/declaracao-de-cusco>>. Acesso em: 12 jan. 2005.
- FIORI, J. L. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 97-124.
- _____. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011.
- FONSECA Jr., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. Entrevista ao autor [abr. 2010]. Brasília, DF, 2010.
- GARCIA, M. A. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr./jun. 2008.
- _____. Entrevista ao autor [maio 2009]. Brasília, DF, 2009.
- GRATIUS, S. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? *Fride*, working paper, n. 35, abr. 2007.
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HERMANN, C. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, Beverly Hills, v. 34, p. 3-21, 1990.
- HUNTINGTON, S. P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. London: Touchstone, 1998.
- INFORME LATINOBAROMETRO. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2011.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. Hegemonía: genealogia de un concepto. In: _____. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004. p. 31-75.

- LAMPREIA, L. F. Entrevista ao autor [out. 2009]. Rio de Janeiro, 2009.
- LIMA, M. R. S. Brasil em América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. *Foreign Affairs em espanol*, p. 38-43, oct./dic. 2007.
- _____; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 125-151.
- _____; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, London, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente Lula da Silva durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata, 20/04/2010. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2012.
- MENEZES, R. G. Soft power, o brilho da espada: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro. *Revista Mediações*, Londrina, v. 16, n. 2, p. 107-122, jul./dez. 2011.
- MIYAMOTO, S. O idealismo e a paz mundial. *Primeira Versão* (IFCH/UNICAMP), Campinas, n. 82, mar. 1999.
- _____. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 45).
- MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/IPRI, 2003.
- NYE JR, J. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.
- O BRASIL diz não. *Veja*, São Paulo, 6 set. 2000.
- OLIVEIRA, H. A. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfis Latinoamericanos*, México, p. 159-194, dic. 2002.
- SEITENFUS, R. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, p. 5-12, mar. 2006.
- SOUZA, A. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.
- TOLEDO, R. *O presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul Americanas, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- VIZENTINI, P. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, M.; GRIFFITHS, R. (Org.). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 93-108.
- WOMACK, B. Teoría de La asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. In: TOKATLIAN, J. *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, 2007. p. 15-34.

ZANINI, F. Lula quer que Brasil “assuma sua grandeza”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jan. 2003.

