

Particularidades da Política Externa do Governo de Lula para a América do Sul

Miriam Gomes Saraiva
Leandro Gavião

Como citar: SARAIVA, M. G.; GAVIÃO, L. Particularidades da Política Externa do Governo de Lula para a América do Sul. *In* : THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos** : 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.63-91. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p63-91>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

CAPÍTULO 3

PARTICULARIDADES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DE LULA PARA A AMÉRICA DO SUL

Miriam Gomes Saraiva

Leandro Gavião

Do governo de João Figueiredo em diante, todos os presidentes brasileiros capitanearam algum projeto que contemplasse iniciativas direcionadas para a cooperação e/ou integração com países da América do Sul¹. Todavia, é apenas com Itamar Franco, após a proposta da conformação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)², que se evidencia o interesse brasileiro em abarcar a totalidade do subcontinente sul-americano em novos arranjos institucionais.

Dando seguimento à lógica herdada dos governos anteriores, Fernando Henrique Cardoso, por indicação própria, convoca a primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos, em 2000, da qual se origina

¹ Com José Sarney se concretiza a integração com a Argentina, mediante a assinatura da Declaração de Iguaçu (1985). Durante o governo Collor de Melo é assinado o Tratado de Assunção (1991), dando vida ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), à época composto por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

² Lançada em 1993, quando Celso Amorim era o ministro das relações exteriores, a ALCSA não logrou êxito.

a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Importante ressaltarmos que até esta I Reunião de Presidentes da América do Sul (IRPAS), todas as cúpulas americanas convergiam para um perfil ora pan-americanista, ora latino-americanista.

Entretanto, é durante a presidência de Lula da Silva (2003-2010) que a política sul-americana se torna tema central da diplomacia brasileira, fato que se traduz não somente na retórica oficial, mas reverbera, também, tanto na ampliação de canais de diálogo com a vizinhança como na criação de organizações internacionais voltadas especificamente para a América do Sul – como a Comunidade de Nações Sul-Americanas (2005), posteriormente renomeada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo data de 2008.

A despeito da linha de continuidade com os projetos anteriores, o governo de Lula apresenta interessantes singularidades no que tange à política externa para a região sul-americana. E esta originalidade se manifesta tanto em relação à gestão de Fernando Henrique Cardoso – oposição em termos partidários – quanto no que concerne a sua sucessora Dilma Rousseff – que se elege com a mesma base política.

Em linhas gerais, o presente capítulo visa analisar as razões que alicerçam o mencionado particularismo de Lula da Silva. Com dar conta do objetivo, fornece inicialmente uma breve análise da política externa do governo de Cardoso, assim como fecha com uma pequena perspectiva do comportamento do governo de Dilma Rousseff. Em sua parte principal, referente ao período do governo de Lula, dá destaque a base doméstica de sua política sul-americana; a conjuntura regional; e as iniciativas para a região focando basicamente nas instituições regionais e na construção de uma identidade sul-americana.

1 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA SUL-AMERICANA DO PERÍODO DE CARDOSO

Gozando da imagem de líder intelectualizado interessado em questões atinentes às relações exteriores, Fernando Henrique Cardoso tornou-se uma das referências nacionais no que se refere ao recurso da diplomacia presidencial.

Ao longo de sua gestão, classificada por alguns autores como inserida nos marcos do paradigma globalista da política externa (PINHEIRO, 2004), diplomatas de uma corrente do Itamaraty denominada de institucionalistas pragmáticos ocuparam postos chave. Estes, compactuavam tanto com a agenda de liberalização econômica condicional colocada em prática quanto com a adesão do Brasil aos regimes internacionais, à época percebidos como espaços multilaterais capazes de promover “regras justas, transparentes e respeitadas por todos” (CERVO, 2008, p. 54).

Dentro dessa perspectiva, o conceito de soberania foi revisado e adaptado à ideia de *soberania compartilhada*, nos marcos de uma ordem internacional marcada por um “concerto” de países com discurso homogêneo na defesa de valores originários no Ocidente – e identificados como universais – cuja aplicação prática era a formação de regimes internacionais com vista a garanti-los (FONSECA JR., 1999, p. 32). Na visão dos institucionalistas pragmáticos, e de acordo com a tradição da política externa brasileira de buscar aumentar sua capacidade de influir sobre os rumos da política internacional, este contexto abriria perspectivas para o Brasil adotar uma postura frente aos Estados Unidos que não significasse nem alinhamento nem conflito, e que permitisse ao país maior projeção dentro das instituições internacionais. Dentro da manutenção de uma expectativa mais genérica de construir a autonomia do país, esta visão significou também uma modificação no conteúdo da palavra: a ideia da *autonomia pela integração* foi defendida, em detrimento do modelo de *autonomia pela distância*, que almejava assegurar a autossuficiência do país mediante relativo isolamento³.

No campo da economia doméstica, ao lado a esse interesse explícito do governo brasileiro em participar de diversas instâncias internacionais, o Ministério da Fazenda assegurava a consolidação de ajustes macroeconômicos, ao passo que o Ministério do Planejamento levava adiante o processo de liberalização condicionada, seguindo em parte os ditames do Consenso de Washington, mas com os limites impostos pela força de um empresariado nacional acomodado ao protecionismo.

É legítimo reconhecer a investida para a América do Sul como uma resposta à estagnação relativa do MERCOSUL pós-crise de 1999 (BECARD,

³ Sobre a questão da autonomia na política externa brasileira, ver Vigevani e Cepaluni (2009).

2009). Em 2000, teve lugar a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília com vistas a formar uma comunidade sul-americana de nações, onde as principais ideias discutidas foram integração comercial de infraestrutura, junto com a perspectiva de fortalecimento dos regimes democráticos. No entanto, tal opção sul-americana torna-se ainda mais clara ao atentarmos para as linhas gerais do conteúdo do Comunicado de Brasília.

Grosso modo buscava-se, ao mesmo tempo, manter a região coesa no que tange aos valores do *mainstream* internacional e propícia para a expansão comercial brasileira. Com base nestes objetivos, foram apresentados como elementos estratégicos: (I) a manutenção da paz e da estabilidade política; (II) a inviolabilidade das instituições democráticas; e (III) a busca de melhores termos comerciais para alavancar a exportação de manufaturas brasileiras. Ademais, o governo brasileiro reconhecia sua capacidade polarizadora, motivo pelo qual a IRPAS poderia colaborar para que a ação sinérgica dos Estados sul-americanos ampliasse a margem de manobra no processo de negociação da ALCA e fizesse frente às iniciativas norte-americanas de assinar acordos bilaterais de livre comércio com países da região.

Além da regularidade dos encontros presidenciais, outro legado fundamental da IRPAS é a IIRSA. Esta última simbolizou o primeiro grande esforço prático para a superação das deficiências no plano da infraestrutura, equacionando os meios para efetivar a integração transfronteiriça a partir de uma arquitetura institucional flexível, cujo tripé financeiro constituía-se a partir de três fundos multilaterais, a saber: do Banco Interamericano de Desenvolvimento; da Corporação Andina de Fomento; e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. A princípio, a ênfase dos eixos de integração e desenvolvimento recaía basicamente na criação de corredores de exportação, de modo a reduzir o custo logístico das exportações e ampliar a competitividade dos Estados sul-americanos no mercado global (PADULA, 2011, p. 175).

No entanto, apesar dos preceitos da IRPAS, frente à região a aplicação prática da ideia de *soberania compartilhada* não ocorreu. Apesar da expectativa de operacionalizar uma liderança brasileira na esfera regional, a ideia da autonomia colocou-se com mais força. Mas partindo da premissa de apoio aos regimes e valores internacionais, a diplomacia enveredou-se pela revisão do comportamento tradicional brasileiro *vis-à-vis* a América do

Sul, pautado pela ideia da não intervenção. Paralelamente, buscou-se erigir a liderança na área a partir de um equilíbrio entre integração, segurança regional, estabilidade democrática e desenvolvimento da infraestrutura (VILLA, 2004); através do estabelecimento de vínculos fortes com os países vizinhos. Durante o segundo mandato, a política externa brasileira passou a identificar com maior clareza os países sul-americanos como parceiros necessários para o fortalecimento da atuação brasileira como *player* global e em sua posição negociadora nas instituições multilaterais, além de favorecer o adensamento das exportações.

2 A ASCENSÃO DE LULA DA SILVA E AS VICISSITUDES DOMÉSTICAS

Contando com os votos de quase 53 milhões de brasileiros, a vitória eleitoral de Lula da Silva traduziu o esgotamento político da coalizão liderada pelo PSDB. Em seu discurso de posse, o novo presidente enfatizou a necessidade de uma diplomacia direcionada para a aproximação com a vizinhança sul-americana, elevando o entorno geográfico à inédita condição de prioridade da política externa⁴.

A chegada do PT ao poder materializou uma postura revisionista da ordem mundial e da configuração e funcionamento dos organismos internacionais. O partido, ao contrário da maioria de seus congêneres, sempre enfatizou a importância da atuação do país nas relações internacionais como meio para promover um mundo mais solidário. O Programa de Governo de 2002 é um documento bastante elucidativo quanto a esta particularidade, tendo em vista que as diretrizes de política externa se destacam logo nas primeiras linhas.

Partindo dessa necessidade por mudanças, decorre um processo de inflexão dentro do Itamaraty, acarretando no reordenamento da composição burocrática dos cargos mais expressivos do Ministério. Neste contexto, em detrimento dos institucionalistas pragmáticos, emergem os autonomistas.⁵ Ao contrário dos primeiros, a corrente autonomista nutre menor convicção pelos regimes internacionais, ao mesmo tempo em que

⁴ “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.” (SILVA, 2003, p. 40).

⁵ Saraiva (2010) apresenta detalhes sobre estas duas correntes.

tem como desígnio configurá-los de modo a possibilitar maior projeção brasileira ou mesmo dos países do Sul, impulsionando a elaboração de um “[...] mundo multipolar sem hegemonias em que todos os Estados obedeçam ao Direito Internacional e procurem resolver suas controvérsias de forma pacífica [...]” (GUIMARÃES, 2003, p. 69). Os autonomistas são também reconhecidos devido à sua proximidade com o discurso nacionalista e à busca de uma inserção internacional proativa.

Os principais homens da diplomacia de Lula são, justamente, figuras historicamente vinculadas ao nacionalismo e ao desejo de uma projeção internacional autônoma. Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães são, respectivamente, alçados aos cargos de chanceler e de secretário-geral das Relações Exteriores do Itamaraty. A escolha de Celso Amorim para ocupar a chancelaria pautou-se na sua experiência anterior com Itamar Franco, quando se estabeleceu uma agenda direcionada para a intensificação do peso da representação brasileira nos organismos internacionais e tentou-se estreitar os laços com os Estados da vizinhança, costurando acordos que resultaram na tentativa malograda de formação da ALCSA (BANDEIRA, 2009).

Na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos, cuja vaga fora ocupada por Marco Aurélio Garcia, acadêmico e membro fundador do PT, houve uma nítida ruptura de paradigma, considerando que a indicação de um membro ligado ao partido, e não ao ministério, escapava ao padrão estabelecido para o cargo. Somando-se a este fato, a assessoria passou a gozar de prestígio no processo decisório de política externa, o que levou alguns setores da oposição e da imprensa a criticar tal comando trino, asseverando que a opção por Garcia teria implicado na partidarização do Itamaraty.

Deve-se considerar, ainda, a influência de um grupo de intelectuais geopolíticos nacionalistas, cujos principais representantes são o economista Carlos Lessa e o engenheiro Darc Costa. No primeiro ano da administração de Lula, ambos foram nomeados para ocupar os cargos de presidente e vice-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), abrindo uma porta para que suas convic-

ções de conexão brasileira com a América do Sul⁶ passassem a permear as decisões do Executivo; e considerando a importância e a influência que o BNDES adquiriu em relação ao desenvolvimento dos países vizinhos.

Há interessantes pontos de tangência entre os autonomistas, os intelectuais do PT e os geopolíticos nacionalistas, sobretudo no tocante ao questionamento da retórica por trás da ordem mundial vigente, de caráter liberal, organizada em torno de uma governança global e de instituições multilaterais gestadas pelas potências ocidentais.

3 A CONJUNTURA REGIONAL

Alicerçado em ideias destes novos atores do processo de formulação da política externa, e coincidindo com a vontade política do presidente, o governo brasileiro passou a desempenhar um papel decisivo tanto no tocante a uma participação proativa nas relações internacionais, visando colaborar na estruturação de um cenário mais multipolar e anti-hegemônico, ao passo que simultaneamente trabalhava na construção de uma liderança forte no espaço sul-americano. Durante o governo de Lula, a diplomacia brasileira foi, na medida do possível, assumindo um papel de *paymaster*, financiando custos parciais da integração, da cooperação e da governança regionais. Em paralelo à ascensão do Brasil na arena global, a liderança na América do Sul valeu-se da centralidade do país na região e acabou por se tornar um dos temas centrais da agenda brasileira. A projeção brasileira nas arenas tanto global como regional caracterizam-se, para o governo, como iniciativas complementares (SARAIVA, 2013).

O governo de Lula iniciou-se dando continuidade ao arcabouço macroeconômico da gestão de Cardoso. Favorecido pela valorização das *commodities* no mercado mundial, o Brasil iniciou um processo de robustecimento econômico, acompanhada estabilidade monetária. Neste contexto, acentuou-se a assimetria em relação aos vizinhos, o que levou Brasília a buscar uma resposta para este novo (des)equilíbrio regional. Assim sendo, a política externa de Lula priorizou a formação de um ordenamento sul-americano sob a liderança brasileira, aonde caberia ao Brasil capitanear os processos de integração e de regionalização.

⁶Ver Costa (2000).

Amparando-se nestes objetivos, o governo de Lula deu um novo peso à construção da liderança na região, tendo por base um perfil estruturado no recurso ao *soft power* e no reforço do multilateralismo. Incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro – sendo emblemático o caso da atuação de grandes empresas brasileiras nos países do entorno geográfico – e orientou seu comportamento para a instauração de consensos entre Estados com interesses e atributos quantitativos de poder bastantes diferentes, priorizando a construção de uma governança regional em detrimento dos arranjos tradicionais de integração econômica. Motta Veiga e Sandra Rios (2007) classificam o modelo de integração regional estabelecido na década de 2000 de *regionalismo pós-liberal*, cuja principal característica é o declínio das conversações envolvendo a integração comercial formal, ao passo que se destacam temas atinentes às assimetrias regionais, à integração física e à maior concertação política entre os países da região.

A assimetria se fez sentir claramente na esfera comercial. Durante o período, o Brasil ampliou seus saldos comerciais com oito dos onze países sul-americanos, sobretudo com a Argentina e Venezuela seguidos pelo Paraguai, Peru e Equador. O único déficit relevante em sua balança comercial foi com a Bolívia, fato decorrente da importação maciça de gás. De 2003 a 2010, a participação da América do Sul nas exportações brasileiras passou de 13% para 18%, o saldo comercial aumentou 450% e o corrente comércio passou de US\$17,8 bilhões para US\$62,9 bilhões – cf. tabela 1.

Tabela 1 – Comércio brasileiro com a América do Sul durante o governo Lula

País	Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
Argentina	2003	US\$4,569 bi	6,24%	US\$4,672 bi	US\$-0,102 bi	US\$9,242 bi
	2010	US\$18,522 bi	9,17%	US\$14,434 bi	US\$4,087 bi	US\$32,957 bi
Bolívia	2003	US\$0,362 bi	0,50%	US\$0,520 bi	US\$-0,158 bi	US\$0,882 bi
	2010	US\$1,162 bi	0,58%	US\$2,233 bi	US\$-1,070 bi	US\$3,395 bi
Colômbia	2003	US\$0,751 bi	1,03%	US\$0,098 bi	US\$0,653 bi	US\$0,850 bi
	2010	US\$2,196 bi	1,09%	US\$1,078 bi	US\$1,117 bi	US\$3,275 bi

País	Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
Chile	2003	US\$1,886 bi	2,58%	US\$0,821 bi	US\$1,065 bi	US\$2,708 bi
	2010	US\$4,258 bi	2,11%	US\$4,101 bi	US\$0,156 bi	US\$8,360 bi
Equador	2003	US\$0,356 bi	0,49%	US\$0,018 bi	US\$0,337 bi	US\$0,375 bi
	2010	US\$0,978 bi	0,48%	US\$0,056 bi	US\$0,921 bi	US\$1,035 bi
Guiana	2003	US\$0,009 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,009 bi	US\$0,009 bi
	2010	US\$0,028 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,028 bi	US\$0,028 bi
Paraguai	2003	US\$0,708 bi	0,97%	US\$0,474 bi	US\$0,234 bi	US\$1,183 bi
	2010	US\$2,547 bi	1,26%	US\$0,611 bi	US\$1,936 bi	US\$3,159 bi
Peru	2003	US\$0,491 bi	0,67%	US\$0,235 bi	US\$0,256 bi	US\$0,726 bi
	2010	US\$2,020 bi	1,00%	US\$0,907 bi	US\$1,113 bi	US\$2,927 bi
Suriname	2003	US\$0,016 bi	0,02%	US\$0,000 bi	US\$0,016 bi	US\$0,016 bi
	2010	US\$0,063 bi	0,03%	US\$0,0002 bi	US\$0,063 bi	US\$0,063 bi
Uruguai	2003	US\$0,405 bi	0,55%	US\$0,537 bi	US\$-0,132 bi	US\$0,943 bi
	2010	US\$1,531 bi	0,76%	US\$1,574 bi	US\$-0,043 bi	US\$3,105 bi
Venezuela	2003	US\$0,608 bi	0,83%	US\$0,275 bi	US\$0,333 bi	US\$0,883 bi
	2010	US\$3,853 bi	1,91%	US\$0,832 bi	US\$3,021 bi	US\$4,686 bi
América do Sul (total)	2003	US\$10,171 bi	13,90%	US\$7,655 bi	US\$2,516 bi	US\$17,827 bi
	2010	US\$37,169 bi	18,41%	US\$25,826 bi	US\$11,342 bi	US\$62,995 bi

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013.

O aprofundamento das assimetrias, todavia, não se limitou ao comércio com a região, tocando, igualmente, no que tange à projeção internacional, em coerência com a linha de pensamento dos autonomistas. O governo brasileiro teve como escopo articular novas iniciativas formais e informais com, prioritariamente, Estados emergentes e do Sul, recuperando a ideia do país atuar como interlocutor para questões múltiplas e ocupar um lugar de prestígio nas instâncias de concertação global. São emblemáticos os casos da criação do G-20 comercial (2003); do estreitamento

de laços entre os BRICS⁷; da fundação do fórum IBAS⁸; da ampliação do diálogo com os demais membros do G4⁹, do reaquecimento do discurso pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e a tentativa de protagonizar soluções para questões complexas e distantes de sua realidade imediata, sendo icônico o caso do acordo trilateral com a Turquia e o Irã, em 2010. Esta faceta “criativa” agia em consonância com a definição informal realizada por Celso Amorim, para quem a diplomacia brasileira deveria ser “ativa e afirmativa” (apud VIZENTINI, 2008, p. 106).

Se por um lado a maior assertividade da política externa de Lula refletia a intenção de arquitetar uma ordem multilateral mais favorável para a inserção do Brasil, conforme argumentara Samuel Pinheiro Guimarães (GUIMARÃES, 2010), por outro o país endossava sua liderança na região, e esta última, como num círculo virtuoso, tencionava legitimar seus movimentos globais. Nesse contexto, a perspectiva brasileira sobre a cooperação regional é normalmente assinalada como uma plataforma necessária para ampliar a margem de manobra no tabuleiro externo. Consequentemente, os arranjos com a vizinhança são estruturados com cautela, considerando que esses podem implicar em acordos que inviabilizem o alto grau de autonomia vindicado por Brasília (VIGEVANI et al., 2008, p. 13).

Outros dois grandes referenciais foram responsáveis por definir a conjuntura política das Américas na década de 2000. O primeiro verifica-se com a reestruturação da agenda de política externa dos Estados Unidos, cujo enfoque direcionou-se para a estratégia de combate global ao terrorismo, após o episódio do 11/9, deslocando a América do Sul para um plano secundário. O segundo situa-se na emergência de governos sul-americanos de matrizes ideológicas tributárias da esquerda do espectro político, fato que embora desprovido de um marco cronológico específico, é de uso comum referir-se às vitórias de Lula da Silva e Néstor Kirchner para situar o início desse fenômeno.

A confluência dos fatores supracitados resultou no engavetamento das negociações envolvendo a ALCA, no âmbito da Reunião de

⁷ Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁸ Acrônimo para Índia, Brasil e África do Sul.

⁹ O G4 é composto pelo Brasil, pela Alemanha, pela Índia e pelo Japão. Seu objetivo é ampliar o número de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Cúpula das Américas de 2005, contrariando as previsões do Comunicado de Brasília. Neste episódio, a liderança brasileira, em sinergia com outros governos progressistas sul-americanos, foi decisiva para rejeitar a liberalização hemisférica nos termos apresentados, considerados adversos para as suas economias nacionais. Destacaram-se neste posicionamento contrário à ALCA o Brasil, a Venezuela, a Argentina e o Uruguai, cujos chefes de Estado eram, respectivamente, Lula da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez.

O ano de 2008 marcou o ápice das esquerdas sul-americanas, sendo possível distinguir três grupos políticos no subcontinente: a esquerda bolivariana, de corte refundacionista e nacionalista – Venezuela, Bolívia e Equador –; a centro-esquerda, de viés social-democrático – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile –; e os liberais – Colômbia e Peru. No entanto, houve frustrações com relação às expectativas depositadas neste cenário de confluência de chefes de Estado progressistas, contrariando os prognósticos mais otimistas de alguns setores do PT, para os quais a orientação programática antiliberal criaria consensos amplos e maior coesão entre os governos, que por sua vez transbordariam para o restante da região. Na verdade, as principais pressões por concessões econômicas oriundas das nações do entorno geográfico originavam-se de lideranças e governos alinhados ideologicamente com correntes de esquerda, destacando-se as recorrentes desavenças comerciais no eixo Brasil-Argentina, o crescimento do perfil diplomático alternativo da Venezuela e as reivindicações de caráter energético da Bolívia e do Paraguai.

No que concerne às instituições e organismos regionais, o período correspondente à gestão de Lula vivenciou a emergência de novas instituições e organizações, a saber: a multidimensional UNASUL, o Parlamento do MERCOSUL, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)¹⁰, dentre outras. Conjuntamente, houve a

¹⁰ Em funcionamento desde 2006, “o FOCEM é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem>>. O aporte e distribuição dos recursos do FOCEM são realizados seguindo uma lógica proporcional, levando-se em consideração o poderio econômico dos países. Nesse caso, os maiores contribuintes são o Brasil (70%) e a Argentina (27%), ao passo que os maiores beneficiários são o Paraguai (48%) e o Uruguai (32%). O orçamento inicial do FOCEM era da importância de US\$100 milhões.

ampliação de políticas pretéritas, como no caso da IIRSA; em outros casos, investiu-se na remodelagem de projetos malogrados, a exemplo da ALCSA, mediante acordo entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN). Tais projetos serão averiguados com maior minúcia no tópico seguinte.

4 AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA PARA A AMÉRICA DO SUL

Tendo por base o instrumental teórico arquitetado pela tríade formada pelos intelectuais do PT, pelos autonomistas e pelos geopolíticos nacionalistas, o discurso oficial que situava a América do Sul no centro da política externa brasileira converteu-se em prática. O governo Lula buscou elaborar propostas que dessem destaque aos aspectos político e societário da região, sem implicar necessariamente no abandono negligente da integração formal de corte comercialista.

4.1 A RESSUREIÇÃO DA ALCSA

Ao contrário dos protestos oriundos de setores da oposição, o governo de Lula não abdicou de investir e expandir o comércio exterior com os países da América do Sul. O desdobramento da agenda sul-americana para outros temas veio acompanhado da retomada das negociações no plano regional para concretizar um tratado de livre-comércio entre o MERCOSUL e a CAN, cujas origens remontam à ALCSA. O acordo-marco do MERCOSUL com os países da CAN prevê a livre circulação de mercadorias entre os dois blocos até 2019, embora inúmeros produtos tenham sofrido desgravação tarifária imediata (PRAZERES, 2005, p. 44). Dessa forma, fomentou-se nova dinâmica ao corrente comércio intrazona, invertendo-se a tendência de estagnação e recuperando parte da importância do subcontinente no que tange à participação das exportações brasileiras, a despeito dos reflexos da crise econômica de 2008 – cf. tabela 1.

A eventual consumação dos termos acordados pelos dois blocos pode tornar a América do Sul uma área virtualmente livre de barreiras comerciais, sem a necessidade de se criar uma nova organização internacional para tratar especificamente desse tema.

4.2 O APROFUNDAMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Em reação ao intento brasileiro de consolidar-se como líder regional na América do Sul, Néstor Kirchner e Hugo Chávez ensaiaram uma maior aproximação diplomática, de forma a compor uma espécie de aliança estratégica entre ambos os países e, indiretamente, contrabalançar os anseios de Brasília (SARAIVA, 2009, p. 82-83). Valendo-se dos lucros advindos da exportação de petróleo, a diplomacia da Venezuela pôde elevar seu perfil, o que resultou tanto na compra de títulos da dívida argentina como na manutenção e expansão da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), tacitamente apresentada como alternativa paralela ao MERCOSUL e, depois, à UNASUL.

Contrastando com os projetos alicerçados pelo Brasil – quase todos centrados na América do Sul –, a ALBA apresentou-se como uma organização de corte latino-americano – não obstante a adesão *a posteriori* de Estados do Caribe anglófono. Tal opção apresenta alguma coerência com o *ethos* político do bolivarianismo e, sobretudo, com relação à vocação geográfica da Venezuela. A ALBA encontrou eco principalmente entre os países que se autoproclamam socialistas e assumiram uma postura de rivalidade aberta em relação a Washington¹¹.

Em resposta, o Brasil esforçou-se por incorporar a Venezuela ao MERCOSUL, o que somente se completou durante o governo de Dilma Rousseff. Incluir o país vizinho significaria situá-lo na órbita de influência brasileira, muito embora fatores de ordem econômica e geopolítica tenham sido decisivos para este movimento de ampliação do bloco. Com a adesão posterior da Venezuela ao MERCOSUL, o bloco passou a corresponder a 72% do território sul-americano, além de possibilitar uma saída para o Caribe e abrir portas para a dinamização da região Norte do Brasil¹².

Conquanto se furtasse da obrigação em assumir plenamente o papel de *paymaster*, o Brasil ensaiou alguns passos nesse sentido ao ceder às pressões dos membros menores pela criação do FOCEM, instrumento

¹¹ Os Estados-membros da ALBA atualmente são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Equador e Antígua e Barbuda.

¹² Em termos demográficos e econômicos, com a entrada da Venezuela o MERCOSUL passou a contar com 270 milhões de habitantes e um PIB da ordem de US\$3 trilhões, o que representa 70% da população e 85% do PIB da América do Sul (dados do Banco Mundial, 2012).

financeiro com vistas a atenuar as assimetrias estruturais entre os sócios do bloco (LIMA, 2006, p. 3). Podemos localizar, da mesma maneira, avanços institucionais pontuais, formalizados nas dimensões jurídica e societária, representados no Tribunal Permanente de Revisão (criado em 2002, entrou em vigor em 2004) e no Parlamento do MERCOSUL (2006), respectivamente.

4.3 A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Lastreado na lógica de seu discurso de posse, e valendo-se do legado da IRPAS, o governo Lula empenhou-se em estruturar uma organização regional sul-americana. A Declaração de Cusco (2005), da qual são signatários os doze Estados da América do Sul, delineou as bases necessárias para a formalização de uma Comunidade Sul-Americana de Nações que contemplasse todos os países independentes daquela área. Os princípios dessa comunidade estruturar-se-iam tendo por base o entendimento político e a integração econômica e social de seus povos¹³. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, os chefes de Estado da região aprovaram a alteração do nome do bloco para União de Nações Sul-Americanas. Em seguida, criou-se uma Secretaria Permanente do órgão, sediada em Quito, e definiram-se as diretrizes do processo de integração, assim como sua natureza, alcance e estrutura institucional.

A UNASUL foi a principal realização da gestão de Lula para impulsionar o regionalismo na América do Sul. Dentre seus objetivos, predominam aqueles que tocam nas esferas societária, política e de infraestrutura, cujos propósitos primordiais direcionam-se para a catalisação da cooperação para além da esfera comercial, embora esta última não tenha sido negligenciada *in totum*. Na visão da esfera decisória de política externa do governo Lula, a integração econômica sul-americana sucederia mediante diálogos entre Estados e/ou organismos preexistentes – como no caso do acordo-marco entre países do MERCOSUL e da CAN – ou através de negociações visando a ampliação gradual do MERCOSUL, como afirmou

¹³ Importante lembrarmos que tanto a Declaração de Cusco como a Declaração de Ayacucho, textos que originaram a CASA, foram aprovados na III Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida pouco mais de um mês após a IV Cúpula das Américas, que ficou marcada pelo sepultamento das negociações em torno da ALCA.

Samuel Pinheiro Guimarães¹⁴. No que diz respeito às respectivas estratégias de desenvolvimento, os Estados da região guardariam autonomia.

A UNASUL caracteriza-se por sua vocação multidimensional e pela preocupação em estabelecer instituições formais, embora preserve uma feição intergovernamental, de forma a assegurar os preceitos autonomistas da política externa brasileira, evitando a partilha de soberania com os demais Estados-membros. A conformação desse novo bloco sul-americano ocorreu em simultaneidade com o declínio relativo de poder dos Estados Unidos, fenômeno que Fareed Zakaria denomina “transbordamento da taça” (ZAKARIA, 2008, p. 16); o que repercutiu na redução progressiva da capacidade norte-americana de influir diretamente na agenda dos países da região, alargando as margens de atuação de Brasília, que se valeu da relativa vacância de Washington.

A participação conjunta dos representantes dos Estados sul-americanos, o diálogo político e a solução de controvérsias apresentaram-se como eficientes mecanismos para garantir a normalidade institucional e assegurar a paz regional, tornando desnecessária a ação de terceiros países ou organizações exógenas. A UNASUL tem se revelado particularmente útil nesse sentido, atestando a solidificação da coesão regional, especialmente em momentos de tensão. Mesmo antes de entrar em vigor, os primeiros movimentos da organização foram bastante positivos. Por meio de uma comissão *ad hoc*, colaborou para adensar os anseios separatistas dos departamentos de Pando e de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, em 2008. A UNASUL foi igualmente importante ao constranger as hostilidades recíprocas entre a Venezuela de Hugo Chávez e a Colômbia de Álvaro Uribe, em 2010. No mesmo ano, a ameaça de ruptura da ordem constitucional no Equador resultou na incorporação de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL, estabelecendo medidas concretas a serem adotadas em casos semelhantes. Em todas as ocasiões mencionadas, devemos destacar a convergência sul-americana em prol de uma posição conjunta capaz de manter a estabilidade regional sem abrir espaço para a interferência de agentes externos.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-nao-e-base-para-um-bloco-economico-da-america-do-sul-diz-samuel-pinhoeiro-guimaraes/>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

Para além de seu semblante político, a UNASUL registrou avanços relevantes no que concerne às áreas de energia e infraestrutura. No mesmo sentido, destaca-se o estabelecimento de canais de diálogo com terceiros países e blocos (que são vistos adiante).

Nos marcos da integração física, deu-se prosseguimento à IIRSA. Todavia, esta última foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), em 2009, dando maior poder decisório aos Estados. Até então, estes se eximiam de intervir diretamente na elaboração e execução das obras de integração da infraestrutura, deixando o protagonismo nas mãos de bancos multilaterais. Entretanto, deve-se ressaltar que se reconhecia o significativo acúmulo de capital institucional da IIRSA, razão pela qual os governos buscaram operar de forma coordenada com a organização. Conjuntamente, a maior participação dos Tesouros Nacionais – responsáveis por mais de 60% dos recursos – em detrimento do setor privado, indica um alargamento da margem de possibilidades para impulsionar uma integração dentro de uma visão estratégica e autônoma, com planejamento consensuado dos governos sul-americanos (PADULA, 2011, p. 202-208).

O BNDES, a partir do governo de Lula, promoveu o financiamento de uma série de obras através de ações bilaterais, condicionadas à participação de empresas brasileiras, seguindo as restrições legais inerentes ao estatuto do banco. Se considerarmos que o BNDES possui patrimônio e orçamento superiores aos das demais instituições que atuam na IIRSA – excetuando o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, torna-se claro que a sua presença reforça a liderança brasileira na condução da agenda de projetos regionais. É relevante ressaltar que, após a administração de Cardoso, o papel do banco modificou-se sensivelmente, deixando de ser um instrumento direcionado para o processo de desestatização, passando a destinar parte majoritária de seus desembolsos para projetos de infraestrutura. Segundo Luciano Coutinho, presidente do BNDES, a instituição “[...] deverá ser o principal indutor da integração, financiando a: ampliação das relações comerciais do Brasil com a América Latina; internacionalização das empresas brasileiras; implantação de projetos de infraestrutura regional.” (COUTINHO, 2009, p. 25).

Além do COSIPLAN, a UNASUL possui mais onze conselhos setoriais, a saber: Conselho Energético; Conselho de Defesa; Conselho de Saúde; Conselho do Desenvolvimento Social; Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Economia e Finanças; Conselho Eleitoral da Unasul; Conselho de Educação; Conselho de Cultura; Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Internacional. Obviamente, alguns temas acabam por receber maior ênfase do que outros – como nos casos do planejamento e infraestrutura, da energia e da defesa. A despeito dessa variação de prioridades, cabe destacar o abrangente perfil da UNASUL e sua tentativa de englobar as mais variadas esferas de atuação por meio de políticas públicas.

A UNASUL insere-se no arco multifacetado da cooperação Sul-Sul e, por desdobramento, colabora para a consecução do intento brasileiro de atuar com vistas a influenciar nas definições de

4.4 A COOPERAÇÃO BI-REGIONAL

Por iniciativa pessoal do presidente Lula, o Brasil protagonizou a articulação de dois novos mecanismos de cooperação bi-regional, tendo como objetivo fortalecer o multilateralismo e diversificar as parcerias comerciais. Surgem, então, a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA). Podemos defini-las como fóruns de coordenação política de funcionamento paralelo à integração sul-americana, uma vez que as cúpulas reúnem os membros da Liga Árabe e da UNASUL – no caso da ASPA – e do continente africano e da UNASUL – no caso da ASA.

Por intermédio da ASPA, o intercâmbio comercial entre nações sul-americanas e árabes aumentou na ordem de 101,7%, passando de US\$ 13,6 bilhões para US\$ 27,4 bilhões, entre 2005 e 2011. Nesse período, o crescimento do corrente comércio entre o Brasil e os Países Árabes foi de 138,9%, evoluindo de US\$ 10,5 bilhões para US\$ 25,1 bilhões; a participação nas exportações quase dobrou, saltando de 3,77% para 6,23%¹⁵. Embora a ASPA seja muitas vezes examinada por um viés interpretativo

¹⁵ Dados da Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013.

focado nos supracitados índices comerciais ascendentes, deve-se considerar a contribuição indireta da Cúpula para o processo de consolidação da cooperação no âmbito sul-americano. Além da questão comercial a ASPA abrange um amplo leque temático, incluindo um diálogo político, com ênfase na solução pacífica de controvérsias, tanto para os países árabes como para a América do Sul.

A ASA, inaugurada em 2006, refletiu o adensamento das relações entre o Brasil e o continente africano. A política externa de Lula para a África é um dos principais pontos de inflexão em relação ao seu antecessor. Em linhas gerais, a ASA possui canais de diálogo, agendas e objetivos semelhantes ao da ASPA.

Embora essa cúpulas normalmente sejam, com a devida razão, consideradas instrumentos para fortalecer o multilateralismo com base na cooperação Sul-Sul e para diversificar as parcerias comerciais de ambas as regiões¹⁶, deve-se ressaltar que suas concepções tiveram lugar em simultaneidade com as negociações da CASA. A ASPA e a ASA, portanto, reafirmam a construção de uma identidade sul-americana ao serem mecanismos de negociação centrado na reunião de mandatários sul-americanos com seus congêneres árabes ou africanos; reforçam a projeção e o prestígio de Brasília na região e contribuem para avigorar o “espírito de corpo” sul-americano.

4.5 A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA¹⁷

No que diz respeito às identidades regionais do Brasil, perceberemos que, diferentemente da identidade latino-americana – formulada por agentes externos e de aceitação tardia para nossas elites intelectuais e políticas –, a identidade sul-americana foi durante o período impulsionada pelo próprio governo brasileiro. O reconhecimento da América do Sul ou de países da região como parte da estratégia nacional é uma formulação intelectual cujas raízes remontam aos escritos políticos do Barão do Rio Branco, perpassa o interlúdio democrático dos anos 1946-1964 com os debates sobre integração regional nos marcos da CEPAL, alcança

¹⁶ América do Sul e Países Árabes, por exemplo, apresentam PIB agregado de US\$ 5,4 trilhões e população total estimada em 750 milhões de habitantes (dados do Banco Mundial, 2012).

¹⁷ Sobre a questão da identidade sul-americana durante o governo de Lula, ver Gavião (2013).

os geopolíticos do regime militar (COUTO E SILVA, 1955) e chega até os pensadores contemporâneos, despontando em propostas de integração e/ou de cooperação de abrangência geográfica mais limitada – como o MERCOSUL – ou em projetos que envolvam a totalidade do subcontinente – como no caso da ALCSA.

A despeito dos diferentes matizes analíticos presentes nas várias visões de América do Sul apresentadas, há um relativo consenso a respeito da relevância das relações com os Estados da região como meio indispensável para fomentar o desenvolvimento do país. No entanto, a preocupação em construir uma identidade comum, e não apenas projetos de cooperação ou de integração regional, é um elemento novo, cuja pedra fundamental pode ser considerada a IRPAS – o primeiro documento oficial a citar tal identidade. Todavia, é durante o governo de Lula que o discurso em torno de uma identidade sul-americana ganha fôlego, emergindo como instrumento estratégico para fortalecer os vínculos interestatais e legitimar o processo de integração em curso. Ademais, a identidade regional pode ser definida como uma vertente do *soft power*, pois influi nas agendas, nas instituições e nas preferências dos Estados.¹⁸

O tema da solidariedade para com a região, originária na história de interação do PT com forças de esquerda do subcontinente, tornou-se um dos alicerces de uma identidade sul-americana, assim como um dos principais pontos de divergência entre o governo e os setores de oposição. Segundo essa perspectiva, caberia ao governo brasileiro assumir parte da responsabilidade do desenvolvimento daqueles que compartilham fronteiras e projetos de integração regional conosco, tendo como objetivo amenizar as assimetrias. Nas palavras de Marco Aurélio Garcia “[...] existe uma solidariedade maior do Brasil com os vizinhos. Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a um mundo de miseráveis. Temos que ajudá-los sim. Essa é uma visão pragmática. Temos superávits comerciais com todos eles.”¹⁹

¹⁸ No âmbito das relações interamericanas os Estados Unidos defendem o paradigma identitário pan-americanista – através, sobretudo, da Organização dos Estados Americanos –; a Venezuela se orienta por uma perspectiva bolivariana de corte latino-americanista – por meio da ALBA –; e o Brasil foca no sul-americanismo – através da UNASUL e das propostas de ampliação do MERCOSUL.

¹⁹ Entrevista de Marco Aurélio Garcia feita e citada por Dieguez (2009).

Ou seja, a estabilidade e o desenvolvimento da vizinhança também fazem parte do repertório dos interesses nacionais brasileiros, especialmente se levarmos em consideração argumentos tangíveis, como a contribuição desses países para a internacionalização de empresas brasileiras e para obtenção de saldos positivos em nossa balança comercial. A solidariedade para com a região – um princípio programático do PT – aqui se articula com interesses e com um projeto de liderança brasileira no subcontinente.

Os episódios mais emblemáticos a respeito dessa articulação entre solidariedade, interesses e liderança envolveram temas estratégicos, a saber: a nacionalização dos hidrocarbonetos promovida por Evo Morales na Bolívia; a exigência do Paraguai de Fernando Lugo para que fosse colocada em prática uma revisão do Tratado de Itaipu; a falta de compromisso da estatal venezuelana PDVSA para a construção de uma refinaria binacional no estado de Pernambuco; e o uso ilegal do protecionismo argentino contra produtos brasileiros. Em todos os casos, a diplomacia de Lula optou por ceder ante a pressão dos vizinhos.

Na visão do governo, o artifício da solidariedade colaboraria para arrefecer visões pejorativas sobre o Brasil, evitando que a política externa para a região fosse considerada de teor imperialista. Sob outro prisma, os adversários da leniência do governo brasileiro, em face dos pedidos de concessão dos Estados supracitados, setores da oposição acusavam a adoção deste comportamento tolerante como um incentivo a que aparecessem novas reivindicações. A apatia brasileira diante dos mecanismos defensivos estabelecidos por Buenos Aires levou alguns especialistas a classificarem essa postura a partir do conceito de “paciência estratégica” (GONÇALVES; LYRIO, 2003). Ao contrário da solidariedade, as instituições não são criticadas, apresentando maior unanimidade mesmo entre líderes de agremiações políticas adversárias.

Embora esteja inscrita no artigo quarto, parágrafo único, da Constituição de 1988, a integração da América Latina inevitavelmente envolveria um maior número de Estados, o que complicaria desde a ratificação de acordos até a formação de consensos entre nações grosseiramente desiguais nos indicadores quantitativos de poder. No entanto, o México – sem perder a relevância como parceiro comercial – está estruturalmente vinculado aos Estados Unidos através do

NAFTA, enquanto a América Central e o Caribe ainda estão muito próximos da influência norte-americana. E os recursos do *soft power* brasileiro são limitados. Nesse quadro, nota-se que os projetos direcionados para a integração latino-americana vem perdendo impulso entre políticos e diplomatas brasileiros. Em contrapartida, a convergência sul-americana é cada vez mais celebrada como uma opção pragmática. É pelas entranhas deste processo que avança o regionalismo sul-americano, estimulando a percepção de uma nova identidade regional para o Brasil.

A abrangência geográfica das cúpulas ASPA e ASA centrada na América do Sul é outro sintoma da importância estratégica que a região adquiriu ao longo do governo de Lula, além de exprimir o desígnio de fortalecer a identidade regional por meio de encontros regulares de mandatários sul-americanos com seus homólogos de outras regiões.

A UNASUL, até o presente momento, tem protagonizado as diversas ações que garantem a normalidade institucional na região e arquitetura, progressivamente, o sentimento de um *destino comum* – para utilizarmos a contribuição de Benedict Anderson (2011) – entre seus membros. Ao longo do Tratado Constitutivo da UNASUL verificamos três referências à identidade sul-americana, enquanto existe apenas uma menção ao comércio. Além disso, quaisquer problemas no âmbito regional são rapidamente convertidos em pauta de discussão em reuniões ordinárias ou emergenciais, evitando-se a ingerência de atores exógenos.

Se, por um lado, a ascensão de governos alinhados às variações de esquerda dificultou o aprofundamento da integração econômica formal e cindiu o subcontinente em diferentes paradigmas político-ideológicos, por outro verificamos que não foi inviabilizada a construção de um sentimento identitário comum e autônomo, demonstrando que a região tem conseguido desenvolver um senso de pertencimento que Anderson (2011) denomina de *camaradagem horizontal*, ultrapassando os personalismos e as preferências de cunho partidário ou ideológico.

Neste contexto, o atributo cultural que outrora sustentava a identidade latino-americana – a matriz étnico-cultural latina – perde expressividade para uma nova combinação de elementos que define a identidade

sul-americana a partir de uma *percepção geográfica pragmática*. Embora se perpetue o sentimento de pertencimento à periferia do sistema internacional, a grande virada está na validação da oficialidade dos idiomas inglês e neerlandês por parte da UNASUL, medida necessária para abarcar em seu seio a Guiana e o Suriname²⁰. Ou seja, ao invés de sustentar a identidade regional em preceitos quase que exclusivamente intangíveis, incorpora-se características mais decisivas para o desenvolvimento nacional e da região como um todo, tendo por base, fundamentalmente, aspectos materiais, tais como: o potencial energético, as reservas naturais estratégicas, a configuração territorial, a capacidade agrícola, a composição demográfica, a estrutura industrial dentre outros fatores (GAVIÃO, 2013). Em outras palavras, dá-se maior atenção aos indicadores reais de poder da área em questão, de modo que o estreitamento de laços entre os Estados sul-americanos represente ganhos para o Brasil. Tal perspectiva ancora-se, em grande medida, nos argumentos de autores nacionalistas, como Samuel Pinheiro Guimarães (1999), Moniz Bandeira (2009) e Darc Costa (2000), e converge com a visão de mundo do PT e, parcialmente, com a da corrente autonomista do Itamaraty. Marco Aurélio Garcia, em obra recente sobre os dez anos de governo do PT, descreve nos seguintes termos o sentido da integração sul-americana para o Brasil:

A despeito de muitas narrativas que buscavam filiar o projeto de uma integração sul-americana à gesta dos Libertadores, quase dois séculos antes, havia razões mais atuais para sustentar essa iniciativa. Independentemente dessa retórica de conotações histórico-ideológicas que esteve (e está) presente no discurso integracionista, predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação. (GARCIA, 2013, p. 57).

Assim sendo, a diplomacia de Lula priorizou a construção da identidade regional sul-americana. Esta opção apresentou-se, na visão de seus defensores, como a mais apropriada para uma potência média revisionista interessada em uma ordem internacional multilateral, para a qual a coesão sul-americana, sob a implícita liderança brasileira, era decisiva.

²⁰ Estados importantes para a cooperação na região amazônica.

O paradigma latino-americano, por sua vez, deslocou-se progressivamente para uma dimensão indelevelmente cultural, perdendo a condição de referencial analítico para apreciações mais abrangentes dos meandros das relações interamericanas a partir da perspectiva brasileira hodierna.

5 BREVE APRESENTAÇÃO DAS DIRETRIZES DO GOVERNO DILMA PARA A AMÉRICA DO SUL²¹

Embora com menos proatividade, a presidente Dilma Rousseff buscou manter as linhas gerais da estratégia de política externa de seu antecessor, tendo por base o seguinte tripé: a trajetória revisionista frente às instituições internacionais; a atuação nos foros multilaterais com o perfil de representante dos países do Sul; e uma orientação regional para a dimensão sul-americana. A corrente autonomista continuou no centro do processo de formulação ocupando os principais postos do Itamaraty. No campo econômico, os traços do desenvolvimentismo foram reforçados. As inflexões mais sensíveis são percebidas na redução vertiginosa do uso da diplomacia presidencial e no declínio do papel da presidência como elemento equilibrador de diferentes visões de política externa que foi importante no período de Lula. No que concerne ao foco da política externa e à articulação entre projeção global e projeção regional, os pesos foram modificadas: a construção de uma posição de líder entre os países do sul – com destaque para os Estados africanos – ganhou peso em detrimento da América do Sul.

A ascensão de Dilma Rousseff contribuiu para o esvaziamento da dimensão política da política externa brasileira para a região e as ações brasileiras vem assumindo um perfil pragmático. Ademais, a combinação de expectativas brasileiras formulada desde os governos anteriores de receber por um lado apoio à projeção global do país enquanto, por outro, rejeitar qualquer institucionalização da UNASUL que limite a autonomia brasileira nos campos de política externa e de políticas macroeconômicas aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não mostra disposições em atender. O baixo desempenho da economia brasileira faz com que uma estratégia de arcar com custos da cooperação regional seja vista com reticências pelo novo governo.

²¹ Esta parte tomou como base o paper de Saraiva (2013).

No caso do MERCOSUL, a continuidade é mais perceptível. O bloco não é a prioridade da política externa, mas sua defesa ainda se revela como instrumento indispensável para administrar as relações do Brasil com os vizinhos ao sul do Brasil, particularmente com a Argentina. No entanto, as dificuldades comerciais intrazona cresceram, trazendo um elemento complicador para a dimensão da integração econômica formal. Além da perpetuação dos obstáculos às exportações do Brasil, as medidas estatizantes do governo argentino têm afastado os investimentos brasileiros. O governo Dilma mostra-se menos disposto para fazer concessões ao parceiro, tornando os atritos no campo econômico indissolúveis no curto prazo. A incorporação da Venezuela, avessa aos parâmetros da TEC (Tarifa Externa Comum) vem agravando os limites da esfera comercial. A Bolívia também solicitou a adesão como membro pleno e o governo boliviano, comprometido com agendas de campanha, pode ver-se limitado a aderir à união aduaneira. Devido a essa conjuntura desfavorável para a área comercial, os avanços acabam por se concentrar em outras dimensões. Por outro lado, a entrada da Venezuela e, no futuro próximo, da Bolívia trazem maior equilíbrio político para o interior do bloco, tornando-o mais semelhante com a UNASUL e apontando para uma situação de superposição de organizações. No mesmo sentido, a Guiana e o Suriname assinaram acordos de associação, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com a totalidade do subcontinente.

No que tange à UNASUL, as iniciativas brasileiras nos marcos do Conselho de Defesa Sul-Americano, concebido por indicação do governo de Lula com vistas a articular as políticas de defesa dos países da região prioritariamente a partir de uma visão brasileira, assim como iniciativas de outros comitês da organização, estão em compasso de espera. Na prática, e em detrimento das ações nos marcos da UNASUL, as ações brasileiras tem priorizado os vínculos bilaterais com países sul-americanos vinculadas aos padrões do desenvolvimentismo, por meio do recurso à cooperação financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos tem perdido fôlego²². A estrutura de cooperação sul-sul forjada pelo governo de Lula, visando a articulação entre os Estados sul-americanos por meio da cooperação técnica

²² Matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo* – “América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil”, 3 ago. 2013, Caderno Mercado 2, p. 5 – informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.

ca segue vigente e ramificados por diferentes esferas governamentais, embora com menos fôlego e delineando um caráter de longo prazo para as políticas brasileiras na América do Sul.

A despeito das diferenças em relação ao governo anterior, a administração de Dilma Rousseff mantém seu apoio à UNASUL como instância política máxima da região. A criação, em 2011, da Comissão de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) – mencionada anteriormente, durante o governo de Lula – não foi considerada de destaque pela diplomacia brasileira ou pela presidente Rousseff, evidenciando que, em assuntos regionais, a ênfase da política externa brasileira ainda recai sobre a América do Sul.

Por fim, a rede de instituições e de padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não vem sendo posta em xeque, sendo considerada um instrumento decisivo no que se refere à cooperação regional. Na prática, a estratégia sul-americana do governo de Lula de construção de uma *governance* regional não foi abandonada, mas sim relativizada a partir de táticas pontuais de expansão do desenvolvimentismo e contenção de riscos aos interesses brasileiros.

CONCLUSÃO

Conforme argumenta Ingrid Sarti (2011), tem se tornado frequente nos círculos de debates contemporâneos a atribuição à América do Sul de um papel relevante no sistema internacional deste século. Sob este prisma, e partindo de uma concepção eminentemente geopolítica, o governo Lula consolidou a ideia de que a América do Sul é a área de maior importância para o desenvolvimento brasileiro. Os agentes formuladores da política externa – embora desde orientações diferentes – vislumbravam a possibilidade do Brasil lançar mão de sua capacidade de aglutinação e, dessa forma, instrumentalizar a região sul-americana para elevar o perfil do país em sua projeção internacional e obter uma maior margem de manobra em seus movimentos como *player* global. Ademais, a ação conjunta da América do Sul estimularia a conformação de uma ordem internacional multipolar e reforça a soberania dos Estados, pois os arranjos sul-ameri-

canos tornariam supérfluas as ações de instituições exógenas ou de caráter continental para a solução de problemas atinentes à região.

Na dimensão comercial, a América do Sul representou (e ainda representa) para o Brasil um grande mercado consumidor, marcado pela alta complementaridade econômica entre a economia brasileira e as da maioria dos Estados vizinhos. A integração física estimularia a ampliação do fluxo de comércio, ao mesmo tempo em que facilitaria a promoção a internacionalização das empresas brasileiras mediante a atuação na região; o que se reflete na capacidade de competir no âmbito internacional.

Nesse contexto, as organizações regionais e a identidade sul-americana, estruturada sobre o tripé entre solidariedade/interesses/perspectiva de liderança, buscava legitimar os projetos brasileiros para o subcontinente, assim como objetivava tornar difuso o argumento do sub-imperialismo – derivado da predominância gravitacional do Brasil²³. Contribuía, ainda, para arrefecer as tensões interestatais e assegurar que a América do Sul se perpetuasse como uma zona de paz.

Durante a gestão Lula, não houve esforços para ocultar a postura de líder regional adotada por Brasília. Esta posição contrasta com os limites da gestão de Cardoso, assim como com a atual orientação diplomática adotada pela presidente Dilma Rousseff que, em palestra recente, refutou que o Brasil possua um papel de liderança no processo de integração da América do Sul: “No projeto de integração e desenvolvimento, não há espaço para relações hegemônicas. A verdadeira integração dispensa liderança, pois exige solidariedade”²⁴. A mudança na tônica do discurso para a região é um dado que fortalece as singularidades do comportamento do governo de Lula e merece consideração; muito embora possamos situá-lo na esfera da retórica oficial, que busca, eloquentemente, arrefecer possíveis animosidades no que se refere às demandas oriundas dos Estados vizinhos.

²³ Aceitando que existam reações à liderança brasileira na região, o foco do capítulo é no comportamento brasileiro.

²⁴ Matéria publicada no jornal *O Globo* – “Líderes alertam para foco em infraestrutura”, 10 dez. 2013, Caderno Economia, p. 27.

REFERÊNCIAS

- AMÉRICA do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2013. Caderno Mercado 2, p. 5.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BANCO MUNDIAL. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- BANDEIRA, Moniz. *Geopolítica e política exterior*: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília, DF: FUNAG, 2009.
- BECARD, Danielly Ramos. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2013. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2000.
- COUTINHO, Luciano. *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- COUTO E SILVA, G. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1955.
- DIEGUEZ, Consuelo. O formulador emotivo. *Piauí*, n. 30, p. 20-24, mar. 2009.
- FONSECA JR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega: FAPESP, 1999. p. 17-42.
- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013. p. 53-67.
- GAVIÃO, Leandro. *A identidade regional do Brasil: o sul-americanismo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva (1995-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ppgri.uerj.br/form/Leandro.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, M.C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CEBRI*, Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Ed. Universidade, UFRGS: Contraponto, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: SILVA, L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Org.). *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: IPRI, FUNAG, 2003. p. 61-70.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: JAKOBSEN, K. (Org.). *2003-2010: o Brasil em transformação*. Volume 4: A nova política externa. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 13-24.

LÍDERES alertam para foco em infraestrutura. *O Globo*, 10 dez. 2013. Caderno Economia, p. 27.

LIMA, Maria Regina S. de. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana, IESP, UERJ, 2006.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, D. (Org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?. In: FROTA, M. S. P. B. (Org.). *Prêmio América do Sul - 2005*. Tema: o Brasil e a América do Sul: desafios no Século XXI. Brasília, DF: FUNAG, 2005. p.13-66.

SARAIVA, Miriam G. Brasil, entre la Unasur y el Mercosur. *Umbrales de América del Sur*, Buenos Aires, n. 9, p. 75-84, ago./nov. 2009.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SARAIVA, Miriam G. Novas abordagens para os processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, p. 3- 21, jan./jun. 2013.

SARTI, Ingrid. A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: CERQUEIRA FILHO, G. (Org.). *Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração*. Niterói: Ed. da UFF, 2011. p. 177-192.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: SILVA, L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: IPRI, FUNAG, 2003. p. 25-46.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82). Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, ano 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VILLA, Rafael D. Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 4., 21-24 jul. 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: [s.n.], 2004. p. 1-31.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.