



O BRASIL DE LULA DA SILVA: ENTRE O REGIONAL E O GLOBAL. O CASO DA UNASUL

CAROLINA SILVA PEDROSO

Mestranda do PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

Bolsista CAPES

E-mail: c.silvapedroso@gmail.com

Resumo: Durante o governo Lula da Silva, o Brasil teve uma postura protagônica e assertiva, integrando diversos arranjos regionais e globais. Este trabalho aborda a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), a fim contribuir para a reflexão sobre a suposta dualidade brasileira em conferir ênfase à América do Sul, ao mesmo tempo em que almeja ser um ator global.

Palavras-chave: política externa brasileira; UNASUL; protagonismo global.

Abstract: During Lula da Silva government Brazil had a protagonist and assertive posture, integrating several regional and global arrangements. This paper discusses the creation of the Union of South American Nations (UNASUR), in order to contribute to the reflection on the supposed Brazilian duality giving emphasis to South America, while it aims to be a global player.

Keywords: Brazilian foreign policy; UNASUR; global role.

Resumen: En el gobierno de Lula da Silva, Brasil ha tenido una postura protagonista y asertiva, haciendo parte de diversos acuerdos regionales y globales. En este trabajo se discute la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), con el fin de contribuir a la reflexión sobre la supuesta dualidad brasileña dando énfasis a América del Sur, al mismo tiempo en que aspira a ser un actor global.

Palabras-clave: política exterior brasileña; UNASUR; protagonismo global.



INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil teve destacada atuação internacional e demonstrou a vontade de participar das decisões e arranjos globais de forma mais ativa e autônoma em relação às potências mundiais. O país consolidou seu perfil pró-ativo ao integrar os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o fórum de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o G20 comercial e financeiro e ao buscar a reforma das Nações Unidas e um assento permanente em seu Conselho de Segurança. Além de iniciativas globais, a tentativa de fortalecimento de organismos regionais como o Mercosul e o surgimento da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe) também demonstram a preocupação em manter seu protagonismo regional.

As mudanças sistêmicas desencadeadas desde o fim da ordem bipolar - como os ataques de 11 de setembro e a crise financeira de 2008 -, dentre as quais se destacam o declínio do poder relativo dos Estados Unidos e a ascensão das chamadas economias emergentes, são alguns dos fatores externos que facilitaram o maior ativismo brasileiro no cenário internacional. Do ponto de vista interno, o país também passou por processos que alteraram suas estruturas de poder, sobretudo após a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, em que questões sociais e a retomada do crescimento econômico ganharam maior espaço na agenda política.

A política externa brasileira, que tradicionalmente preconiza a autonomia como forma de atuação externa, durante os anos Lula ficou marcada pela diversificação de parcerias e de instâncias para efetivar uma inserção mais autônoma. Do ponto de vista regional, portanto, é preciso considerar esse aspecto de nossa diplomacia, porque ele remete à ideia de que o país não



deseja estar limitado em sua ação externa por nenhum arranjo que possa lhe causar constrangimentos (VIGEVANI et al., 2008).

O presente estudo visa explorar a aparente dualidade do Brasil ao atuar protagonicamente na esfera global, ao mesmo tempo em que investe em esquemas de integração regional. Em outras palavras, pretende-se investigar a importância da América da Sul para o Brasil, a partir da criação da UNASUL, *vis-à-vis* a estratégia de inserção internacional do país nos arranjos globais.

Desta forma, o trabalho está dividido da seguinte maneira: breve apresentação dos paradigmas da política externa brasileira; linhas-gerais da política externa do governo Lula, destacando a importância da América do Sul; processo de criação da UNASUL e, finalmente, discussão sobre a atuação brasileira nos âmbitos regional e global, a fim de problematizá-las e compará-las.

BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL: PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em um texto clássico para o estudo da política exterior brasileira, “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, Maria Regina Soares de Lima defende a existência de dois modelos que teriam inspirado a condução da política externa do país: o *americanista* e o *globalista* (LIMA, 1994). O primeiro seria oriundo da percepção visionária do Barão do Rio Branco, de que o eixo de poder mundial estava se deslocando de Londres para Washington no início do século XX, e da necessidade que o Brasil teria de se aproximar dos Estados Unidos dada essa nova conjuntura. É importante salientar que a posição defendida por Rio Branco não era de um alinhamento automático aos norte-americanos, mas sim de atrelar os interesses brasileiros a uma aliança especial com a potência hemisférica. Nas palavras de Clodoaldo Bueno “tal aproximação não significou ‘alinhamento automático’ e serviu aos



propósitos políticos do chanceler no plano sub-regional” (CERVO e BUENO, 2011, p. 191). O americanismo teria regido a política externa brasileira até a década de 1960, quando a Política Externa Independente (PEI) foi desenvolvida no seio da diplomacia, dando origem ao paradigma globalista.

Com o recrudescimento das tensões causadas pela bipolaridade e o maior receio dos Estados Unidos em perder influência sobre a América Latina mediante a revolução cubana, lideranças do Itamaraty como Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas elaboraram uma política externa mais pragmática e autônoma, em que os interesses nacionais deveriam estar acima de questões ideológicas, sem que isso significasse uma rejeição à identidade ocidental do país: a política externa independente (CERVO e BUENO, 2011). Suas principais características são a visão do mundo sob a perspectiva Norte-Sul e não mais Leste-Oeste; incentivo à maior participação no sistema internacional; diversificação de parcerias comerciais e defesa da não-intervenção, desarmamento e autodeterminação dos povos.

De forma sucinta, é possível afirmar que este novo paradigma estava lastreado por um conjunto de princípios: Universalização, Independência, Autonomia e Diversificação. A PEI representaria a face externa do desenvolvimento e autonomia preconizados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), cujas ideias, formuladas por intelectuais como Raul Prebisch e Celso Furtado, influenciaram os governos latino-americanos desde os anos 1960, perdendo fôlego a partir da década de 80 com as sucessivas crises na região (LIMA, 1994).

A referida autora defende que até o período militar houve uma alternância entre esses dois paradigmas e sugere que a política externa contemporânea viva um momento de intersecção entre eles, já que combina elementos de ambos. A explicação para esse fenômeno viria da natureza



burocrática e institucional do Itamaraty que, por suas características, conseguiu assegurar traços de continuidade da política externa, mesmo em situações de mudança de regime. A autonomia e a coesão seriam, pois, estas características que garantiriam

a estabilidade necessária para manter uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isto se dá por duas razões, entre outras: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro lado, a coesão garante um certo grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. (CHEIBUB, 1984, p. 122-123)

Dentro desta lógica, que considera a importância da estrutura burocrática do Itamaraty nas formulações de política externa, José Arbilla (2000) ressalta que a preocupação em vincular a atuação externa com desenvolvimento econômico do país é uma formulação doutrinária do próprio Ministério das Relações Exteriores, baseado no paradigma globalista, e permanece como um fio condutor da atuação externa no país, mesmo com o enfraquecimento do pensamento cepalino no imediato pós-Guerra Fria.

O governo Collor, por exemplo, sinalizou a intenção de construir novamente uma aliança especial com os Estados Unidos, fortemente influenciado pelo momento histórico que marcou a derrocada da União Soviética e o fortalecimento do chamado neoliberalismo, além da própria conjuntura interna de redemocratização. Por ter sido um período curto, em decorrência do processo de *impeachment* sofrido pelo presidente, e bastante particular, seus planos de estabelecer um alinhamento automático com os Estados Unidos não se concretizaram. Apesar de ter havido uma ruptura com o modelo econômico desenvolvimentista, que caracterizara o período anterior, sua política externa continuou preocupada com a questão do desenvolvimento nacional, porém em sua versão mais liberal (LIMA, 1994; HIRST e PINHEIRO, 1995; OLIVEIRA, 2005).



De uma maneira menos ideológica e mais distante dos Estados Unidos, porém ainda contagiados pelo clima liberal da época, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso mantiveram alguns dos pilares da PEI (Universalização, Independência, Autonomia e Diversificação) para buscar novas parcerias e acordos, surgindo então os termos *global trader* e *global player* para caracterizar a atuação do Brasil. O ex-ministro das Relações Exteriores, Luis Felipe Lampreia, em artigo intitulado "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação", assume que a política externa brasileira nunca deixou de vincular a atuação externa ao desenvolvimento, porém não haveria mais espaço para a concepção desenvolvimentista e industrialista da economia (LAMPREIA, 1998).

Embora a literatura reconheça que muitas diretrizes da política econômica tenham sido mantidas, o governo Lula foi caracterizado por ter feito um apelo mais enfático ao nacional-desenvolvimentismo, em que o papel do Estado na economia foi fortalecido em comparação aos governos anteriores. Novamente é reforçada a ideia de que a política externa brasileira está fortemente ligada à estratégia de desenvolvimento econômico nacional, por meio de uma inserção autônoma no sistema internacional e de diversificação de parcerias.

A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio historicamente assentado para a diplomacia de que a política externa é um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a conseqüente preservação e ampliação da autonomia do país. Há mudanças de idéias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas e objetivos que estão colocados pela história, pela posição e pelo destino, mas não essencialmente diferentes dos existentes há muito para o Brasil (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 322).

Para esses autores, portanto, não teria havido uma ruptura na política externa brasileira com a chegada de Lula da Silva ao poder, mas sim algumas alterações de rumo na diplomacia, sem que isso represente nenhuma quebra



dramática com o que estava estabelecido anteriormente. A seguir serão identificadas as linhas-gerais da política externa durante os 8 anos do governo Lula da Silva.

LINHAS-GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS ANOS LULA DA SILVA (2003-2010)

Nos anos Lula, o Brasil ganhou muito destaque internacional e demonstrava maior auto-confiança e determinação em atuar de forma inovadora externamente, sob o signo de que “a hora do país finalmente chegara”, envolvendo-se em episódios de grande repercussão midiática (HURRELL, 2010, p. 1, tradução própria). A negociação com a Bolívia após a nacionalização do gás (2006), a postura enfática contra o golpe de Estado em Honduras (2009), a mediação turco-brasileira sobre o enriquecimento de urânio no Irã (2010), o engajamento pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, dentre muitos outros assuntos, são alguns dos mais destacados posicionamentos brasileiros deste período.

Ainda que não haja consenso na literatura, será adotada neste trabalho a perspectiva de que as mudanças sentidas na política externa de Lula foram muito mais na forma de atuação do que nas diretrizes-gerais da diplomacia brasileira, em que

[...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 275).



Os autores supracitados defendem que a política externa de Fernando Henrique Cardoso estava destinada a inserir o Brasil nos arranjos globais existentes, pois acreditava que por meio desta participação o país lograria ter uma atuação externa autônoma, o que ficou conhecido por “autonomia pela participação”. Da mesma forma, Lampreia, (1998, p. 11) fala em “autonomia pela integração” para caracterizar o mesmo período e, nesse sentido, integração deve ser entendida como a inserção do país ao global e não necessariamente ao regional.

Já a atuação externa do país sob o governo Lula da Silva teria sido caracterizada pelo que se denomina “autonomia pela diversificação”, que significa

a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 283)

Sua argumentação é que tanto a alteração do cenário de poder interno, ocasionada pela histórica vitória de Lula da Silva, como a nova conjuntura internacional, que levou as potências a modificarem sua atuação externa, dificultaram a permanência de uma estratégia de autonomia pela participação, como fora possível ao seu antecessor levar adiante. Assim, tanto a perspectiva interna quanto a externa serão elementos analíticos centrais para entender a inserção econômica e política do Brasil nos anos Lula da Silva.

Tendo em vista que a política econômica passou a ser cada vez mais um instrumento de política externa, é possível afirmar que o fato de ter se tornado uma das principais economias mundiais também garantiu ao país maior visibilidade internacional. Elementos internos como o incentivo às parcerias público-privadas e a inclusão das classes sociais menos favorecidas ao mercado



consumidor serviram para reativação da economia, ressaltando a capacidade do país em buscar crescimento econômico e justiça social concomitantemente (HURRELL, 2010). Por outro lado, a bonança vivida pela América Latina a partir dos anos 2000, oriunda do aumento dos preços das *commodities* e do barril do petróleo¹, acelerou a substituição dos Estados Unidos pela China como principal parceiro comercial do Brasil e diminuiu consideravelmente os impactos da crise financeira de 2008 sobre a região (CARVALHO et al., 2009).

Do ponto de vista político, por sua vez, o protagonismo brasileiro também foi facilitado pelo fortalecimento da ala mais nacionalista da diplomacia, com as nomeações de Celso Amorim como ministro das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães como 1º secretário do Itamaraty, e pelo reforço ideológico² nas relações Sul-Sul, posição oriunda da agenda do Partido dos Trabalhadores, representada pelo assessor especial da presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia (NAFALSKI, 2011). Da mesma

¹ O aumento do preço do barril de petróleo é um dado relevante para a economia brasileira porque, embora não seja rentista, ou seja, não dependa exclusivamente da exploração deste produto, ocorreu em um contexto de descoberta de novas reservas na camada pré-sal, anunciadas pelo governo como as responsáveis pela auto-suficiência energética do país, o que também rendeu destaque internacional ao país (CARVALHO et al., 2009).

² Sobre a “ideologização” da política externa brasileira deste período, Paulo Roberto de Almeida pondera que, embora a cartilha partidária tenha um peso muito importante, um dos principais objetivos adotados pelo governo Lula, que era conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, nunca fizera parte do discurso e das pretensões de seu partido. Essa posição representa o esforço de convencimento, por parte da diplomacia profissional, em destacar tal aspiração na agenda internacional de Lula. Portanto, teria havido um duplo movimento: enquanto a nomeação de assessores especiais oriundos do PT teria influenciado no relacionamento do Brasil com a América do Sul, sobretudo com outros governos identificados como progressistas, houve também um esforço da burocracia diplomática do Itamaraty de imposição de alguns temas na agenda. Em suas palavras: “Como a pretensão não figurava no ‘menu de política externa’ do PT, Lula teve de ser convencido pelo seu ministro de Relações Exteriores de que o Brasil possuía grandes chances de ingressar no CSNU” (ALMEIDA, 2012, p. 99). No entanto, a posição mais enfática deste autor está em defender a tese de que foi no plano internacional que o governo dispôs de maior “margem de manobra” para colocar em prática os ideais do Partido dos Trabalhadores, já que no campo econômico houve a continuação das diretrizes implantadas pelo governo anterior.



forma, Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) afirmam que o redirecionamento da política externa brasileira para uma agenda Sul-Sul, que priorizava ao entorno regional, ocorreu não só por esses fatores internos, mas também por condições sistêmicas e regionais, que proporcionaram condições materiais e ideacionais para que Lula³ pudesse resistir ao neoliberalismo e à unilateralidade estadunidense com mais vigor que o seu antecessor.

O principal objetivo da política externa no governo Lula era garantir ao Brasil o *status* de potência, ou seja, ter o poder de influenciar o curso das questões globais e capacidade de impor agenda. Duas estratégias teriam sido elaboradas e seguidas para alcançar o status desejado no sistema internacional: **i)** atuar como “pêndulo”, aceitando a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo em que buscava mudá-los e **ii)** ressaltar a especificidade da posição e do papel do Brasil. Do ponto de vista identitário, a marca do governo Lula foi usar o “acervo diplomático”, que são os princípios da política externa historicamente construídos pelo Itamaraty, além de buscar se conectar aos países do Sul, sem nunca negar sua identidade ocidental (HERZ, 2011).

No contexto pós-crise de 2008, por exemplo, a estratégia brasileira de inserção internacional não abandonou a tradição multilateralista de sua diplomacia, porém utiliza-a de forma “repaginada”, dando ênfase ao desenvolvimento de novos fóruns e grupos, ao mesmo tempo em que demonstra maior engajamento nas instâncias globais de decisão. O país deixou de ter um discurso terceiro-mundista e uma postura defensiva que não aceitava negociar. Pelo contrário, Lula utilizou a negociação como instrumento fundamental para obter mudanças no sistema internacional, de forma a torná-lo

³ A escolha do sujeito “Lula” e não “diplomacia brasileira” nesta sentença não foi aleatória e está em consonância com a tese de Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) de que a “presidencialização” da política externa brasileira atingiu seu auge nos anos Lula da Silva.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013

Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



menos desigual e mais permeável às demandas dos países periféricos (LIMA, 2010). Estar disposto a fazer parte dos organismos multilaterais de forma ativa e arcar com seus custos é perfeitamente compatível, segundo Andrew Hurrell (2010), com o desafio de superar o *status quo*, ou seja, rejeitar as posições que favoreciam os Estados Unidos e as outras potências, buscando novas formas de governança global.

Outra aposta brasileira foi participar de novos arranjos, como os BRICS, envolvendo a Rússia, Índia, China e África do Sul e o fórum de diálogo IBAS, composto por Brasil, Índia e África do Sul. Segundo Chris Alden e Marco Antonio Viera (2011), a consolidação deste fórum está sujeita ao apoio regional que cada um de seus membros deve lograr em suas respectivas regiões ou “zonas de influência”. Sem esse elemento, não seria possível legitimá-lo globalmente. Assim, eles destacam uma questão muito importante sobre o papel destes países em suas regiões, que é a liderança. Ter proeminência regional não significa ser líder; essa ideia coloca em dúvida a capacidade dos países do IBAS em construir consensos em suas áreas de influência e também em serem reconhecidos como porta-vozes do Sul no conflito com o Norte.

De forma resumida, o ativismo internacional brasileiro pode ser expresso pelas seguintes diretrizes: América do Sul como região-chave para sua projeção global; foco no estreitamento da relação com outras potências emergentes, atuando em coalizões de geometria variável como os BRICS; relativo distanciamento de Estados Unidos e Europa; ênfase no multilateralismo “tradicional”, mas também fazendo parte de novos arranjos globais. Nesse sentido, é possível afirmar que “what the Lula administration has achieved is to help reinforce this new reality and to demonstrate the degree to which Brazil has become an increasingly influential player in this new age of global order” (HURRELL, 2010, p. 8).



Na próxima seção, vamos nos concentrar no foco dado à América do Sul pela política externa brasileira, com maior ênfase no período Lula da Silva, destacando as iniciativas que antecederam a UNASUL, bem como os desafios e avanços que este organismo engendrou.

A AMÉRICA DO SUL PARA O BRASIL DE LULA DA SILVA

A política externa brasileira para América do Sul ganhou muito destaque nos anos Lula da Silva, também por conta das conjunturas internacional e nacional que permitiram ao Brasil conferir maior ênfase aos vizinhos. A construção de um “regionalismo pós-liberal”⁴ também teria sido facilitada não somente pela relativa convergência ideológica com os países vizinhos e pela articulação entre eles, gerada pelo rechaço à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) na Cúpula das Américas, em Mar del Plata (2005), como também pela necessidade de buscar novas fontes energéticas e de criar investimentos em transporte como forma de dinamizar políticas conjuntas na região (LIMA e COUTINHO, 2007).

Por este motivo, em episódios polêmicos envolvendo o Brasil e seus vizinhos, como no caso da nacionalização do gás boliviano, a postura de Lula não pode ser vista como somente ideológica, por conta das afinidades com Evo Morales ou outros líderes progressistas, pois “algumas afinidades ideológicas, políticas e culturais não têm tido a força de mudar interesses estruturais” (VIGEVANI et al., 2008, p. 109). É preciso considerar que fazia parte do interesse nacional brasileiro que esses países resolvessem problemas internos, como a desigualdade social, assim como a manutenção da estabilidade política.

⁴ O “regionalismo pós-liberal” teria devolvido ao Estado um papel central no processo de integração e desenvolvimento, em contraposição ao modelo neoliberal. Andrés Serbin, Laneydi Martínez e Haroldo Ramanzini Júnior também denominam o regionalismo do século XXI de “pós-hegemônico”, “pós-comercial” e “pós-neoliberal” (SERBIN et al, 2012).

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



Com a finalidade de melhor entender a relação do Brasil com a América do Sul no período presidencial de Lula da Silva, foi escolhido como caso de estudo a União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Assim, serão apresentados os processos que antecederam sua criação, bem como os aspectos-gerais do organismo que servirão para a discussão posterior sobre a posição brasileira entre o regional e o global.

Os antecedentes da UNASUL

Um grande marco nas relações de Brasil-América do Sul foi a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que deu origem ao Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul) pelos presidentes de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É importante notar que a gênese deste organismo reside no esquema neoliberal dos anos 1990 e nas reformas econômicas que ele previa, que marcaram os governos de seus principais artífices: Collor e Menem (MELLO, 2002).

Monica Hirst e Leticia Pinheiro (1995) apontam que foi no governo Itamar Franco que o Mercosul deixou de ser visto somente como um organismo liberalizante e ganhou um sentido mais estratégico, o que representaria para elas uma maior atenção dada à América do Sul pelo Brasil. Henrique Altemani Oliveira (2005) também acredita que neste período foi notável o esforço para fortalecer e consolidar o Mercosul, destacando ainda o surgimento da Iniciativa Amazônica e da proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), feita pelo então chanceler Celso Amorim. Para o autor teria sido neste momento que o regionalismo voltara à tona como um dos desafios para a integração sul-americana:

retomou-se, no Brasil, a perspectiva de que a área básica de atuação da política externa brasileira é a América do Sul, sendo um espaço que procura *organizar* (apesar de toda preocupação para que não seja entendido como *liderar*). Nesse sentido, a política externa brasileira, no continente americano, aparenta ter como objetivo prioritário,



inicialmente a consolidação do Mercosul e, em seguida, o estabelecimento da ALCSA. (OLIVEIRA, 2005, p. 233, grifos do autor).

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Lampreia (1998) também destaca a importância da América Latina para que o Brasil alcançasse maior projeção internacional e, nesse sentido, priorizava a agenda mercossulina, pois via nesta instituição um instrumento eficaz para promover o desenvolvimento de seus quatro membros. Por outro lado, apesar de ter havido um maior reconhecimento da importância do Mercosul e inclusive um esforço pessoal do presidente em manter um bom relacionamento com a Argentina, isso não teria sido suficiente para impedir problemas comerciais e outros desentendimentos com o vizinho e parceiro mais importante na região, pelo menos naquele momento. Para Amado Cervo (2002), o desgaste do relacionamento bilateral com a Argentina nos anos FHC fez com que o Brasil preferisse um regionalismo menos aprofundado, isto é, mantendo os arranjos com baixa institucionalidade como forma de preservar seus próprios interesses.

Ainda que faça fortes críticas à atuação internacional do Brasil na chamada Era Cardoso, Cervo (2002) reconhece que foi neste período que lançou-se a ideia de América do Sul como um conceito e área de fortalecimento prévio das economias regionais, sob liderança brasileira. A construção de um espaço sul-americano e autônomo frente aos Estados Unidos, bem como o reforço do Mercosul e da ALCSA, foram prioridades do governo, sobretudo no final do segundo mandato, em que a crise cambial de 1999 e a conjuntura internacional forçaram o país a se reaproximar dos vizinhos.

No ano 2000, o presidente brasileiro convocou a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, cuja declaração reforçava a necessidade de construir uma agenda comum que impulsionasse a integração física da região, lançando as bases para a IIRSA (Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana). Em 2002, no segundo encontro dos



mandatários, ocorrido em Guayaquil, mais uma vez a tônica da reunião girou em torno da ideia de constituir um espaço sul-americano de cooperação e integração.

A ideia de que a América do Sul seria uma condição prévia para integração hemisférica é muito importante, uma vez que foi mantida e reforçada pelo governo Lula em diversas oportunidades. Assim, desde o governo FHC o regionalismo representa a resistência brasileira em relação à hegemonia norte-americana na América do Sul, que na época estava assentada na proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), derrocada definitivamente durante o governo Lula na Cúpula de Mar del Plata em 2005.

Ao insistir no conceito de “América do Sul”, hierarquizando-o como fundamento de um processo de integração econômica e física, a diplomacia brasileira vem dando uma contribuição, ainda que não de todo reconhecida, à ontologia de 12 países. Não se trata de exercício ideológico de sublimação de nossas mazelas históricas, nem de cabala para excluir ou confrontar nações que a geografia não pôs em nosso espaço. Trata-se de um sóbrio exercício de realismo político, não no tipo conformista, mas pragmático, criativo, (...) A decisão de lançar uma Comunidade Sul-Americana de Nações é ousada e comporta forte dose de idealismo. Traz também grande responsabilidade, porque engaja a nossa credibilidade. Por enquanto, é, mais que nada, uma declaração política, ancorada em acordos concretos de comércio e integração, mas é sem dúvida um ato de reivindicação de uma identidade antes de tudo geográfica, que nunca deixou de ter vigência por mais globalizado que esteja o mundo (OLIVEIRA, 2005, 250-1 *apud* DANESE, 2004).

Como foi apontado acima, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004 foi um grande marco, que dá seqüência às iniciativas de Fernando Henrique Cardoso em coordenar as ações dos 12 países da região.

Breve descrição da UNASUL: objetivos e principais diretrizes

Em 2005 a agenda prioritária e o plano de ação da CASA são elaborados com os seguintes eixos temáticos: a) diálogo político; b) integração física; c) meio ambiente; d) integração energética; e) mecanismos financeiros; f)



promoção da coesão, justiça e inclusão sociais e g) telecomunicações (UNASUR, 2013b). Neste mesmo ano é estabelecida uma Comissão Estratégica de Reflexão, envolvendo a alta cúpula dos governos sul-americanos, a fim de analisar o futuro da região.

Na reunião seguinte, em Cochabamba, foi publicizado o modelo de integração pensado pelos países, cujos princípios seriam: Solidariedade e Cooperação com vistas à equidade regional; Soberania Territorial e Autodeterminação dos Povos; Paz e resolução pacífica de controvérsias; Democracia e Pluralismo que impeçam ditaduras e o desrespeito aos direitos humanos; Universalidade, Interdependência e Indivisibilidade dos Direitos Humanos e, por fim, Desenvolvimento Sustentável (UNASUR, 2013b).

Embora retoricamente o discurso dos países fosse de convergência de interesses, Guilherme Nafalski (2011, p. 104) revela que a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter do novo organismo chegou a um momento crítico em 2005, conforme descrito a seguir:

A reunião de 2005, que teve início em 30 de setembro foi bastante tensa. Os presidentes de quatro países (Colômbia, Guiana, Suriname e Uruguai) não compareceram, o da Argentina, Néstor Kirchner, veio ao Brasil mas não participou da cúpula e vários presidentes mandaram representantes. A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul e explicitou a dificuldade do governo Lula para manter posicionamento mais firme à esquerda.

O bolivarianismo de Chávez, cuja retórica anti-americana e os financiamentos feitos com petrodólares permitiu ao líder venezuelano consolidar uma área de influência ideológica com Bolívia, Equador e, em certa



medida, Argentina era um sinal claro de resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. No entanto, o Brasil teria demonstrado um poder mais atrativo, seja por conta de sua força econômica como por sua postura mais pragmática, conseguindo sucesso em implementar a Unasul em detrimento da ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas). Outro elemento importante foi a perda relativa de importância estratégica da Venezuela, a partir da descoberta das reservas do pré-sal brasileiro.

Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que decidiu-se mudar o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações para União das Nações Sul-Americanas, estabelecendo “un ‘nuevo tiempo histórico’ llamado a traer cambios profundos cuya amplitud abarca toda la estructura tradicional del Continente” (ZURITA, 2009, p. 273-4).

Em 2008 foi aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL, cuja vigência foi ratificada por todos os países em 2011, definindo as metas do organismo, dos quais destacam-se: fortalecimento do diálogo político entre os membros, fomentar o desenvolvimento social e econômico que permita erradicar as desigualdades sociais, promoção da integração física e energética, além de cooperação em áreas como Defesa (MRE, 2013).

Do ponto de vista de sua estrutura organizacional, a UNASUL é composta por conselhos formados por Presidentes, Chanceleres e outros funcionários da alta cúpula dos governos. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é a instância máxima do organismo que é, de fato, detentora do poder de decisão e atua de forma consensual. Em seguida, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por implementar as decisões tomadas pelos mandatários e, em seqüência, seguem os conselhos temáticos que possuem função consultiva. Além destes órgãos, a UNASUL ainda conta



com um Conselho de Delegados, uma Secretaria-Geral e com o mecanismo de Presidência Pro-Tempore, exercida por um dos Estados-membros anualmente, seguindo a ordem alfabética (UNASUR, 2013a). Nota-se, pois, que o nível de institucionalização é baixo, uma vez que as grandes decisões acabam sendo centralizadas nos presidentes e nos seus chanceleres, sem que haja autonomia institucional.

A UNASUL para o Brasil

Em discurso de posse, Luis Inácio Lula da Silva afirmou: “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” (BRASIL, 2003). Estabilidade política e união estão em harmonia com o projeto da União das Nações Sul-Americanas e, se prosperidade for entendida em seu sentido global, incluindo bem-estar das populações - e não somente seu aspecto puramente econômico - esses três pontos estariam contemplados entre os principais objetivos da referida organização. Da mesma forma, os princípios democráticos e a busca por justiça social também estão presentes no cerne deste novo arranjo político sul-americano.

Embora a constituição da UNASUL represente um dos passos necessários à consolidação do desejo expresso pelo presidente brasileiro, inclusive pela atuação enfática da organização durante as crises colombo-equatoriana e boliviana (2008), a insurreição policial contra Rafael Correa (2010) e o golpe de Estado no Paraguai (2012), é preciso ponderar que

Como líder regional, Brasil mantiene una relación ambivalente con UNASUR. En ocasiones pareciera reconocer que asumir un rol de líder regional -y asumir los costos políticos y económicos de este liderazgo- es un pre-requisito para convertirse en un líder internacional y en otras, el país actúa como un actor internacional único, sin representar



(formal e informalmente) a UNASUR y sus socios (SANAHUJA, 2012, p. 42).

Sobre este ponto, o documento oficial do Itamaraty que descreve os objetivos da UNASUL deixa claro que o diálogo político fomentado entre os países deve assegurar um espaço não só para a integração, mas também para a “participação da UNASUL no cenário internacional” (MRE, 2013). A grande contradição reside justamente no fato apontado por SANAHUJA (2012) de que o Brasil não atua como membro da UNASUL nos foros internacionais, pois privilegia seu peso individual quando lhe convém. Esse traço da política externa brasileira mais uma vez corrobora a tese de que o país não deseja que nenhum arranjo regional possa tolher sua autonomia de ação global.

Apesar de ser uma organização muito centrada em aspectos políticos e na defesa de princípios-comuns, como foi exposto anteriormente, um de seus principais focos está na questão energética, que em 2007 foi contemplada com a criação de um conselho próprio e na infra-estrutura regional, haja vista a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN (Conselho Sul-americano de Infra-Estrutura e Planejamento). Segundo documento oficial,

el tema de la integración de la infraestructura física desempeña un papel central en el proceso de integración suramericana, teniendo en cuenta su potencial de crear nuevas perspectivas y sinergias para la cooperación, superar asimetrías, promover el desarrollo social y económico y garantizar el bienestar de los pueblos de la región (UNASUR, 2013b, p. 7).

Interesses brasileiros na integração física e energética estão ligados diretamente à sua estratégia de desenvolvimento, com o incentivo dado às construtoras nacionais e à estatal Petrobras a explorarem os mercados sul-americanos (ZIBECHI, 2012). Da mesma forma, a agenda política da UNASUL contém elementos de grande valia para a diplomacia brasileira, como a questão da cooperação regional para a Defesa, representada pela criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Não se pode descartar a ideia de que a



América do Sul seria a base de onde o Brasil pode projetar-se globalmente para atingir o status almejado, ressaltando seu papel de *peacemaker*, negociador, mediador e “construtor de pontes”. O fato de a região não ter grandes disputas auxilia na consolidação desta imagem, necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança da ONU (HERZ, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: BRASIL ENTRE O GLOBAL E O REGIONAL

A partir da discussão apresentada, fica nítida a vinculação entre o desenvolvimento nacional e a política externa brasileira, algo que vem permeando a ação internacional do país em vários governos. Isso não significa, todavia, que a política exterior tenha se mantido estática, uma vez que as estratégias adotadas por cada presidente foram distintas, seja por fatores ideacionais, como conjunturais.

No caso do governo Lula, foi considerada a perspectiva de que não houve grandes rupturas nas linhas de ação externa do país, no entanto, foi ressaltado que a ênfase dada à América do Sul neste período talvez não encontre precedentes em nenhum outro momento da história. Da mesma forma, o destaque brasileiro em arranjos globais foi notável, bem como o esforço em atuar de forma autônoma e protagônica.

Não obstante o contexto favorável à integração, este fator não teria sido suficiente para mitigar muitas das dificuldades existentes para a consolidação desse processo. As assimetrias intra-bloco, por exemplo, dificultaram não só uma integração plena, como também o reconhecimento da liderança regional brasileira, por conta do temor ou das ameaças que sua presença suscita em seus vizinhos. Os sinais de “suspeita” em relação ao Brasil persistem por parte dos países sul-americanos, resultando na não aceitação automática de sua liderança (VIGEVANI et. al, 2008).



Por outro lado, suas atitudes assertivas regional e globalmente fazem com que aumente a admiração e o respeito dos países menores em relação ao Brasil. Estabilidade macroeconômica e o fortalecimento da democracia serviriam de credenciais frente aos seus rivais “mais estridentes” na região, como Argentina e Venezuela. Ademais, o país também teria investido no uso estratégico de recursos materiais, simbólicos e em contrapartidas aos parceiros, visando o reconhecimento de sua liderança regional, a partir do conceito de “solidariedade pragmática” (ALDEN & VIEIRA, 2011, p. 516, tradução própria).

Embora tenha buscado mitigar os efeitos negativos da integração para os sócios menores, a fim de equacionar o problema das assimetrias, as medidas governamentais não tiveram o êxito esperado pela incapacidade de superar as debilidades estruturais da região. Talvez por isso o governo Lula tenha definido como interesse nacional brasileiro o desenvolvimento dos países vizinhos, garantindo-lhes apoio em seus projetos, uma vez que por si só o Brasil não conseguiria dirimir os abismos existentes regionalmente (VIGEVANI et al., 2008).

O problema dos custos da integração, por sua vez, já estava latente desde o governo Fernando Henrique, quando a ênfase na América do Sul voltara à tona com a convocação da primeira reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília (2000). Todavia, no governo seguinte ele ganhou uma relevância maior, sobremaneira após a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, que depois se converteria na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em que o papel do Brasil como o principal artífice do processo de integração requeria uma ação mais engajada, voltou com mais intensidade.

Desde então, portanto, um dos desafios da diplomacia brasileira era compatibilizar as pretensões universalistas sem descuidar das relações com os



vizinhos sul-americanos, tornando-se um legado para o governo seguinte. A ambigüidade do Brasil como ator regional ou global já existia, ou seja, não havia uma posição única e fechada sobre a forma como o país deveria se inserir internacionalmente, se em foros regionais ou globais (NAFALSKI, 2011).

O Brasil demonstra que não quer estar comprometido em nenhum acordo que possa, de alguma forma, constranger sua ação externa autônoma, considerando que o grande objetivo de sua política externa é alcançar o *status* de potência (HERZ, 2011). Esse posicionamento acaba sendo prejudicial para a integração na América do Sul porque como maior país, seja em termos geográficos, econômicos ou demográficos, ele teria que ser o *paymaster*, ou seja, o ator que arca com os custos e compensações para os sócios minoritários. Em um cenário de grandes assimetrias entre os membros, trata-se, pois, de uma postura essencial para o êxito do processo. No caso específico da UNASUL, sua estrutura pouco institucionalizada e a ênfase na integração energética, física e em matéria de Defesa demonstram que o caráter do organismo, embora tenha havido sempre um diálogo consensual entre seus membros, privilegia as necessidades do Brasil em termos de desenvolvimento e de não estar atrelado a nenhum esquema de maneira tão rígida. Da mesma forma, porém, o sucesso do organismo depende da vontade brasileira em levar adiante suas formulações e, portanto, arcar com os custos necessários para que os países menores possam incorporá-las.

A despeito de seu engajamento global, nota-se que o esforço empreendido neste âmbito não impede que o país também se envolva em arranjos regionais. Como sugerem Alden e Vieira (2011), sem o reconhecimento da liderança em seu entorno regional, por meio de uma integração mais efetiva entre os países, as chamadas potências emergentes ou médias, como o Brasil, não lograrão legitimar seus novos arranjos. Assim, o sucesso dos BRICS e do



IBAS estaria condicionado à capacidade de seus membros de conseguirem o apoio político em suas respectivas regiões, o que também serve de incentivo para o aprofundamento dos processos integracionistas já em curso. Logo, a aparente dualidade do Brasil em almejar ser um ator global, ao mesmo tempo em que não abre mão de construir sua liderança regional, só se constitui em contradição se pensada em termos de comprometimento que pode afetar sua autonomia.

Em suma, a equação autonomia *versus* engajamento regional e global tem sido de difícil resolução e requer um exercício diplomático de flexibilidade e negociação. Nesse sentido, o Brasil não escolhe claramente se sua inserção será feita global ou regionalmente, buscando compatibilizar seus interesses e temas em cada um destes esquemas, conforme as circunstâncias. Por enquanto, tem sido possível ao país manter essa postura de aparente dualidade, porém à medida em que sua importância regional e global aumentarem, serão exigidas maiores responsabilidades e, portanto, atitudes mais enfáticas que, provavelmente, comprometerão sua autonomia. É o preço a se pagar mediante o esperado *status* de potência. Resta saber se o Brasil estará disposto a pagá-lo.

**BIBLIOGRAFIA:**

- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. 2011. "India, Brazil and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership". *Global Governance*, (17): 507-528.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2012. "A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação". *Política Externa*, São Paulo, (20): 95-114.
- ARBILLA, José Maria. 2000. "Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 22(2): 337-385.
- BRASIL, Presidência da República. 2003. *Discurso do senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, na cerimônia da posse*. In: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/Discurso-do-Senhor-Presidente-da-Republica-Luiz> (acessado em 10 de janeiro de 2013).
- CARVALHO, Carlos Eduardo et al. 2009. "A América Latina e a crise: impactos iniciais e primeiras reações". *Política Externa*, São Paulo, (17): 47-62.
- CASON, Jeffrey W. e POWER, Timothy J. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, 30(2): 117-140.
- CERVO, Amado Luiz. 2002. "Relações Internacionais do Brasil: um balanço da Era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 45(1), 2002.
- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. 2011. *História da Política Exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- CHEIBUB, Zairo Borges. 1984. *Diplomatas, Diplomacia e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, IUPERJ.
- HERZ, Monica. 2011. "Major Power in the Making?". In: VOLGY, T.V.; CORBETTA, R.; GRANT, K.A.; BAIRD, R.G. (orgs.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*, Nova York, Palgrave, pp.-.
- HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. 1995. "A Política Externa do Brasil em Dois Tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 38(1): 5-23.
- HURRELL, Andrew. 2010. "Brazil and the New Global Order". *Current History*, 109.



LAMPREIA, Luis Felipe. 1998 . "A Política Externa do Governo FHC: continuidade e renovação". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 41(2): 5-17.

LIMA, Maria Regina Soares de. 1994. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, 1(2): 27-46.

LIMA, Maria Regina Soares de. 2010. "El legado de la política exterior de Lula". Madrid, El País. In: <http://observatorio.iesp.uerj.br> (acessado em 20 de janeiro de 2013).

LIMA, Maria Regina Soares de.; COUTINHO, Marcelo. 2007. "Uma versão estrutural do regionalismo". In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

MELLO, Flavia de Campos. 2002. "A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 16(2): 37-43.

MRE, Ministério de Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. 2013. *UNASUL*. In: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> (acessado em 10 de janeiro de 2013).

NAFALSKI, Guilherme. 2011. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo, Editora AlfaOmega.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. 2005. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Editora Saraiva.

SANAHUJA, José Antonio. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". In SERBIN, A; MARTINEZ, L.; RAMANZINI H. (orgs.). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, nuevos temas, nuevos desafíos - Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), pp 19-72.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2012. *El Regionalismo 'post-liberal' en América Latina y e Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos - Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).

UNASUR. 2013a. UNASUL. In: <http://www.isags-unasul.org/interna.asp?lang=1&idArea=38> (acessado em 10 de janeiro de 2013)



CAROLINA SILVA PEDROSO

UNASUR. 2013b. *Unasur paso-a-paso*. In: <http://www.unasursg.org/> (acessado em 10 de janeiro de 2013).

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. 2007. "A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação", *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, 29 (2): 273-335.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo e CORREIA, Rodrigo A. 2008. "Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva". In AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo, Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, pp 83-116.

ZIBECHI, Raul. 2012. *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. 1ª edição. Bogotá, Ediciones Desde Abajo.

ZURITA, Alejandro M. 2009. "El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela". *História & Perspectivas*, Uberlândia (40): 269-291.

Recebido em 15.05.2013
Aprovado em 22.07.2013