MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-URUGUAI NO CONTEXTO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA (2003-2014).

# THE BRAZIL-URUGUAY STRATEGIC PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF THE BRAZILIAN INTERNATIONAL INSERTION (2003-2014).

**Gustavo Matiuzzi de Souza**
*Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e pela Universidade de Liège (Bélgica).*
*Pesquisador do Center for International Relations Studies da Universidade de Liège (CEFIR-ULg)*

## Resumo:

O objetivo deste artigo é analisar a parceria estratégica do Brasil com o Uruguai entre os anos de 2003-2014 sob a perspectiva da inserção internacional brasileira, considerando três aspectos principais: os limites e potenciais do Brasil enquanto potência regional, o contexto da política regional sul-americana e a estratégia governamental das administrações de Lula da Silva e Rousseff. O artigo guia-se por uma abordagem multiescalar, focalizando também algumas dinâmicas domésticas e externas da PEB. Constata-se que a parceria estratégica supramencionada adquiriu grande relevância para a proposta brasileira de integração, assim como para os objetivos nacionais de desenvolvimento, dando margem para avanços consideráveis em ambos os campos de atuação, porquanto é compatível com a ideia de inserção internacional do Brasil e com seus limites estruturais.

**PALAVRAS-CHAVE**: parceria estratégica Brasil-Uruguai - inserção internacional do Brasil - integração regional

## Abstract:

The objective of this article is to analyze the strategic partnership between Brazil and Uruguay in the years 2003-2014 from the perspective of Brazilian international insertion. In order to do this three main aspects are considered: the limits and potentials of Brazil as a regional power, the context of South American regional politics and the strategy of the government of Lula da Silva and Rousseff administrations regarding these issues. The article is guided by a multi-scale approach, also focusing on some domestic and external dynamics of Brazilian foreign policy. It is noted that the above-mentioned strategic partnership acquired great relevance to the Brazilian proposal of integration, as well as to its national development goals, giving field to considerable advances in both ventures, since it is compatible with the idea of international insertion of Brazil and with its structural limitations.

**KEYWORDS**: Brazil-Uruguay strategic partnership - Brazilian international insertion - regional integration

## INTRODUÇÃO

Muito tem-se discorrido a respeito da prioridade que a política externa brasileira (PEB) tem dado à América do Sul, especialmente a partir do governo Lula da Silva. É quase consenso entre analistas e acadêmicos o fato de o Brasil, nesse período, inserir-se com maior intensidade no processo regionalista, de tal forma a ter adquirido um protagonismo até então inédito no tocante ao fomento de instituições e projetos de integração (BERNAL-MEZA, 2010; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; VIZENTINI, 2005).

O papel assumido pelo Brasil no continente já era, há muito, esperado, dadas a magnitude de sua geografia, sua grandeza demográfica e sua economia crescente. Em contrapartida, suas debilidades estruturais revelaram e continuam a revelar as igualmente grandes disparidades internas que tornam o país exposto às intempéries econômicas e políticas advindas de outras partes do globo. Consequentemente, tal conjunção de fatores cerceia o poder econômico e político do Brasil e o posiciona em uma camada intermediária entre as potências mundiais. As limitações brasileiras terminam, assim, por dificultar um modo de inserção internacional mais autônomo e mais vigoroso, o que se reflete na natureza das propostas regionais levadas a cabo pela maior nação sul-americana (CF. SOARES DE LIMA & HIRST, 2006).

Ademais, a posição ambígua assumida pelo Brasil – o maior e mais importante país do continente e, concomitantemente, uma nação ainda em busca de um lugar mais relevante no sistema internacional – denota e ressalta a condição de potência regional tal qual identificada por Nolte (2010), haja vista o país estar em uma intersecção entre as hierarquias global e regional. Aliado a isso, a ideia de inserção internacional do Brasil permaneceu vinculada à manutenção da autonomia e da soberania, de modo que o possibilite atuar livremente na arena global, tornando-se uma outra alternativa no mundo multipolar, sem amarras nos concertos multilaterais, regionais inclusive.

Infere-se, assim, que o Brasil, para manter condições mínimas para suas aspirações de ascendência internacional, desenvolveu duas frentes de trabalho – uma mais pontual, multilateral; outra de caráter perene, bilateral. Dentre as relações bilaterais, merece destaque as levadas a cabo com o Uruguai. Entende-se que, no tocante às relações com o vizinho da banda oriental, haja o estabelecimento de uma parceria estratégica, pois além de atender a necessidades específicas de ambos os países, suas relações têm contribuído à integração no âmbito do Mercosul e para o processo mais amplo de integração na região.

A partir dessas considerações, duas questões fazem-se relevantes: 1) quais artifícios utilizados pelo Brasil para promover a integração sul-americana, mesmo que este apre-

sente fraquezas estruturais nos planos econômico e social? 2) e qual o papel da relação entre Brasil e Uruguai nesse contexto?

Assim sendo, o objetivo central deste artigo é analisar a parceria estratégica do Brasil com o Uruguai entre os anos de 2003-2014 sob a perspectiva da inserção internacional brasileira (IIB), considerando três aspectos principais: os limites e potenciais do Brasil enquanto potência regional, o contexto da política regional sul-americana e a estratégia governamental das administrações de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Para tanto, usar-se-á uma abordagem multiescalar, que é apropriada para vincular a questão da inserção internacional brasileira e suas relações com o Uruguai. As ações tomadas nos planos global e regional são interconectadas e ambas são influenciadas por questões conjunturais da economia e da política, tanto na esfera doméstica, quanto na internacional.

O artigo será, portanto, dividido como se segue: Em primeiro lugar, dar-se-á uma breve discussão dos limites e das potencialidades do Brasil enquanto potência regional e global. A partir desse prisma, serão analisadas as estratégias promovidas nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para a inserção internacional do Brasil, focando-se nas políticas de integração empreendidas no período de governo de ambos (2003-2014). Em seguida, terá parte uma análise da parceria Brasil-Uruguai dentro dos contextos desenvolvidos. Por fim, algumas conclusões fecham o trabalho.

## LIMITES E POTENCIALIDADES DO BRASIL

Nas perspectivas física, política e econômico-social em relação ao mundo, o Brasil ocupa posição de destaque. Pode-se afirmar que, no sistema internacional, o país apresenta uma característica constitutiva única que lhe adjudica uma "identidade singular", como apontado por Lafer (2007, p. 23). Essa identidade encontra-se atrelada pela escala continental do país e pelos seus igualmente grandes desafios.

Convém assinalar alguns dados geográficos, demográficos, econômicos e políticos que ilustram a grande dimensão brasileira. O território brasileiro destaca-se pela diversificação e pelas suas dimensões continentais, compreendendo uma área de 8.515.767 km2, (IBGE, 2013) sendo o quinto país no mundo em extensão (LAFER, 2007). No que concerne o fator populacional, ao final da primeira década deste século, o país atingiu a marca de mais de 190 milhões de habitantes, sendo que 84% residem em áreas qualificadas como urbanas (IBGE, 2013). Visto que grande parte destes estão em idade apropriada ao trabalho (o chamado bônus demográfico), o Brasil posiciona-se em "uma posição confortável em termos de mão de obra disponível para o desenvolvimento eco-

nômico" (IBGE, 2013, p. 64), o que também alavanca o peso da relação produção-consumo, de maneira que a população coloca-se no auge do seu potencial consumidor (IBGE, 2013). Cabe, ainda, destacar a posição ocupada pelo país entre as maiores economias do mundo.

Os números brasileiros o colocam, indubitavelmente, como o país a ocupar uma posição de destaque no mundo, e sobretudo na América do Sul. Todavia, vários autores (MALAMUD, 2013; MATTLI, 1999; SOARES DE LIMA & HIRST, 2006; VIGEVANI *ET AL*., 2008) ressaltam que o país tem sido relutante (ou até incapaz) de utilizar a sua condição para assumir o papel de líder regional ativo, principalmente por não pagar os custos materiais e políticos decorrentes da empreitada regionalista.

Diversos fatores podem elucidar esse ponto. Nas palavras de Samuel Guimarães (2005, p. 342), "as vantagens brasileiras de território, população e PIB são afetadas negativamente pelas disparidades e vulnerabilidades". Ademais, no tocante ao pagamento dos custos de integração, é interessante utilizar-se da ideia de Joseph Nye (1987), que estipula que quanto maior a instabilidade interna de um país, maior a probabilidade de efeitos negativos nas forças do processo integratório sobre ele. Sendo assim, questões como baixo índice de desenvolvimento doméstico e problemas sociais e econômicos afetam a capacidade e/ou a disposição para integração.

Renato Sérgio de Lima, ao confrontar a situação do país nos assuntos concernentes à segurança pública e outras políticas sociais aos de outros países, assevera que "o Brasil tem um modelo de desenvolvimento que faz com que várias questões o coloquem como protagonista do cenário internacional, mas com chagas e situações que nos colocam como os piores exemplos a serem seguidos" (LIMA *ET AL*., 2012, p. 25). Apesar de possuirmos um "Estado muito forte", comparamo-nos a países que estão "realmente sem nenhuma capacidade institucional" (LIMA *ET AL*., 2012, p. 24). Ademais, cabe destacar que a extrema desigualdade social, advinda da concentração de renda elevada, é uma realidade social deveras impactante (YAZBEK, 2012) nas condições domésticas necessárias para uma inserção internacional enérgica, mesmo que o país tenha avançado sensivelmente no que tange à diminuição dos níveis de pobreza na última década.

Em outras palavras, o Brasil ainda não possui desenvolvimento econômico-social satisfatório, isto é, infraestrutura adequada, alta capacidade de investimento, capacidade científica elevada, mão de obra qualificada e outras capacidades que o permita agir com mais autonomia no âmbito internacional. (GUIMARÃES, 2005) Não obstante a pujança de certos setores da economia e a prevalência demográfica brasileira, as disparidades internas e as limitações estruturais minam a capacidade institucional do Estado e

dificultam a estratégia regional brasileira. O poder restrito do Brasil para exercer o papel de potência regional limita-o a tratar de questões de estabilidade no continente (Flemes, 2010) e a enfatizar o âmbito político da integração (COUTO, 2013).

Isso significa que, no sistema internacional, o Brasil ainda ocupa uma posição intermediária, seja no âmbito político, de governança global, seja no quesito econômico – condição que lhe concede o *status* de potência intermediária e de potência regional (FLEMES, 2010). Ou seja, o poder relativo do Brasil em relação às superpotências mundiais é intermediário, mas em relação aos seus vizinhos é gigantesco. Portanto, da mesma forma como é inegável a relevância brasileira na América do Sul, tanto por parte dos vizinhos quanto por grandes potências globais – como os Estados Unidos e a China – são notórias as deficiências estruturais que solapam a capacidade institucional do Estado brasileiro que, através de sua política externa, promove, tanto quanto possível, a inserção mais contundente do Brasil em ambos os planos regional e global.

Detlef Nolte (2010) trabalha o conceito de potência regional em relação com a ideia de hierarquia de poder, isto é, com a distribuição desigual de poder no sistema internacional. Considerando que, nesse sistema, há diversas hierarquias de poder que são superpostas e paralelas, a potência regional é, para o autor, o "[nó] entre as hierarquias global e regional" (NOLTE, 2010, P. 889). Em outras palavras, as potências regionais devem possuir, fundamentalmente, um elemento de liderança, pelo qual avocam a responsabilidade de administrar o processo regional em termos materiais e ideacionais, tendo de lidar, ainda, com sua própria posição no contexto global.

A posição ambígua do Brasil no sistema internacional – ora grande, ora extremamente limitado – expressa densamente a condição simultânea de potência regional sul-americana e de potência mediana na esfera global. A PEB, como parte constituinte da identidade internacional do Brasil, tem refletido essa condição. Assim, a estratégia brasileira de integração apresenta a mesma característica: com ímpetos de liderança, mas com falta de apoio econômico e político dos atores internos para realizar todas as pretensões do Estado para a América do Sul.

Em outras palavras, pensar o Brasil a partir das diferentes hierarquias de que faz parte é verificar que, no contexto sul-americano, o país está inserido em uma alta posição na hierarquia regional, dados o peso do seu tamanho, da sua economia e da sua própria inserção no continente. No tocante à estrutura global, o posto brasileiro torna-se mais tímido, já que, quando comparado a potências maiores, falta-lhe recursos materiais, militares e políticos para ocupar uma posição mais relevante.

O então Ministro de Estado das Relação Exteriores do Brasil, o embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado, recentemente asseverou, em aula magna:

> Toda ordem internacional depende de certo equilíbrio de poder, mas sobretudo de valores compartilhados que criam um senso de finalidade e propósito. [...] Em um cenário de crescente multipolaridade, o regionalismo será mais – e não menos – importante nas relações internacionais. O Brasil é favorável a uma ordem em que as regiões sejam cada vez mais estáveis, harmônicas e integradas. É um desenvolvimento que guarda sintonia com os esforços que estamos empreendendo, junto com nossos vizinhos, para a integração da América do Sul (MACHADO, 2014).

Uma das preocupações centrais da PEB é, portanto, conseguir balancear sua dupla identidade de poder advinda das diferentes posições pertencentes ao Brasil no âmbito das hierarquias global e regional. Assim, a inserção brasileira na América do Sul firma-se na estratégia de equilibrar as disparidades de poder nas hierarquias de que faz parte e, tanto quanto possível, ampliar seu grau de governança na esfera global, não obstante as limitações estruturais que o país apresenta.

## OS GOVERNOS LULA/DILMA, A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.

O forte dinamismo da política externa do governo Lula da Silva tonificou a ideia da necessidade de priorizar a América do Sul como região distinta do resto do hemisfério (BERNAL-MEZA, 2010). Vizentini (2005) identifica o protagonismo dado à região como um aprofundamento qualitativo da política esboçada no governo anterior. Esse enfoque deu-se tanto pela proposta brasileira de institucionalização do multilateralismo regional (COUTO, 2010), quanto pela promoção da cooperação com vistas ao desenvolvimento, nos planos bilateral e multilateral (PUENTE, 2010), o que evidencia a importância da integração sul-americana para o Estado brasileiro na última década. Destarte, é possível afirmar que o período de 2003-2014 passou a ter como atributo principal um conjunto mais ou menos coeso de estratégias regionais por parte da PEB em concertação com os governos federais.

Uma breve análise histórica permite perceber que o Brasil nunca agiu sob um *modus operandi* organizado no exercício de sua política externa no que concerne o regionalismo. Em outras palavras, a política de integração brasileira esteve, historicamente, mais sujeita a questões conjunturais que a um conjunto de práticas coesas a respeito do continente sul-americano, o que significa que, até então, não era possível afirmar haver uma política brasileira de integração, mas sim políticas diversas e pontuais.

No contexto da posição ambígua do país, o Brasil se desdobrou, tanto no âmbito doméstico quanto no externo, para lograr mais influência política no mundo e sobretudo na região sul-americana, a despeito dos já citados limitadores. É possível identificar, então, duas estratégias que, combinadas, possibilitaram tal empreitada. A primeira delas tornou-se a base e o modo de funcionamento do governo a partir de Lula da Silva, o chamado paradigma do *Estado Logístico.* Em segundo lugar, no âmbito das relações exteriores, e atrelado à estratégia logística do Estado, o país fortaleceu, na última década, sua histórica habilidade de criar *parcerias estratégicas*.

Segundo Cervo e Bueno (2011), o paradigma logístico é central para compreender a política externa do período Lula e a inserção internacional do Brasil. Segundo os autores, o paradigma logístico diz respeito ao novo papel do Estado que já não se atém à simples prestação de serviço (como no desenvolvimentismo) e tampouco observa, impotente, as forças mercadológicas e hegemônicas (como no neoliberalismo). Antes, o Estado logístico, principiado por Cardoso e solidificado por Lula, é aquele que "recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder" (CERVO & BUENO, 2011, p. 529).

Em outras palavras, a consolidação da estratégia logística do Estado, que se deu em especial no governo Lula da Silva, significou a enérgica atuação de atores governistas e sobretudo da Presidência nas mais diversas áreas relacionadas à inserção internacional do Brasil, com o objetivo de proteger os interesses brasileiros no mundo globalizado e traduzir suas relações internacionais em desenvolvimento econômico e social.

Considerando que as estruturas institucionais políticas brasileiras não passaram por reformas administrativas que levassem em conta as dinâmicas integrativas da América do Sul [cf. Vigevani e Romanzini (2010)], a integração regional, assim como boa parte da agenda de política externa, teve de ser conduzida de perto pelo chefe do Executivo, principalmente a partir do governo Cardoso, e sob especial atenção de Lula da Silva que, com uma visão clara a respeito do papel brasileiro para o continente sul-americano, e regido pela estratégia logística, exerceu uma diplomacia presidencial "pessoal e carismática" (nas palavras de Ricupero (2010)) e ativamente tornou-se o símbolo do país que governava.

Segundo Couto (2010), o surgimento da estratégia logística do Estado foi importante para a o processo de integração no continente,

> na medida em que percebe a importância dos elementos intangíveis de geração de conhecimento, ciência e tecnologia, e daí inovação, para a consecução da competitividade sistêmica do país e tenta fortalecer essa capacidade de poder a

> partir da plataforma regional. Ainda, percebe na região a plataforma preferencial de internacionalização das empresas nacionais, que se converte em captação de poupança externa para fortalecer seu próprio desenvolvimento, enquanto contribui para o desenvolvimento dos países vizinhos (COUTO, 2010, p. 26)

No período do primeiro mandato de Dilma Rousseff (menos vigorosa no exercício diplomático), o papel logístico do Estado continuou fortemente atuante, principalmente nas questões domésticas. Muito embora seja razoável apontar uma crescente "contenção na continuidade" (Cornetet, 2014) nos assuntos internacionais, pode-se afirmar que houve um seguimento da política externa de Lula da Silva, sobretudo no tocante ao conteúdo da PEB e à continuação dos processos já em andamento. Destarte, a administração de Rousseff continuou a empreender a consolidação de uma "âncora sul-americana" (De Jesus, 2014, p. 37), na tentativa de convergir preferências de integração na cadeia produtiva, mas com ímpeto bem menor daquele utilizado por Lula, em especial no tocante à utilização da diplomacia presidencial.[1]

O prosseguimento do Estado logístico no governo Rousseff, ao menos no que diz respeito à manutenção do projeto de fortalecimento da posição brasileira no continente e no fomento à integração regional, demonstra o fato de que o Brasil, no período em que compreendem os dois mandantes do executivo (2003-2014), promoveu fortemente a integração sob a tutela governamental.

Ademais, a frente das relações bilaterais (muitas na forma de parcerias estratégicas) tornou-se um modo atraente e efetivo de promoção da integração, apropriado à capacidade de investimentos econômicos e financeiros brasileira e à sua habilidade em pagar os custos materiais e políticos necessários à integração regional.

A vulgarização do conceito de parceria estratégica devido seu uso indiscriminado por parte de representantes do governo e de certos analistas fez com que o mesmo fosse esvaziado de seu significado (COUTO, 2013) e passou a ser mero rótulo para certas relações bilaterais (LESSA, 2010). Em primeiro lugar, uma parceria estratégica é aquela que abrange "interesses ou objetivos em comum, compartilhados entre as partes" (COUTO, 2013;196). Em segundo lugar, ela configura "relações políticas e econômicas prioritárias reciprocamente remuneradoras, constituídas a partir de um patrimônio de relações bilaterais universalmente configurado" (LESSA, 1998; 31).

[1] Não se pode ignorar o impacto que a crise econômica mundial teve sob o primeiro mandato de Rousseff. A crise mundial iniciou com a chamada crise da hipoteca subprime nos Estados Unidos, em 2007, e desenvolveu-se até a perturbação da Zona do Euro (em especial na Grécia), em 2010. Seu primeiro mandato (2011-2014) foi marcado pela recessão nas principais economias do mundo – o que afetou diretamente o Brasil e colaborou com tendência da presidente em priorizar os assuntos domésticos.

Em outras palavras, as parcerias estratégicas são aquelas relações bilaterais que, além de beneficiar ambos os atores, têm objetivos duradouros e são construídas paulatinamente, concomitante com o fato de não engessarem as relações das partes com terceiros. Isto é, as parcerias estratégicas são aquelas que, do ponto de vista de sua política regional, permitiriam ao Brasil a manutenção dos seus objetivos na América do Sul e a sua incursão simultânea na esfera mundial.

Assim sendo, a combinação da estratégia logística do Estado com a política de relações bilaterais na forma de parcerias estratégicas possibilitou que o Brasil, apesar de suas debilidades estruturais, pudesse não apenas intentar alçar voos mais altos na esfera mundial, mas também manter o projeto de integração regional sob sua responsabilidade.

## A POLÍTICA MULTILATERAL BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL

As limitações brasileiras e a falta de apelo que a região sul-americana oferece ao mercado, favoreceu o fortalecimento essencialmente político das instituições, no processo de integração. O Estado não conseguiu atrair investimentos privados com a mesma agilidade com o qual tratou das questões regionais. Nesse contexto, Leandro Couto (2013, p. 204) ressalta que "a integração sul-americana traduz mais uma motivação política do que interesses econômicos de curto prazo", ou seja, o Estado tornou-se o principal agente de integração, visto que o mesmo buscou, mais do que legitimar a ação de outros atores nacionais, incitar ou criar vinculações onde essas ainda são delicadas ou faltantes. Cervo e Bueno (2011) corroboram com essa ideia quando destacam que a singularidade do processo integracionista sul-americano expressa-se pelo fato que o mesmo se inicia pela integração política.

Nesse plano, não faltaram projetos concretos na agenda da PEB. O Brasil procurou na multilateralidade o aprofundamento, a ampliação e a diversificação das dinâmicas integracionistas.

> A busca pela expansão geográfica da integração e/ou da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira [...]. Ao mesmo tempo, há uma ação que visa ampliar o escopo das iniciativas integracionistas, criando novas estruturas de concertação política e de articulação física sul-americana (VIGEVANI & RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 518).

Debaixo dessa estratégia, o Brasil precisaria apresentar uma proposta mais concreta que atraísse seus vizinhos sul-americanos. Pecequilo e Carmo (2013, p. 64) asseveram que "este é o principal desafio que se apresenta ao Brasil a fim de reforçar seu papel como líder de um projeto político e econômico comum para a região".

É por essa razão que, a partir de 2003, o Mercosul vem sofrendo alterações moderadas no seu foco comercial, passando a avaliar de maneira mais sólida temas sociais e institucionais. Os debates a respeito do Parlamento do Mercosul, do Mercosul Social, do Protocolo de Olivos e do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) demonstram o quanto as dinâmicas políticas da integração têm conquistado mais espaço na agenda brasileira (VIGEVANI & RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Além dos empreendimentos mercosulinos, merece destaque o papel do Brasil na amarração do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), em dezembro de 2003 e que fora incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro em janeiro de 2005 (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Em dezembro do mesmo ano, a Venezuela, impulsionada pelo acesso dos governos de esquerda no Brasil, Uruguai e Argentina e pela determinação dos países andinos em engendrar um tratado bilateral de livre comércio com os Estados Unidos (SARAIVA & BRICEÑO RUIZ, 2009), formalizou solicitação para tornar-se associado do Mercosul, o que aconteceu plenamente em julho de 2012, com total apoio brasileiro.

Outro processo importante no mesmo período foi a proposta brasileira de institucionalização do diálogo multilateral no continente que o permitisse atuar como mantenedor da estabilidade na região sem necessitar de outro fórum para isso e, concomitantemente, que pudesse agregar os esforços integrativos do Mercosul e da CAN. O aprofundamento da Casa, que mais tarde se chamaria Unasul, foi o principal projeto institucional do Brasil para aumentar a cooperação com seus vizinhos. A Unasul, então, passou a se tornar a principal entidade de ação multilateral da região, na qual o Brasil concentrou seus esforços diplomáticos com vistas à construção de uma concordância política e à manutenção da estabilidade regional (GRATIUS & SARAIVA, 2013).

Ademais, no bojo organizacional da Unasul, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) esclarece a centralidade do tema da infraestrutura na PEB, uma vez que a precariedade das conexões de comunicação entre os países da região indica maiores dificuldades no adensamento das relações (SARAIVA, 2010A). Leandro Couto (2013) assevera que a IIRSA faz parte do cálculo estratégico do Brasil com o objetivo de aumentar a confiança mútua com seus vizinhos, de modo que a integração física passa a ser relevante para a consolidação de uma agenda concreta e benéfica. A agenda brasileira para a integração, nesse sentido, demonstrou preocupação com o desenvolvimento dos pares sul-americanos e permitiu ampliar a influência regional do Brasil em projetos tangíveis.

Ainda assim, é necessário notar que os empenhos do Brasil para o fortalecimento das dinâmicas integrativas institucionalizadas na América do Sul perpassaram episódios de dificuldades e grande vagarosidade no tocante ao andamento do processo, visto que as limitações econômico-sociais internas intricaram maiores progressos. Acrescenta-se a isso, o projeto global engendrado pelo Brasil, que igualmente interferiu no aprofundamento do regionalismo.

Mariano e Ramanzini Júnior (2012) lembram que os processos políticos de integração levados a cabo pelo país – em particular no Mercosul – têm esbarrado nas dificuldades em lidar com a questão da intergovernamentalidade, visto que a manutenção do nível de autonomia do Estado e das margens de manobra cria um ambiente melindroso, de desconfiança dos atores que, dadas as grandes assimetrias de poder (econômico e político), não aceitam as posições brasileiras com facilidade.

Ademais, a importância de como a PEB apreende a ideia de desenvolvimento e de como ele deve ser alcançado é de igual importância para a compreensão dos entraves existentes no âmbito do Mercosul e das outras instituições regionais sul-americanas. A concepção de desenvolvimento por parte da elite formuladora de política externa tem se traduzido, até hoje,

> na tentativa de menos partilhar ou conectar os setores e cadeias produtivas no Mercosul e mais no sentido de conseguir benefícios no curto prazo para os setores econômicos nacionais, inviabilizando qualquer tratamento mais profundo da questão das assimetrias (MARIANO & RAMANZINI JÚNIOR, 2012, p. 37).

A respeito dos esforços empreendidos para a criação e o fortalecimento da Unasul, Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 541) analisam que o Brasil se beneficia pelas ideias de autonomia nacional e de soberania do território nacional, logrando agregar sob uma mesma bandeira "interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes. [...] O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil". Em outras palavras, a Unasul representa a integração sem cessão de autonomia ou diminuição das soberanias nacionais. Para o Brasil, a Unasul nesses termos significa mais liberdade para agir no sistema internacional e ainda a possibilidade de capitalizar politicamente com o gerenciamento de instabilidades na região.

No tocante à IIRSA, a estrutura de financiamentos e sua relação com os bancos nacionais – em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fez com que certos objetivos nacionais ultrapassassem a agenda regional. A dependência dos financiamentos brasileiros incrementou a influência do país na escolha dos projetos e evidenciou a sua preponderância sobre os demais. Nesse sentido, a IIRSA representou, para

muitos vizinhos, a sul-americanização da estratégia de planejamento brasileira, focando-se mais nas questões técnicas que na integração regional (DE GEUS, 2011; HONÓRIO, 2013).

É plausível afirmar, portanto, que a frente multilateral institucional sul-americana empreendida pelo Brasil tem sido pautada por dois fatores principais. De um lado, a debilidade dos atores mercadológicos aliada à falta de confiança entre os países da região não faz com que o país encontre nos seus pares sul-americanos um terreno propício para investimentos, que são limitados. Do outro lado, os próprios pilares da PEB indicam que a ambiguidade de ser grande e simultaneamente restringido está presente na agenda regional e torna-se relevante para a estratégia brasileira de integração, na medida em que o Brasil revela um projeto mais amplo, de maior escopo, que concorre, em termos econômicos, principalmente, e políticos, com o projeto da América do Sul integrada.

Flemes (2010) afirma que "o Brasil persegue uma estratégia global de *soft balancing* por meio de uma combinação de um discurso de potência intermediária e uma latente multi-institucionalização" com o objetivo de lograr espaço entre as grandes potências. Haja vista o fato de não poder se ater a processos econômicos que requeiram uma alta carga de investimentos de sua já restrita capacidade econômica faz com que o Brasil busque a institucionalização política, no que diz respeito à América do Sul, como forma de compensar as limitações econômico-comerciais e, ao mesmo tempo, auferir-se uma posição predominante à altura da sua dimensão, aumentando seu poder político na hierarquia global.

A dupla estratégia de inserção regional e global é clara no discurso proferido pela presidente Rousseff, na cúpula do Brics e de países sul-americanos de 2014: "A integração sul-americana e as iniciativas comuns do Brics são parte de um mesmo processo que busca um desenvolvimento justo e equilibrado e uma projeção global autônoma e soberana" (ROUSSEFF, 2014). A projeção regional multilateral do Brasil impulsionada pelo Estado logístico assume, assim, um caráter complementar dentro da PEB, ainda que essencial. A institucionalização regional, sob este aspecto, tornou-se central, mas não necessariamente prioritária para o projeto brasileiro de inserção internacional.

Dessa forma, houve a necessidade de aprofundar certas relações bilaterais, já que, pelo viés multilateral, as questões de cunho comercial e econômico foram obliteradas por parte do Estado.

## A BILATERALIDADE: PAGAMENTO DE CUSTOS E INSERÇÃO AUTÔNOMA

No contexto do objetivo brasileiro de balancear sua condição dupla nas hierarquias global e regional, o engajamento moderado do Brasil no tocante aos custos da integração pensada em termos multilaterais foi acompanhado por uma política de cooperação bilateral com diferentes intensidades (CF. CERVO, 2003; SARAIVA, 2010B), de acordo com o perfil das relações com o país parceiro e das fronteiras com ele compartilhadas.

As empreitadas de políticas multilaterais de integração têm, nesse contexto, a função de criar um ambiente cooperativo, de estabilidade e democracia, que seja congruente com a capacidade material do Brasil e com sua estratégia de inserção no mundo. Além disso, o conjunto de dinâmicas regionais protagonizadas pelo país tem a possibilidade de lhe render o fortalecimento ou a criação de parcerias em áreas consideradas prioritárias, promovendo, inclusive, o desenvolvimento em áreas ainda carentes de infraestrutura. Ademais, as relações bilaterais do Brasil na América do Sul são uma forma menos custosa e controlada de arcar com os custos advindos da integração, já que os acordos de cooperação são limitados a certas áreas ou projetos e normalmente apresentam um montante específico para a sua implementação.

O exercício da cooperação bilateral tem sido, portanto, a frente de solidificação das estruturas políticas institucionais e tem permitido a aproximação do Brasil com seus vizinhos, possibilitando, inclusive, a diminuição das desconfianças, ainda bastante presentes no contexto sul-americano. Ademais, e o zelo do Brasil pela autonomia e o desenvolvimento (TEIXEIRA & PINTO, 2012), faculta a implementação das políticas bilaterais como estratégia (CF. LESSA, 1998) promovendo a integração com os vizinhos a médio e longo prazo. Isso permite pensar que, dadas suas características próprias e pelo tipo de inserção internacional, o Brasil adotou a bilateralidade para levar adiante sua intenção de aprofundamento das relações regionais.

Isso se tornou possível visto que a região apresenta assimetrias potenciais que desencadeiam a diversificação de percepções sobre os melhores caminhos para enfrentar limitações regionais, o que favorece o "surgimento de vias alternativas de condução política da integração" (MALLMANN, 2007, P. 63). A bilateralidade, assim, não é contrária ao processo de integração, mas a corrobora e a fortalece, na medida que possibilita o pagamento controlado de certos custos que advêm da construção de uma região. Ademais, na lógica da integração sul-americana, a bilateralidade não concorre necessariamente

com o multilateralismo, uma vez que o "comportamento cooperativo" pode influenciar na construção de um novo eixo de integração (MALLMANN & MARQUES, 2013).[2]

Em entrevista ao jornal uruguaio "La República", Lula da Silva, ao tratar de questões referentes ao Mercosul, em particular, e à integração regional, em geral, asseverou: "O potencial de explorar comercialmente, industrialmente e cientificamente as alianças entre Brasil e Uruguai, entre Brasil e Argentina, entre Brasil e Paraguai, entre Brasil e Venezuela, é enorme" (Instituto Lula, 2013). A maneira como a frase foi construída ilustra com propriedade a estratégia do Brasil de, não obstante os empreendimentos multilaterais que visam fortalecer politicamente a América do Sul sob seu protagonismo, engendrar acordos cooperativos através das relações binacionais.

Apenas no segundo semestre de 2006, o Brasil implementou 112 ações no bojo da cooperação bilateral com Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (FUNAG, 2007). No ano de 2010, o país gastou, apenas no âmbito da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), com os países da América do Sul, em torno de 84,8 milhões de Reais, o que equivale a aproximadamente 29,6% do total dispendido no período (IPEA; ABC, 2013)[3]. Até o fim do ano de 2014, 75 projetos de cooperação estavam em andamento no continente sul-americano (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2014).

No conjunto das relações bilaterais executadas pelo Brasil, é interessante observar o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem o intuito de institucionalizar mecanismos e instrumentos imprescindíveis para a solidificação do desenvolvimento econômico e social dessas regiões outrora negligenciadas (Ministério da Integração Nacional, 2009). Não obstante o escopo nacional dos projetos implementados pelo programa, o caráter fronteiriço das regiões em processo de maior institucionalização tem favorecido a aproximação do país com as nações a ele limítrofes, de modo que se inicia a construção de uma teia cooperativa transfronteiriça. As chamadas cidades-gêmeas, municípios fronteiriços vinculados a cidades do lado oposto da fronteira, também possuem um papel preponderante no fortalecimento das relações binacionais, assim como do processo de integração *per se*. Como argumenta Vigevani (2011, p. 163) "a integração se consolida na medida em que uma parte importante dos atores locais oferece respaldo ao projeto".

[2] Cabe lembrar que, no âmbito dos países do Mercosul, os seus signatários podem estabelecer relações bilaterais sem restrições, não ficando eles comprometidos a estender esses acordos aos demais países-membro do bloco (Cançado Trindade, 2002; Mallmann, 2010).

[3] Este número só não se torna mais expressivo visto que o país tem gasto a maior parte dos recursos do Cobradi na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH). Fato que corrobora com a visão brasileira de inserção autônoma e significativa na arena internacional.

A inclinação da PEB em engendrar acordos de cooperação bilateral com os seus vizinhos sul-americanos e o recente interesse governamental no desenvolvimento das regiões de fronteira no âmbito do PDFF manifesta a centralidade e a importância desses acordos para a América do Sul e para o próprio país. Ademais, é interessante notar que, no âmbito das políticas do PDFF, a relação entre Brasil e Uruguai tem sido favorecida quando comparada à de outros países do continente. Dois pontos principais favorecem a parceria entre os dois países: a congruência ideológica do então presidente uruguaio Mujica e o Partido dos Trabalhadores e a ênfase de ambos no desenvolvimento da região da fronteira (MATIUZZI DE SOUZA, 2014).

## A PARCERIA ESTRATÉGICA BRASIL-URUGUAI: A CONSTRUÇÃO DA NOVA AGENDA DE COOPERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO

Matiuzzi de Souza (2014) destaca alguns fatores que colaboraram com o favorecimento da relação brasilo-uruguaia na América do Sul no período analisado: o fortalecimento do *momentum* regional; a ascensão da esquerda nos países sul-americanos; a construção de uma política brasileira de desenvolvimento; a ênfase da política externa uruguaia nos acordos com o Brasil; e a grande capacidade integradora da fronteira entre os dois países.

O caso da criação da Nova Agenda para Cooperação de Desenvolvimento Fronteiriço (NACDF), assinada por Brasil e Uruguai, em 2002, e instituída no ano seguinte, manifesta o quanto a fronteira pode oferecer para o fortalecimento das dinâmicas integrativas pelo viés da cooperação bilateral. A Nova Agenda tornou possível uma larga série de novos acordos bilaterais nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, cidadania, desenvolvimento sustentável, entre outros. (Lemos & Rückert, 2014). Ainda no escopo da NACDF, o estabelecimento do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN) que constituiu o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai, em 2013, e a formação da Comissão de Comércio Bilateral (CCB) no mesmo ano propiciaram a diminuição de entraves legais e operacionais entre Brasil e Uruguai e facultaram maior apoio uruguaio às iniciativas brasileiras no continente (MATIUZZI DE SOUZA, 2014). Ademais, a Nova Agenda fortaleceu os laços entre os dois países, o que contribuiu para a sinergia política da região e para a manutenção de uma região de estabilidade e desenvolvimento, objetivos priorizados pelo Estado logístico brasileiro.

Destarte, quatro fatores colocam a NACDF em posição relevante para a política externa brasileira. Primeiro, a criação de modelos bem-sucedidos de cooperação de nível binacional, expansíveis para outras fronteiras da América do Sul. Segundo, a Nova Agen-

da tem possibilitado ao Brasil testar e demonstrar sua capacidade como *paymaster* da integração. Terceiro, a NACDF tem utilizado e fortalecido as instâncias e organismos do Mercosul na implementação dos seus projetos. Quarto, não há infração à proposta brasileira de inserção internacional e regional, respeitando suas limitações e potencialidades.

Ademais, a importância da fronteira brasilo-uruguaia, assim como da agenda de cooperação assinada pelos dois países, se dá pelo fato de que essa fronteira é

> a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro, o que faz de suas instituições, potencialmente, modelos a serem replicados com outros países vizinhos. As forças centrípetas da integração, mais intensas nessa área, colocam-na na dianteira do Mercosul, antecipando em uma ou duas décadas os desafios que se deverão apresentar para o bloco, como o resultado de sua consolidação. (PUCCI, 2010, P. 21)

Além disso, a dimensão da relação Brasil-Uruguai neste período pode ser percebida pelo fato de a mesma culminar em acordos jamais antes intentados na América do Sul, como o Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, em vigor desde 2004, que é, de fato, a primeira instituição legal rumo à livre circulação de pessoas no Mercosul.

## ANTECEDENTES DA NACDF

Após certo distanciamento das relações entre Brasil e Uruguai, que durou até 1960, os dois países iniciaram um processo de reaproximação que resultou na assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Comercio, em 1975. O Tratado deu início à Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia (CGCBU) e instaurou mecanismos permanentes de cooperação (LEMOS, 2013). O Tratado de Amizade abriu, nas palavras de Pucci (2010, p. 98) a "caixa de Pandora dos acordos bilaterais", sendo que de todos os acordos celebrados desde 1851 a 2010, dois terços foram instituídos após sua assinatura.

A sinergia política entre os governos do Brasil e do Uruguai, ambos de viés desenvolvimentista, foi essencial para o início do processo de integração (LEMOS, 2013) e fortaleceu a relação de amizade entre as duas nações que, durante o período, apresentavam a mesma natureza centralizadora e autoritária de governo.

O processo de redemocratização que teve início em meados de 1980, no continente sul-americano, facilitou a criação, em 1985, da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças no âmbito da CGCBU que, a partir do referido ano estabeleceu diversos pareceres que levaram, em 1989, à proposta de instalação dos Comitês de Fronteira, encarregados de suscitar o diálogo entre os governos e a sociedade

local para criação de políticas que viessem a atender às necessidades dos habitantes da fronteira. Esse projeto, entretanto, não tem sido de grande valia, no sentido prático, já que a distância entre os âmbitos nacional e local permaneceu alargada no decorrer dos anos (LEMOS, 2013), graças, em parte, à grande complexidade jurídica que as políticas fronteiriças apresentavam (e apresentam) no tocante à coordenação das ações político-administrativas.

Ainda assim, alguns avanços foram feitos, em especial no que tange as questões normativas de políticas conjuntas. Em 1997, Cardoso e Sanguinetti, presidentes do Brasil e Uruguai, respectivamente, assinaram um Ajuste Complementar que visava o desenvolvimento conjunto da região da fronteira através da cooperação (LEMOS, 2013). O referido Ajuste abriu portas à NACDF e possibilitou a criação de projetos conjuntos, a despeito das dificuldades jurídicas evidentes.

## A NACDF E A INTEGRAÇÃO EM NÍVEL MAIS AMPLO

O processo de integração na fronteira perpassa e ultrapassa o processo de integração do Mercosul, pois o mesmo afeta diretamente a vida dos habitantes naquela região (AVEIRO, 2006). A Nova Agenda tem criado um impacto no desenvolvimento socioeconômico da fronteira, o que compreende os objetivos do Estado logístico, que tem logrado tal feito através da ação bilateral com o vizinho da banda oriental.

A NACDF tem sido berço de inúmeros acordos e projetos que se utilizam não apenas das estruturas políticas nacionais de cada país, mas dos órgãos do Mercosul e de suas instâncias, tais como o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça. Aproximadamente 30% do total disponível pelo Focem foi alocado para o Uruguai, que busca, assim como o Brasil, aumentar a qualidade de vida das populações lindeiras (MERCOSUL, 2015).

Ademais, percebe-se que a implementação dos acordos gerados pela Nova Agenda tem servido como piloto para refletir a multilateralização desses processos para todos os países-membro do Mercosul (AVEIRO, 2006), servindo como um novo paradigma transfronteiriço.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações econômicas e sociais apresentadas pelo Brasil o colocam em uma posição ambígua na arena internacional, pois o mesmo apresenta características de uma

potência regional – sendo certamente a mais importante nação do continente sul-americano em termos geográficos, demográficos, políticos e econômicos – assim como também exibe debilidades estruturais de ordem econômica e social que o posicionam em uma camada intermediária na esfera global.

Essa característica identitária brasileira, aliada a um modelo de inserção internacional mais autônomo, fez com que os governos Lula-Dilma (embora Lula com muito mais destaque) promovessem duas frentes concomitantes de ação no tocante à integração regional. A primeira, responsável pela articulação política e pelo ambiente de estabilidade regional, foi levada a cabo através do multilateralismo. A segunda frente, mais condizente com as capacidades brasileiras de pagamento de custos, foi fomentada pelo viés bilateral.

Nesse contexto, a parceria estratégica entre Brasil e Uruguai adquiriu grande importância, pelos seguintes fatores: a) possibilidade de demonstrar a capacidade de se comprometer com projetos concretos de integração que impactassem diretamente as populações concernentes; b) o fortalecimento de um eixo secundário no Mercosul (já que as relações com a Argentina, no mesmo período, foram mais complicadas), que resultaram em um apoio mais firme do Uruguai às propostas do Brasil; c) o incremento da política do Estado logístico, promovendo o desenvolvimento na até então relegada região de fronteira entre os dois países; d) a manutenção da visão brasileira de inserção internacional e do seu papel na região.

Por essas razões, no período analisado, a relação entre Brasil e Uruguai pode ser considerada uma parceria estratégica bem-sucedida e, se levada a cabo com astúcia por parte do Estado brasileiro, tende a render frutos mais concretos no futuro, mesmo que ainda seja necessário aguardar a implementação dos projetos em voga e a resolução das dificuldades que os mesmos apresentam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. (2014). ***Cooperação Sul-Sul: América do Sul.*** Disponível em: < http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/AmericaSul >. Acesso em: 09/12/2014.

AVEIRO, Thais Mere Marques. (2006). **Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço**. 238 p. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2010). "International thought in the Lula era". ***Revista Brasileira de Política Internacional*****,** 53, pp. 193-213.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. (2002). **Direito das Organizações Internacionais**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey.

CERVO, Amado Luiz. (2003). Editorial - A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 46(1), pp. 5-11.

CERVO, Amado Luiz; Clodoaldo BUENO. (2011). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: UnB.

CORNETET, João Marcelo Conte. (2014). A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na continuidade. **Conjuntura Austral,** Porto Alegre, 5(24), pp. 111-150.

COUTO, Leandro Freitas. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas–Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, 10(1), pp. 23-44.

_____. (2013). Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico p.195-217. In: LESSA, A. C. e ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. (Ed.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço.

DE GEUS, Alex. (2011). **Las caras de IIRSA: ¿integración regional o interconexión Sudaméricana para la explotación de recursos naturales a favor de Brasil y/o del empresariado mundial***? Universidad Complutense de Madrid*.

DE JESUS, Diego Santos Vieira. (2014). "The Benign Multipolarity: Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff". **Journal of International Relations and Foreign Policy,** 2(1), pp. 19-42.

FLEMES, Daniel. (2010). A visão brasileira da futura ordem global. ***Contexto Internacional*****,** 32(2), pp. 403-487.

FUNAG. (2007). **América do Sul: segundo semestre de 2006**. Brasília: Funag.

GRATIUS, Susanne; Miriam Gomes SARAIVA. (2013). **Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas**. *CEPS working document*: CEPS-FRIDE.

HONÓRIO, Karen dos Santos. (2013). **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012) : um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 133 f. (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP - UNICAMP - PUC-SP, São Paulo.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2013). ***Brasil em números*****.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro.

INSTITUTO LULA. (2013). ***A la prensa uruguaya, Lula defiende Mercosur y dice que nunca ha visto a nadie como Mujica*****.** Disponível em: < http://esp.institutolula.org/?p=306 >. Acesso em: 08/12/2014.

IPEA & ABC. (2013). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: Ipea: ABC.

LAFER, Celso. (2007). **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva.

LEMOS, Bruno de Oliveira. (2013). **A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: Repercursões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'ana do Livramento e Rivera**. 218 f. (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LEMOS, Bruno de Oliveira; Aldomar Arnaldo RÜCKERT. (2014). "A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera". In: MALLMANN, Maria Izabel; Teresa Cristina Schneider MARQUES (Org.) **Fronteiras e relações Brasil-Uruguai**. Porto Alegre, no prelo.

LESSA, Antônio Carlos. (1998). A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. ***Revista Brasileira de Política Internacional*****,** 41(especial), pp. 29-41.

_____. (2010). Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53(especial), pp. 115-131.

LIMA, Renato Sérgio de et al. (2012). ***O quebra-cabeça dos dados nas políticas de segurança*****.** Recife: Provisual.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. (2014). **Palestra Magna do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da III Conferência sobre Relações Internacionais***, UnB* - Brasília, 27 de novembro.

MALAMUD, Andrés. (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul pp. 229-252. In: RESENDE, É. S. A. e MALLMANN, M. I. (Org.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade**. Curitiba: Appris.

MALLMANN, Maria Izabel. (2007). Límites y perspectivas de la integración suramericana. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo,** 2(4), pp. 39-67.

_____. (2010). "Relações sul-americanas em perspectiva". **Diálogo,** 16, pp. 183-201.

MALLMANN, Maria Izabel; Teresa Cristina Schneider MARQUES. (2013). *A crise do multilateralismo e o Mercosul: O surgimento de uma nova lógica de integração?* **4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. Belo Horizonte.

MARIANO, Marcelo Passini; Haroldo RAMANZINI JÚNIOR. (2012). "Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira". **Revista de Sociologia e Política**, 20(43), pp. 23-41.

MATIUZZI DE SOUZA, Gustavo. (2014). Demandas por regulação na região fronteiriça brasilo-uruguaia. **Século XXI**, Porto Alegre, 5(2), pp. 13-32.

MATTLI, Walter. (1999). **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press.

MERCOSUL. (2015). **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**. Disponível em: < http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem > Acesso em: 05/05/2015.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. (2009). **Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF**. Brasília.

NOLTE, Detlef. (2010). "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". **Review of International Studies,** 36(4), pp. 881-901.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; Corival Alves do CARMO. (2013). "Regional integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American space". **Revista de Sociologia e Política,** 21(48), pp. 51-66.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. (2010). **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento, CTPD, no período 1995-2005**. Fundação Alexandre de Gusmão.

RICUPERO, Rubens. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). ***Novos Estudos - CEBRAP*****,** pp. 35-58.

ROUSSEFF, Dilma Vana. (2014). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da Segunda Sessão de Trabalho da Cúpula do Brics e de países da América do Sul**. Brasília: Palácio do Itamaraty.

SARAIVA, Miriam Gomes. (2010a). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 53(especial), pp. 151-168.

_____. (2010b). Política externa brasileira: As diferentes percepções sobre o Mercosul. **Civitas–Revista de Ciências Sociais,** v. 10, n. 1, p. 45-62.

SARAIVA, Miriam Gomes; José BRICEÑO RUIZ. (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". **Revista Brasileira de Política Internacional,** 52(1), pp. 149-166.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; Mônica HIRST. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs,** 82(1), pp. 21-40.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; Eduardo Costa PINTO. (2012). **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**.

VIGEVANI, Tullo; Gabriel CEPALUNI. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional,** 29, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo et al. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional,** 51, pp. 5-27.

VIGEVANI, Tullo; Haroldo RAMANZINI JÚNIOR. (2010). Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **OSA*L*,** XI(27), pp. 45-63.

_____. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados,** 57, pp. 517-552.

VIGEVANI, Tullo et al. (2011). Actores locales, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada,** 6, pp. 146-168.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. (2005). De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas-Revista de Ciências Sociais,** 5(2), pp. 381-397.

WORLD BANK. (2014). **World Development Indicators database**. 22 September. Disponível em: < http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf >. Acesso em: 05/12/2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. (2012). Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade,** 110, pp. 288-322.