

RAFAEL RIBEIRO ARAÚJO

DE CARDOSO A LULA DA SILVA:

**A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA E A INTEGRAÇÃO
COM A AMÉRICA DO SUL**

Monografia de conclusão de curso para o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Antônio Carlos Lessa

Brasília

2010

RAFAEL RIBEIRO ARAÚJO

**DE CARDOSO A LULA DA SILVA: A EVOLUÇÃO DA
POLÍTICA EXTERNA E A INTEGRAÇÃO COM A AMÉRICA
DO SUL**

Monografia de conclusão de curso para o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Antônio Carlos Lessa

Brasília

2010

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, saúde e capacidade intelectual para a realização desta monografia;

Aos familiares, por todo o amor e apoio durante os treze meses de pós-graduação;

Aos amigos, que souberam compreender o motivo da minha ausência ao longo do curso;

Aos colegas de trabalho, que me incentivaram e colaboraram de toda forma possível com este projeto;

Aos colegas de turma, com quem convivi durante este período e muitos dos quais se tornaram amigos;

Ao professores Virgílio Arraes e Antônio Carlos Lessa, respectivamente tutor e orientador desta monografia, pela paciência, conhecimento e incentivo constantes.

RESUMO

Esta monografia analisa a evolução da política externa do Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Os dezesseis anos de poder exercido por estes presidentes, eleitos democraticamente, viram a ascensão e a queda do projeto neoliberal no país e a intensificação da integração com a América do Sul. O objetivo do estudo é compreender a conjuntura à época da consolidação deste processo sul-americano e como ele surgiu.

ABSTRACT

This study analyzes the evolution of Brazil's foreign policy during the administrations of presidents Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. The sixteen years of power exercised by these democratically elected leaders have seen the rise and fall of the neoliberalism in the country and the development of integration with South America. The objective is to understand the world political context at the time of this South American process, and how it started.

SUMÁRIO

1) Introdução	07
2) Capítulo I: De Cardoso a Lula da Silva: a política externa entre 1995 e 2010....	09
3) Capítulo II: As relações de Cardoso com a América do Sul	32
4) Capítulo III: As relações de Lula da Silva com a América do Sul	45
5) Conclusão	56
6) Bibliografia	59

INTRODUÇÃO

Em 2003, fazia sucesso um quadro do programa *Casseta e Planeta*, da TV Globo. Um humorista imitava o presidente recém-empossado Lula da Silva e, quando chamado por seus colegas de “Fernando Henrique Cardoso”, a personagem insistia em dizer que ele “não era o ex-presidente, e sim alguém com o governo muito parecido com o dele”.

Apesar da acidez característica do humor político nacional, o quadro reproduzia um sentimento geral daquela ocasião. Havia uma expectativa de mudanças repentinas na linha administrativa do governo, devido a ascensão de um presidente de origem operária. A transição, saudada à época, entre dois presidentes democraticamente eleitos havia ocorrido pela última vez em 1961, quando Juscelino Kubitschek passou a faixa presidencial a Janio Quadros.

Ao se analisar friamente os dezesseis anos de governos Cardoso e Lula da Silva, vê-se que, realmente, não houve uma alteração brusca em 2003. Em menos de um ano, nos atuais modelos políticos do país, é impossível imprimir uma ruptura em relação à uma administração anterior. Deve-se considerar, também, que tanto o presidente do PT como o do PSDB possuíam um passado em comum, tendo militado contra o regime militar no Brasil, participado da mobilização pelas eleições diretas para presidente e votado em conjunto temas da Constituição de 1988.

As diferenças entre as duas administrações, aí sim perceptíveis ao final dos dois mandatos, se deram por meio das coligações e forças de governo, da plataforma partidária e da conjuntura à época de seus mandatos.

Paralelamente às mudanças internas nos dezesseis anos dos dois governos, também percebeu-se uma alteração no paradigma internacional. Nunca estivemos tão próximos da América do Sul. Depois de décadas de isolamento e desconfiança mútua, onde o Brasil parecia estar “de costas” para os vizinhos, percebeu-se uma aproximação inigualável. O turismo aumentou, assim como as transações comerciais e a influência política. Se antes o cidadão médio brasileiro mal sabia o nome dos

presidentes vizinhos, hoje ele conhece Hugo Chávez, sabe da política de Evo Morales e já ouviu falar de Álvaro Uribe, Fernando Lugo, Cristina Kirchner, Rafael Correa, etc.

Os resultados desta política de aproximação foram percebidos durante o governo Lula da Silva, quando da consolidação do bloco Unasul --o grupo de países formado pelas doze nações sul-americanas. Entretanto, trata-se um processo que se iniciou há mais de 20 anos, quando foram promovidos os primeiros acordos entre os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín que culminariam no Mercosul.

Portanto, se questiona qual foi o papel dos presidentes, em especial de Cardoso e de Lula da Silva, para a afirmação deste processo de integração. Entre estes dois, qual teve papel mais relevante? Qual era a conjuntura à época para esta aproximação?

Estas são algumas das perguntas que esta monografia pretende responder. Para isso, o texto foi dividido em três capítulos. O primeiro trata da conjuntura da política externa do Brasil a partir de 1995. Os demais tratam das relações com a América do Sul promovidas por Cardoso e Lula da Silva durante seus mandatos.

CAPÍTULO I

DE CARDOSO A LULA DA SILVA: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 1995 E 2010

A base para a consolidação do Estado normal

Fernando Henrique Cardoso foi eleito nas eleições presidenciais brasileiras de 1994 como o candidato da situação. Ex-chanceler e ex-ministro da Fazenda no governo Itamar Franco (1992-1995), o sociólogo representava a continuação de um governo bem avaliado pela população¹ cujo principal feito, o Plano Real, havia resolvido o problema crônico da hiper-inflação das décadas anteriores e consolidado no Brasil a estabilidade econômica.

Entretanto, ao assumir, Cardoso foi-se distanciando do programa ditado pelo antecessor. Se Franco havia “freado o ímpeto neoliberal com a promoção do desenvolvimento e a valorização do nacional”², o novo presidente foi aos poucos se incorporando à tendência em vigor à ocasião.

A inspiração estava nos modelos neoliberais em ascensão na América do Sul, entre os quais se destacavam os presidentes da Argentina, Carlos Menem, e do Peru, Alberto Fujimori, cujas políticas haviam resultado em choques de desenvolvimento e de crescimento econômico.

Na verdade, Cardoso retomava a agenda introduzida no Brasil por Fernando Collor de Mello em 1990. O neoliberalismo viria substituir a agenda

¹ 41% dos brasileiros consideravam o governo Franco “ótimo ou bom” ao fim do mandato, o maior índice entre os presidentes da Nova República até a posse de Lula da Silva. <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030130/> Disponível em 25/02/2010

² CERVO, Amado. “A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação”, *in* Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas. LESSA, A. C. e ALTEMANI, H. (org)

desenvolvimentista empregada durante os anteriores e que havia resultado em crises econômicas durante os anos 1980 –a chamada “década perdida”³.

Francisco Rezek, chanceler do Brasil entre 1990 e 1992, justificou o pensamento neoliberal afirmando que “enquanto os países desenvolvidos redefiniam o papel do Estado, liberando as forças de mercado e revolucionavam os modos de produção (...), o continente latino-americano asfixiado por um estatismo endêmico e séria crise de endividamento, recorria a políticas monetárias e fiscais acrobáticas para compensar, sem êxito, a reduzida abertura de sua economia ao exterior, a defasagem tecnológica, a falta de capital e o imobilismo da capacidade produtiva”⁴.

Portanto, durante o governo de Collor de Mello e em boa parte da administração de Cardoso, o pensamento neoliberal inspirou as políticas públicas internas e externas e levou à consolidação do paradigma de Estado normal no Brasil.

De acordo com Cervo e Bueno⁵, Cardoso decidiu seguir as recomendações expressas pelo Consenso de Washington e admitiu que o dever de coordenação da economia caberia ao mercado, e não mais ao Estado. Partiu-se, então, para uma política de venda preferencial das empresas públicas às companhias estrangeiras, utilizando instrumentos do Estado, como o próprio BNDES, para auxiliar as privatizações aos grupos internacionais.

Cardoso estaria, assim, convencido de que a abertura do mercado de consumo e dos sistemas de produção e de serviço libertaria o Estado das dívidas das empresas públicas e melhoraria a competitividade daqueles dois sistemas⁶.

No entanto, Cervo pondera que a privatização impediu a inserção internacional do país e gerou, embora em menor escaladas, efeitos negativos que se generalizaram na América Latina: aumento da transferência de renda ao exterior, inadimplência, repetidas corridas ao FMI, entre outras⁷.

³ Definição de Enrique Iglesias, economista uruguaio que presidiu o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – nos anos 1980 e 1990.

⁴ RESENHA de Política Exterior do Brasil, n. 69, p.53-66, 1991.

⁵ CERVO, A. e BUENO, C. História da Política Exterior do Brasil, p.464. 2003.

⁶ Idem.

⁷ Ib idem.

O neoliberalismo

O Plano Plurianual apresentado ao Congresso Nacional por Cardoso no primeiro semestre de 1995 consolidou o pensamento liberal presente na América Latina durante essa década⁸. Coordenado pelo ministro do Planejamento, José Serra, o texto trouxe como premissa básica a consolidação da estabilidade. Para tanto, eram prioritários a reforma do Estado e o processo de desestatização. Para o desenvolvimento, pregavam-se três estratégias de ação: a construção de um Estado moderno e eficiente, a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e a inserção competitiva e modernização produtiva. Percebe-se, portanto, as características ditadas pelo modelo neoliberal.

Bernal-Meza afirma que “arquivada a ideia de um projeto autônomo de desenvolvimento nacional, restava ao país inserir-se passivamente na economia globalizada” e que “o estilo de política (de Cardoso) foi marcadamente de caráter passivo, consequência de problemas econômicos conjunturais e estruturais internos num contexto de crise econômica que se estendeu até os anos 2000”⁹.

Portanto, para os planejadores, era necessário praticar as reformas conforme receitado, esvaziar o papel central ocupado pelo Estado na economia e tratar de atrair, pelo bom comportamento, investimento externo. Somente desta forma, o Brasil teria direito a uma participação mais alta nas relações políticas e econômicas mundiais.¹⁰

A atuação foi pragmática. Durante o primeiro mandato de Cardoso (1995-99), e contando com maioria em ambas casas legislativas, as regras foram alteradas de acordo de acordo com a necessidade. Criou-se a lei da privatização para permitir a venda de empresas públicas por mecanismos de alienação. Alterou-se outras, como a das telecomunicações, permitindo a entrada de até 30% de empresas estrangeiras no mercado brasileiro de radiodifusão. O governo se desfez da propriedades de estatais

⁸ LESSA, A.C, COUTO, L. F. e FARIAS, R. S., Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), *in* Revista Brasileira de Política Internacional, ano 52, número 1. 2009.

⁹ Idem

¹⁰ Ib idem

como a Telebrás e a Vale do Rio Doce, além de incentivar a privatização de empresas estaduais, como bancos e gerenciadoras de rodovias.

O tempo mostrou, porém, as falhas nesta estratégia. Mesmo aplicando uma política fiscal restritiva, privatizando setores importantes da economia nacional e implementando reformas liberalizantes, todas iniciativas contidas no Consenso de Washington, o Brasil foi fortemente afetado em termos de desenvolvimento e crescimento econômico. Apenas a estabilidade monetária se mostraria consistente a ponto de continuar pelos anos seguintes.

A nova economia surgida com o Plano Real enfrentou bem a primeira crise mundial por qual passou: a mexicana, no começo de 1995. Os efeitos no Brasil foram diminutos, considerando que o país estava firmando as bases para a solidez econômica. À época, as tarifas para importação ainda estavam baixas e o poder de compra em alta devido à recente queda dos índices inflacionários.

Já na segunda crise, a dos tigres asiáticos de 1997, os efeitos foram mais perceptíveis. Com a agitação dos mercados e a rápida transferência de capitais, a Bovespa obteve a pior queda entre todas as bolsas de valores mundiais¹¹. A ação se explicou pelo fato de os tigres asiáticos terem, à época, uma política econômica e déficits externos semelhantes aos brasileiros. O medo de que a crise pudesse chegar ao Brasil levou a uma venda recorde de títulos e ações, provocando, então, a desvalorização dos papéis em negociação na bolsa.

Ficava clara, então, a vulnerabilidade do país face a abertura dos mercados. Nessa época, o Real já estava sobrevalorizado em relação ao Dólar --câmbio mantido ao custo de taxas de juros elevadas, venda de reservas e compra de títulos de dívida-- para controles inflacionários e de entrada de capitais¹².

Não demorou para que o governo não conseguisse, mais, manter esse padrão. Após a crise russa, em 1998, os investidores externos perderam mais ainda a credibilidade em relação aos mercados dos países emergentes. A desvalorização das

¹¹ Dieese: estudos e pesquisas. Novembro de 1997. <http://www.dieese.org.br/bol/esp/estnov97.xml>. Disponível em 28/02/2010

¹² Idem

commodities, os juros elevados que afastavam potenciais investidores e o fim dos recursos obtidos pelo sistema de privatizações levaram a uma crise especulativa que culminaram, em janeiro de 1999, no fim do regime de câmbio fixo e a consequente desvalorização da moeda brasileira¹³.

A desvalorização do Real marca, mesmo que indiretamente, o ponto de partida para uma transição do Estado normal para o logístico. A depreciação da moeda nacional frente ao mercado externo tornou-se uma ferramenta vantajosa para o setor exportador, visto que os produtos e serviços passaram a chegar ao mercado exterior a preços menores do que os praticados. O aumento do preço do Dólar também levou a uma significativa diminuição das importações, o que levou a um incentivo à indústria nacional para voltar a se desenvolver.

Estas são características que viriam a incorporar-se no paradigma do Estado logístico, ou seja, aquele em que o Estado se coloca como um instrumento para viabilizar o desenvolvimento da indústria nacional, passando esta responsabilidade para a sociedade¹⁴. Ainda de acordo com o pensamento de Cervo, esta crise levou Cardoso a adotar, embora de forma tímida, a base para a consolidação deste novo paradigma no país.

Em 2001, foi a vez do modelo inspirador do neoliberalismo brasileiro enfrentar uma crise. A economia argentina sucumbiu na virada do século e o resultado foi uma crise econômica e institucional que levou à quebra do país cujos efeitos ainda se percebem naquele país.

De toda maneira, vale ressaltar que o paradigma de Estado normal foi um rito obrigatório na transição para o sistema logístico. Se os números de desenvolvimento não foram satisfatórios e o modelo se mostrou frágil com o passar dos anos, há de se

¹³ Dieese: crise do Real. Janeiro de 1999. <http://www.dieese.org.br/esp/real/desdolar.xml>. Disponível em 28/02/2010

¹⁴ CERVO, Amado. Op Cit.

destacar que os preceitos neoliberais “ajudaram a consolidar a democracia, a estabilização monetária e a promoção de responsabilidade fiscal no governo”¹⁵.

O Plano Plurianual de 2000/2003 e a aproximação com os vizinhos

O segundo mandato de Cardoso no Brasil (1999-2003) não trouxe apenas as mudanças conjunturais que levariam ao ensaio do paradigma logístico. Também houve alterações na própria aplicação do pensamento do governo à época. Se no Plano Plurianual apresentado em 1996 estava explícita a vocação para reduzir a participação do Estado na economia e para a venda de empresas estatais a grupos privados, o novo texto, escrito durante a Crise do Real de 1999, mostrou como se daria a agenda de Estado nos próximos quatro anos.

A estabilidade econômica continuaria em destaque, com a garantia do controle inflacionário mantido como trunfo essencial para os próximos quatro anos¹⁶. No entanto, os próprios autores afirmam que deveria haver um “resgate social numa sociedade afetada pelas crises do final dos anos 1990”. Para isso, foram citados textualmente preceitos como o combate à pobreza, a promoção da cidadania e da inclusão social, a consolidação da democracia e a defesa dos direitos humanos.

Ao contrário do Plano de 1995, o novo PPA trouxe temas ligados à política externa brasileira. Citou-se a meta de atingir 100 bilhões de dólares de exportação até 2002 e o fortalecimento da participação do país nas relações econômicas brasileiras. Foi enfatizada a importância da Organização Mundial do Comércio e afirmou-se que “as negociações patrocinadas pela organização deveriam ocupar linha especial na política de comércio exterior brasileira. Além disso, inseria linhas de financiamento à exportação, ações de suporte aos setores exportadores, além de desenvolvimento de uma cultura exportadora no empresariado nacional”¹⁷.

¹⁵ VERGANI, Danilo. O Estado logístico brasileiro e a crise financeira mundial: motivos para otimismo? *in* Meridiano 47. <http://meridiano47.info/2009/03/27/o-estado-logistico-brasileiro-e-a-crise-financeira-mundial-motivos-para-otimismo-por-danilo-vergani/>. Disponível em 02/03/2010

¹⁶ FARIAS, LESSA e COUTO. *Op cit.*

¹⁷ *Idem*

O texto apresentado pelo governo Cardoso também “defendia a participação do Brasil abriam caminho para aumento da sua participação nas relações econômicas internacionais e na discussão dos grandes problemas mundiais. (...) O plano plurianual defendia a participação do Brasil nas discussões da nova ordem econômica mundial que se insinuava após as graves crises financeiras da década de 1990. Apontava-se com preocupação para a desigualdade entre as nações, e aos efeitos desiguais, prejudiciais aos países em desenvolvimento, que as crises produziram e que a globalização, por si só, não equacionava (MPOG, 2000)¹⁸”.

Portanto, pela primeira vez eram apresentadas premissas da política externa brasileira no plano plurianual. E, também, citou-se a participação com os demais países sul-americanos. O texto enviado ao Congresso definia o Mercosul como “parceiro preferencial na estratégia de inserção internacional do Brasil (...) e servia para reafirmar o compromisso brasileiro com o projeto de integração após os questionamentos colocados em pauta pelos vizinhos”¹⁹.

Era uma tentativa não só de recuperar o comércio intra-mercosul (afetado pela crise de 1999), mas também de retomar o diálogo com a região –iniciado com a reunião dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985, que acabaria culminando na criação do Mercosul, em 1991— e que contou com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, no auge do pensamento neoliberal do início dos anos 1990.

Após várias reuniões multilaterais durante a década, onde se considerou os avanços alcançados nas negociações entre o Mercosul e países associados²⁰, chegou-se ao marco da nova ordem sul-americana. Em 2000, Cardoso tomou a iniciativa de convidar os 11 chefes de Estado e de Governo dos países do sub-continente para uma cúpula em Brasília. Foram discutidos temas de interesse mútuo e era retomada a ideia de construção de um bloco regional.

Provava-se, cada vez mais, que não bastava seguir o sistema internacional imposto, e sim tratar de modificá-lo. Com a opção pela América do Sul, criava-se a

¹⁸ *Ib idem*

¹⁹ *Ib idem*

²⁰ COUTO, L. *Op cit*

base no país para buscar um novo modelo de relacionamento regional e de “se preparar para os desafios de uma inserção competitiva internacional”²¹.

A tensão pré-eleitoral e a vitória de Lula da Silva

2002 significou o último ano do mandato de Cardoso à frente do país. Impossibilitado pela Constituição de buscar um terceiro mandato, a coalizão governista lançou o ex- ministro da Saúde, José Serra, para a sua sucessão, e a deputada Rita Camata para a vice-presidência.

O país enfrentava, então, os prejuízos provocados pela crise energética de 2001/2002. A escassez de chuvas, aliado a um progressivo crescimento econômico interno registrado nos anos anteriores em virtude da alta do dólar e a falta de investimentos no setor elétrico resultaram em um racionamento de energia aos brasileiros. De acordo com o Tribunal de Contas da União, o país perdeu R\$ 45,2 bilhões no período, sendo que 60% deste valor foi pago pelo consumidor residencial²².

Este cenário, aliado ao aumento do índice de inflação (12,93% em 2002²³) e a contínua elevação do valor do Dólar, levou a um fortalecimento da oposição ao governo Cardoso. Surgiram três fortes candidatos contra o candidato da situação: Luiz Inácio Lula da Silva, Anthony Garotinho e Ciro Gomes. Entretanto, as pesquisas eleitorais apontavam, desde o começo do ano, o favoritismo de Lula da Silva para as eleições de outubro de 2002.

O candidato era conhecido por seu passado ligado ao movimento sindical, por sua participação na fundação do Partido dos Trabalhadores e pelas candidaturas anteriores à presidência do Brasil. Na eleição de 1989, Lula da Silva liderou uma coalizão de partidos de esquerda e de centro-esquerda no segundo turno, mas foi

²¹ *Ib idem*

²² Apagão de energia elétrica custou ao país R\$ 45 bilhões, conclui TCU. UOL Economia, 16 de julho de 2009. <http://economia.uol.com.br/ultnot/valor/2009/07/16/ult1913u109995.jhtm>. Disponível em 02/03/2010

²³ Inflação de 2002 foi a maior desde 1995. Dieese, 07 de janeiro de 2003. <http://www.dieese.org.br/rel/icv/icvjan03.xml>. Disponível em 28/02/2010

derrotado por Collor de Mello. Em 1994 e 1998, Cardoso o derrotou ainda no primeiro turno das eleições.

Desde a primeira candidatura a presidente, Lula da Silva pregou reformas estatais como a reforma agrária e o rompimento com instituições financeiras mundiais. Esta posição ideológica sempre gerou desconfiança do mercado. Em 1989, Mário Amato, presidente da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), apoiou nominalmente o candidato Collor de Mello e afirmou que “800 mil empresários deixariam o país se o candidato do PT fosse eleito”²⁴.

Nas eleições seguintes, a imagem de reformista continuou presente em Lula da Silva. Aproveitando os benefícios da estabilidade econômica e do controle da inflação, Cardoso foi eleito e re-eleito facilmente, ainda no primeiro turno. Mas, em 2002, com as crises do Real e Energética, o cenário estava modificado.

Lula da Silva apresentou a sua quarta candidatura à presidência ainda em 2001. Apesar da forte oposição manifestada ao governo Cardoso, o candidato buscou uma imagem mais próxima e agradável ao empresariado brasileiro. Apresentou a “Carta ao povo brasileiro”, documento pelo qual afirmava o respeito às instituições econômicas e, posteriormente, fechou aliança com o senador mineiro José Alencar, empresário ligado ao Partido Liberal, para a vice-presidência.

Apesar da alteração do perfil em relação às candidaturas anteriores, a proximidade da eleição de Lula da Silva à presidência do Brasil assustou os mercados. Nos últimos meses antes da eleição, houve um forte movimento especulativo que levou à fuga de capitais e a disparada do preço do Dólar, que chegou a atingir a cotação de USD 4.00/ R\$ 1,00. Mesmo com a intensa agenda da campanha, que incluía conferências e apresentações a empresários de diversos setores, o candidato do PT não conseguiu segurar o ímpeto do mercado. O risco Brasil bateu em 1715 pontos e agências de classificação de risco rebaixaram a graduação dada ao país²⁵.

²⁴ Revista Veja, 25 de julho de 2001.

²⁵ O tamanho do nó brasileiro. Veja, 10 de julho de 2002.

O temor do mercado continuou presente após a vitória de Lula da Silva no segundo turno, mas começou a diminuir quando anunciou-se os primeiros nomes da equipe econômica do novo governo. Para o ministério da Fazenda, o escolhido foi o prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci Filho, autor do projeto econômico da campanha. Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do BankBoston e recém-eleito deputado federal pelo partido de Cardoso (PSDB), assumiria o Banco Central.

A indicação de nomes bem aceitos pelo mercado ajudou a apaziguar os ânimos dos investidores e especuladores durante a transição dos governos. Além dos nomes da equipe econômica, Lula da Silva convidou o diplomata Celso Amorim, então embaixador do Brasil em Londres, para assumir o ministério das Relações Exteriores.

Amorim havia sido chanceler durante a administração de Franco, quando substituiu Cardoso –que, por sua vez, assumira o ministério da Fazenda. Durante a administração presidencial de Cardoso foi representante do Brasil em Nova Iorque e em Genebra, quando defendeu as ideias brasileiras junto à OMC. Com forte atuação na defesa da quebra de patentes de medicamentos, Amorim chegou a ser convidado em 2001 pelo então ministro da Saúde, José Serra, a reassumir a chancelaria caso este fosse eleito presidente no ano seguinte²⁶.

O novo chanceler teria, assim, oportunidade de resgatar as ideias defendidas durante sua primeira administração. Em 1994, Amorim manifestou que “o País transitava do modelo substitutivo de importações para a inserção competitiva. Este pensamento ocorreu durante o governo de Franco, quando do hiato entre os modelos de abertura econômica impostos por Collor de Mello e Cardoso. Havia uma tentativa de se diminuir os impactos da redução tarifária para importações, “acelerando a integração do Mercosul, propondo uma área de livre comércio sul-americana e negociando com firmeza nos foros multilaterais globais”²⁷.

Com Franco realizando um mandato-tampão após o impedimento de Collor de Mello e com relativa pouca participação em assuntos externos, era forte a

²⁶ GASPARI, Elio, *in* Folha de S. Paulo. 31 de janeiro de 2010.

²⁷ CERVO, Amado L. 2003. Pg. 21. Op cit.

influência do chanceler na linha a ser adotada pelo país. Esta tendência, no entanto, não se verificou durante o governo seguinte. Cervo afirma que “a preeminência intelectual de Cardoso eclipsou com suas ideias a diplomacia brasileira, particularmente seu ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia (1995-2001)”²⁸. Já Celso Lafer, que ocupou a cadeira de chanceler nos dois últimos anos do governo, possuía uma linha de pensamento “própria e forte (...), na linhagem do pensamento de Cardoso”²⁹.

A posse de Amorim como ministro também simbolizaria a linha de pensamento de Lula da Silva. Ainda de acordo com Cervo, Cardoso considerava a ineficiência do Estado um empecilho ao desenvolvimento. Para Lula da Silva, o Estado continuaria responsável pela estabilidade econômica, porém sem a fé na capacidade do mercado em prover por si as necessidades do desenvolvimento³⁰. Em seu discurso de posse, o novo presidente afirmara que “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”³¹. Lula da Silva também defendeu um projeto político para a integração não só do Mercosul, mas também da América do Sul como um todo, além de manter uma relação madura com os Estados Unidos e de fortalecer a cooperação do bloco econômico do cone sul com a União Européia e outros países em desenvolvimento, como a China, a Rússia, a Índia e a África do Sul³².

Lula da Silva decidiu, de acordo com Cervo, enfrentar três condições de vulnerabilidade: dependência tecnológica, empresarial e financeira, por meio do reforço do núcleo da economia nacional, estatal ou privada. O novo presidente também passaria a empenhar a sua diplomacia presidencial para promover negócios no exterior, por meio de fóruns empresariais e acordos bilaterais com outras nações. Ou seja, pela primeira vez o Estado oferecia apoio logístico para a internacionalização da economia brasileira, com a expansão das empresas no exterior. Por outro lado, a balança comercial deveria se apresentar superavitária para

²⁸ Idem, pg. 18

²⁹ Ib idem

³⁰ Ib idem, pg 25

³¹ Discurso de posse proferido no Congresso Nacional em 01º de janeiro de 2003. Íntegra disponível em <http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/discursos/pr0011.doc>. Disponível em 27/02/2010

³² Idem

amenizar o déficit acumulado durante os anos de abertura econômica³³. Formalizava-se, então, o paradigma do Estado logístico no país.

Os novos fóruns multilaterais e a integração Sul-Sul

O novo presidente, em seu discurso de posse, deixou clara a sua posição favorável a um novo posicionamento do país em termos globais. A valorização dos órgãos multilaterais e da ONU, além do reforço da identidade com a América do Sul e a intensificação do diálogo com os países emergentes, sem deixar de manter as negociações já existentes com a América do Norte e a União Europeia, se tornariam o norte da política que iniciava.

A diplomacia de Lula da Silva tornou-se clara junto aos órgãos da ONU. Na conferência de Cancun, em 2003, os diplomatas brasileiros passaram a defender uma postura unida dos países agrícolas em desenvolvimento, frente ao protecionismo imposto pelas grandes potências. As barreiras comerciais e as sobretaxas às quais as commodities dos países emergentes e não-ricos estavam sujeitas emperravam a exportação e o equilíbrio da balança comercial, tanto interna quanto externa, destas nações. Como forma de criar um “contrapoder”³⁴, foi criado por iniciativa da diplomacia brasileira o G-20, grupo dos vinte maiores países agrícolas em desenvolvimento.

Era a movimentação para tentar resolver um dilema. Para a chancelaria do Brasil, ou os emergentes participariam da formação das regras, que se tornariam legítimas e justas, ou a produção das mesmas seria paralisada³⁵. O resultado desta articulação foi a manutenção das discussões da chamada Rodada Doha, cujas negociações se mantiveram durante boa parte dos dois mandatos presidenciais de Lula da Silva. No entanto, um novo fracasso na busca de um ponto comum em relação aos subsídios agrícolas, na reunião realizada em Genebra, em 2008, congelou as articulações por tempo indeterminado.

³³ CERVO, Amado L. 2003. Pg. 25. Op cit.

³⁴ CERVO, Amado L. E BUENO, Clodoaldo. Pg. 493. Op cit.

³⁵ Idem

Meses após a reunião de Cancun, em 2003, começaram as negociações para a formação de um novo grupo de diálogo. Chanceleres da Índia, do Brasil e da África do Sul se reuniram em Brasília Índia celebraram a formação do Fórum de Diálogo IBAS (acrônimo das iniciais dos países) por meio da Declaração de Brasília. As conversas evoluíram a um nível presidencial até a realização da primeira cúpula com a presença dos três chefes de Estado, também em Brasília, em setembro de 2006. No documento final, os líderes defenderam uma urgente reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁶. O então presidente sul-africano, Thabo Mbeki, saudou a criação do novo fórum afirmando à imprensa que “o IBAS é uma resposta necessária para o atual estado da economia global, e seus propósitos e objetivos são ainda mais importantes no contexto do colapso das discussões de Doha.”

O fórum IBAS também serviu como primeiro expoente da nova diplomacia empresarial proposta por Lula da Silva. Os efeitos foram sentidos com o aumento do comércio trilateral. A balança comercial do Brasil com a Índia, por exemplo, que em 2003 movimentou 1,039 bilhão de dólares, registrou a transação de 5,605 bilhões ao final de 2009. O comércio com a África do Sul passou de 936 milhões de dólares em 2003 para 1,692 bilhão³⁷.

Obviamente, o aumento dos valores negociados não se deve somente à criação do fórum. O crescimento das economias não só do Brasil, mas também da Índia e da África do Sul, assim como uma relativa estabilidade econômica durante meados da primeira década do século XXI, foram fatores fundamentais para o aumento das relações trilaterais. No entanto, não se deve descartar o efeito da diplomacia empresarial da gestão Lula da Silva. Eventos empresariais são marcados paralelamente às visitas presidenciais, a fim de estimular e intensificar as oportunidades de comércio entre dois ou mais países.

A diplomacia empresarial também esteve presente em outra cooperação Sul-Sul formada por iniciativa brasileira. Em maio de 2005 foi realizada em Brasília a

³⁶ Lula defende reforma urgente no Conselho de Segurança da ONU. Folha de S. Paulo, 14 de setembro de 2006.

³⁷ MDIC, balanço das exportações em 2009.

<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2033&refr=576>. Disponível em 07/03/2010

primeira ASPA – Cúpula dos Países da América do Sul e Países Árabes. Para o governo brasileiro, foi a oportunidade de intensificar o comércio e as relações políticas com o mundo islâmico. O aumento das transações com os países daquela região, em sua maioria ricos em petrodólares, era vislumbrado pelo governo brasileiro. Apesar de um relativo constrangimento, que incluiu a inclusão no documento final de uma crítica a Israel³⁸, o Brasil conseguiu o objetivo: liderar um movimento que visava a integração da América do Sul com a riqueza das arábias. Normalmente críticos ao governo de plantão, setores conservadores da imprensa brasileira saudaram a iniciativa de buscar uma nova diplomacia com expressões como “a política externa (...) de Lula [da Silva] está rendendo resultados no plano político e no comercial”³⁹ e “original como iniciativa diplomática, pode criar uma presença nova, e necessária, na desbalanceada relação entre os ramais da política e da economia internacionais”⁴⁰. A opinião pública brasileira passava a compreender os efeitos da insistência brasileira de buscar um maior diálogo com todas as nações, e não apenas com as grandes potências.

Como aconteceu com os membros do IBAS, o comércio com o Oriente Médio também teve um aumento significativo. Entre 2005 e 2009, a balança do Brasil com os países da Liga Árabe saltou de 10,5 bilhões de dólares para 20,3 bilhões⁴¹.

Outro fórum formado durante a gestão Lula da Silva foi o BRIC. Em 2001, a agência de classificação de risco Goldman Sachs divulgou um estudo no qual afirmou que em 2050, as economias de Brasil, Rússia, Índia e China seriam capazes de superar as economias das nações desenvolvidas⁴². Durante alguns anos, a expressão serviu apenas para comparações de desempenho econômico e citações de países emergentes. Entretanto, após sucessivas negociações em nível diplomático, decidiu-se pela realização de uma cúpula com os quatro chefes de Estado. A cidade russa de Ecaterimburgo foi escolhida como sede da primeira reunião, que terminou

³⁸ Declaração condena unilateralismo dos EUA. Folha de S. Paulo, 11 de maio de 2005.

³⁹ CATANHEDE, Eliane. “Golaço”. Folha de S. Paulo, 12 de maio de 2005.

⁴⁰ FREITAS, Jânio de. “Um passo para a frente”. Folha de S. Paulo, 12 de maio de 2005.

⁴¹ MDIC, op cit.

⁴² Another BRIC in the wall. The Economist, http://www.economist.com/business-finance/displaystory.cfm?story_id=11075147. Disponível em 08/03/2010

com uma declaração na qual se pedia urgência na consolidação da Rodada Doha e se citava uma nova multipolaridade mundial, mencionando a necessidade da reforma do Conselho de Segurança para a inclusão de Índia e Brasil neste novo contexto global. Uma nova reunião foi marcada para 2010, em Brasília.

No entanto, para a consolidação da cooperação Sul-Sul faltava ainda confirmar a principal intenção mencionada por Lula da Silva em seu discurso de posse: a busca pela integração na América do Sul. Nas palavras do Presidente, “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. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.”

Esta meta seria, enfim, atingida em maio de 2008, com a assinatura do tratado constitutivo da Unasul, a União das Nações Sul-americanas, bloco formado pelos doze países do sub-contidente.

O Conselho de Segurança da ONU e a participação na MINUSTAH

A busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas sempre foi uma das matrizes da diplomacia brasileira. Desde as negociações para a formação da ONU, ainda em 1944, o Brasil pleiteia um posto de importância no futuro colegiado. O presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, chegou a defender uma vaga para o país, posição que foi impedida sobretudo pela Grã-Bretanha e União Soviética⁴³.

⁴³ Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945): O Brasil no cenário internacional. *In* CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/OBrasilNaGuerra/CenarioInternacional>. Disponível em 08/03/2010

Ao longo dos anos, este foi um tema caro à política exterior do país. A aceitação do Brasil como membro permanente ajudaria o país a modificar a sua imagem frente ao exterior, projetada de modo depreciativo em relação à questão da Amazônia, direitos humanos e escândalos políticos no pós-regime militar. Também significaria mais prestígio para a aplicação de medidas econômicas com o reconhecimento da sociedade internacional⁴⁴.

Em 1989, o presidente José Sarney propôs, na abertura da 44ª Assembleia-Geral da ONU a ampliação do conselho. Quatro anos depois, o chanceler Amorim voltou a insistir na reforma do conselho por se tratar de “passos importantes e necessários no caminho da democratização e de uma maior legitimidade”⁴⁵.

Cardoso esforçou-se pessoalmente na batalha por um assento permanente no CS. Ainda no primeiro semestre de governo, em 1995, o presidente pediu ao secretário-geral Boutros Boutros Ghali a inclusão de cinco vagas, sendo uma delas para o Brasil, país que, para ele, “estaria credenciado para o posto”. No ano seguinte Cardoso afinaria o discurso, afirmando que a vaga não seria a reivindicação do país, mas sim a democratização da ONU. Ghali, em visita ao Brasil, confirmou ser justa a demanda do Brasil, mas que o país deveria participar mais de operações de paz.

Em 1997, o chanceler Lampreia enfatizaria o ambiente favorável à reforma devido à sinalização do novo secretário-geral, Kofi Annan, de que este seria favorável à criação de cinco novas vagas, sem direito a veto, sendo três do mundo em desenvolvimento. Em setembro deste ano, Cardoso aventaria a inclusão de Brasil e Argentina⁴⁶.

Nos anos seguintes houve uma contenção temporária da aspiração brasileira, face à crise do Real em curso –embora em 1998 e 1999 o país estaria representado no CS, por meio de um mandato para um assento não-permanente. Em 2000, Lampreia afirmou em entrevista que “o projeto ‘Brasil potencia mundial’ estaria arquivado”⁴⁷.

⁴⁴ ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias. *In* Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. LESSA e ALTEMANI (orgs.)

⁴⁵ Idem

⁴⁶ *Ib idem*

⁴⁷ Lampreia rejeita sonho de potência mundial. Folha de S. Paulo, 24 de abril de 2000.

Entretanto, com a formação de uma nova ordem geopolítica a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o Brasil voltaria a pleitear a reforma do Conselho de Segurança. Semanas depois, na abertura dos trabalhos da Assembleia-Geral, Cardoso afirmara que “a força da ONU passa por uma Assembleia mais atuante, mais prestigiada, e por um Conselho de Segurança mais representativo”⁴⁸.

No ano seguinte, com a agenda interna voltada à sucessão de Cardoso, a reforma do CS saiu da pauta da diplomacia. Entretanto, em dezembro de 2002, quando o presidente-eleito Lula da Silva e o futuro chanceler Celso Amorim foram aos Estados Unidos, o tema foi retomado durante encontro com o presidente George W. Bush.

A política externa do governo Lula da Silva persegue com a mesma obstinação inicial a vaga fixa no Conselho de Segurança. No discurso de posse, o novo presidente afirmara que os integrantes do novo governo defenderiam “um Conselho reformado, representativo da realidade contemporânea com países desenvolvidos e em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes”.

Em 2004, o Brasil assumiu o desafio de liderar a Minustah, Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Embora sem vincular o gesto com a reforma do Conselho de Segurança⁴⁹, se tratava da missão de paz que havia sido cobrada pelo ex-secretário-geral Ghali. O país caribenho enfrentava uma situação de instabilidade provocada por um golpe de Estado, executado em fevereiro daquele ano, que resultou na queda do Presidente Jean-Bertrand Aristide. Gangues tomavam contas das ruas e a anarquia estava generalizada no país mais pobre das Américas. As primeiras tropas brasileiras chegaram ao local em junho. Em janeiro de 2010, após o terremoto que destruiu grande parte do país e matou mais de 200 mil

⁴⁸ ARRAES, Virgílio. Op cit.

⁴⁹ Idem

cidadãos, o governo brasileiro anunciou a intenção de contribuir com 375 milhões de reais para a reconstrução da nação antilhesa⁵⁰.

A reforma do Conselho de Segurança continuaria na pauta da agenda externa do Brasil, sendo objeto de conversas durante encontros bilaterais. No fim de 2009, o Brasil foi eleito mais uma vez para uma das vagas não-permanentes do Conselho. Empatava, assim, com o Japão (outro país que reivindica a reforma), como a nação com o maior número de participações: dez, ao total.

A promoção do biocombustível

A primeira crise mundial do petróleo, em 1973, provocou um aumento significativo do preço do óleo cru em todo o mundo. Para diminuir os impactos na economia brasileira, o governo financiou o Programa Brasileiro do Álcool, o Proálcool, que encontrou no derivado da cana-de-açúcar um substituto para o combustível mineral.

Após anos de idas e vindas, com quedas e aumentos dos valores, e a recuperação relativa do preço do petróleo, o combustível vegetal tornou-se desprestigiado durante as décadas seguintes. Entretanto, a adoção de novas tecnologias por parte do mercado automotivo brasileiro e a disparada do preço do petróleo com a Guerra do Iraque, em 2003, aliados a um apelo nacionalista, levou ao retorno do álcool à lista de prioridades do governo brasileiro.

O governo passou a promover o uso dos combustíveis renováveis. No Plano Plurianual apresentado em 2007, o biocombustível foi citado como forma de promover um projeto de desenvolvimento sustentável, com benefícios a ser compartilhado com outros países⁵¹. O Brasil incentivou a produção de álcool na

⁵⁰ MP libera R\$ 375 milhões em recursos para ajuda ao Haiti.
<http://noticias.uol.com.br/especiais/terremoto-haiti/ultimas-noticias/2010/01/26/mp-libera-r-375-milhoes-em-recursos-para-ajuda-ao-haiti.jhtm>. Disponível em 06/03/2010

⁵¹ COUTO, LESSA e FARIAS. Op cit.

África, inaugurando, inclusive, uma unidade da Embrapa naquele continente⁵². O álcool da cana-de-açúcar era o combustível que degradaria menos o ambiente durante o processo de produção. Outros países, como os Estados Unidos, produziam etanol a partir do milho, o que exigia uma grande área cultivada. O Brasil também passou a adotar o biodiesel, produzido a partir de grãos oleaginosos como a mamona, em uma mistura de proporção 1/20 com o óleo diesel derivado do petróleo.

Entretanto, a crise mundial dos alimentos de 2008 levou a críticas ao sistema. Fidel Castro, aliado ideologicamente com Lula da Silva, afirmou que o uso de comida para a produção de combustíveis provocaria fome: “verão quantas pessoas deixarão de consumir milho entre as massas famintas de nosso planeta”, afirmou o então presidente licenciado de Cuba⁵³. Em abril de 2008, durante reunião em Brasília, o presidente da FAO, Jacques Diouf, lamentou que as commodities estivessem sendo usadas para produzir combustíveis e proteger o meio ambiente, e não mais para dar segurança alimentar⁵⁴. Lula da Silva, entretanto, fez nova defesa dos biocombustíveis. “É muito fácil alguém ficar sentado em um banco da Suíça dando palpite no Brasil ou na África. É importante vir aqui e meter o pé no barro para saber como é que a gente vive, para saber a quantidade de terras que nós temos e para saber a quantidade e o potencial de produção que nós temos”, afirmou o presidente⁵⁵.

O pagamento da dívida externa e o grau de investimento

A dívida externa sempre foi um tabu para os brasileiros. Em 1824, o imperador Dom Pedro I contraiu sete empréstimos junto a bancos estrangeiros para

⁵² Embrapa vai coordenar projeto para plantio de cana na África. Embrapa, 17 de abril de 2008. <http://www.embrapa.br/embrapa/imprensa/noticias/2008/abril/3a-semana/embrapa-vai-coordenar-projeto-para-plantio-de-cana-na-africa>. Disponível em 08/03/2010

⁵³ CASTRO, Fidel. 28 de março de 2007. Reprodução Associated Press. <http://www.cmqv.org/website/artigo.asp?cod=1461&idi=1&moe=212&id=4472>. Disponível em 07/03/2010

⁵⁴ DIOUF, Jacques. O momento de agir. FAO, 13 de abril de 2008. Artigo publicado em https://www.fao.org/cr_artJD.asp. Disponível em 07/03/2010

⁵⁵ Lula ataca críticos de biocombustíveis. Folha de S. Paulo, 17 de abril de 2008.

pagar dívidas do Brasil Colônia⁵⁶. Para obter as metas de desenvolvimento e ajudar a industrialização do país, as fontes foram, na maioria das vezes, os empréstimos obtidos junto às instituições financeiras mundiais. A modernização alçada durante os anos 1950, com a abertura de rodovias pelo interior do país e a construção de Brasília, só foi possível com a ajuda do capital externo. O milagre econômico da década de 1970 também contou com os providenciais recursos de órgãos como o FMI e o Banco Mundial.

Após duas moratórias decretadas durante os anos 1980, período conhecido como “década perdida”, a inflação atingiu níveis astronômicos. Em março de 1990, a taxa mensal alcançou 82%⁵⁷. Entretanto, os dividendos obtidos com as privatizações do período neoliberal que iniciaria em seguida não foram suficientes para conter a dívida externa. Ao contrário: em 1999, auge da crise do Real, a dívida chegaria aos 190,3 bilhões de dólares⁵⁸.

A partir de 2001, entretanto, este valor passaria a cair. O aumento das exportações registrado com os últimos anos do Governo Cardoso e a valorização cambial, já no governo Lula da Silva, resultaram em queda no valor da dívida. Em 2002, durante a tensão pré-eleitoral, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, pediu pela última vez um empréstimo ao FMI. Pagamentos antecipados de títulos geraram economia de recursos que seriam pagos com os juros até a quitação total, em fevereiro de 2008. Nesta data, o Banco Central anunciou que as reservas internacionais e ativos que o país possuía eram maiores que a dívida externa, tanto do Estado como de empresas⁵⁹. Ou seja, de devedor o país passava a credor internacional. Ao final de 2009, o Brasil possuía 14 bilhões de dólares aportados junto ao FMI⁶⁰.

⁵⁶ Histórico da Dívida Externa. O Globo, 22 de fevereiro de 2008.
http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/02/22/historico_da_divida_externa_no_brasil-425777849.asp. Disponível em 06/03/2010

⁵⁷ Os anos da hiperinflação. In *Veja* 40 anos, edição especial.

⁵⁸ Idem

⁵⁹ Brasil passou a ser credor externo: reservas são suficientes para pagar a dívida. O Globo, 21 de fevereiro de 2008.
http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/02/21/brasil_passou_ser_credor_externo_reservas_sao_suficientes_para_pagar_divida-425756868.asp. Disponível em 06/03/2010

⁶⁰ Governo amplia empréstimo ao FMI para US\$ 14 bi. Folha de S. Paulo, 25 de novembro de 2009.

Dois meses depois, outra notícia divulgada pela imprensa ajudaria a confirmar o êxito do paradigma logístico no começo do século XXI. Em abril de 2008 a agência Standard & Poors elevou a classificação do país para o grau de investimento afirmando que a decisão “reflete a maturidade das instituições e da estrutura política do Brasil, como evidenciado pela melhora fiscal e da dívida externa e também pelo avanço na tendência de perspectivas de crescimento”⁶¹. Nos meses seguintes, outras agências de classificação de risco acompanharam a S&P e elevaram a classificação do país^{62 63}.

Crise econômica de 2008-09 e o G-20 econômico

As boas notícias no campo econômico em 2008 parariam na concessão do grau de investimento ao Brasil. Em 15 de setembro de 2009, a quebra dos bancos de investimento Lehman Brothers e Meryll Lynch desencadeou um processo que culminou na pior crise econômica desde o “crack” da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929.

A consequência no Brasil, assim como nas grandes economias mundiais, foi, ao início, devastadora. A Bovespa registrou sucessivas quedas. Com a falta de crédito no exterior, as exportações foram prejudicadas. A balança comercial brasileira registrou ao final de 2008 o pior resultado desde 2002, ano da tensão pré-eleitoral. O superávit primário registrou uma queda de 38,2% em relação ao ano anterior⁶⁴.

Para tentar diminuir os efeitos da crise no Brasil, a exemplo do que ocorrera durante a década anterior, o governo adotou medidas para fortalecer as empresas

⁶¹ Brasil é elevado a grau de investimento. Agência Estado, 30 de abril de 2008. <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-e-elevado-a-grau-de-investimento-bovespa-dispara,165471,0.htm>. Disponível em 08/03/2010

⁶² Agência de classificação de risco canadense concede grau de investimento ao Brasil. UOL, 28 de maio de 2008. <http://economia.uol.com.br/ultnot/2008/05/28/ult4294u1408.jhtm>. Disponível em 08/03/2010

⁶³ Agência Moody's eleva Brasil a grau de investimento. UOL, 22 de setembro de 2009. <http://economia.uol.com.br/ultnot/2009/09/22/ult4294u2970.jhtm>. Disponível em 08/03/2010

⁶⁴ Crise derruba a balança comercial. Jornal do Brasil, 02 de janeiro de 2009. <http://jbonline.terra.com.br/extra/2009/01/02/e020118531.html>. Disponível em 08/03/2010

exportadoras, evitando, assim, a demissão de funcionários, e o reaquecimento do mercado interno. O ministério da Fazenda criou faixas de redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI), inicialmente para o setor automotivo, e posteriormente para o de eletrodomésticos. Também houve isenção fiscal para tarifas de importação, aumento da linha de crédito para empréstimos a empresários nos principais bancos estatais, entre outras⁶⁵.

A ação do governo brasileiro pode ser considerada mais uma dentro da linha de paradigma logístico. O fortalecimento da participação do Estado no uso de medidas anti-cíclicas e a intervenção junto a setores-chave da economia foi fundamental para que os efeitos da crise chegassem ao Brasil não como um tsunami, como ocorria anteriormente, e sim como uma “marolinha”, como definiu Lula da Silva⁶⁶. Entretanto, a economia registrou uma queda significativa do Produto Interno Bruto em 2009, chegando, inclusive, ao ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarar que o Brasil estaria em “recessão técnica”⁶⁷.

Foi no momento de crise, entretanto, que o governo Lula da Silva obteve a sua maior vitória em fóruns mundiais: a admissão, por parte dos governantes do G-8, de que o G-20 financeiro seria um instrumento mais adequado para a discussão da ordem econômica mundial⁶⁸. O presidente brasileiro defendia, desde o começo da crise, a substituição do G-8 pelo G-20. Para ele, era importante a participação das nações emergentes na discussão sobre os rumos da economia⁶⁹. Ficava consolidada, assim, a importância da participação das principais nações emergentes nos fóruns econômicos.

⁶⁵ Veja as medidas contra a crise já tomadas pelo governo do Brasil. UOL Economia, 11 de dezembro de 2008. <http://economia.uol.com.br/ultnot/2008/12/11/ult4294u2001.jhtm>. Disponível em 08/03/2010

⁶⁶ Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será ‘marolinha’. O Globo, 04 de outubro de 2008. http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/10/04/lula_crise_tsunami_nos_eua_se_chegar_ao_brasil_sera_marolinha_-548552017.asp. Disponível em 08/03/2010

⁶⁷ Mantega admite recessão técnica no primeiro semestre. Valor Online, 18 de maio de 2009. <http://economia.uol.com.br/ultnot/valor/2009/05/18/ult1913u106845.jhtm>. Disponível em 08/03/2010

⁶⁸ G-20 deve substituir G-8 à frente da economia mundial. BBC Brasil, 25 de setembro de 2009. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/09/090925_g20_bruno_dg.shtml. Disponível em 08/03/2010

⁶⁹ Em Paris, Lula critica G-8 e defende G-20. Agência Último Segundo, 05 de julho de 2009. <http://ultimosegundo.ig.com.br/bbc/2009/07/05/em+paris+lula+critica+g8+e+defende+g20+7125924.html>. Disponível em 08/03/2010

O reconhecimento da bem-sucedida intervenção de Lula da Silva na economia nacional, para diminuir os efeitos da crise, e a sua posição frente à consolidação do G-20, foram elementos considerados pelo Fórum Econômico Mundial de Davos no momento de agraciar o mandatário brasileiro o prêmio de Estadista Global, em janeiro de 2010⁷⁰.

⁷⁰ <http://blueinternet.com.br/gazetadolitoral/index.php/politica-mainmenu-28/121-estado-politica/5687-lula-recebera-premio-inedito-de-estadista-global-em-davos>. Disponível em 08/03/2010

CAPÍTULO II

AS RELAÇÕES DE CARDOSO COM A AMÉRICA DO SUL

Contexto histórico

O marco para a formação do conceito de América Latina como região de similaridades econômicas e sociais foi a criação da Cepal, em 1948. Pela primeira vez, era formalizada a identidade própria para os países ao sul dos Estados Unidos.

Até então, a diplomacia brasileira pouco diferenciava a política externa para a América Latina e para os Estados Unidos. Prevalencia, desde o início do período republicano, o conceito de pan-americanismo, ou seja, as relações com a América como um todo.

Algumas iniciativas voltadas em especial para a América Latina surgiram, então. Em 1960, com o apoio da Cepal, elaborou-se a proposta de criação de uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALALC. Entretanto, esta medida foi de encontro aos interesses dos Estados Unidos, que temiam na ampliação do comércio latino-americano uma concorrência direta na região, que era o segundo maior mercado para as suas exportações⁷¹.

No Brasil, o governo Juscelino Kubitschek lançou em 1958 a Operação Pan-Americana (OPA), que reconheceu a importância estratégica da América Latina. Entretanto, segundo Vizontini, “a OPA era usada mais como forma de barganha com os EUA, do que um instrumento de integração latino-americana”⁷².

A Política Externa Independente, capitaneada pelo chanceler San Tiago Dantas durante o governo de João Goulart, previa o uso do pensamento cepalino acerca da identidade econômica da América Latina, além de apoiar a aproximação dos países da região em torno de uma identidade comum e periférica.

⁷¹ COUTO, Leandro F. Op cit.

⁷² VIZENTINI, Paulo. G. F. Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis: Vozes, 2004. p. 111

Com a ascensão do regime militar em 1964, houve mudanças em relação à identificação latino-americana. O governo Castelo Branco realinhou o país com os Estados Unidos, admitiu a Organização dos Estados Americanos como fórum preferencial para as discussões hemisféricas e seu chanceler afirmou que o Brasil reconhecia a existência de um só bloco regional no continente, a própria América⁷³. Com Costa e Silva, ao contrário, o Brasil voltou a buscar uma maior aproximação com os países latino-americanos.

O governo do general Médici ficou marcado pela afirmação do bilateralismo com os EUA e pelo distanciamento para a região. A administração de Ernesto Geisel, embora tenha estreitado suas relações com outras nações, sobretudo com a Alemanha Ocidental, não registrou mudanças significativas com a identificação latino-americana. Com Figueiredo, o último presidente militar, o foco central era o tratamento da dívida externa⁷⁴.

Apenas com a redemocratização dos principais países sul-americanos, durante a década de 1980, abriam-se novas expectativas para a aproximação regional. Em 1985, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (Argentina) decidiram unificar os dois países em um mercado comum. Uruguai e Paraguai se uniram à iniciativa e em março de 1991 era firmado o Tratado de Assunção, que determinou a constituição do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum até o fim de 1994⁷⁵.

A consolidação do Mercosul

De acordo com Moniz Bandeira, “o projeto do Mercosul não era formar uma simples área de livre comércio, mas constituir o núcleo de um futuro mercado

⁷³ COUTO, Leandro F. Op cit.

⁷⁴ Idem

⁷⁵ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil e a América do Sul. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. LESSA e ALTEMANI (org.). Volume I, p. 277

comum, base de um estado supranacional, como a União Europeia, sobre o lastro geográfico da América do Sul”⁷⁶.

De fato, esta era a intenção do país. Em 1993, o chanceler Celso Amorim iniciou negociações para firmar em 10 anos a Área da América do Sul (ALCSA), proposta defendida pelo presidente Itamar Franco durante reunião do Grupo do Rio, em Santiago.

Ficava claro, neste momento, que a América do Sul se tornara a nova referência regional de identidade internacional do país. Para Couto, com a aproximação do México com os Estados Unidos e o Canadá, quando da formação do Nafta, “a identidade latino-americana não mais respondia às necessidades da atuação internacional do Brasil. Era necessária uma base mais concreta que pudesse efetivamente se constituir na plataforma de sua projeção internacional”⁷⁷.

O Mercosul foi criado devido, inicialmente, ao crescimento do intercâmbio comercial registrado no novo período democrático dos países membros, além da convergência de interesses em torno da política neoliberal adotada em países da América Latina, como Brasil, Argentina e Peru. Também, como favor de credibilidade e de estabilidade para o bloco, foi adotada a cláusula democrática entre os países membros.

Durante a primeira etapa do Mercosul, foi aprofundada a cooperação entre Brasil e Argentina. Em 1994, a integração passou a ser vista com euforia pelos governos e foi destacado um avanço no relacionamento entre os países. A política externa brasileira também passou a privilegiar ações no plano regional e nos fóruns multilaterais⁷⁸.

Entretanto, durante os primeiros anos do Mercosul, os objetivos eram distintos. Enquanto o governo Menem buscava utilizar o bloco para se aproximar dos Estados Unidos e tentar ingressar ao Nafta, o Brasil visava uma forma de legitimar

⁷⁶ Idem

⁷⁷ COUTO, L. F. Op cit.

⁷⁸ ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. LESSA e ALTEMANI (org.). Volume I.

sua posição de liderança na América do Sul, além de consolidar um espaço de atuação internacional independente dos Estados Unidos⁷⁹.

A implantação do Plano Real, em julho de 1994, e a consequente estabilização monetária, foram vistas com bons olhos pelos demais membros do bloco. O resultado foi um grande avanço integracionista que culminou na assinatura do Protocolo de Ouro Preto, constituindo assim a união aduaneira e a Tarifa Externa Comum.

Outros pontos que fortaleceram o Mercosul foram as assinaturas de acordos com a União Europeia, em 1995, e com os países vizinhos ao bloco, Chile e Bolívia. Iniciava-se, assim, uma expansão ao sul, endossando o processo de integração da região.

Durante os demais anos do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, observou-se uma relativa estabilidade no bloco, garantida pela manutenção diplomática. Reuniões ministeriais ordinárias eram conduzidas sem relevantes novidades, enquanto negociações continuavam na pauta, embora sem muitos avanços. A intensidade dos fluxos de comércio entre os países-membros continuava forte, embora divergências quanto ao futuro do bloco começassem a surgir entre os integrantes. Ao mesmo tempo, era eclipsada a proposta da formação da ALCSA⁸⁰.

A crise do Real, em 1999, foi a primeira a ser sentida pelo Mercosul, que passara ao lado das crises do México e dos Tigres Asiáticos. O alto grau de interdependência entre os membros fez com que eles, em especial a Argentina, também sofressem as consequências da desvalorização da moeda brasileira. Entretanto, não houve uma ruptura do bloco devido, principalmente, às medidas adotadas pelo governo Cardoso a fim de conter efeitos mais sérios aos demais países.

Outro desafio enfrentado pelo Mercosul e, na visão do governo brasileiro, ainda mais sério do que a desvalorização do Real, foi a crise argentina de 2001-2002. O quadro instalado com a renúncia do presidente Fernando de la Rúa e a sucessão de presidentes sem legitimidade até a posse definitiva de Eduardo Duhalde trouxe

⁷⁹ Idem

⁸⁰ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

incertezas quanto ao futuro do bloco. Novas possibilidades de avanço ou tentativas de reavivar o processo de integração ficariam congeladas enquanto se observasse os desdobramentos da crise argentina. Àquele momento, os países apenas ficariam restritos a afirmar a importância da integração regional como iniciativa para amparar seus membros em momentos de instabilidade⁸¹.

Negociações para a ALCA

A primeira reunião de cúpula presidencial para a discussão da Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA, foi realizada em Miami, em dezembro de 1994. O presidente Itamar Franco levou consigo Cardoso, então presidente-eleito, para as discussões.

A proposta partia do governo estadunidense, comandado então por Bill Clinton, e era uma revitalização da Iniciativa para as Américas, proposta pelo antecessor George H. W. Bush. Enquanto esta tinha como objetivo realizar acordos bilaterais ou multilaterais com todos os países das Américas, a Área proposta por Clinton era mais ousada: previa-se a redução ou eliminação de barreiras tarifárias entre todos os países das Américas, com a exceção de Cuba.

O Brasil, ao início, não manifestou interesse pelo início imediato das negociações. Estava incerto quanto ao futuro da ALCA nos próprios Estados Unidos, que haviam aprovado com dificuldade a criação do Nafta⁸². Atitude oposta a outros países latino-americanos. No intervalo entre as cúpulas de Miami e de Santiago (1998), várias nações da região se posicionaram favoravelmente à integração com os Estados Unidos, entre elas a Argentina, que, como citado anteriormente, aspirava a negociação direta do Mercosul com a Nafta.

Na preparação para a cúpula santiaguina, foram realizadas quatro reuniões ministeriais. A terceira, organizada no Brasil em 1997, foi a mais significativa, quando acordou-se que as decisões da futura área seriam tomadas por consenso,

⁸¹ ONUKI, Janina. Op cit.

⁸² MARIANO, M. P. e VIGEVANI, T. A ALCA e a política externa brasileira. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. LESSA e ALTEMANI (org.). Volume I.

assegurando assim o poder de veto aos países, além de se reafirmar que a integração continental esteja de acordo com as normas negociadas na OMC, podendo assim os membros negociar na ALCA em grupo ou individualmente⁸³. Garantia-se, assim, a sobrevivência do Mercosul e de outros grupos, caso a ALCA entrasse em vigor.

No entanto, ao final da década de 1990, surge a percepção crítica dos efeitos negativos do livre comércio e da adoção de medidas de ajuste econômico. O reflexo disso foi a pressão que levou a terceira cúpula presidencial, realizada em Quebec, a reafirmar que a ALCA seria um projeto de área de livre comércio apenas, sem ambições de futuros aprofundamentos no nível de integração, como uma união aduaneira⁸⁴.

A cúpula presidencial de 2000

O segundo mandato de Cardoso foi marcado por uma ruptura de estratégias e preceitos em relação aos quatro anos anteriores. Se o primeiro termo havia sido caracterizado, em termos regionais, pelo fortalecimento do Mercosul e pelas negociações em torno da ALCA, desta vez seria posto em prática o fator integracionista em relação à América do Sul.

A nova intenção ficaria explícita durante a apresentação do Plano Plurianual 2000-2003. No texto apresentado ao Congresso Nacional em 1999, ficou clara a assunção da América do Sul como eixo regional preferencial, em substituição à América Latina e ao Mercosul⁸⁵.

No começo de 2000, o Brasil já iniciava os preparativos para essa mudança de postura. O ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia, alterava o discurso e justificaria a iniciativa ao mesmo tempo em que se afastava de anseios maiores, como o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em outro trecho de entrevista citada no Capítulo I, o chanceler afirmou que “o Brasil tem, em primeiro lugar, um horizonte e uma responsabilidade regional. É na América do Sul

⁸³ Idem

⁸⁴ Ib idem

⁸⁵ LESSA, COUTO e FARIAS. Op cit.

que reside o seu palco histórico. Não é um desafio de hegemonia e dominação, mas um desafio de cooperação e de otimização de recursos por meio da integração comercial, energética e política, com o fortalecimento das instituições democráticas”.⁸⁶

E foi nessa busca por uma maior aproximação que Cardoso convidou por meio de carta os demais 11 presidentes da América do Sul para uma reunião em Brasília, em agosto de 2000 –ano em que se celebrou os 500 anos do descobrimento do Brasil pelos portugueses. Foram chamados, então, os países do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações, o Chile e os vizinhos do norte, Guiana e Suriname, estes tradicionalmente mais alinhados com o Caribe. Esta iniciativa fez com que a reunião coincidissem com a demarcação territorial das 12 nações sul-americanas.

O próprio texto oficial de convocação para a reunião, divulgado pelo Itamaraty, afirmar a discussão dos seguintes temas: democracia, o comércio a infraestrutura de integração e drogas e delitos conexos. Retomava-se, assim a ideia da construção de uma um bloco dos países do sul. O texto também afirma a intenção de se gerar “as condições necessárias para a organização do espaço sul-americano de acordo com as características, necessidades e potencialidades que singularizam nossa região”⁸⁷.

A convocação de apenas países sul-americanos para a cúpula presidencial provocou ciúmes do México, outra possível potência latino-americana. O presidente-eleito Vicente Fox declarou em Brasília que “gostaria de ter sido convidado”, mas que compreendia o fato, “pois se trata de um evento que vai reunir países do mesmo espaço geográfico, da América do Sul”⁸⁸. No entanto, havia a preocupação de que se tratava de uma manobra para isolar este país⁸⁹. Para a diminuição da tensão, o Itamaraty convidou o ministro das relações exteriores do México, Jorge Castañeda, na condição de observador do evento.

⁸⁶ Lampreia rejeita sonho de potência mundial. Op cit.

⁸⁷ Nota à imprensa nº 105.

http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=643. Disponível em 13/03/2010

⁸⁸ Presidente eleito do México reclama não ter sido convidado para reunião. Folha de S. Paulo, 10 de agosto de 2010.

⁸⁹ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

A opção pela integração exclusivamente sul-americana, e não da América Latina como um todo —o que explica a exclusão do México neste processo— era uma tentativa de buscar uma identidade própria, exclusivamente ditada pelos interesses regionais, sem a influência dos Estados Unidos. A participação mexicana e dos países da América Central, poderia, de certa forma, contaminar os objetivos regionais propostos, visto que estas nações estão muito mais, economicamente e culturalmente, dependentes e identificadas com a potência do Norte.

A formação de um espaço sul-americano, proposto pelo Brasil, não se tratava de uma opção anti-ALCA ou anti-EUA. O próprio chanceler Lampreia ressaltou durante a cúpula que não era este o objetivo, embora a iniciativa não pudesse ser apresentada como a formação de “sub-xerifes dos EUA”⁹⁰. Para Moniz Bandeira, “a cúpula de Brasília não teve um caráter estratégico e avançou a possibilidade de integração, não apenas física, econômica e comercial, mas igualmente política, como o presidente Fernando Henrique Cardoso insinuou, ao dizer que era ‘o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança’”⁹¹.

A imprensa saudou a iniciativa do governo brasileiro. Por meio de manchetes como “o Brasil veste a roupa de líder”⁹², houve uma avaliação positiva da “primeira reunião de presidentes sul-americanos”. Também foi citado que, pela primeira vez, os 12 presidentes sul-americanos se reuniram num evento próprio. Cardoso, inclusive, afirmou que “o estranho não é fazer a reunião, é nunca nos termos reunido”. No entanto, era enfaticamente rechaçada a ideia de que, como maior país em território, população e economia, o Brasil se tornaria líder natural da região. O papel exercido deveria ser o de uma “liderança não-hegemônica”, para não repetir na América do Sul o ofício exercido pelos Estados Unidos no hemisfério no século que se encerrava. Para a diplomacia do país, ficava marcada, portanto, com a cúpula

⁹⁰ COUTO, L. F. Op cit.

⁹¹ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

⁹² Revista Veja, 06 de setembro de 2000.

presidencial de 2000 a formalização da nova tendência de se buscar junto à América do Sul o eixo referencial nas relações exteriores.

Dentre os quatro temas propostos para discussão na cúpula de 2000, destacou-se as questões relativas à infra-estrutura. Junto ao comunicado final, foi apresentado um Plano de Ação para o desenvolvimento de atividades para a integração das estruturas na região durante os dez próximos anos. Começava, assim, a iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana, a IIRSA⁹³.

O próprio comunicado explicou os objetivos da nova iniciativa: identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infra-estrutura e a adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações⁹⁴.

De acordo com o Plano de Ação da IIRSA, acordado entre ministros em dezembro do mesmo ano em Montevideu, seriam três setores de atuação: transportes, energia e comunicações. Também foi definida a participação de três instituições financeiras regionais para o apoio técnico da IIRSA, sendo eles o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a CAF (Cooperação Andina de Fomento) e o Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata). E estabeleceu-se dez eixos multinacionais de integração e desenvolvimento para a aplicação dos projetos⁹⁵.

Para Couto, o conceito destes eixos foi desenvolvido a partir das ideias de Eliezer Batista, ex-presidente da Vale enquanto estatal e ex-ministro de Minas e Energia de João Goulart. Para o autor, “com a IIRSA o Brasil propôs a expansão dessa metodologia de planejamento territorial para o espaço sul-americano, com a qual se chegaria a um portfólio hierarquizado de projetos de infra-estrutura”⁹⁶.

⁹³ COUTO, L. F. Op cit.

⁹⁴ Idem

⁹⁵ IIRSA en números. http://www.iirsa.org/bancomedios/iirsa_numeros/info_iirsa_numeros.pdf.

Disponível em 13/03/2010

⁹⁶ COUTO, L. F. Op cit

Couto destacou a continuidade do processo executório dos projetos mesmo com as sucessivas trocas de governo registradas na maior parte dos países da América do Sul durante o período, numa iniciativa sem grau de institucionalização. Para ele, isso indica a “importância do papel desempenhado pelas agências multilaterais como animadoras do processo”⁹⁷.

Até dezembro de 2008, a IIRSA havia concluído 51 e executava 196 projetos de infra-estrutura de integração, com um investimento estimado em 38 bilhões de dólares americanos⁹⁸.

Mediação de conflitos na América do Sul

O governo de Cardoso ficou marcado pela disposição do presidente de se empenhar máximo nas questões internacionais durante seu governo. Viajou o mundo para propagar o sucesso do plano Real e investir na multilateralidade da política externa. Executou ao máximo o seu papel na diplomacia presidencial de fato, intervindo de fato em assuntos que lhe diziam respeito, como líder não-hegemônico da América do Sul.

Logo no começo do mandato, em janeiro de 1995, o Brasil enfrentou o primeiro desafio sul-americano no sentido de assegurar a paz. Peru e Equador entraram em guerra novamente, por problemas fronteiriços entre os países. Embora o conflito armado tenha durado cerca de um mês, a situação continuou indefinida até os países, instigados por Cardoso e por representantes dos Estados Unidos, da Argentina e do Chile, firmarem um acordo em outubro de 1998, colocando um fim na questão territorial. Os quatro observadores foram os mesmos que, em 1942, mediarão a assinatura do Protocolo do Rio de Janeiro, que estabeleceu a fronteira entre os dois países.

⁹⁷ Idem

⁹⁸ IIRSA en números. Op cit.

Além de mediar a assinatura do acordo, Brasília também liderou o processo de paz, colocando o Exército brasileiro em missão para fiscalizar o cumprimento do acordo na região do rio Cenepa, palco do conflito recente⁹⁹.

Em 1996 houve outro teste para a diplomacia brasileira. Em abril daquele ano, houve uma tentativa de golpe no Paraguai quando o general Lino Oviedo, de oposição ao presidente Juan Carlos Wasmosy, liderou um levante militar. A crise foi abafada com a intervenção dos embaixadores dos países do Mercosul, dos Estados Unidos e do secretário-executivo da OEA, que negociaram um acordo mediante ameaças de isolamento econômico do Paraguai. Os países do Mercosul evocaram, também, a cláusula democrática do bloco. Oviedo não foi preso e apresentou de forma voluntária o pedido para passar para a reserva¹⁰⁰.

Em junho, dois meses após a crise, Cardoso visitou Assunção para reiterar o respaldo à ordem constitucional do Paraguai. Ainda em 1996, os quatro presidentes do Mercosul assumiram o compromisso de se consultar e aplicar medidas punitivas no espaço do bloco, em caso de ruptura ou ameaça da ordem democrática em algum estado membro¹⁰¹.

No entanto, a crise continuou no país guarani. Em 1998 foi eleito presidente Raúl Cubas, aliado de Oviedo –este, que seria o candidato do Partido Colorado, fora preso meses antes da eleição pela participação no golpe de 1996. Cubas, ao assumir, libertou o ex-general, mesmo sob protestos da Suprema Corte e do Congresso, que por apenas dois votos não abriu processo de *impeachment* contra ele, em fevereiro de 1999.

A tensão continuou e, no mês seguinte, o vice-presidente Luis Maria Argaña, um dos opositores à libertação de Oviedo, foi assassinado em Assunção. Outra vez o Paraguai se via numa crise política. Brasil e Argentina, mais uma vez, ameaçaram expulsá-lo do Mercosul devido ao iminente desrespeito à cláusula democrática. Cardoso aconselhou Cubas a renunciar à presidência antes que a crise se agravasse ainda mais e produzisse a ruptura da legalidade. Como o Brasil absorvia cerca de

⁹⁹ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ Ib idem

30% das exportações dos produtos paraguaios, Cubas não teve outra saída a não ser oferecer a sua renúncia em 28 de março, um dia antes da decisão do Senado paraguaio sobre seu *impeachment*. Cubas asilou-se no Brasil e Oviedo refugiou-se na Argentina.¹⁰²

Outro ponto de tensão na América do Sul era a Colômbia. O presidente estadunidense Bill Clinton anunciou, um dia antes da Cúpula de Brasília, em 2000, o Plano Colômbia. O mandatário desembarcou em Cartagena com um cheque de 1,3 bilhão de dólares americanos¹⁰³, sendo destes a maior parte destinada à compra de material bélico para combater a guerrilha.

A preocupação para o Brasil era o impacto a ser produzido em seu território, podendo ser invadido tanto por militares colombianos quanto por guerrilheiros. Também havia o receio de que um fungo para disseminar a plantação da coca contaminasse os rios da Amazônia brasileira. O governo brasileiro decidiu, então, criar um paredão militar, dobrando de 20 mil para 40 mil o efetivo militar na fronteira com a Colômbia. O chanceler Lampreia foi enfático, ao afirmar que “não emprestaremos nossas bases da fronteira para ações militares americanas ou colombianas”¹⁰⁴.

As relações do Brasil com a Venezuela estreitaram-se com a posse de Hugo Chávez naquele país, em fevereiro de 1999. Até então voltado ao Norte, devido à proximidade geográfica e aos interesses comerciais, o país andino passou a aproximar-se do Sul, buscando, inclusive, articular o seu ingresso no Mercosul¹⁰⁵. Entretanto, dificuldades políticas provocadas, sobretudo, pela reação dos setores conservadores às medidas tomadas pelo governo Chávez, levaram a mais um golpe de Estado na região. Apoiados pelos principais grupos de comunicação do país¹⁰⁶ e pela CIA, DIA e outras agências dos Estados Unidos¹⁰⁷, três generais prenderam o

¹⁰² Ib idem

¹⁰³ Revista Veja. O Brasil veste a roupa de líder. Op cit.

¹⁰⁴ Idem

¹⁰⁵ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

¹⁰⁶ ROVAI, Renato. Midiático poder. 1ª edição, setembro de 2007. Ed. Publisher Brasil

¹⁰⁷ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

presidente e empossaram Pedro Carmona, líder da Federação de Câmeras de Comércio.

Apesar da rápida ação por parte dos Estados Unidos¹⁰⁸, o novo governo teve dificuldades para ser reconhecido internacionalmente. O Grupo do Rio, que estava reunido na Costa Rica, reprovou prontamente o golpe e pediu ao secretário-geral da OEA, César Gaviria, a convocação urgente do Conselho Permanente. Para Moniz Bandeira, “a questão fora levantada, primeiro pelo Brasil e os embaixadores da OEA aprovaram uma resolução, em que condenaram ‘a alteração da ordem constitucional da Venezuela’. Somente em face da atitude de todos os demais estados da região, inclusive México e Canadá, de repudiar o golpe contra o governo de Hugo Chávez, a delegação dos Estados Unidos resignou-se a subscrever a moção da OEA. Mas só o fez no sábado, 13 de abril, quando as manifestações de massa haviam compelido Carmona a renunciar e Chávez retorno ao poder¹⁰⁹”.

Entretanto, a crise vizinha não cessara. Em dezembro daquele ano, Cardoso, com o aval de Lula da Silva, presidente-eleito, vendeu à Venezuela 82 milhões de litros de combustível para enfrentar o desabastecimento provocado por uma greve na PDVSA. Ao Brasil, que tinha investimentos no país, além de interesses econômicos, políticos e estratégicos, não interessava a desestabilização. Para isso, foi proposto e criado o grupo dos amigos da Venezuela, com a participação dos Estados Unidos e da Espanha¹¹⁰.

¹⁰⁸ Chávez provocou a crise, dizem os EUA. Folha de S. Paulo, 13 de abril de 2002.

¹⁰⁹ MONIZ BANDEIRA, L. A. Op cit.

¹¹⁰ Idem

CAPÍTULO III

AS RELAÇÕES DE LULA DA SILVA COM A AMÉRICA DO SUL

Propostas desde a posse

As intenções de Lula da Silva para a América do Sul ficaram claras desde a sua eleição, em outubro de 2002. Ao formar a equipe do novo governo, o novo presidente apostou no retorno do chanceler Celso Amorim, um dos idealizadores do projeto da ALCSA. Para a secretaria-geral do Itamaraty, foi nomeado o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nome historicamente ligado ao Partido dos Trabalhadores e a Lula da Silva¹¹¹. E o professor Marco Aurélio Garcia, da assessoria internacional do PT, seria designado assessor especial do presidente. Este último sempre foi ligado ideologicamente com a esquerda latino-americana.

No discurso de posse, escrito por assessores e por Amorim¹¹², Lula da Silva afirmou que a prioridade de seu governo nas políticas das relações exteriores seria a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. O presidente também disse que “para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração”¹¹³.

Na verdade, apesar das diferenças ideológicas entre sua equipe e a equipe de Cardoso, Lula da Silva apenas corroborava o processo de integração em curso, iniciado com a institucionalização do Mercosul e consolidado com a reunião dos presidentes sul-americanos, realizada em 2000. Ao discursar que “apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”, Lula da Silva reafirmava a intenção, já iniciada no governo Cardoso, de continuar buscando a união entre os vizinhos sul-americanos.

¹¹¹ Um diplomata alternativo. Veja, 22 de outubro de 2003.

¹¹² Dulci preparou discurso feito no Congresso. Folha de S. Paulo, 02 de janeiro de 2003.

¹¹³ Discurso de posse. Op cit.

Ao afirmar a revitalização do Mercosul, o presidente buscava principalmente reaprofundar os vínculos com o seu principal sócio, a Argentina, depois das crises sofridas por estes países nos últimos anos. A nação platina era um aliado comercial importantíssimo e vital para a manutenção do bloco.

As reuniões sul-americanas e a consolidação da Unasul

O processo de integração continuou nos anos seguintes. Em dezembro de 2004, os chefes de Estado dos 12 países sul-americanos fizeram a terceira reunião presidencial em Cuzco, no Peru. Foi anunciada, na ocasião, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, a CASA e reafirmou-se os 31 projetos prioritários da IIRSA.

O processo não foi homogêneo. Para João Mendes Pereira, foi necessário “desgastante e prolongado esforço negociador, principalmente frente à Colômbia e ao Uruguai, e em menor escala, com o Chile, para formalizar a constituição da CASA em Cuzco”¹¹⁴.

A formação da CASA serviu como marco referencial na criação de um espaço sul-americano. A partir de então, havia a institucionalização política da reunião, e as reuniões presidenciais seriam substituídas pelas cúpulas dos chefes de Estado e chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações¹¹⁵.

A primeira reunião dos presidentes da CASA seria realizada em setembro de 2005 em Brasília. Apesar das dificuldades de se reunir todos os presidentes da Comunidade –das 12 nações, apenas 7 chefes de Estado compareceram¹¹⁶-- e das divergências para a assinatura da declaração final¹¹⁷, foi possível, graças ao esforço

¹¹⁴ PEREIRA, João Mendes. A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA como instrumento da política brasileira para a integração da América do Sul. Citado em COUTO, L. F. Op cit.

¹¹⁵ COUTO, L. F. Op cit.

¹¹⁶ Kirchner deixa cúpula e é criticado por Lula. Folha de S. Paulo, 01 de outubro de 2005.

¹¹⁷ Chávez critica declaração de cúpula e deixa Lula irritado. Folha de S. Paulo, 01 de outubro de 2005.

da diplomacia brasileira em manter o diálogo, estabelecer uma agenda prioritária para as atividades.

Oito temas foram selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; e telecomunicações. Também previu-se a constituição de um foro sul-americano de consulta e coordenação política e ações para o fim da exigência de vistos para cidadãos dos países, além de estímulos ao turismo e à erradicação de doenças¹¹⁸.

Durante os próximos 15 meses, seriam realizadas mais de vinte reuniões ministeriais no âmbito da CASA¹¹⁹. Em novembro de 2006, os chanceleres da CASA se reuniram em Santiago para a assinatura de acordo para isenção de vistos e passaportes para turistas sul americanos. E em dezembro daquele ano, os chefes de Estado se reuniram mais uma vez, em Cochabamba, na Bolívia.

Nesta reunião, os chefes de Estado mantiveram os diálogos para a integração. Para Couto, a declaração de Cochabamba “assentou uma pedra fundamental para a União Sul-Americana, (...) manifestando os princípios orientadores da integração, além de explicitar e, em certa medida, hierarquizar os objetivos a serem perseguidos pelo projeto integracionista”¹²⁰.

Lula da Silva, que esteve presente em todas as reuniões de chefes de Estado da CASA, exerceu papel fundamental da consolidação da Comunidade. Seu perfil otimista em relação ao processo de integração e a atuação da diplomacia brasileira foram importantes para o sucesso deste processo. Na própria reunião de Cochabamba, coube ao mandatário brasileiro o papel de incentivar a participação dos presidentes descontentes e de reafirmar a necessidade do processo integracionista da região¹²¹.

¹¹⁸ COUTO, L. F. Op cit.

¹¹⁹ Idem

¹²⁰ Ib idem

¹²¹ Lula e Chávez trocam farpas na Bolívia. Folha de S. Paulo, 10 de dezembro de 2006.

Assim como em Brasília, apenas 7 dos 12 presidentes sul-americanos participaram da reunião na Bolívia¹²². Entretanto, isso não significaria um esfriamento da integração. Na XXXII cúpula do Mercosul, realizada no Rio de Janeiro, em janeiro de 2007, estiveram presentes 11 chefes de Estado. E em abril daquele ano, durante a reunião da I Cúpula Energética Sul-Americana nas Ilhas Margaritas, Venezuela, houve continuidade nas negociações.

Além da continuação das conversas em torno da integração, decidiu-se, então, pela renomeação da comunidade, de CASA para Unasul – União das Nações Sul Americanas. Quito seria a sede permanente da União, enquanto Cochabamba abrigaria o parlamento sul-americano.

A próxima reunião dos presidentes da América do Sul, inicialmente prevista para o Rio de Janeiro, foi realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008. Com a presença de 11 dos 12 presidentes sul-americanos (apenas Tabaré Vazquez, do Uruguai, não compareceu, sendo substituído pelo vice-presidente) e do presidente-eleito do Paraguai, Fernando Lugo, firmou-se o tratado constitutivo da Unasul. A data marca a institucionalização definitiva do bloco sul-americano, apesar na necessidade de ele ser aprovado pelos legislativos dos países.

Para Cervo e Bueno, “a Unasul não exerce apenas o papel de mediador entre interesses brasileiros e objetivos globais da política exterior. O pólo de poder recém-criado, o ente América do Sul, se adquirir operacionalidade, realiza diretamente interesses brasileiros”¹²³.

Paralelamente à reunião que consolidou a criação do bloco sul-americano, o governo brasileiro, por meio do ministério da Defesa, apresentou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. O objetivo explícito deste é a formação de um mecanismo para consultas e cooperação militar no continente. Entretanto, a proposta do Conselho surgiu na mesma época em que os Estados Unidos decidiram pela reativação da Quarta Frota naval, extinta durante a Guerra

¹²² Idem

¹²³ CERVO, A. e BUENO, C. Op cit.

Fria, para a patrulha do Atlântico Sul, o que levou a protestos no Senado Federal do Brasil¹²⁴ e do presidente Hugo Chávez¹²⁵.

Entretanto, não houve consenso na reunião de Brasília, para a assinatura da criação do Conselho junto à Unasul. A Colômbia, principal aliada dos Estados Unidos na região, além da Venezuela e da Bolívia, teriam pedido mais tempo para analisar a proposta por não concordar com alguns de seus termos¹²⁶. O Conselho seria enfim criado, em dezembro daquele ano, durante a Cúpula dos países da América Latina e Caribe (CALC)¹²⁷.

Primeiras manifestações da Unasul

Em setembro de 2008 a Unasul enfrentaria o seu primeiro desafio como foro político da América do Sul. A escalada de tensão na Bolívia, motivada pela divisão entre os apoiadores do presidente Evo Morales e a oposição, que controlava as províncias mais ricas do país, culminou num cenário de mortes e desrespeito institucional. Morales decretou estado de sítio, mas este foi desrespeitado pelos líderes dos departamentos oposicionistas e a violência continuou.

Para tentar por fim a este impasse, Michele Bachelet, mandatária do Chile e presidente *pro tempore* da Unasul, convocou uma reunião de emergência com os demais chefes de Estado. Morales aceitou que o bloco sul-americano, por meio de líderes comandados por Bachelet, mediasse o conflito em seu país.

O secretário-geral da Organização dos Estados Americanos, José Miguel Insulza, participou da reunião como convidado. Entretanto, as decisões foram

¹²⁴ El Senado brasileño rechaza la reactivación de la IV Flota Naval de EE.UU. El País, 09 de julho de 2008.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Senado/brasileno/rechaza/reactivacion/IV/Flota/Naval/E/EE/EE/20080709elpaint_24/Tes. Disponível em 13/03/2010

¹²⁵ Chávez arremete contra la IV Flota en el inicio del desfile militar. Noticias 24.com, 05 de julho de 2008. <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/15761/chavez-arremete-contra-la-iv-flota-en-el-inicio-del-desfile-militar/>. Disponível em 13/03/2010

¹²⁶ Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa. Folha de S. Paulo, 24 de maio de 2008.

¹²⁷ Unasul cria conselho regional de defesa. Folha de S. Paulo, 17 de dezembro de 2008.

tomadas exclusivamente pelos líderes sul-americanos. Enquanto Chávez e Cristina Kirchner, presidente da Argentina, buscavam alinhar os atentados na Bolívia a uma possível interferência dos Estados Unidos, há algum tempo em discordância com o governo Morales na questão da erradicação do plantio de coca, Lula da Silva manteve o foco na questão da autoridade do presidente boliviano recém confirmada em referendo revogatório. Washington não foi citada na declaração final da reunião.¹²⁸

Após a mediação da Unasul, os conflitos foram diminuídos e uma Assembleia Constituinte foi convocada.

A Unasul também foi acionada quando ocorreu o golpe de Estado em Honduras. Reunidos para a posse do presidente reeleito do Equador, Rafael Correa, e novo presidente *pro tempore* do bloco, os mandatários assinaram uma carta criticando a deposição de Manuel Zelaya naquele país. Posteriormente, quando o presidente deposto abrigou-se na Embaixada do Brasil em Tegucigalpa, a secretária-geral da Unasul divulgou um comunicado expressando preocupação com os acontecimentos no país centro-americano e exigindo a volta imediata de Zelaya ao poder¹²⁹.

Outro ponto para o qual os presidentes dos países da Unasul foram convocados foi a negociação entre Colômbia e Estados Unidos para a ampliação da atuação americana naquele país, o chamado Plano Colômbia. Venezuela e Bolívia expressaram sua preocupação com a aproximação dos EUA, considerando-a uma ameaça, enquanto o chanceler Amorim pediu transparência no acordo¹³⁰, já que as bases estariam em regiões próximas à Amazônia brasileira¹³¹.

Reunidos em San Carlos de Bariloche, na Argentina, os presidentes trataram da questão. O presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, defendeu a ampliação do Plano

¹²⁸ Morales aceita que Unasul seja mediadora na Bolívia. Folha de S. Paulo, 16 de setembro de 2008. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200803.htm>

¹²⁹ Unasul exige “imediate e incondicional” restituição de Zelaya ao poder. Folha Online, 24 de setembro de 2009. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u628608.shtml>. Disponível em 13/03/2010

¹³⁰ Documento sobre bases gera suspeitas do Brasil. Folha de S. Paulo, 03 de agosto de 2009.

¹³¹ Amorim expõe preocupação com Amazônia. Folha de S. Paulo, 28 de agosto de 2009.

enquanto Chávez, Morales e Correa o condenaram. Lula da Silva, Kirchner e Lugo criticaram o acordo, mas sem atacar o colega colombiano. O resultado foi um impasse que dividiu os países da região, sem que se chegasse a um ponto comum¹³².

O Mercosul e a adesão da Venezuela

Lula da Silva, em seu discurso de posse, afirmou que o Mercosul “repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados”¹³³.

Esta constatação do presidente recém-empossado viria das crises sofridas pelos principais países do bloco, Brasil e Argentina, nos anos anteriores. As eleições de Lula da Silva e de Néstor Kirchner, no país platino, poderiam trazer um novo rumo ao Cone Sul.

Entretanto, para Onuki, “o interesse pelo bloco propriamente parece ter sido substituído pelo investimento feito em outras negociações internacionais. (...) E reforçavam-se, também nesse período, desconfianças sobre o quanto os países estavam dispostos a investir em um projeto de integração que viveu mais de crises do que de eficácia”¹³⁴.

Para reforçar o Mercosul, o Brasil passou a reafirmar, a partir de 2005, o discurso de que a liderança do bloco caberia ao país. O governo também saudou a constituição do Parlamento do Mercosul, anunciado durante a XXIX Cúpula e com sede no Uruguai, cujos integrantes seriam eleitos pela população dos quatro países nas eleições legislativas.

Outro ponto no qual o Brasil se empenhou fortemente foi no processo de adesão da Venezuela ao bloco, proposta que vinha desde o governo Cardoso e amplamente almejada pelo presidente Chávez. Além de integrar os países com os

¹³² Reunião da Unasul só aprofunda impasse. Folha de S. Paulo, 29 de agosto de 2009.

¹³³ Discurso de posse de Lula da Silva. Op cit.

¹³⁴ ONUKI, J. Op cit.

maiores Produtos Internos Brutos da América do Sul, seria a oportunidade de aumentar consideravelmente a relação comercial com aquele país.

Em dezembro de 2005, Chávez assinou o memorando de intenção para a inclusão da Venezuela no Mercosul¹³⁵. Entretanto, a adesão do país andino ao bloco dependeria da aceitação pelos parlamentos dos países membros. A Argentina e o Uruguai aprovaram sem grandes dificuldades a entrada da Venezuela. No Brasil, Lula da Silva teve de se empenhar pessoalmente, visto que a adesão não foi bem recebida pelos parlamentares, em especial os de oposição. Depois de muita articulação, a entrada do país de Chávez foi aceita pelo Congresso brasileiro em dezembro de 2009, faltando apenas o Paraguai aprovar o ingresso definitivo do país vizinho.

Durante o governo Lula da Silva, houve um aumento significativo nas relações comerciais entre os países. Entre 2003 e 2008, as transações pularam de USD 883 milhões para USD 5,6 bilhões, sendo a balança sempre favorável ao Brasil. Entre os principais itens exportados estão commodities como carne bovina e açúcar, além de automóveis e produtos como celulares. A boa relação pessoal entre Lula da Silva e Chávez também foi fundamental para a consolidação de diversos acordos bilaterais, entre os quais se destaca o convênio entre a PDVSA (estatal venezuelana de petróleo) e a Petrobras para a construção da refinaria de Abreu e Lima, em Pernambuco.

Além da ampliação do bloco, também empenhou-se em criar mecanismos de livre circulação entre os cidadãos do bloco. Nacionais dos quatro países do bloco, e do Chile e Bolívia (membros associados) podem ingressar ao país vizinho apenas com o documento de identidade, sendo dispensado o passaporte. Em agosto de 2006, Brasil e Argentina firmaram a reciprocidade do acordo que permite a seus cidadãos

¹³⁵ Oposição promove “golpismo”, afirma presidente no Uruguai. Folha de S. Paulo, 10 de dezembro de 2005.

obterem residência permanente no país vizinho, sem a necessidade de um visto de trabalho ou estudantil¹³⁶.

Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai: tensões bilaterais

Em julho de 2004, o presidente argentino Néstor Kirchner acenou com a sobretaxação de eletrodomésticos brasileiros. Na chamada “guerra das geladeiras”, Buenos Aires visava a redução de 50% para 35% da participação da produção brasileira no mercado nacional. A iniciativa visava valorizar as indústrias argentinas, que perdiam cada vez mais espaço para os produtos vindo do Mercosul¹³⁷. No entanto, poderia comprometer as relações entre os dois países e, principalmente, o futuro do bloco econômico.

A diplomacia brasileira entrou em ação e a sobretaxação virou apenas uma limitação das cotas de importação. Foi criado o MAC, Mecanismo de Adaptação Coletiva, para buscar um equilíbrio entre os países¹³⁸. Para o Brasil, o impacto não foi tão forte porque a Argentina era o destino de apenas 2% da produção. Mas o consumidor argentino terminou pagando de 20% a 30% a mais pelo eletrodoméstico brasileiro. Entretanto, em três anos, a participação brasileira nas importações argentinas de eletrodomésticos caiu de 95% para 87%¹³⁹.

Em dezembro de 2005 a Bolívia elegeu Evo Morales para a presidência. Pela primeira vez um descendente das raças originárias sul-americanas assumia, pela via democrática, o comando daquele país. Morales, com uma plataforma de governo alinhado à esquerda, era bem visto por setores ligados ao governo brasileiro e foi recebido por Lula da Silva em Brasília antes da posse.

¹³⁶ Acuerdo de residencia Mercosur. Embaixada da Argentina em Brasília. http://www.brasil.embajada-argentina.gov.ar/temas_consulares/residencia.htm. Disponível em 15/03/2010

¹³⁷ O Mercosul foi parar na geladeira. Veja, 14 de julho de 2004.

¹³⁸ Brasil e Argentina têm até US\$ 8 bi de motivos para paz. Folha de S. Paulo, 04 de agosto de 2008.

¹³⁹ Boletim da Análise Editorial.

<http://www.analisecomercioexterior.com.br/comex06/produtos/rankprodutos/geladeiras/index.php>. Disponível em 15/03/2010

Neste encontro, Morales prometera ao colega brasileiro que manteria a segurança jurídica dos investimentos do Brasil naquele país, contrariando boatos de que a YPFB poderia assumir o comando de duas refinarias da Petrobras¹⁴⁰.

Entretanto, em 1º de maio de 2006, Morales assinou um decreto no qual nacionalizou e estatizou as empresas de exploração de petróleo e gás em território boliviano. Apesar de expressar sua insatisfação pelo fato de a Petrobras e o governo brasileiro não terem sido avisados, a imprensa brasileira informou que Lula da Silva compreendia a ação do presidente da Bolívia¹⁴¹.

Três dias depois, os presidentes Morales, Lula da Silva, Chávez e Néstor Kirchner reuniram-se em Puerto Iguazú, Argentina, para discutir a nacionalização, a forma de indenização à Petrobras e à YPF (estatal argentina) e o preço do gás a ser vendido ao Brasil e à Argentina. Apesar da emissão de sinais de que estaria tudo bem entre os países, continuava o impasse quanto aos valores a ser repassados¹⁴².

As negociações continuaram nos próximos meses, até a proposta final de indenização da Petrobras ser aceita em junho de 2007¹⁴³.

A ascensão de Fernando Lugo ao poder no Paraguai trouxe preocupações à diplomacia brasileira. Uma das propostas divulgadas durante a campanha do ex-bispo paraguaio incluía a revisão do contrato firmado para a venda da energia elétrica excedente produzida em Itaipu ao Brasil. Depois do episódio boliviano, e receoso de que um rompimento de contrato pudesse trazer problemas ao setor que havia passado por uma crise em 2001, o país pôs-se a negociar com o novo presidente.

Desde a posse de Lugo, realizou-se diversas reuniões bilaterais em Brasília e em Assunção para a discussão do tema. O governo paraguaio queria a revisão das tarifas de venda, realizada a preços abaixo do valor de mercado, para aumentar os

¹⁴⁰ Evo Morales promete a Lula segurança para os investimentos brasileiros na Bolívia. UOL Notícias, 13 de janeiro de 2006. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2006/01/13/ult27u53295.jhtm>. Disponível em 15/03/2010

¹⁴¹ Lula “entende” Morales e não quer radicalizar. Folha de S. Paulo, 03 de maio de 2005.

¹⁴² Encontro não traz avanços na crise do gás. Folha de S. Paulo, 05 de maio de 2005.

¹⁴³ Petrobras conclui transferência de refinarias para a YPFB. Petrobras, 27 de junho de 2007. <http://www2.petrobras.com.br/bolivia/portugues/sala-detahes.asp?id=97>. Disponível em 15/03/2010

investimentos na área social daquele país. O Brasil, no entanto, insistiu na manutenção da tarifa afirmando que o preço era assim realizado para que pudesse ser paga a participação paraguaia durante a construção da usina –quase toda subsidiada pelo governo brasileiro.

O Brasil também ofereceu um empréstimo de USD 1 bilhão ao Paraguai, para investimentos em infra-estrutura, alegando que o país, apesar de vender o excedente energético, sofria com blecautes e falhas nas linhas de transmissão internas¹⁴⁴. Entretanto, o impasse continuou nos encontros futuros entre os presidentes¹⁴⁵.

Com problemas políticos internos no governo Lugo, as negociações do Paraguai com o Brasil sobre este financiamento esfriaram no segundo semestre de 2009.

Outro ponto de tensão bilateral ocorreu em outubro de 2008, quando o presidente Correa decidiu pela revogação dos quatro contratos do governo equatoriano com as empresas do grupo Odebrecht. O mandatário alegou problemas crônicos com a usina de San Francisco, edificada pela construtora brasileira, para a decisão. Correa também ameaçou não quitar o empréstimo feito junto ao BNDES para o pagamento da obra.

Como reação, o Itamaraty convocou o embaixador em Quito para conversas – reação que desagradou Correa. Lula da Silva e o presidente equatoriano conversaram por telefone, sem que se chegasse a um acordo¹⁴⁶. A liquidação do empréstimo junto ao BNDES seguiu para arbitragem junto à Câmara de Comércio Internacional, em Paris, enquanto o Equador negociava com a Odebrecht uma indenização para a reconstrução da hidroelétrica.

¹⁴⁴ Por Itaipu, governo oferece financiamento ao Paraguai. Folha de S. Paulo, 08 de abril de 2009.

¹⁴⁵ Paraguai e Brasil chegam a impasse sobre Itaipu. Folha de S. Paulo, 08 de maio de 2009

¹⁴⁶ Pivô de crise, Odebrecht saúda cúpula e pede “integração”. Folha de S. Paulo, 15 de dezembro de 2008.

CONCLUSÃO

Os dezesseis anos de poder exercidos por Cardoso e Lula da Silva representaram um dos melhores períodos da Nova República. Neste período, houve a estabilização da economia com o controle da inflação, gradual melhora nos indicadores sociais, aumento do poder investidor e, sobretudo, uma nova inserção na geopolítica mundial, que culminou com a ascensão do Brasil como um dos líderes dos chamados países emergentes.

Vários fatores levaram a este processo de sobreposição nacional. A melhora do poder econômico, sem dúvida, é um deles. O tempo em que o Brasil era conhecido pelas suas moratórias e endividamentos ficou para trás. Hoje o país é reconhecido pelas agências de classificação de risco como um porto seguro para investimentos e aplicações financeiras. A forma como superou os efeitos da crise econômica mundial de 2008 também contribuiu para um maior respeito internacional. A consolidação do G-20 como principal fórum para discussão econômica é uma vitória da diplomacia brasileira, que sempre almejou maior visibilidade frente às nações mais ricas.

Entretanto, o maior ganho geopolítico neste período foi a consolidação da América do Sul como ente preferencial do Brasil. O processo de integração iniciado por Sarney e Alfonsín, numa tentativa de buscar novos laços após a redemocratização de seus países, deu origem a um processo de união econômica, com o Mercosul. E a maior vitória da diplomacia veio com a afirmação de um fórum político único e soberano, a Unasul, fruto da iniciativa sul-americana de Cardoso e da persistência de Lula da Silva.

A Unasul nasceu com objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. Por possuir um limite geográfico bem definido, acaba afastando a interferência de outros países, principalmente dos Estados Unidos, em suas posições. Ao contrário da União Europeia, que se uniu pela economia, a América do Sul se juntou para superar as distâncias culturais, as diferenças políticas e econômicas que afastaram os países desde a independência das nações. Trata-se da auto-afirmação sul-americana, sendo

uma prova para o resto do planeta de que, pela primeira vez, o sub-continente seria capaz de resolver sozinho seus problemas.

Com a institucionalização da América do Sul, o Brasil assume automaticamente a liderança, ainda que não hegemônica –como insistiu a diplomacia à época—, de uma região geograficamente definida e politicamente desigual. O perfil do país frente a esse bloco, já salientado pelo fato de a iniciativa ter partido do Brasil –e é pouco provável que outro país tivesse começado o processo—deve ser de moderação, aproveitando a sua grandeza econômica, territorial e populacional. Ou seja, cabe ao governo brasileiro a função de moderador entre as desigualdades dos governos sul-americanos.

Por ser o maior fiador, o Brasil também possui maior responsabilidade neste processo de integração regional. Ao surgirem as dúvidas e desconfiças em relação à importância da Unasul, a diplomacia brasileira deve se pronunciar imediatamente para a manutenção igualitário do diálogo entre as partes discordantes. Também deve atuar para amenizar os efeitos das declarações provocantes dos governos da Venezuela e da Colômbia, do Uruguai e da Argentina, entre outras problemáticas bilaterais. Em suma, o Brasil deve atuar como líder de fato de uma região que levou quase 200 anos para, enfim, voltar-se a si própria.

Coube à gestão Lula da Silva colher os louros da união sul-americana, já que em seu mandato foram institucionalizadas a CASA e a Unasul. Não se pode negar que a importância dada pelo presidente às questões sul-americanas, enfatizada desde o discurso de posse, em 2003, foram fundamentais para a culminação deste processo. No entanto, Lula da Silva apenas deu continuidade, embora com uma maior ênfase, a um processo iniciado por Cardoso ainda em 2000, com a reunião dos doze presidentes da América do Sul.

A iniciativa de Cardoso foi, de fato, o ponto de partida para a integração sul-americana. Sem a prerrogativa dele e do chanceler Lampreia, não se sabe em que ponto estaria o processo atualmente. A proposta introduzida por Hugo Chávez, por exemplo, quando da negação da ALCA, a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), conseguiu reunir apenas países cujos governos são alinhados à retórica do

líder venezuelano. E, mesmo assim, não é um espaço consolidado, visto que o Congresso hondurenho votou pela saída do país do bloco após o golpe de Estado sofrido pelo presidente Manuel Zelaya.

Percebe-se, portanto, que cabe ao Brasil manter a liderança e a estrutura da integração sul-americana. Todos os cinco presidentes da Nova República participaram deste processo que, embora evolua de forma natural, precisa de uma base sólida para se manter. Cardoso e Lula da Silva foram, junto a seus chanceleres, os mais importantes atores na consolidação da união da América do Sul. E caberá aos seus sucessores a manutenção do sistema.

BIBLIOGRAFIA

ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. V. 1.** São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. V. 2.** São Paulo: Saraiva, 2006.

ARRAES, Virgílio. **O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias**, *in* Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas (op cit).

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. 3 ed. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: UnB, 2008.

CERVO, Amado. **A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação**, *in* Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas (op cit).

COUTO, Leandro F. **O Horizonte Regional do Brasil: integração e construção da América do Sul.** Curitiba: Juruá, 2009.

LESSA, Antônio Carlos, COUTO, Leandro F. e FARIAS, Rogério S. **Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)** *in* Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 52.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O Brasil e a América do Sul**, *in* Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas (op cit).

ONUKEI, Janina. **O Brasil e a construção do Mercosul**, *in* Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas (op cit).

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL Ano 52 N.º 1. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Brasília: Ibri, 2009.

ROVAI, Renato. **Midiático Poder: o caso Venezuela e a guerrilha informativa.** São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

VERGANI, Danilo. **O Estado logístico brasileiro e a crise financeira mundial: motivos para otimismo?** in Meridiano 47. <http://meridiano47.info/2009/03/27/o-estado-logistico-brasileiro-e-a-crise-financeira-mundial-motivos-para-otimismo-por-danilo-vergani/>. Disponível em 02/03/2010.

VIZENTINI, Paulo. G. F. **Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)**. Petrópolis: Vozes, 2004.