

TAMARA GREGOL DE FARIAS

**América do Sul na Política Externa Brasileira – de Fernando
Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva.**

Monografia apresentada como
requisito parcial para a obtenção
de título de Especialista em
Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília

2011

TAMARA GREGOL DE FARIAS

**América do Sul na Política Externa Brasileira – de Fernando
Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva.**

Monografia apresentada como
requisito parcial para a obtenção
de título de Especialista em
Relações Internacionais pela
Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Dr. Virgílio Arraes.

Universidade de Brasília

Brasília, 2011.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador Prof. Virgílio Arraes pela sua dedicação, atenção e disposição em guiar-me durante esses meses de trabalho.

À querida Celi, que sempre esteve disposta a ajudar em todas as questões burocráticas e atender às nossas necessidades.

Aos meus pais, que financiaram meus estudos e confiaram em mim, acreditando na minha capacidade.

Aos amigos inesquecíveis que encontrei no curso.

À empresa 3GB Consulting que revisou esse trabalho com a maior profissionalidade.

RESUMO

A prioridade conferida às relações do Brasil com os parceiros sul-americanos e com a política regionalista demonstra a universalidade adotada na política externa brasileira pelos respectivos governos. Nesse contexto, a vertente sul-americana das relações internacionais brasileira viveu um novo recomeço a partir da redemocratização na região e da mudança de paradigmas de desenvolvimento nas relações internacionais – Estado Normal e Estado Logístico. Ademais, a intensa globalização dos meios de produção e das finanças exigiu do Estado novas posturas diante do cenário mundial. É o caso da integração regional como meio de atenuar e equilibrar os efeitos da inserção mundial e da abertura ao comércio internacional nos países em desenvolvimento. Os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva reforçam essa tendência e trilham novos rumos no relacionamento com os países sul-americanos.

Palavras Chave: Política Externa brasileira. Integração Regional. Fernando Henrique Cardoso. Luiz Inácio Lula da Silva.

ABSTRACT

The priority conferred to Brazilian relations with its South America partners and with the regionalist foreign policy portrays the universalism adopted as a principle in foreign affairs. In this context, this policy has passed through a renaissance after the democratization of the region and also because of the change concerning the development paradigm in international relations – Normal State and Logistic State. Furthermore, the high level of globalization required the State a new position in the international scenario, in which South America integration has come up to balance its effect and to adopt Brazilian insertion in the international system. The terms of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva reinforced this trend and establish a new way of interaction amid South-America countries.

Key Words: Brazilian Foreign Policy. Regional Integration. Fernando Henrique Cardoso's Term. Luiz Inácio Lula da Silva's Term.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Lista de abreviaturas..... | 07 |
| Introdução..... | 08 |
| Capítulo I - A América do Sul na política externa brasileira..... | 09 |
| Capítulo II – A América do Sul na política externa de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)..... | 33 |
| Capítulo III – A América do Sul na política externa de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)..... | 53 |
| Conclusão..... | 74 |
| Referências Bibliográficas..... | 78 |

ABREVIATURAS

ACE – Acordo de Complementação Econômica

ALADI – Associação Latino-americana de Integração

ALALC – Associação Latino-americana de Comércio

ALCA – Área de livre comércio das Américas

CF – Constituição Federal

CCM – Comissão de Comércio do Mercosul

CMC – Conselho do Mercado Comum

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

GMC – Grupo do Mercado Comum

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PO – Protocolo de Olivos

POP – Protocolo de Ouro Preto

TA – Tratado de Assunção

TM/80 – Tratado de Montevideo de 1980

UNASUL – União de nações sul-americanas.

INTRODUÇÃO

A presente monografia visa, primordialmente, a estudar as relações internacionais brasileiras com os países da América do Sul, que representam um relevante elemento da política externa do País desde a consolidação da Independência, da formação dos limites fronteiriços, da aliança com os parceiros do Cone Sul, da parceria com os países da Bacia Amazônica e da inserção internacional do Brasil no cenário internacional pós-Guerra Fria.

A prioridade conferida às relações do Brasil com os parceiros sul-americanos e com a política regionalista demonstra a universalidade adotada na política externa brasileira pelos respectivos governos. Nesse contexto, a vertente sul-americana das relações internacionais pátrias viveu um novo recomeço a partir da redemocratização na região e da mudança de paradigmas de desenvolvimento nas relações internacionais – Estado Normal e Estado Logístico.

Ademais, a intensa globalização dos meios de produção e das finanças exigiu do Estado novas posturas diante do cenário mundial. É o caso da integração regional como meio de atenuar e equilibrar os efeitos da inserção mundial dos países em desenvolvimento.

Os contrastes e as semelhanças do regionalismo adotado nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva são os focos deste trabalho. Por isso, o neoliberalismo e o novo nacionalismo emergente serão estudados de acordo com as mudanças nas relações internacionais e com a análise do desenvolvimento econômico e social proporcionado pela maior, ou menor, integração regional.

CAPÍTULO I – A AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

1.1 Histórico da política externa brasileira para a América do Sul

A história da política exterior brasileira, desde a sua independência, mostra inúmeras vertentes da ação externa na região sul-americana: da distensão ao imobilismo, do pacifismo à intervenção, da disputa comercial à integração. Um breve apanhado histórico faz-se necessário para demonstrar as idas e vindas das relações brasileiras com o continente sul-americano – para entender como esse relacionamento guiou a política externa à integração, principalmente no que tange à inserção internacional brasileira no contexto do pós-Guerra Fria, do neoliberalismo e, por fim, dos governos de esquerda.

A vertente sul-americana da diplomacia brasileira está enraizada na política de formação e de consolidação do território nacional nos séculos XIX e XX¹. A necessidade de manter a integridade do território brasileiro levou o governo a mover-se, intensamente, na região da Bacia do Prata, principalmente para evitar a expansão e a hegemonia da Argentina de Rosas. Visconde de Rio Branco, à época, já buscava implementar na região certa segurança e equilíbrio, com vistas ao desenvolvimento dos vizinhos sul-americanos e, obviamente, à hegemonia brasileira. Os 25 anos da presença brasileira na região (1851-1876), na ótica do sistema internacional, mostram que o Brasil deu início a uma política de hegemonia periférica na região².

Da proclamação da República até a Revolução de 1930, quando Vargas sobe ao poder, as relações na região sul-americana estão baseadas na dicotomia Brasil X Argentina, em busca de maior hegemonia na área. Nessa época, o paradigma que

¹ Durante o Império, a política externa brasileira para a região sofreu avanços e retrocessos, principalmente em virtude da mudança constante de Ministro das Relações Exteriores. Rosas era o principal rival brasileiro na região do Prata. Todas as estratégias regionais se definiam em função da disputa por hegemonia. O governo brasileiro, ao voltar-se para a neutralidade, contribuiu para ao agravamento das tensões regionais. Após a Batalha de Monte Caseros, o Brasil derrota Rosas e Uribe, acabando por estabelecer a sua influência na Bacia do Prata. CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno – *História da Política Exterior do Brasil*, p. 187, 2^aed. P.40.

² BANDEIRA, Moniz Alberto Luiz, O Brasil e a América do Sul, in *Relações Internacionais do Brasil – Temas e Agendas*, Vol. 1, p. 270.

orientava as ações externas do Brasil era o liberal-conservador, e muitas de suas atitudes na região são explicadas dentro dessa ótica de ação. Por isso, a integração é vista como projeto de governo, e não como aspiração da sociedade.

Barão do Rio Branco, ao redefinir a política externa no período em que foi chanceler (1902-1912), colocou a busca da supremacia compartilhada na região sul-americana como uma das grandes linhas de orientação da ação externa brasileira. Pretendia, inclusive, estabelecer um acordo diplomático entre Chile, Brasil e Argentina, conhecido como “Pacto ABC”. A despeito de todas as intenções do Barão, ainda havia críticas e temores do lado argentino a respeito de um possível imperialismo brasileiro na região.

A proclamação da República foi um marco nas relações internacionais brasileiras, que, antes voltadas para a Europa, passaram a privilegiar o contexto americano. Barão do Rio Branco foi o responsável por essa mudança, substituindo atitudes idealistas pelo realismo para a região sul-americana. Primeiramente, procurou firmar estreitos laços de amizade com os Estados Unidos, que atendiam aos interesses brasileiros, principalmente aqueles relacionados aos problemas de fronteira.

Ademais, via a Doutrina Monroe como elemento de defesa de qualquer possível interferência europeia na região, mesmo que ela manifestasse atitudes imperialistas por parte dos Estados Unidos. Assim, a partir do pan-americanismo, Barão do Rio Branco forja o modelo de inserção internacional do Brasil.

“Historicamente, o fascínio pela Europa prevaleceu durante muito tempo sobre o interesse pelos, e sobre a interação com, os EUA. Da mesma forma, as relações com os vizinhos foram historicamente de reduzida prioridade, com exceção das questões de limites e da Bacia do Prata, e tidas, sobretudo, como um cuidadoso conflito de interesses. Império entre as repúblicas [...], o Brasil do século XIX era uma peça que não se ajustava com a mesma naturalidade das demais no quebra-cabeça da integração bolivariana. Daí as hesitações da diplomacia imperial em participar das reuniões

americanas, muitas vezes consideradas um exercício retórico de republicanismo caudilhesco.”³

A retomada da América como principal foco da política externa foi um importante marco para a formação do território brasileiro e para a independência comercial nacional. Segundo Amado Cervo, a aproximação entre Brasil e Estados Unidos dava mais liberdade para negociar com as nações sul-americanas soluções para os problemas de fronteira⁴. Rio Branco, assim, dá início ao pragmatismo na condução da política externa, impedindo a influência europeia no País e forjando uma aliança com os Estados Unidos, os quais teriam um posicionamento neutro no caso de conflitos do Brasil com seus vizinhos.

“Barão do Rio Branco, quando ocupou o cargo de ministro das Relações Exteriores (1903-12), buscou consolidar as fronteiras do Brasil, com todos os seus vizinhos, e sua política exterior pautou-se por diretrizes similares às do tempo da monarquia (1822-89), ao considerar o continente uma espécie de condomínio, em que o Brasil exerceria livremente sua influência sobre a América do Sul, enquanto as Américas do Norte e Central, bem como o Caribe, teriam nos Estados Unidos seu centro de gravitação. [...] O Brasil, conforme Henry Kissinger percebia, via seu relacionamento com os Estados Unidos como similar ao conceito de *twin-pillars*, que o presidente John Kennedy aplicara à Aliança Atlântica.”⁵

Assim, com Joaquim Nabuco à frente da embaixada em Washington, iniciou-se uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o Brasil posicionou-se como um elo entre os Estados Unidos e a América Latina. Segundo Rubens Barbosa, os maiores benefícios da amizade foram reforçar a presença do Brasil e aumentar o relacionamento comercial e econômico com a América do Sul⁶.

Com Vargas, o paradigma da ação externa brasileira torna-se desenvolvimentista, e nesse contexto o Estado tem o papel fundamental de fomentar

³ BARBOSA, Rubens. *MERCOSUL e a Integração Regional*. P. 41.

⁴ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno – *História da Política Exterior do Brasil*, p. 187, 2^ªed.

⁵ BANDEIRA, Luiz Aberto Moniz. *O Brasil e a América do Sul*. Temas e Agendas, volume I, p.270 e 274. Ed. Saraiva.

⁶ BARBOSA, Rubens. *MERCOSUL e a Integração Regional*. P. 44.

o desenvolvimento do País⁷. Oswaldo Aranha, Ministro das Relações Exteriores à época, assinou um tratado com a Argentina visando ao estabelecimento, progressivo, de um regime de livre-comércio na região, e tenta mais uma vez reerguer a ideia de criação do Pacto ABC, que restou infrutífero.

“Vargas enfrentava forte oposição interna por parte da UDN, de alguns setores militares e da imprensa, para manter inalterado o alinhamento com as posições estadunidenses e recusar qualquer iniciativa de cooperação com a Argentina peronista. Perón, por sua vez, retomando as concepções de Rio Branco, propunha a coordenação das três maiores economias da América do Sul, com um claro sentimento anti-imperialista. O novo Pacto ABC seria, no entanto, recusado pelo governo brasileiro, o que condenou a iniciativa ao fracasso e as relações brasileiro-argentinas a um período de esfriamento.”⁸

Nesse período, as relações Brasil-Argentina foram bem conduzidas no aspecto econômico e diplomático. Foi assinado o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, em 1933, juntamente com Chile, México e Paraguai. Além disso, as relações com os outros países da região estavam fundamentadas na preservação da paz, atuando como forma de conciliação nas questões entre outros países sul-americanos, como na Questão de Letícia e na Guerra do Chaco.

Juscelino Kubitschek⁹, continuando a atuação no âmbito regional, tenta criar a “Operação Pan-americana” (OPA) em 1958. Seu intuito era fortalecer as relações dos Estados Unidos com a América Latina, em um contexto marcado por constantes manifestações do imperialismo norte-americano. JK afirmava que a cooperação econômica hemisférica poderia promover o desenvolvimento regional, o qual, em sua opinião, era o principal motivo pelo qual os países sul-americanos estariam vulneráveis a ideologias antidemocráticas. Na visão de Vizentini “a OPA era usada

⁷ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno – *História da Política Exterior do Brasil*, p. 233, 2^ªed.

⁸ SANTOS, G. Villafañe Cláudio Luís –“*A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*”, in Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 48, n. 2, 2005.

⁹ O nacional-desenvolvimentismo, segundo Amado Cervo, passou a estar nítido a partir da gestão de Juscelino Kubitschek, passando a ser o norte da ação externa do País.

mais como forma de barganha com os Estados Unidos do que como um instrumento de integração latino-americana¹⁰.

Letícia Pinheiro¹¹ classifica a Operação Pan-americana como o maior destaque da política externa do governo de Juscelino Kubitscheck (1956-1960). Essa operação, lançada como uma proposta multilateral, pretendia impulsionar o País internacionalmente, colocando-o em posição de liderança na América Latina. Na realidade, entretanto, tinha como objetivo aumentar os investimentos e empréstimos estrangeiros para projetos de desenvolvimento na região. Além disso, essa política tentava mostrar aos Estados Unidos que a ameaça comunista era apenas um sintoma do subdesenvolvimento e da miséria vividos na região.

Embora não tenha logrado êxito, a OPA¹² lançou raízes para a futura cooperação chamada de “Aliança para o progresso”, de autoria do presidente norte-americano John Kennedy. Além disso, a proposta de criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio) veio ao encontro das propostas de combate ao subdesenvolvimento da região. Segundo Amado Cervo, no entanto, o caminho da integração hemisférica enchia-se de entulhos, servindo somente aos interesses norte-americanos; dessa forma, convinha refluir à área sul-americana¹³.

A criação da ALALC¹⁴, por meio do Tratado de Montevidéu¹⁵ (1960), deu-se de forma concomitante com a adoção, pelos países sul-americanos, de políticas de substituição de importações. Desse modo, a integração regional almejada pela formação da área de livre-comércio perdeu o sentido, pois os mercados, ao invés de serem liberalizados, fecharam-se para seu mercado interno e criaram altas tarifas de

¹⁰ VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1954)*. Petrópolis: Vozes, 2004. P. 111.

¹¹ PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Jorge Zahar Editor. P. 31.

¹² A OPA, embora não tenha obtido resultados concretos, conseguiu influenciar na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, e na Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC).

¹³ CERVO, Amado Luiz – “*Inserção Internacional –formação dos conceitos brasileiros*”, p. 160,3^aed.

¹⁴ A ALALC foi criada com o objetivo de eliminar as barreiras ao comércio regional, com vistas a promover o desenvolvimento, por meio da complementariedade econômica. Em razão da impossibilidade do cumprimento do prazo estabelecido para a criação da zona de livre-comércio, houve a dilação desse período até 1980, quando foi criada a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração).

¹⁵ Faziam parte da ALALC Brasil, Argentina, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Bolívia.

importação. Tudo isso justificou-se pela busca da industrialização: em virtude da deterioração dos termos de troca, o País ficava vulnerável às oscilações dos preços internacionais dos produtos agrícolas. Assim, preferia-se um sistema mais flexível de acordos bilaterais a formações de blocos econômicos de caráter rígido.

A Política Externa Independente (PEI), com o chanceler San Tiago Dantas, inaugurada na década de 1960, buscou universalizar as relações internacionais do Brasil, que passava a se posicionar, no cenário internacional, de forma pragmática e de acordo com os interesses nacionais. Jânio Quadros, ao enfatizar a autodeterminação dos povos, buscava, na realidade, mover-se com maior autonomia no sistema internacional, levando em consideração o interesse nacional, o que fez o nacionalismo se tornar tema relevante em seu governo.

A América do Sul, no contexto da PEI, deveria formar um bloco de países em luta contra o subdesenvolvimento e as formas de imperialismos. Inicia-se, assim, uma retórica de solidariedade, com base no desenvolvimento e na cooperação regional. Desse modo, Jânio Quadros e Arturo Frondizi (presidente argentino) iniciam um diálogo cooperativo em diversas áreas, da econômica à cultural, que foi chamado de Sistema Permanente de Consultas. O encontro de Uruguaiana (1958) reflete essa tendência, pois foi criado o Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil-Argentina, cujo objetivo era aumentar o fluxo comercial entre os países.

Os Acordos de Uruguaiana influenciaram na formulação da política externa do governo de João Goulart. O chanceler San Tiago Dantas confirmou os preceitos de Uruguaiana, assinando com a Argentina uma declaração conjunta, cujos principais pontos estavam baseados na busca do desenvolvimento econômico, comercial e social, de modo que ambos os países seriam os maiores mercados consumidores da América Latina. O golpe militar na Argentina, em 1962, entretanto, interrompeu o ciclo de consultas que visavam a aproximar os dois países.

O golpe militar, em 1964, reorientou as tendências da política externa, substituindo os seus pressupostos pela orientação subserviente à política externa

norte-americana¹⁶. Assim, até a ascensão de Geisel à presidência, os projetos internacionais do Brasil foram contraditórios, pois simultaneamente eram alinhados com a política norte-americana de combate ao comunismo e com o desenvolvimento associado e dependente. Nesse contexto, a política brasileira para a região latino-americana “supunha a limitação das soberanias em benefício da segurança coletiva e das fronteiras ideológicas e o apoio econômico aos Estados Unidos¹⁷”.

“Com o golpe militar de 1964, novamente a política doméstica brasileira seria objeto de profunda revisão. [...] Um dos aspectos desse realinhamento foi a incorporação da Doutrina de Segurança Nacional à ação diplomática. [...] Era no antagonismo Leste-Oeste que as noções de desenvolvimento econômico e de planejamento estatal iam buscar sua legitimidade. [...] De acordo com o próprio Castelo Branco, a relação entre desenvolvimento e segurança levava a que, por um lado, a segurança fosse determinada pelo grau de desenvolvimento econômico; e, por outro, à crença de que o desenvolvimento econômico não poderia ser alcançado sem um mínimo de segurança. [...] **Disto não se deve inferir que, a partir de então, as relações do Brasil com seus vizinhos latino-americanos foram aprofundadas, nem em termos políticos, nem econômicos.** Na prática, a prioridade da agenda internacional do Brasil se definia pelo viés da segurança, de vez que qualquer alteração político-ideológica dos vizinhos rumo à esquerda era vista como uma ameaça à estabilidade do novo regime brasileiro.”¹⁸ (grifo nosso)

No governo Geisel (1974-79), o País vivia a desaceleração do milagre econômico e estava sofrendo as consequências diretas da crise do petróleo, do fim do sistema *Bretton Woods* e do aumento da sua dívida externa, o que deixou a economia nacional muito vulnerável, ainda mais com a queda dos preços internacionais das *commodities*. Assim, na tentativa de equilibrar a balança de pagamentos, foi necessário aumentar o volume das exportações nacionais; para isso, o País precisou diversificar suas parcerias internacionais. Os primeiros passos deram-se em direção à aproximação com os países africanos, abandonando o apoio ao colonialismo

¹⁶ Nesse período, as relações bilaterais com os países da região sul-americana foram secundárias. Houve somente alguns pontos de distensão, como as pretensões paraguaias na região de Sete Quedas, a atuação brasileira na OEA, com vistas a utilizá-la para cooperação econômica e desenvolvimento, o Tratado da Bacia do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica.

¹⁷ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno – *História da Política Exterior do Brasil*, p. 386, 2^aed.

¹⁸ PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Jorge Zahar Editor. P. 37-38.

português, e com os países latino-americanos. Letícia Pinheiro relata que, a partir daí, “superava-se o princípio de fronteiras ideológicas que, desde Castelo Branco, limitava as opções diplomáticas brasileiras¹⁹”.

Além disso, destaca-se, no período democrático e no da ditadura militar, o papel orientador da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que constrangia qualquer possibilidade de integração – pois suas diretrizes eram erigidas a partir da industrialização dos países do que então se chamava “Terceiro Mundo” e de medidas protecionistas; assim, a autossuficiência era o alvo a ser atingido. Conforme demonstra Amado Cervo, os economistas da Cepal não permitiam que os governantes latino-americanos visualizassem o Sistema de Substituição de Importações como fase inicial do processo de industrialização da região, que posteriormente deveria agregar valor aos produtos exportados²⁰.

Clodoaldo Bueno²¹ afirma que a aproximação com a América Latina se deu, nessa época, em três dimensões: ação nos órgãos multilaterais regionais para promover o desenvolvimento; integração multilateral e bilateral intrarregional; escalonamento da América Latina para a inserção internacional. Ademais, as iniciativas brasileiras na região demonstram os efeitos do crescimento brasileiro, aumentando as transações comerciais com balanço favorável ao Brasil no período. Por isso, a diplomacia brasileira buscou desfazer os estereótipos que reconheciam o País como potência hegemônica e disposta a exercer um subimperialismo sob comando dos Estados Unidos.

A integração econômica de fato originou-se no seio da ALADI (Associação Latino Americana de Integração), criada em 1980, por meio do Tratado de

¹⁹ Idem. P. 45. “O pragmatismo que marcou a política externa estimulou igualmente uma reaproximação do Brasil com seus pares continentais cujas relações estavam, desde o golpe, prioritariamente definidas por questões de segurança. Para tanto convergiam três fatores: a percepção de um forte isolamento do país em virtude de uma paulatina revisão das políticas externas de diversas repúblicas latino-americanas com relação aos Estados Unidos; a necessidade de diversificar os mercados para os produtos industrializados brasileiros; e a premência em se buscar novos fornecedores de energia. Mas apesar desse impulso, a aproximação efetiva só se consolidaria no governo seguinte”.

²⁰ CERVO, Amado Luiz – “Inserção Internacional –formação dos conceitos brasileiros”, p. 1,3^aed. Idem, p. 198.

²¹ CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo Bueno – *História da Política Exterior do Brasil*, p. 419, 2^aed.

Montevidéu, em torno dos “Acordos de Complementação Econômica”. Nessa época, as questões de política mundial convergiam para o embate reivindicatório dos países de terceiro mundo, e o Brasil buscava alcançar o desenvolvimento com base na cooperação nos sistemas multilaterais²². Ademais, as crises energéticas e econômicas suscitaram divergências entre os países sul-americanos, dificultando a criação de projetos de cooperação e integração.

A cooperação entre Brasil e Argentina somente se tornou possível a partir do governo de João Batista Figueiredo (1979-85), iniciando-se com acordos de colaboração no campo nuclear, em seguida no energético e, por fim, na região amazônica. A vertente universalista da política externa brasileira orientou a aliança principalmente com os países da América do Sul, privilegiando as relações bilaterais com a Argentina e a solução de contenciosos que se arrastavam há décadas. Assim, Figueiredo e o seu chanceler, Saraiva Guerreiro, mantiveram as premissas do globalismo, porém reorientaram as posições com relação à parceria estratégica com os Estados Unidos.

A cooperação nuclear²³ teve seu marco inicial com a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Assinado por Figueiredo e Jorge Rafael Videla – presidente argentino –, estabelecia o intercâmbio tecnológico, as diretrizes da assistência recíproca e a criação de grupos mistos de trabalho. A Declaração de Iguaçu, firmada cinco anos depois por Sarney e Alfonsín, originou um novo patamar de cooperação nuclear, criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (1986) e estendeu-se à assinatura da Declaração Conjunta de Política Nuclear.

²² Amado Cervo aponta que os vetores do universalismo, da boa convivência internacional e da soberania e da dignidade nacional voltaram a conduzir a política externa brasileira. Do mesmo modo, Rubens Barbosa descreve a priorização das relações com a América Latina com exemplos como a formação do Grupo de Apoio ao Grupo da Contadora, o engajamento no processo de paz da América Central, a Declaração de Iguaçu, o Tratado de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988).

²³ GODOI, Lauren Lisieux Medeiros – Monografia do curso de especialização em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (2010), intitulada: *Rompendo a Rivalidade: Aproximação das Políticas Nucleares de Brasil e Argentina*.

Em novembro de 1988, foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, consolidando o processo de integração nuclear entre os dois países. Posteriormente, Fernando Collor de Mello e Carlos Menen assinaram a Declaração sobre Política Nuclear Comum, criando, entre outras políticas, o Sistema de Contabilidade e Controle de material nuclear, administrado pela Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. O intuito dessa agência era o fortalecimento da cooperação e da confiança internacional, visando ao acesso a tecnologias avançadas.

O processo de integração na região amazônica foi iniciado na esteira das pressões internacionais acerca da preservação ambiental e da procura por expansão do mercado consumidor para os manufaturados brasileiros. Assim, o desenvolvimento da Amazônia dependia da cooperação entre os países localizados na fronteira. Por isso, no governo Geisel, o embaixador Rubens Ricupero negociou as bases do Tratado de Cooperação Amazônica (1979), possibilitando a ocupação e o desenvolvimento sustentável da floresta e evitando o constrangimento internacional acerca da sua proteção.

A questão energética – Itaipu-Corpus – resolveu-se com a Assinatura do Acordo Tripartite (Brasil, Argentina e Paraguai) acerca do contencioso envolvendo a construção da usina de Itaipu e o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata. A essa solução foram adicionadas garantias de assistência técnica conjunta.

A crise econômica mundial nos anos 1980, provocada pelas duas crises do petróleo, pelo crescente endividamento dos países emergentes e pelo fim do sistema *Bretton Woods*, interrompeu o ciclo do milagre econômico brasileiro.

“Na perspectiva argentina, o estreitamento dos vínculos com o Brasil permitiria responder a um conjunto amplo de interesses: no plano político, fortaleceria o processo democrático e contribuiria decisivamente para a estabilidade política e estratégica no Cone Sul [...] No plano econômico, a superação de contenciosos e a aproximação com o Brasil abririam condições para o aproveitamento de oportunidades no mercado brasileiro, ampliariam oportunidades econômicas e aumentariam o poder de barganha nas negociações da dívida externa [...]. Para o Brasil, as razões, que na segunda metade dos anos 80, justificavam a integração com a Argentina eram

coincidentes: [...] Do ponto de vista econômico, representava oportunidade de expandir as exportações de manufaturas brasileiras, além de propiciar reforço mútuo ante a questão da dívida externa. **O sentido da cooperação era o da abertura progressiva dos mercados dos dois países, segundo princípios do realismo, pragmatismo, equilíbrio e flexibilidade [...]. Tratava-se, pois, de iniciativa que se inscrevia no contexto de economias nacionais relativamente fechadas, com forte presença do Estado e que procuravam confrontar o desafio da modernização sem romper o modelo econômico vigente.”²⁴ (grifo nosso)**

Todos esses protocolos e tratados firmados na década de 1980 demonstram a tendência de cunho desenvolvimentista da política exterior da época, colocando a integração regional a serviço dos sistemas produtivos e do comércio. Assim, o regionalismo reforçaria o paradigma universalista da política externa brasileira. O início da integração com a Argentina adequa-se à necessidade de abertura gradual da economia e à sua inserção competitiva no mercado internacional, de acordo com a percepção de que a convergência de interesses melhoraria a inserção internacional de ambos.

As crises reorientaram a política externa dos países da região, e a ideia de integração consolidou-se no eixo das relações Brasil-Argentina, antigos rivais, atuais parceiros. O objetivo maior era, e continua sendo, projetar a região no cenário internacional, de modo a interagir dentro do contexto da interdependência, abandonando a inserção dependentista, que abre os seus mercados e setores produtivos sem exigir nada em troca. Aponta Amado Cervo que a “integração regional abrigaria o caráter defensivo diante dos riscos da globalização”.

“Em termos econômicos, no entanto, a abertura dos mercados e a liberalização do comércio com o mundo exterior não pareciam suficientes para conter uma grave situação de crise, marcada pela deterioração da dívida externa, retração dos investimentos estrangeiros, generalizada desordem macroeconômica, inflação, instabilidade cambial e perda da competitividade. Era chegada a hora de uma nova e profunda mudança qualitativa no processo de integração regional e também na visão do Brasil.”²⁵

²⁴ VAZ, Alcides Costa – “Cooperação, Integração e Processo Negociador – A construção do Mercosul”, p. 99.

²⁵ BARBOSA, Rubens. *MERCOSUL e a Integração Regional*. P. 47.

A nova ordem internacional do pós-Guerra Fria mudou a forma pela qual os países interagiam no cenário internacional. A partir de então, vivia-se o fim da ordem bipolar e a instauração de um mundo unipolar, com os Estados Unidos à frente dessa configuração, liderando o processo da globalização. Assim, Letícia Pinheiro demonstra que o Brasil assume graus diferentes de comprometimento internacional conforme os seus recursos de poder. No âmbito regional, o País pauta-se por uma lógica de ganhos, de usufruto das vantagens oriundas da assimetria do processo integracionista sul-americano. No multilateral, a lógica é de ganhos absolutos. Tudo isso é reflexo do institucionalismo pragmático, o qual privilegia a maior atuação nos foros multilaterais para garantir o desenvolvimento e a autonomia de ação²⁶.

O processo de redemocratização, ocorrido na Argentina e no Brasil no final dos anos 1980, aproximou os dois países, marcando o *turning point* da política externa brasileira. Assim, a parceira estratégica com a Argentina é vista de acordo com o universalismo seletivo, como aponta Raúl Bernal-Meza²⁷:

“A eleição de parcerias estratégicas, conquanto que com sócios preferenciais, foi resultado da nova formulação e implementação da política exterior, cuja síntese era o universalismo seletivo [...] que permitem alcançar objetivos comuns com potências regionais semelhantes, tirar proveito das oportunidades e enfrentar desafios.”

A transição democrática propiciou à política externa brasileira construir uma nova agenda, substituindo as relações de desconfiança por relações de cooperação na América do Sul. Nessa fase, tornou-se evidente o esgotamento do modelo de desenvolvimento econômico adotado, o nacional-desenvolvimentismo. Sarney e Alfonsín iniciaram as discussões políticas para a reaproximação, o que foi impulsionado pela assinatura da Ata de Iguaçu²⁸. Esse documento demonstra a consolidação democrática e a busca por parceria e cooperação capazes de promover o desenvolvimento.

²⁶ VIGEVANI, Tullo – artigo: “*O papel da Integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites*”.

²⁷ BERNAL-MEZA, Raúl – artigo: “*A política exterior do Brasil: 1990-2002*”.

²⁸ A Ata de Iguaçu criava uma comissão mista de alto nível para, dentro de um ano, encaminhar recomendações aos presidentes do Brasil e da Argentina sobre temas estratégicos, como transporte, energia, ciência, tecnologia e comunicações.

Segundo Alcides Vaz²⁹, a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e desenvolvimento (1988) ampliou os objetivos pretendidos na relação bilateral, formando uma cooperação que entrelaçaria os setores produtivos e abarcaria temas sensíveis, como a cooperação nuclear. A ascensão de governos neoliberais na região³⁰ – Carlos Menen e Fernando Collor de Mello –, propiciou novos rumos ao processo integracionista ao assinarem a Ata de Buenos Aires, decidindo formar um mercado comum bilateral.

Desse modo, em razão da redefinição dos interesses³¹ e dos objetivos do Brasil e da Argentina diante do neoliberalismo, o paradigma nacional desenvolvimentista passou a ser visto como obstrutor da inserção internacional madura dos países da região, e o Estado não podia mais ser o propulsor da economia, proteger seus mercados e indústrias. Por isso, a integração passou a ser organizada, primordialmente, no campo econômico, orientada pelas regras do regionalismo aberto.

Os interesses brasileiros no âmbito regional basearam-se na relação paradoxal que envolvia seus interesses no sistema multilateral de comércio, ou seja, a dificuldade de alcançar o mercado internacional de forma competitiva devido ao intenso protecionismo praticado pelos governos nacionais a seus produtos e produtores e à impossibilidade de ver essas barreiras extintas. Por isso, o fortalecimento da integração da região era uma saída para o incremento das exportações brasileiras e do poder de barganha nos foros multilaterais de comércio. Além disso, o regionalismo aberto permitia às empresas nacionais adaptarem-se ao mercado internacional de maneira gradual, evitando a falência do setor industrial brasileiro.

²⁹ VAZ, Alcides Costa – “Cooperação, Integração e Processo Negociador – A construção do Mercosul”, p. 79.

³⁰ LESSA, Antônio Carlos – artigo: “O pretérito mais que perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000)”.

³¹ Nesse contexto de mudanças, é importante ressaltar a promulgação da Constituição brasileira de 1988, que prevê a integração dos povos da América Latina como um dos princípios orientadores das relações internacionais do País: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana das nações” (Art.4º, § único, Constituição Federal de 1988).

O primeiro passo efetivo rumo ao processo de integração regional foi dado com a assinatura da Ata (Declaração) de Iguazu; e, posteriormente, em novembro de 1988, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento³² entre Brasil e Argentina. Este último foi criado diante da constatação da necessidade de estabilizar na região os valores democráticos, criar um espaço econômico comum e preservar as medidas destinadas a diminuir os conflitos na área estratégico-militar.

Em longo prazo, o acordo previa a união dos setores produtivos e iniciativas em campos estratégicos da economia, prevendo a formação de um mercado comum:

“Art. 1 - O objetivo final do presente Tratado é a consolidação do processo de integração e cooperação econômica, entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina. Os territórios dos dois países integrarão um espaço econômico comum, e acordo com os procedimentos e prazos estabelecidos no presente Tratado.

Art. 2 - O presente Tratado e Acordos específicos dele decorrentes serão aplicados segundo os princípios do gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a progressiva adaptação dos habitantes e das empresas de cada Estado-parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica.”

O Acordo de Complementação Econômica n.º 14 (ACE-14)³³, firmado no âmbito da ALADI, absorveu todos os acordos e protocolos firmados no âmbito bilateral e estabeleceu um mecanismo de desgravação tarifária linear e automática, sendo posteriormente transposto para o Tratado de Assunção – porém diferenciando os membros menos competitivos.

A ALADI (Associação Latino Americana de Integração) desenhou o arcabouço estrutural que permite aos Estados concederem tratamento diferenciado entre si, bem como reafirma os princípios e fundamentos da integração regional,

³² O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi relevante para o desenvolvimento do processo integrationista, pois instituiu os princípios da flexibilidade e do gradualismo.

³³ VAZ, Alcides Costa – “Cooperação, Integração e Processo Negociador – A construção do Mercosul”, p. 108.

presentes no Mercosul. Assim, o regionalismo sob as bases a ALADI pode ser resumido basicamente em cinco aspectos³⁴:

- I. No pluralismo em matéria política e econômica;
- II. Na convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano;
- III. Na flexibilidade;
- IV. Nos tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países membros;
- V. Na multiplicidade de formas de parcerias por acordos comerciais regionais.

Tais características permitiram, no quadro da ALADI, a constituição de vários acordos bilaterais, chamados de “acordos de alcance parcial” – fonte normativa do “Direito do Mercosul”:

“Art. 7 (Tratado de Montevidéu/80): ‘Os acordos de alcance parcial são aqueles cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros e propenderão a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional, através de sua progressiva multilateralização. Os direitos e obrigações que forem estabelecidos nos acordos de alcance parcial serão exclusivamente para os países-membros que os subscrevam ou a que a eles adiram’”.

A Cúpula de Buenos Aires, realizada em julho de 1990 na visita do presidente Fernando Collor a Buenos Aires, redefiniu e multilateralizou o processo de integração. Uma das principais decisões tomadas foi a de criar um mercado comum em dezembro de 1994, reduzindo o prazo estabelecido no Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento, que era de dez anos. Além disso, a Cúpula coordenou posições conjuntas com relação à Iniciativa para as Américas³⁵ e criou o Grupo do

³⁴ BASSO, Maristela. *Mercosul-Mercosur*. São Paulo: Atlas, 2007. P. 578.

³⁵ Segundo Alcides Vaz, a IPA originalmente contemplava um regime de livre-comércio no continente americano, um plano de conversão da dívida externa dos países latino-americanos, contraída com os Estados Unidos, por projetos ambientais, e a estruturação de um mecanismo de fomento a investimentos. O Brasil posicionou-se cautelosamente diante da alternativa norte-americana; porém, a Argentina mostrou uma atitude favorável, pois a IPA coincidia com as orientações da sua política externa. Assim, a IPA foi a primeira oportunidade de construção de posições conjuntas em atuações internacionais.

Mercado Comum. Nessa época, o regionalismo mostrava-se como saída para o multilateralismo, que se mostrava em crise em razão dos impasses na Rodada Uruguai do GATT, demonstrando a disposição do Brasil e da Argentina de fazer da integração regional uma saída para a inserção internacional competitiva.

“[...] a formação de blocos econômicos regionais, como o MERCOSUL, representava uma tentativa de proteger os países das incertezas políticas derivadas do sistema internacional que começava a se delinear, e dava perspectivas aos países com menos poder (como o Brasil) de garantirem uma participação mais autônoma e, se possível, de maior influência nesse mesmo sistema. Ao contrário das experiências anteriores de blocos regionais, formados com um caráter basicamente protecionista, o processo de integração do Cone Sul inseria-se na noção de regionalismo aberto³⁶ [...] a decisão de integrar-se refletiria uma série de atitudes em relação aos benefícios da interdependência e minimizaria os riscos de ajustamento não somente no âmbito econômico, mas também político.”³⁷

Os interesses do Brasil, segundo Alcides Vaz³⁸, traduziam-se em duas posições antagônicas. Por um lado, a postura afirmativa era exigida pela necessidade de intensificar os fluxos comerciais, protegendo os interesses políticos e econômicos. E por outro, a postura defensiva fazia-se necessária diante do risco de fragmentação do sistema multilateral de comércio e da intenção dos Estados Unidos de criar uma área de livre-comércio hemisférica. Além disso, a dificuldade de acesso aos mercados consumidores possibilitou à América do Sul figurar como mercado alternativo aos produtos brasileiros.

O Grupo do Mercado Comum (GMC), ao iniciar seus trabalhos concernentes à integração, tratou com Uruguai e Paraguai as bases de sua participação na criação do mercado comum, com plena reciprocidade de direitos, gradualismo e

³⁶ “O conceito de regionalismo aberto foi utilizado na perspectiva da plena inserção, aproveitando as vantagens de uma área de livre comércio, sem criar instrumentos necessários para políticas regionais de desenvolvimento e de complementariedade, portanto, sem políticas públicas voltadas ao objetivo da sustentabilidade de integração.” – “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”, in Revista Brasileira de Política Internacional, ano 51, n. 1, 2008.

³⁷ ONUKI, Janina – “O Brasil e a construção do Mercosul”, in Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas, vol.1, p.300.

³⁸ VAZ, Alcides Costa – “Cooperação, Integração e Processo Negociador – A construção do Mercosul”, p. 111.

flexibilidade. A partir de então, o GMC passou a preparar o corpo do Tratado de Assunção, que foi assinado na IV Reunião do Grupo do Mercado Comum, em 1991. Esse foi o processo inicial de criação da Mercosul, com seus instrumentos jurídicos e políticos iniciais, que posteriormente seriam adaptados às necessidades da integração regional de acordo com as políticas de desenvolvimento dos países-membros. Ademais, nessa primeira fase, buscava-se o reconhecimento internacional para os países-membros no cenário internacional e o aumento do fluxo comercial entre si.

“De um regionalismo autocentrado e coadjuvante da estratégia de substituição de importações, como caracterizado nas décadas anteriores e ainda nos anos 80, procurou-se afirmar a integração que se forjava como expressão de regionalismo aberto, no qual se tentaria conciliar o estabelecimento de arranjos preferenciais com a maior interdependência promovida pela atuação e o incremento das forças de mercado em nível global.”³⁹

As negociações nessa fase estavam concentradas em temas econômicos e comerciais. A visão de uma integração gradual prevalecia entre os parceiros, principalmente em razão da mudança de paradigmas de desenvolvimento – antes, nacional-desenvolvimentista; agora, neoliberal. O neoliberalismo orientou os presidentes sul-americanos na inserção internacional de suas economias no final do século XX e início do XXI. Nesse contexto, o papel do Estado era mínimo, e a integração regional atenderia às necessidades de inserção competitiva no comércio mundial.

No governo do presidente Itamar Franco, o chanceler Celso Amorim, analisando o contexto de sucessivas crises econômica e energéticas, percebeu que o cenário internacional estava se dirigindo rumo à construção de megablocos. Por isso, retomou o conceito de América do Sul, propondo, juntamente com o Presidente da República, a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que seria implementada com base institucional na ALADI⁴⁰. Além disso, o governo reafirmou

³⁹ Idem. P. 106.

⁴⁰ SANTOS, Cláudio Luís Villafañe – “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, in Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 48, n.2, 2005.

a necessidade de aprofundar as bases institucionais e jurídicas do Mercosul, e a estabilidade econômica e política favoreceram esse processo.

A década de 1990 marcou a reformulação do modelo desenvolvimentista usado no Brasil, orientando-se de acordo com os pressupostos liberais e de livre-comércio. Por isso, a abertura econômica salientava a importância da América do Sul como mercado consumidor dos produtos brasileiros e uma instância de teste para a indústria nacional competir mundialmente.

Além disso, nessa década a diplomacia brasileira atuou no sentido de evitar a formação de uma área de livre-comércio hemisférica liderada pelos Estados Unidos. A intenção brasileira era utilizar o Mercosul como poder de barganha nos fóruns internacionais, mas para tanto precisaria evitar que a Argentina abandonasse o bloco, bem como conciliar os interesses dos Estados-membros, impedindo que o processo integracionista retroagisse. O Brasil, desse modo, só discutiria um plano hemisférico após o fortalecimento da integração sul-americana, a qual abrange cada vez mais países, e não apenas aqueles do Cone Sul, partes do Tratado de Assunção.

A evolução do Mercosul ocorreu somente no século XXI, após o período de crise no Brasil – crise do Real, 1998 – e na Argentina – 2001. Essa evolução abrange os aspectos institucionais e jurídicos, além da consolidação das relações intrazonais, da ampliação do bloco para outros países e do estabelecimento de relações com outros blocos comerciais. Segundo Amado Cervo, esse período coincide com a ascensão dos países emergentes nas relações internacionais, com o enfraquecimento do multilateralismo e com o retorno às soluções nacionais para problemas econômicos, ou seja, é um período de reforço do Estado – o Estado Logístico⁴¹. Da mesma maneira, Raúl Bernal-Meza afirma que o Mercosul foi uma alternativa

⁴¹ As características do Estado Logístico são o reforço da capacidade empresarial do país; a ampliação da ciência e da tecnologia assimiladas; a abertura dos mercados do norte em contrapartida ao nacional; a criação de mecanismos de proteção contra capitais especulativos; uma política de defesa nacional. Nesse contexto, a abertura do mercado brasileiro é dosada de acordo com a capacidade de adaptação das empresas nacionais à competição internacional.

intermediária entre a continuidade da política nacionalista do Brasil e a economia liberal predominante no mercado mundial⁴².

1.2 Universalismo e autonomia da política externa brasileira

A expressão institucional assumida pelo Mercosul e pelas outras instituições recém-criadas de caráter regional é reflexo dos princípios da autonomia e do universalismo, os quais dificultam o aprofundamento da integração. Assim, a institucionalização no formato da intergovernabilidade vem a atender as demandas da sociedade brasileira.

O universalismo surge no estabelecimento da estratégia de diversificação das parcerias nas relações internacionais, refletindo a pluralidade de interesses da sociedade brasileira. Do mesmo modo, proporcionou ao País aumentar e diversificar os mercados consumidores para seus produtos, atrair investimentos estrangeiros e estabelecer acordos de cooperação nas áreas de tecnologias sensíveis.

O conceito de parcerias estratégicas⁴³, resultado do universalismo seletivo, permitiu a escolha de parceiros preferenciais, atribuindo-lhes *status* privilegiado nas relações diplomáticas, fortalecendo acordos políticos e econômicos, gerando ganhos absolutos e procurando garantir os insumos necessários para manter o crescimento econômico nacional.

“A necessidade de classificar o universalismo com boas doses de pragmatismo, dando origem às parcerias estratégicas, deixa de ser gradualmente uma manifestação isolada de um modo particular de obtenção de recursos do meio internacional, para passar à condição de qualificação principal do modo de interação internacional do País. [...] A qualificação contemporânea de universalismo seletivo descarta o exclusivismo e as relações excludentes, mas

⁴² BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil: 1990-2002*. Revista Brasileira de Política Internacional. N. 45, 2002.

⁴³ “A construção das parcerias estratégicas é fruto da compatibilização da vocação histórica do Brasil para a universalidade com a necessidade de aproximações seletivas, o que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos e oportunidades e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjunturalmente.” LESSA, Antônio Carlos. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. Revista Brasileira de Política Internacional, Edição Especial: 40 anos, 1998, p.31.

efetivamente constrói os seus grandes eixos de atuação geográfica: eixo regional, eixo norte-americano, eixo europeu, eixo da Orla do Pacífico e o eixo das potências regionais.”⁴⁴

A importância dada à autonomia decisória nas relações internacionais influenciou na forma pela qual foi construído o sistema institucional integracionista. A ampliação da capacidade de influenciar nas decisões e políticas mundiais não permite a vinculação a regimes supranacionais com base no direito comunitário, os quais poderiam limitar a ação livre do Estado brasileiro na política internacional. O regionalismo, entretanto, viria a reforçar o paradigma universalista, mostrando-se como instrumento para a inserção internacional.

Assim, a baixa institucionalização vem atender às demandas nacionais por maior liberdade no cenário internacional. Os paradigmas de autonomia e universalismo contrariam a tendência integracionista de *spillover* do processo para toda a sociedade:

“O institucionalismo pragmático supõe que – e trabalha no sentido de – quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através de instituições, maior acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação. Ocorre que, tendo a busca de autonomia maior peso na diplomacia brasileira que a busca de justiça, admite-se que aquela possa ser buscada tanto mediante arranjos de cooperação com alto grau de institucionalização, quanto por outros, cujo grau de institucionalização é mantido propositalmente baixo a fim de garantir a posição de liderança do País.”⁴⁵

1.2.1 Paradigmas das relações com os vizinhos

Segundo Amado Cervo⁴⁶, há cinco paradigmas da política externa brasileira que orientam as relações com a América do Sul. São eles cordialidade oficial, rivalidade, cooperação e conflito, relações cíclicas e relações em eixo.

⁴⁴ Idem. p 37.

⁴⁵ PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional, vol. 22, n. 2.

⁴⁶ CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros*. Ed. Saraiva. P. 204-218.

A cordialidade oficial tem suas raízes estabelecidas no pensamento do Visconde do Rio Branco, que conseguia criar um equilíbrio entre os interesses dos estadistas moderados e dos realistas; aqueles valorizavam a diplomacia e a negociação, ao passo que estes sobrevalorizavam os interesses nacionais, os quais, para serem atingidos, justificavam o uso da força. Da mesma maneira, Barão do Rio Branco determinou a cordialidade entre os países da América do Sul, com vistas a atingir a paz regional, com foco na segurança.

Getúlio Vargas, em nome da cordialidade, negou-se a punir a Argentina, conforme queriam os Estados Unidos, em razão da sua posição de neutralidade diante da Segunda Guerra Mundial. O regime militar manteve esse padrão de conduta; porém, em razão do contencioso sobre o aproveitamento dos rios da Bacia do Prata, houve a sobreposição de valores. Assim, o superior interesse nacional, quando contrariado em seu aspecto essencial, autoriza romper com a cordialidade.

A cordialidade oficial, por muitas vezes, reflete o baixo grau de atuação da diplomacia brasileira diante de gestos grandiloquentes que ferem os interesses nacionais. Rubens Barbosa aponta que a doutrina oficial defende que o Brasil deve ser generoso e solidário com os vizinhos sul-americanos, porque é o maior e mais forte economicamente, porque deve preservar a parceria estratégica com a Argentina e a Venezuela e porque deve preservar a estabilidade na região.

A solidariedade e a generosidade têm levado o Brasil a abandonar seus interesses e atender às demandas dos países sul-americanos, a fazer doações e empréstimos, a autorizar os descumprimentos de tratados e contratos internacionais, sem qualquer reação firme. Exemplos recentes são as reivindicações paraguaias acerca da revisão do Tratado de Itaipu, a expropriação de filiais da Petrobras na Bolívia, o descumprimento dos acordos comerciais mercosulinos por parte da Argentina.

Porém, quando estão em jogo os interesses reais do Brasil, a generosidade deve ser desprezada, ainda mais quando se observa a má-fé de governos que tentam se aproveitar dessa característica da política externa brasileira. O Brasil, como maior

país da região, tem interesse em ver seus vizinhos desenvolvidos social e economicamente, pois desse modo será possível estabelecer acordos de cooperação e de comércio mais simétricos.

O paradigma da rivalidade é resquício da herança colonial, da disputa pelo controle da Bacia do Prata, da política de atração de imigrantes, até chegar à disputa pelo aproveitamento energético dos rios da região, à corrida nuclear e armamentista. A globalização colocou em posições antagônicas Brasil e Argentina no que diz respeito às questões de políticas macroeconômica e externa e às diretrizes do neoliberalismo.

A cooperação conduz ao equilíbrio diante das constantes rivalidades. Os principais instrumentos foram o Tratado da Bacia do Prata (1968), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978), o Acordo Tripartite (1979), os Acordos para Aproveitamento Pacífico da Energia Nuclear (1980), o Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento (1988) e o Tratado de Assunção (1991). Assim, essa alternância entre rivalidade e cooperação cria o paradigma de relações cíclicas com os vizinhos sul-americanos.

O paradigma das relações em eixo baseia-se nas principais relações bilaterais entre parceiros simétricos. Por isso, o impulso para a integração regional surgiu do eixo Brasil-Argentina, conduzido primordialmente pelos interesses econômicos. Esse tipo de relacionamento fortalece as capacidades de poder dos países-membros e aumenta o seu poder de barganha. Além disso, as relações em eixo são estabelecidas entre países que possuem um grau semelhante de desenvolvimento, com objetivos e interesses comuns.

Rubens Barbosa⁴⁷ cita algumas características do atual relacionamento do Brasil com os países da região:

⁴⁷ BARBOSA, Rubens. *Mercosul e a Integração Regional*. Imprensa Oficial. P. 152.

- a. Percepção de que os interesses brasileiros vêm se diversificando na região, por isso não há possibilidade de conduzir a política externa de forma reativa;
- b. Reconhecimento de que os mecanismos desenvolvidos na década de 1990 são insuficientes para lidar com a complexidade de interesses do Brasil na região;
- c. Constatção das dificuldades pelas quais passa o processo de integração, o que leva à necessidade de priorizar temas não comerciais;
- d. Reconhecimento da existência, nos últimos anos, de uma agenda com temática e características próprias, como energia e infraestrutura.

CAPÍTULO II – A AMÉRICA DO SUL NA POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994-2002)

“O governo de Fernando Henrique Cardoso expressou uma tríplice mudança interna: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica”.

2.1 Estabilidade econômica e Plano Real

Fernando Henrique Cardoso herdou do seu antecessor, Itamar Franco, um sistema econômico saído do colapso. Os sucessivos fracassos dos Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II espantaram os investimentos externos do País, diminuíram as reservas internacionais e reduziram o poder de compra da moeda. Além disso, a inflação não conseguia ser controlada por muito tempo. O reflexo desse período foi o relativo sucateamento da indústria nacional, a qual não conseguia acompanhar o processo de modernização vivido no cenário externo.

O Plano Real foi visto, inicialmente, com certo receio, pois havia o temor de que a inflação e a indexação voltassem. Mas a política monetária com juros altos e a situação favorável do mercado financeiro mundial atraíram investimentos externos para o Brasil, garantindo o sucesso do Plano. No entanto, a crise fiscal e o desequilíbrio externo deveriam ser controlados, para evitar que o País precisasse recorrer a mais empréstimos internacionais. Nessa época, o Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, optou por deixar o câmbio sobrevalorizado e evitar danos na economia nacional e regional, pois a economia tinha voltado a crescer.

“O Plano Real encerrava uma década econômica e hiperinflação. Não apenas assegurava a vitória de um novo modelo de política econômica e atraíra um fluxo inédito de investimentos externos, mas também fora instrumentalizado como uma credencial para sinalizar ao mundo que o país agora pertencia ao *mainstream* da sociedade internacional. [...] Para muitos tomadores de decisão em Brasília, a estabilidade financeira, conseguida arduamente depois de sucessivos fracassos, era, em si, um dos principais recursos de poder para fazer frente à globalização.”⁴⁸

⁴⁸ SPEKTOR, Matias. “*Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*”. Revista Brasileira de Relações Internacionais, 2010.

O resultado foi o avanço no processo de integração regional com assinatura do Protocolo de Outro Preto, o qual dava personalidade jurídica de direito internacional público ao Mercosul. Além disso, criava seus órgãos essenciais, dotando-os de competências específicas. Data dessa época a conclusão da Tarifa Externa Comum e o aumento do fluxo de mercadorias entre os Estados-membros.

A abertura ao comércio internacional estava gerando déficit na conta corrente – quase 4% do PIB –, o que tornava crucial a desvalorização do real frente ao dólar. Além disso, a crise fiscal corroborou para a chamada Crise do Real, pois a manutenção da sua estabilidade ficava atrelada à política monetária, com juros altos visando atrair capital estrangeiro para tentar equilibrar o saldo, que já era negativo, no balanço de pagamentos.

“Em resumo, houve, ao longo do período de 1995-1998, uma deterioração dos indicadores do endividamento, tanto externo quanto público. As autoridades imaginavam que os ajustes poderiam esperar até um distante *day after* da privatização. Esta cumpriria o duplo propósito de garantir o financiamento externo para o desequilíbrio em conta corrente do Balanço de Pagamentos e de evitar uma pressão maior sobre a dívida pública, atuando como contrapeso à pressão do déficit fiscal.”⁴⁹

O sistema de câmbio fixo apresentava-se, a cada dia, mais prejudicial ao País. Em 1998, segundo Giambiagi, o Brasil parou de ser financiado, e a rolagem da dívida externa passou a ser custeada com juros ainda mais altos. Além disso, as crises no México, na Ásia e na Rússia alertavam os investidores dos riscos advindos dos mercados emergentes, dos quais o Brasil fazia parte. Tudo isso gerou um ataque especulativo contra o real.

O segundo mandato de FHC foi marcado por negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI), buscando empréstimos para equilibrar as contas do País. O quadro internacional nessa época era desfavorável para os países emergentes; o medo da desvalorização cambial aumentou a troca de reais por dólares, ocasionando especulação. O FMI coordenou a mudança na economia nacional, estabelecendo regras a serem seguidas, caso o Brasil quisesse receber empréstimos e

⁴⁹ GIAMBIAGI, Fábio e VILELA, André. “Economia Brasileira Contemporânea” (1945-2004). Ed. Campos. P. 175.

não ser temido pelos investidores. Assim, depois de muito esforço para não desvalorizar o real, em 1999 essa medida se tornou inevitável.

A desvalorização do real teve reflexo no processo de integração regional, principalmente na Argentina. As autoridades argentinas não concordavam com as medidas tomadas pelo Brasil, e o ministro da fazenda, Domingo Cavallo, pronunciou-se, no fórum em Davos, no sentido de que o Brasil deveria adotar a política de paridade com o dólar. Esse episódio repercutiu mal para o Mercosul, pois demonstrava sua fragilidade institucional. Além disso, a Argentina, contrariando os termos do Tratado de Assunção e seus protocolos, barrou a entrada de produtos brasileiros em seu território, além de estabelecer quotas de importação⁵⁰.

2.2 Mudanças no papel do Estado: neoliberalismo, Consenso de Washington e globalização

A nova ordem mundial, representada pela globalização, foi orientada pelas regras do neoliberalismo. Na América Latina, mais além, pelas diretrizes do Consenso de Washington. A crise do endividamento externo levou o FMI a estabelecer regras a serem seguidas pelos países que desejasse adquirir empréstimos internacionais. O criador das regras do Consenso, o economista John Williamson, tinha o objetivo de “assegurar a disciplina fiscal e promover ampla liberalização comercial e financeira, além de forte redução do papel do Estado na economia.”⁵¹

O quadro de crises econômicas, juntamente com as regras provenientes das instituições internacionais, fizeram o Brasil e os outros países da América do Sul migrarem do Estado cuja orientação era o nacional-desenvolvimentismo para o Estado Normal. No nacional-desenvolvimentismo, o Estado tem o papel, primordial,

⁵⁰ “Após a explosão do comércio zonal entre 1991 e 1998, o Mercosul assistia à corrosão das regras aduaneiras e a multiplicação de contenciosos, em razão da incompatibilidade dos regimes de câmbio – fixo na Argentina, e flexível no Brasil. Esse quadro desfavorável forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado Normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado Logístico.” Amado Cervo.

⁵¹ GIAMBIAGI, Fábio e VILELA, André. “Economia Brasileira Contemporânea” (1945-2004). Ed. Campos. P. 175.

de fomentar a industrialização, concedendo créditos, protegendo a indústria nacional com políticas econômicas, criando infraestrutura necessária, aprovado leis e, muitas vezes, realizando a tarefa de empreendedor. Esse paradigma orientou a política externa brasileira de 1930 a 1989, criando no Brasil uma malha de indústrias de base e de infraestrutura, como a Petrobras e a Vale do Rio Doce, chamadas de “núcleo duro” da economia nacional.

O termo “Estado Normal” é de criação teórica argentina do ministro das relações exteriores Domingo Cavallo. Essa terminação, segundo Amado Cervo⁵², envolve três parâmetros de conduta: Estado subserviente – submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; Estado destrutivo – aliena, por meio das privatizações, o núcleo central da economia e transfere renda ao exterior; Estado regressivo – economia agrário-exportadora. Os países da América do Sul adotaram, em níveis diferentes, as regras propostas pelo Consenso de Washington.

O neoliberalismo orientou os governos sul-americanos a abrirem suas economias, a privatizarem suas empresas, a controlarem a política macroeconômica e os gastos públicos. Diante dessas medidas, vários foram os reflexos na sociedade sul-americana. Em primeiro lugar, a economia desses países se tornou vulnerável ao capital especulativo internacional, e as empresas nacionais, incapazes de competir internacionalmente, perdiam espaço para as multinacionais. A concepção de que a abertura econômica e as privatizações induziriam o aperfeiçoamento tecnológico e a competitividade externa perdeu espaço para uma realidade na qual a importação de tecnologias e remessa de lucros aos países sedes das multinacionais era a tendência.

Em segundo lugar, a falta de investimento em segurança nacional e a adesão aos regimes internacionais de segurança e de controle de armas atingiram seu ápice. O Brasil e a Argentina lideraram o processo de formação de uma Zona de Paz no Atlântico Sul, estabelecendo meios pacíficos para solucionar os problemas internacionais. Caso necessário, usariam o sistema de segurança coletiva da Organização das Nações Unidas para estabelecer a paz. O pacifismo foi exteriorizado

⁵² CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 2002. P. 5-35.

por meio da assinatura de tratados internacionais, como o Tratado de Não Proliferação Nuclear e o Tratado de Tlatelolco. Os países da região acreditavam que, aderindo a esses regimes, estariam dando maior credibilidade e confiança às suas políticas externas. A renúncia ao exercício da força e à construção de armas químicas desarmou o Cone Sul, que se despiu de meios de coerção realistas.

Em terceiro lugar, a globalização manteve as relações assimétricas entre os países no cenário internacional. Os diferentes graus de desenvolvimento e a dependência estrutural entre diferentes nações demonstram que os efeitos da globalização não eram benéficos a todos os Estados do sistema. O livre fluxo de capitais, muitas vezes especulativos, deixava as economias, principalmente as emergentes, à mercê dos capitalistas e das crises econômicas, tornando-as cada vez mais pobres e subdesenvolvidas. Além disso, o comércio mundial era sempre favorável às demandas dos países desenvolvidos. Assim, para atenuar esses efeitos, duas alternativas foram postas em prática na América do Sul: aprofundar a integração regional e formar coalizões para exigir mudanças no sistema mundial de comércio.

A integração regional, por meio do regionalismo aberto, proporcionou o aumento das trocas e dos fluxos comerciais no Mercosul⁵³. A tática adotada privilegiava os produtos originados dos Estados- membros com a fixação da Tarifa Externa Comum, apesar das inúmeras exceções estabelecidas na Lista de Exceção. Além disso, as empresas da região tinham a possibilidade de adaptarem-se gradualmente à abertura ao comércio e à concorrência internacional. Após vários períodos de crise e tentativas dos Estados Unidos de barrarem a integração sul-americana, FHC propõe a organização da Cúpula dos Países Sul-Americanos. Os objetivos desse evento eram formar consensos em torno da política regional e das ações nos fóruns multilaterais; sanar os problemas de infraestrutura, considerados empecilhos à coordenação dos sistemas produtivos; e estender o sistema mercosulino aos demais países sul-americanos.

⁵³ O comércio intrazonal elevou-se de 4,1 bilhões de dólares, em 1990, para 20,5 em 1997 e 18,2 em 2000. As exportações do bloco cresceram 50%, e as importações, 180%. Esses dados, para Amado Cervo, apontam os benefícios do regionalismo para as economias locais, incapazes de competirem mundialmente.

Nos sistemas multilaterais, principalmente no de comércio (GATT-OMC), a atuação conjunta dos membros do Mercosul os beneficiaria, se as políticas fossem coordenadas para a criação de regras mais justas. Mas a recusa em sacrificar a soberania e institucionalizar o Mercosul com regras mais firmes acabou desprovendo-os desse poder de barganha que o sistema regional lhes proporcionava. Por exemplo, se a negociação das dívidas externas fosse feita de maneira conjunta, os países poderiam ter condições mais benéficas que as provenientes do Consenso de Washington. Assim, as distintas visões do papel das políticas exteriores, principalmente do Brasil e da Argentina, não convergiam para o desenvolvimento da região.

2.3 Mudanças na política externa: autonomia pela participação

O embaixador Gelson Fonseca Júnior delineou a participação do Brasil no cenário internacional de acordo com o conceito “autonomia pela participação”, além de estabelecer que até então a orientação brasileira tinha sido a “autonomia pela distância”. Esse dois conceitos marcam a mudança de postura da diplomacia nacional no cenário internacional. Os objetivos da política externa, no entanto, não se afastaram da sua tradicional missão: promover o desenvolvimento nacional.

O conceito de autonomia pela distância⁵⁴ pode ser resumido como uma política de não aceitação automática dos regimes internacionais e de entendimento de que o desenvolvimento nacional deveria ser o autárquico – ou seja, voltado para atender as demandas do mercado interno – e, além disso, autossuficiente. Nos governos de Jânio Quadros, João Goulart e Geisel, por exemplo, a busca pela autonomia dava-se por meio do distanciamento dos centros de poder.

Com o fim da Guerra Fria, a política externa brasileira orienta-se para a maior participação no sistema mundial, buscando influenciá-lo na formulação de regras mais justas e equânimes. Além disso, os novos temas da agenda internacional – direitos humanos, meio ambiente e regras comerciais – deveriam ser colocados na

⁵⁴ VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A estratégia de autonomia pela diversificação”. Revista Contexto Internacional, n°.2/2007.

pauta da política externa brasileira. Assim, a conscientização da existência da interdependência complexa leva o Brasil a atuar de maneira mais ativa nos regimes internacionais, com vistas a promover os interesses nacionais.

“A decisão final de assinar a Ata de Marrakesh, que criou a OMC, em meados de 1994, a discussão da Tarifa Externa Comum no Mercosul, consolidada no Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, e a participação na Cúpula de Miami, também em dezembro de 1994, que deu início às negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), foram ações que consolidaram a estratégia de autonomia pela participação”⁵⁵.

A importância para a política externa passa a ser apoiar os regimes internacionais, nos quais valores universais são defendidos e países com menos recursos de poder podem ser ouvidos. Além disso, a segurança global seria multilateralizada, garantida por esses regimes e suas instituições, não sendo necessário o gasto com armas e exércitos.

2.4 Protocolo de Ouro Preto e Tarifa Externa Comum

O Protocolo de Ouro Preto (POP) estabelece a estrutura do Mercosul, o seu sistema temporário de solução de controvérsias e lhe confere personalidade jurídica de direito internacional, além de estabelecer as suas fontes jurídicas. O sistema intergovernamental mercosulino é provido de poderes limitados: suas decisões são sempre tomadas por consenso, e os governos negociam entre si todos os temas concernentes ao bloco, o que acaba enfraquecendo a integração sul-americana.

A baixa institucionalização vem atender as demandas nacionais por maior liberdade no cenário internacional. Os paradigmas de autonomia e universalismo contrariam a tendência integracionista de *spillover* do processo para toda a sociedade:

“O institucionalismo pragmático supõe que – e trabalha no sentido de – quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através de instituições, maior acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação. Ocorre que, tendo a busca de autonomia maior peso na diplomacia brasileira que a busca de justiça, admite-se que aquela possa ser buscada tanto mediante arranjos de cooperação

⁵⁵ Idem.

com alto grau de institucionalização, quanto por outros, cujo grau de institucionalização é mantido propositalmente baixo a fim de garantir a posição de liderança do País.”⁵⁶

Alcides Vaz⁵⁷ observa que as posições brasileiras e argentinas, no que diz respeito à estrutura do Mercosul, foram definidas em torno de interesses comuns no sentido de não introduzir instrumentos de supranacionalidade em seus órgãos. Assim, a sua institucionalização reflete o nível de integração alcançado pelo bloco, primordialmente comercialista, preocupado em preservar a autonomia dos principais membros – Argentina e Brasil – e voltado para proporcionar a inserção competitiva no mercado internacional das economias dos Estados-membros.

A Tarifa Externa Comum (TEC) foi a etapa responsável por incentivar a competitividade internacional dos países-membros e proteger as economias nacionais da concorrência existente mundialmente. A tentativa argentina de estabelecer um comércio que protegesse seus setores mais frágeis levou a discussões acerca dos níveis de desenvolvimento de cada país. Assim, juntamente com a definição da TEC, concluiu-se seu regime de exceção, possibilitando a construção da União Aduaneira, a qual beneficiou o Brasil, principalmente no tratamento das zonas francas e no controle contra práticas desleais no comércio de terceiros países.

2.5 ALCA X Mercosul

A Cúpula de Miami (1994) marcou o início das conversações acerca da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta pelo presidente norte-americano Bill Clinton, o qual reformulou a antiga aspiração de George Bush em torno do projeto Iniciativa para as Américas. A integração hemisférica gerou intensos debates entre os países da América do Sul e os membros do Mercosul no que diz respeito aos benefícios e malefícios de sua construção.

O Brasil liderou a proposta de, em primeiro lugar, fortalecer a integração regional, para depois iniciar os debates e negociações acerca da integração

⁵⁶ PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea*. Contexto Internacional, vol. 22, n. 2.

⁵⁷ VAZ, Alcides Costa. “Cooperação, Integração e Processo Negociador: A construção do Mercosul”. FUNAG. P. 223.

hemisférica. O argumento e a preocupação da diplomacia brasileira estavam ligados às condições a serem estabelecidas para o comércio, as quais poderiam prejudicar o fluxo de mercadorias intrarregional, as empresas nacionais, os sistemas de serviços e o agronegócio.

Assim, a ALCA não interessava ao País, que teria de buscar o consenso entre os membros do Mercosul para negociá-la de modo a proteger os seus interesses, pois ainda existia no Brasil um parque industrial incipiente e capaz de se modernizar. Porém, a dificuldade residia na conduta dos outros Estados sul-americanos, que pensavam na abertura irrestrita como a melhor opção para a inserção das suas economias no mercado internacional. Esses países⁵⁸ não levaram em consideração a superioridade das empresas norte-americanas, as quais, com a liberalização comercial, conduziriam ao fracasso e à falência das indústrias nacionais, consequentemente gerando saldo negativo na balança comercial. Visto que os países da região não competiriam com as empresas norte-americanas, o grande influxo de importações causaria déficits em suas balanças comerciais.

As negociações da ALCA e a tentativa de antecipar sua implementação fizeram a diplomacia nacional demonstrar que sua política externa estava marcada pelo esforço em criar convergências políticas no Mercosul, principalmente com a Argentina, e organizar a América do Sul de forma independente das influências dos Estados Unidos⁵⁹. Assim, Celso Lafer aponta que “a ALCA não é um destino para o Brasil, mas sim uma opção, que valerá a pena na medida em que for congruente com os interesses nacionais”.

Esse pragmatismo da política externa brasileira em torno das negociações da ALCA levou Fernando Henrique Cardoso a convocar a primeira reunião dos países da América do Sul, realizada em Brasília (2000), com vistas a fortalecer a integração regional e a cooperação entre os países da região. Nas palavras de FHC:

⁵⁸ Suas únicas preocupações eram com a liberalização do setor agrário.

⁵⁹ CERVO, Amado Luiz. *“Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”*. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 2002. P. 5-35.

“A vocação da América do Sul e a de ser um espaço econômico integrado, um mercado econômico ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transportes e comunicações.”⁶⁰

Como a integração sul-americana foi colocada como prioridade com relação à ALCA, o fortalecimento dos interesses nacionais na região, a melhoria da competitividade das empresas brasileiras e a consciência dos interesses norte-americanos na América do Sul colocavam aos Estados Unidos exigências que diminuiriam as incertezas da criação do bloco hemisférico – como, por exemplo, a remoção do protecionismo norte-americano frente aos produtos estrangeiros e a redução dos subsídios à agricultura.

“Oposto ao Mercosul, a ALCA, mesmo sem um protecionismo unilateral a favor dos EUA, não favorece o desenvolvimento autônomo dos países sul-americanos que aderirem ao projeto e submeterá à supercompetitividade das empresas americanas, reduzindo-os à condição de mero produtor de artigos primários. Enquanto um Mercosul reformulado conduzirá a uma racional e equitativa distribuição entre os países membros da capacidade industrial e tecnológica da zona”⁶¹.

Para o governo brasileiro, a ALCA seria aceitável caso diminuísse as assimetrias e desigualdades dos países da região. Ampliando os benefícios a todos, ofereceria um desenvolvimento mais proporcional. Por isso, FHC, na reunião de Cúpula em Quebec (2001), fixou os requisitos mínimos para que se pudessem iniciar as negociações, os quais preservavam, principalmente, os interesses nacionais, como a questão do protecionismo agrícola e dos subsídios.

2.6 Atuação brasileira na América do sul: mediando conflitos e criando consensos

O Brasil também modificou sua atuação internacional diante das crises políticas na América do Sul, respondendo a elas com engajamento com vistas à

⁶⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. “*O Brasil e a nova América do Sul*”. Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.

⁶¹ JAGUARIBE, Hélio. “*Mercosul e a Nova Ordem Mundial*”. CEBRI. Vol. 1, 2002

manutenção da paz. Moniz Bandeira⁶² defende a ideia de que o País estava a exercer a liderança regional, em virtude do seu enorme peso econômico, político e estratégico; entretanto, não tinha pretensões hegemônicas, respeitando a particularidade de cada nação. No contexto de preservação da democracia e da paz, o princípio da não ingerência em assuntos internos e o da soberania sofrem uma relativização com vistas a tornar a região mais propícia ao desenvolvimento.

Em 1995, o conflito armado entre Peru e Equador na região do rio Cenepa colocou o Brasil como mediador das questões fronteiriças entre os dois países. Essa turbulência na região dificultava a implantação do Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o desenvolvimento. Assim, FHC e os demais membros do Protocolo do Rio de Janeiro (Argentina, Chile, Brasil e Estados Unidos) conduziram ao cessar fogo e à assinatura de um acordo de paz. Nesse ínterim, tropas brasileiras, na Missão de Observadores Militares Equador-Peru, fiscalizaram a região do conflito, evitando a possível retomada às armas.

As crises políticas no Paraguai, em 1996 e 1998, foram resolvidas com intensa coordenação brasileira e mercosulina. A primeira crise política foi resultado de disputas em torno da elaboração de um projeto de lei que previa a construção de uma ponte entre Brasil e Paraguai. O general Lino Oviedo organizou a oposição parlamentar, que vetou o projeto. Isso acabou por impedir que as empresas do presidente paraguaio Juan Carlos Wasmosy obtivessem a concessão para a realização da obra. Por isso, Wasmosy decidiu aposentá-lo compulsoriamente. Esse fato gerou graves protestos no País, ameaçando romper a ordem constitucional caso a medida não fosse revogada. Os embaixadores do Mercosul e dos Estados Unidos e o secretariado executivo da OEA (Organização dos Estados Americanos) tiveram de interferir e negociar um acordo entre as partes conflitantes, para evitar o desrespeito à Constituição Paraguaia.

A frágil democracia paraguaia, entretanto, estremecia-se a cada luta por poder no Partido Colorado. Assim, a segunda crise política paraguaia (1997-1998) teve

⁶² BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “O Brasil e a América do Sul”. Temas e Agendas, vol.1. Ed. Saraiva , p 281.

origem na disputa eleitoral pela presidência da República. Como Oviedo, que havia sido condenado a dez anos de prisão, não poderia se candidatar, Raúl Cubas venceu a eleição com o *slogan* “Cubas no Governo e Oviedo no Poder”. Essa atitude gerou graves crises, principalmente após o assassinato do principal adversário de Cubas. Em meio à tensão, os governos da Argentina e do Brasil tiveram de intervir mais uma vez, inclusive ameaçando excluir o Paraguai do Mercosul. Isso prejudicaria comercialmente o setor exportador paraguaio, pois o Brasil era seu principal comprador – cerca de 30% da soja e do algodão eram exportados para o País. Assim, FHC sugeriu que Cubas renunciasse, para evitar que a crise se agravasse. Ao fazê-lo, Cubas exilou-se no Brasil, e Oviedo, na Argentina.

Quando se pensou que o Paraguai havia atingido a estabilidade democrática, um grupo de integrantes do Primeiro Exército iniciou a *Operación Aratiri*. Esse movimento questionava a legitimidade da eleição e do mandato presidencial de Luís González Macchi e invocava o direito constitucional à rebelião. O Exército e a Marinha declararam-se leais ao governo e combateram a rebelião, de modo a acabar com qualquer foco de resistência ao regime.

A questão do narcotráfico e do controle de parcela do território colombiano pelas FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), em 2000, foi considerada outro ponto de fragilidade da democracia regional. Além disso, o Plano Colômbia preocupava o governo brasileiro, em razão das sucessivas ingerências norte-americanas nas questões regionais. Em primeiro lugar, o Brasil temia que as operações militares para acabar com os acampamentos da guerrilha resultassem na migração de narcotraficantes para o território nacional. Em segundo lugar, temia-se que o uso de materiais químicos para destruir as plantações de coca poderia trazer algum dano à biodiversidade e aos rios da Amazônia. O governo brasileiro foi totalmente contra essa tática adotada pela Colômbia e pelos Estados Unidos,

defendendo que a intervenção militar não seria eficaz para resolver a crise colombiana, ligada às questões do narcotráfico⁶³.

Em 2002, o Brasil atuou na estabilização e na legitimação do governo de Hugo Chávez, que havia sofrido um golpe de Estado. O presidente foi preso e levado para o Forte Tiuna, onde o general Lucas Rincón comunicou a renúncia de Chávez à presidência. No entanto, as classes média e alta não conseguiram se legitimar no poder, em razão da intensa manifestação popular que não reconhecia o governo golpista e da sublevação de parte das Forças Armadas Nacionais. Além disso, o governo que se instaurou obteve dificuldade de reconhecimento internacional, pois o costume do direito internacional público se alinha à tese de que governos golpistas raramente são reconhecidos; porém, os Estados Unidos o reconheceram, o que levou o Brasil a procurar a atuação da OEA, que aprovou uma resolução condenando a alteração da ordem constitucional na Venezuela. Esse fato forçou os Estados Unidos a seguirem os outros países americanos na condenação ao golpe.

No mesmo ano, o presidente Fernando Henrique Cardoso resolveu vender petróleo à Venezuela, para evitar que a crise de desabastecimento, provocada pela greve dos funcionários da PDVSA (Petróleos de Venezuela S.A.), provocasse mais uma insurreição nacional, o que geraria mais instabilidade política. Posteriormente, o governo Lula, logo que se iniciou, procurou mediar a busca por uma solução pacífica dos conflitos venezuelanos, daí a formação do Grupo dos Amigos da Venezuela.

O País também participou no controle da crise argentina (2000), orientando sua ação regional para atenuar os efeitos do colapso econômico vivido no país vizinho. Fernando Henrique Cardoso acabou alertando o presidente americano George W. Bush a liberar ajuda econômica à Argentina, pois do contrário o governo de Duhalde cairia, pois já vinha sofrendo fortes pressões sociais – principalmente da classe empobrecida – e questionamentos acerca da sua legitimidade.

⁶³ A política brasileira com relação às medidas de contenção do narcotráfico foi aprimorada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, inclusive com o projeto de criação do Conselho Sul-Americano de Defesa.

2.7 Protocolo de Ushuaia e a Cláusula Democrática

Os assuntos relacionados à democracia na região sul-americana conduziram à formação do Protocolo de Ushuaia⁶⁴, flexibilizando o princípio da não intervenção da política externa brasileira. A cláusula democrática, que já estava implícita nos acordos bilaterais entre Brasil e Argentina, não admitia que governos golpistas e ataques à democracia surgissem na região. Além disso, o estabelecimento da América do Sul como zona de paz e segurança primava por medidas conjuntas em prol da defesa da democracia e da paz.

Assim, a cláusula democrática tornou-se fundamento da cooperação e da integração regional. Nesse contexto, os Estados-membros do Mercosul assinaram uma declaração estabelecendo o sistema de consultas para aplicar sanções aos Estados que rompessem ou ameaçassem a ordem democrática. Após a Declaração Presidencial de Las Leñas, as instituições democráticas passaram a ser indispensáveis para a existência e o fortalecimento do Mercosul.

No caso de ruptura da ordem democrática, os membros do bloco promoverão consultas entre si para analisarem tal fato. As medidas a serem tomadas variam de acordo com a gravidade da situação, podendo abranger a suspensão dos órgãos regionais até sanções econômicas. Tais medidas devem ser tomadas por consenso, e cessarão a partir da comunicação do restabelecimento da ordem.

2.8 Protocolo de Olivos e o Sistema de Solução de Controvérsias

Em 2002, foi assinado o Protocolo de Olivos, estabelecendo o sistema definitivo de solução de controvérsias do bloco sul-americano. A mudança mais efetiva diz respeito à criação do Tribunal Permanente de Revisão, com prerrogativas próprias e inovadoras para consolidação do Mercosul. O artigo 1º do Protocolo possibilita às partes recorrerem a outro foro internacional para a solução de controvérsias existentes entre os Estados-membros. No entanto, uma vez iniciada a demanda no local escolhido, proíbe-se a mudança. Doutrinadores como Luiz Otávio

⁶⁴ O Protocolo de Ushuaia influenciou a criação do Protocolo Democrático da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Batista⁶⁵ apontam que a opção de escolha do juízo pode ser vista como enfraquecedora do processo de consolidação do Mercosul, pois, ao optar, a parte interessada pode dar preferência ao foro cujas jurisprudências tendam a dar ganho de causa à sua demanda.

A insegurança jurídica, proveniente de normas fracas e sistema de solução de controvérsias falho, desestimula, em primeiro lugar, a integração dos processos produtivos na região, o que, consequentemente, canaliza as multinacionais a se estabelecerem onde haja normas rígidas e maior mercado consumidor. A integração dos sistemas produtivos e dos mercados consumidores e a internacionalização das empresas regionais frustram-se diante da falta de coesão de medidas provenientes de alguns Estados-membros, que as mudam sem nenhum critério.

Rubens Barbosa⁶⁶ realça que o não cumprimento das normas regionais, as brechas na aplicação da Tarifa Externa Comum e o mau uso do mecanismo de solução de controvérsias são fatores que estão enfraquecendo o processo integracionista. Por exemplo, a Argentina – principal parceiro do Brasil no Mercosul –, sempre que tem saldo negativo na balança de pagamentos, cria empecilhos para a entrada de produtos brasileiros em seu território, ato totalmente contrário aos princípios e objetivos listados no Tratado de Assunção. Assim, na medida em que se torna difícil firmar consensos em torno de políticas econômicas, a integração caminha no sentido de aprofundar a cooperação política e social.

“Sente-se a premência para consolidação jurídica do Mercosul quando se percebe o nexo entre a escassez institucional com baixa internalização de normas e desconfianças mútuas entre governos, bem como desconfiança de investidores privados. A fraqueza do direito no Mercosul afeta sua capacidade de negociação interna e internacional, sendo ademais fonte de conflitos.”⁶⁷

⁶⁵ BAPTISTA, Luís Olavo e ACCIOLY, Elisabeth. “Solução de Divergências no Mercosul”. In Mercosul-Mercosur. Editora Atlas. P.125.

⁶⁶ BARBOSA, Rubens. “Mercosul e a Integração Regional”. Editora Imprensa Oficial. P. 71.

⁶⁷ CERVO, Amado Luiz. “Inserção Internacional –formação dos conceitos brasileiros”. Ed. Saraiva. P 167.

2.9 Conferência de Brasília (2000): a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e a Comunidade Sul-americana de Nações

Com o intuito de formar consenso em torno das questões que atrapalham o processo integrationista e o desenvolvimento da América do Sul, Fernando Henrique Cardoso convocou, em 2000, a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul. Rubens Barbosa⁶⁸ aponta para o sucesso dessa iniciativa, pois as discussões foram focadas em temas e objetivos concretos, os quais levaram à adoção de um cronograma de ação. A partir desse momento, a dificuldade encontrada foi estabelecer critérios para a escolha dos projetos.

Tratou-se na Conferência de temas relacionados à democracia, ao comércio, ao crime organizado⁶⁹, à infraestrutura e à cooperação na área da ciência e tecnologia. Nas palavras de FHC “o momento era de reafirmação da identidade própria de América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre os países que convivem com o mesmo espaço de vizinhança”. Na área econômica, foi proposta a criação de uma área de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, assinada no final do mandato de FHC.

Outro tema discutido na Reunião foi acerca da criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em primeiro lugar, a exclusão da participação do México demonstrou a preocupação de projetar a região sul-americana no cenário internacional, ao invés de atrelá-la incontestavelmente à política hemisférica promovida pelos Estados Unidos. Em segundo lugar, o encontro buscou formar consensos em torno de temas da política mundial, buscando atuação conjunta para a defesa de interesses comuns.

⁶⁸ BARBOSA, Rubens. “*Mercosul e a Integração Regional*”. Editora Imprensa Oficial. P. 71.

⁶⁹ O Plano Colômbia e a visita do presidente americano Bill Clinton à Colômbia um dia antes da reunião fez o tema “combate ao narcotráfico e aos ilícitos internacionais” tornar-se uma das pautas prioritárias do encontro.

Para a chancelaria brasileira, a estratégia era buscar a construção do regionalismo a partir dos blocos já existentes e dos outros países sul-americanos. O ministro Lampreia afirma que:

“O objetivo do Brasil é criar uma maior aproximação entre os países da América do Sul, com vistas a permitir que as possibilidades, as potencialidades, que existem na região sejam exploradas da melhor maneira possível: nos planos comercial, energético e de transportes. A nossa avaliação é que é necessário fomentar a integração por meio de uma orientação política do mais alto nível.”⁷⁰

No campo da democracia, confirmou-se o princípio da Cláusula Democrática como orientador das relações entre os países da América do Sul, embora ainda houvesse divergências em torno do posicionamento brasileiro acerca do caso do processo eleitoral peruano que elegeu Fujimori – cogitava-se a hipótese de fraude eleitoral. Além disso, o processo de cassação da imunidade de Pinochet colocava dúvidas em torno da defesa da democracia. Mas o documento final – Comunicado de Brasília⁷¹ – afirmava que a manutenção do Estado de Direito e o respeito ao regime democrático eram condições para participar das próximas reuniões sul-americanas e constituíam compromisso de todos os países da região.

Ademais, a necessidade de fomentar a infraestrutura regional – vista como um dos entraves à integração e à diminuição dos custos de produção – propiciou aos Estados criarem a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), cujos custos seriam patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nessa reunião se reforçou o papel da Venezuela, que já havia ficado ao lado do Brasil nas negociações da ALCA, como um dos líderes do processo de integração energética.

“A formação do espaço econômico ampliado sul-americano almejado pelas sociedades da região dependerá da complementação e expansão de projetos existentes e da identificação de novos projetos de infraestrutura de integração, orientados por princípios de sustentabilidade social e ambiental,

⁷⁰ COUTO, Leandro Freitas. “O Horizonte Regional do Brasil – Integração e Construção da América do Sul”. Ed. Juruá. P. 52.

⁷¹ Disponível em www.comunidadeantina.org/documents.

com capacidade de atração de capitais extra-regionais e de geração de efeitos multiplicadores intra-regionais.”⁷²

O Comunicado de Brasília expressa os objetivos orientadores dos projetos de infraestrutura: identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infraestrutura; adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações. Assim, o Plano para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul⁷³ veio atender a essas necessidades.

O Brasil propôs, na Conferência de Brasília, a criação do Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação e em Ciência e Tecnologia (PROSUL), com o intuito de estimular atividades de cooperação científica e tecnológica. Assim, o Ministério da Ciência e Tecnologia criou, por meio da portaria 872, de 20 de dezembro de 2001, o PROSUL. O documento de criação explicita que o Programa objetiva criar um sistema de ciência e tecnologia próprias da América do Sul, permitindo uma estratégia regional nessa área.

Na Segunda Reunião dos Presidentes da América do Sul (2002), foi aprovado o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, declarando a América do Sul como zona de paz e cooperação e buscando a promoção da infraestrutura regional como mola propulsora do desenvolvimento. Nessa reunião, tomou corpo a ideia de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que, no governo de Lula, se transformou na UNASUL – já com o engajamento do BNDES. Assim, a CASA consolida um novo eixo das relações regionais: Brasil-Argentina-Venezuela.

⁷² Comunicado de Brasília.

⁷³ Coordenação de planos e de investimentos; compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e busca de investimentos público e privado. Segundo o Plano para a Integração, a América do Sul foi divida em eixos de integração e desenvolvimento. Essa técnica foi idealizada pelo Brasil segundo as ideias de Eliezer Batista, que já havia usado para a elaboração dos planos plurianuais do Governo Federal brasileiro.

2.10 Elementos de mudança do final do governo de FHC

Alguns fatores externos influenciaram na mudança em pontos primordiais da estratégia de inserção internacional de Fernando Henrique Cardoso. Em primeiro lugar, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e, em segundo, o fracasso nas negociações da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC). Além disso, a percepção dos efeitos da globalização assimétrica mudou a forma de interação no sistema internacional.

O unilateralismo da política externa americana pós-atentados trouxe dificuldades para o governo brasileiro. O conceito de “autonomia pela participação” passou a ter novas características. Com vistas a diminuir os reflexos do unilateralismo norte-americano, FHC ampliou as relações do Brasil com a China, a Índia e a África do Sul; buscou equilíbrio no diálogo com os Estados Unidos nas negociações da ALCA; e deu início às negociações do Acordo Mercosul-União Europeia.

O insucesso das negociações da Rodada Doha na busca pela elaboração de normas mais justas nos regimes internacionais fez o Presidente rever as suas crenças acerca do modo pelo qual interagia a sociedade internacional, que estava baseada na lógica dos recursos de poder. O multilateralismo que havia sido escolhido, segundo demonstra Amado Luiz Cervo⁷⁴, como meio de ação dos países desprovidos de recursos de poder – orientados de acordo com o idealismo kantiano e o direito internacional –, começou a ser influenciado pelo princípio da reciprocidade nas relações interestatais.

O ensaio do Estado Logístico veio atender a essas necessidades de mudança da política externa como indutora do desenvolvimento nacional e das relações simétricas entre os Estados. O liberalismo foi alçado como elemento externo, e o desenvolvimento, como elemento interno, retomando a ideia do papel do Estado

⁷⁴ “Duas linhas de força da ação externa erigiram como prioridades a contribuição ao ordenamento multilateral, o lado idealista, e o interesse pela integração no Cone Sul, o lado realista”. *Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2002.

operando como indutor da economia, oferecendo regras claras e políticas econômicas coesas, as quais eram constantemente criticadas pela corrente neoliberal. A superação das assimetrias volta-se para o realismo entre os Estados, buscando a defesa dos interesses nacionais. O governo de Lula da Silva continua trabalhando com esse paradigma e fortalecendo a ação internacional brasileira.

Capítulo III – A América do Sul na Política Externa de Luiz Inácio Lula da Silva

(2003-2010)

“A solução para a economia da Venezuela, do Brasil e de outros países da América do Sul não está no Norte, além do oceano, mas na nossa integração”. Lula.

3.1 Ascensão dos governos nacionalistas

Os movimentos de mudança no início do século XXI demonstraram a reação popular aos governos neoliberais. Governos nacionalistas ascenderam ao poder com o propósito de promover o desenvolvimento mais autônomo e simétrico de suas economias globalizadas. Os limites para o nacionalismo são impostos pelo mercado e pelo sistema internacional, marcado pela interdependência.

“Para fins analíticos, a história recente da América do Sul pode ser divida em dois tempos. O primeiro vai do final dos anos 1970 aos anos 1990, e marca a substituição dos regimes autoritários e do nacional-desenvolvimentismo, que já existia antes mesmo dos governos militares, em favor da democracia e liberalização econômica. O segundo, do final dos anos 1990 aos anos 2000, refere-se, por outro lado, a uma reação popular nas urnas e nas ruas contra mais de uma década de reformas em direção ao mercado, que não lograram transformar significativamente as estruturas sociais de pobreza e desigualdades encontradas na região.”⁷⁵

Os exemplos mais notáveis e extremos dessa tendência são os governos de Evo Morales, na Bolívia, e de Hugo Chávez, na Venezuela. A instabilidade econômica e a falta de progresso social, fruto essencialmente das reformas neoliberais mal sucedidas, abriram possibilidade para a eleição de líderes nacionalistas, os quais prometiam mudanças na realidade socioeconômica de seus países. Marcelo Coutinho aponta que, após décadas de reformas neoliberais, os êxitos apontados pelo Consenso de Washington não foram alcançados, exceto o controle da inflação; assim, os Estados continuaram com graves problemas fiscais e sociais, como o aumento da desigualdade social; ou seja, a realidade sul-americana pouco se alterou.

⁷⁵ COUTINHO, Marcelo. “Movimentos de mudança política na América do Sul Contemporânea”.

O nacionalismo, entretanto, que atinge a região não se apresenta de forma uniforme; cada país imprime níveis diferentes à liberalização econômica. Esse processo é reflexo da adaptação competitiva das economias nacionais ao sistema mundial, buscando salvaguardar os interesses locais em detrimento do mercado internacional – pois, diante do nível de internacionalização da economia mundial, torna-se impossível retornar aos cânones cepalinos. Assim, atenuar as consequências da globalização assimétrica é o objetivo primordial dos estadistas sul-americanos.

Os problemas sociais, incluindo o crescimento da desigualdade social e da pobreza, exigem do Estado nacional novas posturas diante das estruturas de mercado. O crescimento nacional sustentável precisa de investimentos internos – como infraestrutura, sistema educacional eficiente, redução da pobreza, distribuição de renda – que elevem a produtividade nacional e sua competitividade.

“O que se verificou entre 1999 e 2006 é o esgotamento do modelo liberal na maioria dos países, com a manutenção dos velhos problemas, incluindo a questão fiscal e o desafio da inserção no mundo globalizado. Desse modo, o fato de o neoliberalismo ter fracassado em termos de resultado não retira as reformas do horizonte dos países da América do Sul e muito menos significa que o nacionalismo emergente possa ser aplicado igualmente em todos os casos, ou mesmo que ele consiga estabelecer-se a exemplo dos anos de maior desenvolvimento. [...] Depcionados com as reformas estruturais e com o desempenho social da democracia, as populações em quase todo o continente restaram suas esperanças elegendo novos líderes e conduzindo ao poder forças políticas aparentemente mais preocupadas com a defesa dos interesses nacionais e com questões referentes à pobreza e à desigualdade.”⁷⁶

Assim, o nacionalismo pode ser interpretado de forma a abranger a defesa dos interesses nacionais, que são definidos de acordo com as forças presentes na sociedade, como sindicatos, associações, ONGs, conselhos profissionais etc. Nesse contexto, há uma tendência de os analistas dividirem os governos nacionalistas em dois grupos diferentes. O primeiro pode ser exemplificado nos governos chileno e brasileiro, os quais são considerados pragmáticos, realistas e moderados, adaptando-se às normas internacionais – porém sempre defendendo os interesses nacionais. O segundo é exemplificado pelos governos de Hugo Chávez e Evo Morales, os quais,

⁷⁶ Idem.

de acordo com Castañeda⁷⁷, além de terem raízes nacionalistas populistas, apresentam líderes focados mais no aumento do poder pessoal e na retórica populista do que em alcançar resultados concretos de desenvolvimento.

Ademais, há a percepção de que o modelo neoliberal tenha favorecido apenas as elites econômicas. Isso também levou a respostas em favor da mudança de ideologias no poder. Essa mudança de orientação política está associada ao insucesso desse modelo em reduzir a pobreza e, consequentemente, promover o desenvolvimento.

“A widespread perception took hold in many South American countries that the neo-liberal model only favoured economic elites. This led to different responses in different countries but also a general trend of emphasizing poverty reduction, social inclusion and reducing social inequality. The shift in political orientation towards more nationalist and more socially oriented policies was therefore basically provoked by the unsuccessful development experiences associated with neo-liberal strategies.”⁷⁸

Tudo isso se torna relevante para o processo de integração regional, que passa a ser visto como uma forma de fortalecer a região, promover o desenvolvimento, estabelecer consensos e criar projetos de cooperação. A disposição dos países sul-americanos de formar uma coalizão forte e diminuir as assimetrias entre si pode ser percebida durante todo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

3.2 Estado Logístico

O modelo de Estado Normal começou a perder espaço na política brasileira ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. O Estado Logístico nasceu da necessidade de retomar o crescimento sustentável e diminuir as assimetrias internas provenientes de um modelo de desenvolvimento neoliberal. O papel do governo, nesse contexto, consiste em dar suporte e apoio logístico à atividade empresarial e industrial, protegendo os interesses nacionais no mercado internacional.

⁷⁷ CASTAÑEDA, Jorge. “Latin America’s Two Left Wings”. Newsweek International. Janeiro/2006.

⁷⁸ CHRISTENSEN, Steen Fryba. “The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?” Revista Brasileira de Relações Internacionais. 50 (1). 2007. P. 139-158.

Amado Cervo⁷⁹ aponta três requisitos da conduta logística que modificam a conduta do país com seus vizinhos e contribuem para a realização das capacidades de poder nacional⁸⁰:

1. O reconhecimento de que a interdependência real à época da globalização supõe a incorporação das vantagens comparativas intangíveis à gerência das relações exteriores;
2. O encaminhamento da integração regional de modo a promover as capacidades de poder, tanto próprias quanto dos países sul-americanos;
3. A conversão da América do Sul em plataforma de expansão dos negócios brasileiros, de maneira a alavancar o processo de internacionalização para fora da economia nacional.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante seu mandato, esteve voltado para a internacionalização das empresas brasileiras, orientando e apoiando os empresários nacionais. Além disso, o governo passou a controlar o processo de privatização e criou e fortaleceu empresas brasileiras em setores estratégicos da economia, como a mineração, a siderurgia, a indústria e a aeronáutica. Assim, a abertura ao comércio internacional passou a ser feita de acordo com a adaptação da indústria nacional.

O Estado Logístico reforçou a capacidade empresarial do Estado, buscando ampliar a tecnologia assimilada nos processos produtivos. No comércio internacional, o princípio da reciprocidade guiou as relações com os outros países, esforçando-se para estabelecer relações comerciais mais favoráveis aos produtos brasileiros. No campo financeiro, o controle do capital especulativo e as políticas macroeconômicas ortodoxas proporcionaram ao País mais estabilidade e prosperidade.

⁷⁹ CERVO, Amado Luiz. *"Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros"*. Ed. Saraiva. P. 174.

⁸⁰ O enfoque realista do conceito de gerência das capacidades de poder leva à conclusão segundo a qual, no sistema capitalista, as relações internacionais são conduzidas pelo jogo de interesse. Por isso, o problema do desenvolvimento só pode ser resolvido quando se faz uso das vantagens comparativas intangíveis, agregando valor aos produtos produzidos nacionalmente. CERVO, Amado. Idem.

3.3 Autonomia pela diversificação

A política externa brasileira, a partir do governo Lula, sofreu alguns ajustes e mudanças em relação à de seu antecessor. Hermann⁸¹ diz que essas mudanças variam desde pequenos ajustes a mudanças de programas e objetivos na ação internacional de um país. Assim, o presidente buscou formas autônomas de inserção no sistema internacional, diversificando seus parceiros e as opções estratégicas e se orientando de acordo com os interesses nacionais, de forma realista e pragmática.

Durante o governo Lula, algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Geisel⁸² foram retomadas. O fortalecimento das relações com os países do Sul formou coalizões com vistas a defender interesses comuns. Entretanto, não há alinhamento incondicional às demandas dos países do Sul, pois as diretrizes da política externa continuam pautadas pelo universalismo, o que torna as relações internacionais brasileiras voltadas para a busca por protagonismo nos fóruns multilaterais.

Algumas diretrizes de mudança na política externa brasileira são apontadas por Tullo Vigevani⁸³: contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; fortalecer as relações bilaterais e multilaterais, de forma a aumentar o peso do País nas negociações bilaterais políticas e econômicas internacionais; adensar relações diplomáticas, no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico etc.; evitar acordos que possam comprometer, em longo prazo, o desenvolvimento.

Essas mudanças podem ser confirmadas a partir de várias medidas que vão ao encontro das diretrizes acima apontadas: aprofundamento e ampliação da integração

⁸¹ Ajustes são mudanças que imprimem maior ou menor esforço e/ou clareza aos objetivos dos países. O que é decidido, como é realizado e os propósitos por que certas medidas são tomadas permanecem constantes. As mudanças de programa são alterações nos meios pelos quais uma nação busca atingir metas referentes à sua política externa, ou seja, são qualitativas e envolvem instrumentos de ação, buscando as mesmas metas anteriormente traçadas. “*A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia de Autonomia pela diversificação*”. VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. Contexto Internacional, vol. 29/ 2007.

⁸² Por exemplo, afirmar autonomia em relações a grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto no âmbito multilateral quanto no bilateral.

⁸³ VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “*A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia de Autonomia pela diversificação*”. Contexto Internacional, vol. 29/ 2007.

regional; fortalecimento dos projetos de infraestrutura regional; formação de coalizões entre Índia, Brasil e China (BRIC); entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); estabelecimento de projetos de cooperação e de transferência de tecnologia aos países do continente africano; ação na Rodada Doha; participação na reunião do G-20; campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um assento permanente; manutenção das relações com os parceiros tradicionais, portanto de uma forma mais recíproca; discussão de temas sociais nos fóruns internacionais.

Além disso, conforme aponta Mirian Saraiva⁸⁴, a eleição de Lula representou o fortalecimento da corrente mais autonomista do Ministério das Relações Exteriores:

“Brazil’s foreign policy for South America underwent some changes during changes during the Lula da Silva administration. The period was marked by the rise of the autonomists inside Itamaraty. But alongside the traditionally central role played by Itamaraty in foreign policymaking, this policy was also influenced by a more politically – and academically – inclined group which defended stronger political and social integration based on the perception of a certain compatibility between the countries’ values, real mutual advantages to be repeated, and a relatively common identity across the continent. [...] This movement instigated by the Brazilian government incorporated both the Hobbesian and Grotian dimensions of realism.”

3.4 Atuação e política externa na América do Sul

Quando Lula assumiu o governo do Brasil, colocou como prioridade de sua política externa a integração da América do Sul, buscando construir consensos e aumentar a coordenação entre as políticas externas dos países da região. Alguns autores ainda defendem a ideia de uma busca brasileira por liderança nacional na América do Sul, o que sempre foi negado pelo Ministro Celso Amorim:

“Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão de liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de defesa dos direitos

⁸⁴ SARAIVA, Miriam Gomes. “*Brazilian Foreign Policy towards South America during Lula Administration*”. Revista Brasileira de Política Internacional. Edição Especial. Ano 53, 2010.

humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança não há por que recusá-la.”⁸⁵

Desse modo, Cervo aponta que “o governo de Lula percebe que as boas relações com a América do Sul resultam em 90% de aumento das exportações brasileiras destinadas à área em apenas dois anos”⁸⁶.

O presidente Lula utilizou, com frequência, a diplomacia presidencial, recebendo visitas oficiais e viajando por diversos países para expandir e fortalecer a posição brasileira no sistema internacional.

3.4.1 Relações com a Venezuela

Na mudança de governo, FHC e Lula agiram de forma coordenada para mediar as tensões entre o governo venezuelano e a oposição após a tentativa de golpe contra o presidente eleito Hugo Chávez. Assim, com o intuito de manter a estabilidade política e democrática e proporcionar um diálogo entre as partes conflitantes, lideraram a formação do Grupo de Amigos da Venezuela, integrado por Brasil, Chile, México, Portugal, Espanha e Estados Unidos. A formação desse grupo contribuiu para a realização de referendo popular que respaldou o mandato do candidato eleito, Hugo Chávez.

Nesse conflito, o Brasil tinha alguns interesses econômicos a defender na Venezuela, além de investimentos; por isso, não poderia permitir a desestabilização de um governo eleito democraticamente. O apoio ao governo venezuelano foi reiterado quando o presidente Lula autorizou a venda de um navio petroleiro com 82 milhões de litros de petróleo para evitar o desabastecimento provocado pela greve dos trabalhadores da PDVSA.

A partir desse momento, ficou clara a intenção brasileira de aproximar-se da Venezuela e tê-la como um dos alicerces da integração regional, juntamente com a Argentina. Segundo Amado Cervo, Brasil, Argentina e Venezuela formariam o eixo

⁸⁵ AMORIM, Celso. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores. Brasília IPRI/FUNAG. In “A Política Externa do Brasil”.

⁸⁶ CERVO, Amado Luiz. “Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros”. Editora Saraiva. P. 173.

estratégico de ação regional, vinculados a projetos que impulsionariam o processo de integração, que estava há algum tempo sem avanços significativos.

Com a entrada da Venezuela, a questão energética ficou mais evidente. Além disso, o presidente Hugo Chávez tem propostas audaciosas para a região, como a criação do gasoduto para transportar gás natural da Venezuela para toda a América do Sul; do Banco do Sul, cujo objetivo é financiar projetos de infraestrutura; e, por fim, da Organização do Tratado do Atlântico Sul, instrumento de defesa regional.

A política externa de Hugo Chávez para a América do Sul é muito respaldada por questões de cunho ideológico. O integracionismo bolivariano, defendido por Chávez, tem um discurso permeado de ideologias esquerdistas, cujo principal inimigo são os Estados Unidos. Com os recursos provenientes da venda do petróleo, o presidente venezuelano fornece ajuda financeira a outros países sul-americanos cujas ideologias são próximas a sua. Exemplos são a ajuda financeira oferecida à Argentina e a venda de petróleo subsidiado ao Paraguai e ao Uruguai.

A entrada da Venezuela no MERCOSUL foi bastante defendida pelo Brasil; no entanto, alguns teóricos apontam para a possibilidade de desintegração. Apesar de ampliar 7,7% o PIB do bloco e reforçar a integração energética, os posicionamentos de Hugo Chávez apontam para o sentido oposto ao do fortalecimento regional – por exemplo, quando se reuniu com os presidentes do Uruguai e do Paraguai para descobrir quais são as suas insatisfações com relação ao MERCOSUL e quando propôs a criação da ALBA em contraponto à ALCA, proposta essa claramente contrária aos Estados Unidos⁸⁷.

Outro ponto de preocupação dos críticos com relação à entrada da Venezuela é a insegurança jurídica causada pelas recorrentes nacionalizações de propriedades privadas e empresas estrangeiras e a defesa dessa prática entre os membros da esquerda radical. Esse foi o caso da nacionalização das fontes de hidrocarbonetos na Bolívia, ocasião em que a Venezuela assegurou ao governo boliviano suporte técnico após a expulsão dos estrangeiros.

⁸⁷ BARBOSA, Rubens. “MERCOSUL e a integração regional”. Imprensa Oficial. p. 113.

“O presidente Hugo Chávez, que, tudo indica, estimulou a ação bolivariana e se apressou a ajudar com advogados e técnicos o governo de La Paz, se apresenta como campeão da integração sul-americana com propostas ambiciosas, como o megagasoduto para transportar o gás de seu país para toda a região. O populismo nacionalista de Chávez, contudo, está fazendo com que suas ações estejam na raiz do atual processo de desintegração regional.”⁸⁸

A entrada da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL aumentará o mercado consumidor para os produtos brasileiros – um dos propósitos do Estado Logístico – e, ao mesmo tempo, proporcionará a criação e a implementação de projetos ligados à infraestrutura energética, ponto muito importante para as indústrias brasileiras que dependem de hidrocarbonetos.

3.4.2 Relações com a Argentina

A base de todo o processo de integração regional, desde 1985, deu-se entre Brasil e Argentina. Foram esses dois países que impulsionaram todas as ações em direção à integração, ao MERCOSUL e a seus protocolos. No governo Lula, as relações com a Argentina foram marcadas por oscilações, principalmente em razão da política externa argentina e do desrespeito constante às normas mercosulinhas.

A política externa argentina foi muito errática durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner, principalmente em função das assimetrias existentes entre os países, causadas pela adoção das regras neoliberais. Essas diretrizes tornaram o parque industrial argentino obsoleto e sem competitividade internacional, o que foi agravado pela crise econômica em 2001/2002. O Brasil conseguiu inserir-se na economia internacional com mais competitividade, em razão do movimento logístico iniciado no Estado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, tornando os produtos brasileiros os mais competitivos na América do Sul.

Rubens Barbosa⁸⁹ aponta que existe uma politização das decisões comerciais entre Brasil e Argentina. Em todos os momentos em que a balança comercial

⁸⁸ Idem. P. 119. Exemplos: Venezuela anunciou a saída da Comunidade Andina de Nações; Bolívia e Venezuela protestaram contra a assinatura do acordo de livre-comércio pela Colômbia e pelo Peru com os Estados Unidos; Venezuela, Cuba e Bolívia assinaram, em Havana, o Tratado Comercial que se pretende alternativo à ALCA.

⁸⁹ Ibidem.

argentina esteve negativa, em razão do aumento das exportações brasileiras, medidas unilaterais foram tomadas para diminuir o saldo negativo. Mesmo com o aumento dessas medidas restritivas, os produtos brasileiros ainda eram mais competitivos. Essa realidade provocou muito desconforto na opinião pública e no governo argentino.

“Questões estruturais, conjunturais e políticas que incidem na relação bilateral estão na raiz da teoria das assimetrias, desenvolvida pela Argentina para compensar, via medidas protecionistas, o desequilíbrio comercial com o Brasil e explicar o crescente *gap* industrial, em decorrência, segundo Buenos Aires, da participação do Estado na economia, por meio da ajuda interna e mecanismos de incentivos aos produtos brasileiros.”

Essas assimetrias geraram grande descontentamento entre os argentinos, que buscaram criar mecanismos dentro do sistema mercosulino para diminuir as suas assimetrias com o Brasil, além de também buscarem medidas restritivas e protecionistas. O Mecanismo de Ajuste Competitivo é um dos exemplos dessas tentativas. Em primeiro lugar, esse mecanismo foi criado sem consulta aos membros menores, Paraguai e Uruguai, que se recusaram a aderir ao Mecanismo. Em segundo, esse mecanismo é, em outras palavras, um sistema de salvaguardas, cujo principal elemento é autorizar a imposição de medidas restritivas contra os produtos que possam causar dano à indústria nacional em razão da concorrência de produtos sul-americanos.

O Mecanismo de Ajuste Competitivo tem algumas fragilidades que podem causar um enfraquecimento ainda maior do MERCOSUL. Em primeiro lugar, com medidas protecionistas e restrições comerciais, os países podem começar a importar produtos de membros de fora do bloco. Outro tema importante surge da falta de investimento na produtividade e no aumento da competitividade do setor protegido, o que torna o mecanismo ineficiente.

Assim, a politização das decisões econômicas é mais uma demonstração da política da generosidade adotada pelo governo Lula com relação aos países sul-americanos. Ademais essas constantes ilegalidades praticadas contra os interesses brasileiros são mais propensas a causar a desintegração regional do que a prover maior coesão entre os países sul-americanos. Esses conflitos são “equacionados”

temporariamente, por meio da atuação presidencial e da chancelaria, em razão da falta de um mecanismo coercitivo de solução de controvérsias.

“As restrições argentinas, ao livre-comércio para uma crescente lista de produtos brasileiros, resultam na imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias, quotas, preços de referência, licenças prévias, licenças não-automática de exportação, medidas anti-dumping, sobretaxas e outras medidas restritivas, como imposto de renda sobre os ativos das empresas. Essas restrições são discutidas entre o Brasil e a Argentina, sem a participação do Paraguai e do Uruguai. [...] O que tem ocorrido na prática é a absorção do espaço deixado pelos produtos brasileiros, impedidos de acessar o mercado argentino, por produtos de terceiros países (China, Coréia, Chile e outros), caracterizando um claro desvio de comércio.”⁹⁰

A política externa argentina, ao perceber a prioridade que tem nas relações internacionais do Brasil, procurou beneficiar-se dela. Muitos discursos presidenciais e jornais argentinos se posicionam de forma a transferir ao Brasil algumas responsabilidades por sua instabilidade e seu atraso econômico. No entanto, a falta de coesão nas medidas macroeconômicas entre os dois países e questões relacionadas à coordenação interna de desenvolvimento são as causas dessas disparidades entre Brasil e Argentina.

“When it comes to economic policy, Kirchner’s strategy is neodevelopmentalist, with the aim of establishing a more active policy designed to reorganize the country’s industry, but this has clashed directly with Brazil’s consolidated industrial policy and the expansion prospects for Brazilian business in the region. The corollary of this is that Argentina has shifted in its attitude toward Mercosur, breaking some of the terms of the free trade area and the common tariff. This change of behavior has eroded the confidence Brazilian government agencies and export agents had in the Argentine market, and trade the country has diminished in relative terms in the Brazilian trade balance.”⁹¹

A política externa argentina também é contra uma posição de destaque do Brasil nas relações internacionais na América do Sul e contra a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Miriam Saraiva⁹² aponta como exemplo a atuação argentina na formação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Por meio da diplomacia presidencial, demonstrou seu

⁹⁰ Ibidem. P. 73.

⁹¹ SARAIVA, Miriam Gomes. “Brazilian Foreign Policy towards South America during Lula Administration”. Revista Brasileira de Política Internacional. Edição Especial. Ano 53, 2010.

⁹² Idem.

descontentamento com a posição de liderança brasileira em torno das questões regionais de integração; além disso, utilizou-se do posicionamento realista brasileiro nas relações internacionais como *recursos domésticos de projeção interna do governo vigente*.

“Brasil e Argentina, desde os primórdios, configuraram os pilares básicos do Mercosul, o núcleo da Comunidade Sul-Americana de Nações em construção. E a perspectiva era de que a Argentina executasse uma política externa coerente, constante, uma política externa de Estado, sem oscilar conforme os humores conjunturais, e funcionasse como fator de aglutinação dos países hispano-sul-americanos, o que ela teria condições de fazer, mas somente respaldada e coligada com o Brasil, o que significava unificar a América do Sul. [...] A pretendida vaga no Conselho de Segurança da ONU era que alimentava um clima de desconfiança e fricções entre o Brasil e a Argentina, reacendendo uma rivalidade residual que não fazia qualquer sentido.”⁹³

3.4.3 Projetos de infraestrutura e acordos comerciais: IIRSA, FOCEM e atuação do BNDES como financiador de projetos. Programa de Substituição Competitiva das Importações (PSCI)

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, além de dar continuidade aos projetos de infraestrutura iniciados no governo de Fernando Henrique Cardoso, conseguiu ampliar o sistema de cooperação e criar fundos de investimento para essas iniciativas. Inovação importante é a atuação do BNDES ao financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento na América do Sul, como o metrô de Caracas. Essa orientação presidencial foi declarada na Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul (2004), quando foi assinada a Declaração de Cuzco.

“Mantega destacou a integração regional, o diálogo Sul-Sul, como prioridade do governo Lula na construção de uma nova correlação de forças favorável aos países emergentes e como estratégia para a redução de vulnerabilidades, aumento da autonomia dos países e aproximação de interesses comuns. O presidente do BNDES destacou ainda a atuação do Banco no processo de integração sul-americana, mediante programas de financiamento a exportações de bens e serviços brasileiros e a investimentos fora do Brasil. Citou a atual carteira de financiamentos do *BNDES-Exim* para a América

⁹³ BANDEIRA. Luiz Alberto Moniz. “*O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua Política Exterior*”. Texto para o Seminário sobre “A política exterior do Brasil em sua própria visão e na dos parceiros”. Consulado-Geral do Brasil em Munique, 2008.

do Sul, com operações contratadas no valor de US\$ 1,098 bilhão.”⁹⁴

A inserção do BNDES no processo de integração da América do Sul foi um passo importante em direção à superação das assimetrias existentes entre seus membros e à tentativa de coordenar os processos produtivos nacionais, diminuindo os seus custos de produção e aumentando sua competitividade internacional. Por isso, foi criado no Banco um departamento específico para tratar de assuntos relacionados à América do Sul. Assim, em 2006, o Banco já financiava várias exportações de produtos brasileiros direcionados aos projetos de infraestrutura⁹⁵.

A IIRSA⁹⁶ (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), durante o governo Lula, passou a organizar os projetos a serem implementados pelos recursos financeiros existentes, além de ser um dos fundamentos da União Sul Americana (UNASUL). Houve, para tanto, a conjugação de esforços de vários setores ministeriais do País, que uniram esforços para realizar os projetos de integração. Além disso, os projetos da IIRSA abrangem o setor de infraestrutura energética, que se mostrava um dos entraves ao desenvolvimento da indústria regional.

A criação da Agenda de Implantação Consensual encerrou a fase de planejamento e iniciou a de execução de acordos com eixos de atuação. Seus projetos foram selecionados a partir de cinco parâmetros: adequação de investimentos aos ecossistemas; impactos transnacionais; complementariedade entre os projetos; geração de emprego e renda para os trabalhadores da região.

| EID | Nº Proyectos Transporte * | Inversión Transporte (millones de US\$) ** |
|--------|---------------------------|--|
| Andino | 49 | 4.490,56 |

⁹⁴ Disponível em www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES/bnDES_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2005/20051123_nota_iirsa.html.

⁹⁵ Exemplo: na Argentina, a construção de gasodutos possui cerca de 240 milhões de dólares referentes à exportação de tubos produzidos no Brasil e de serviços de engenharia prestados por empresas brasileiras. No Chile, essas operações ultrapassam 150 milhões de dólares referentes à exportação de vagões brasileiros para o metrô de Santiago.

⁹⁶ Importante ressaltar que a IIRSA não apresenta nenhum tipo de institucionalização, ficando sob a responsabilidade do Comitê de Organização Técnica da IIRSA a condução e a fiscalização dos projetos.

| | | |
|--------------------------------|------------|------------------|
| De Capricornio | 68 | 8.181,36 |
| De la Hidrovía Paraguay-Paraná | 85 | 5.271,25 |
| Del Amazonas | 51 | 5.334,49 |
| Del Escudo Guayanés | 18 | 1.391,90 |
| Del Sur | 24 | 2.263,00 |
| Interoceánico Central | 51 | 5.030,80 |
| MERCOSUR-Chile | 90 | 20.216,97 |
| Perú - Brasil - Bolivia | 17 | 3.232,29 |
| TOTAL | 451 | 55.382,62 |

| EID | Nº Proyectos Energía | Inversión Energía (millones de US\$) ** |
|--------------------------------|----------------------|---|
| Andino | 13 | 2.987,30 |
| De Capricornio | 4 | 1.240,00 |
| De la Hidrovía Paraguay-Paraná | 7 | 1.369,00 |
| Del Amazonas | 6 | 63,06 |
| Del Escudo Guayanés | 6 | 303,00 |
| Del Sur | 3 | 450,00 |
| Interoceánico Central | 2 | 482,75 |
| MERCOSUR-Chile | 17 | 15.619,14 |
| Perú - Brasil - Bolivia | 6 | 18.170,04 |
| TOTAL | 64 | 40.684,29 |

| EID | Nº Proyectos Comunicaciones | Inversión Comunicaciones (millones de US\$) |
|--------------------------------|-----------------------------|---|
| Andino | 2 | 0,10 |
| De Capricornio | 0 | 0,00 |
| De la Hidrovía Paraguay-Paraná | 3 | 37,00 |
| Del Amazonas | 1 | 3,13 |
| Del Escudo Guayanés | 1 | 0,00 |
| Del Sur | 0 | 0,00 |
| Interoceánico Central | 2 | 4,50 |
| MERCOSUR-Chile | 0 | 0,00 |
| Perú - Brasil - Bolivia | 0 | 0,00 |
| TOTAL | 9 | 44,73 |

Fonte: Resumen de la Cartera de Proyectos IIRSA por Sector.⁹⁷

O FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural para o Mercosul) já havia sido pensado durante a elaboração do Tratado de Assunção, visando solucionar os problemas relacionados às assimetrias entre seus membros. A partir de 2003, o tratamento dessas assimetrias foi alçado a prioridade pelos governos nacionalistas, em um contexto de esforço de revitalização do MERCOSUL. A decisão nº 27/03 do Conselho do Mercado Comum (CMC)⁹⁸ tinha o objetivo de fazer estudos para buscar

⁹⁷ Disponível em http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/B/bdp_resumen_cartera_por_sector/bdp_resumen_cartera_por_sector.asp?CodIdioma=POR.

⁹⁸ A respeito do procedimento de aprovação, cumpre sublinhar que o projeto passa por seis diferentes instâncias antes de ser efetivamente aprovado, o que revela a seriedade na escolha dos programas a

o aumento da competitividade dos sócios menores. Dessa iniciativa surge, em 2004, o FOCEM, “*destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social [...] e o fortalecimento da integração regional*”⁹⁹.

Um ponto interessante na estrutura do FOCEM é a variedade de projetos¹⁰⁰ que podem ser financiados com seus recursos. Nota-se a preocupação em diminuir as assimetrias em diversas áreas, desde educação até comércio. Conforme dados do IPEA¹⁰¹, observa-se que Paraguai e Uruguai, os membros menores, são os mais beneficiados pelos recursos do Fundo: programas ligados às áreas de convergência estrutural somam 36%, e os de coesão social, 28%. Ademais, o mesmo estudo mostra que, no tocante à quantidade de projetos financiados por país, verifica-se a seguinte distribuição: 56% para o Paraguai; 24% para o Uruguai; 12% para o MERCOSUL; 4% para o Brasil; nenhum projeto aprovado para a Argentina.

Com o intuito de fortalecer a integração regional, em maio de 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva lançou um novo projeto para estimular o comércio regional – o Programa de Substituição Competitiva de Importação (PSCI). Esse programa permite que governos e empresários tenham conhecimento e informações sobre as questões ligadas ao comércio, facilitando investimentos e trocas comerciais entre os países sul-americanos.

O Departamento Comercial do Ministério das Relações Exteriores foi o criador desse programa, cujos principais objetivos são¹⁰²

1. Assinatura de Memorando de Entendimento bilateral, que cria o Grupo Executivo de Trabalho (GET), com o objetivo de discutir problemas, monitorar o comércio, tirar dúvidas e facilitar a importação de produtos provenientes de países sul-americanos;
2. Lançamento do Catálogo de Importadores Brasileiros (CIB), em versão impressa e em CD-ROM, além da disponibilização pelo site *BrazilTradeNet*. Sua versão mais recente, de 2010, o catálogo traz 7.672 empresas, responsáveis por quase 80% das importações brasileiras anuais;
3. Lançamento do guia “Como Exportar para o Brasil”, em português, inglês e espanhol;

serem financiados e a tentativa do MERCOSUL de evitar que os recursos sejam direcionados para projetos inidôneos ou que não se coadunem com os interesses do bloco. Fonte IPEA.

⁹⁹ Artigo 1º dos regulamentos do CMC nº 18/2005 e 24/2005.

¹⁰⁰ Lista de projetos disponível em <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=planes-de-adquisiciones>.

¹⁰¹ Estudo disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1477.pdf.

¹⁰² Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/8.1.1-promocao-comercial-programa-de-substituicoes-competitiva-de-importacoes>.

4. Criação do “Grupo PSCI”, com a participação de representantes da Receita Federal, ANVISA, INMETRO, MAPA, MDIC, Banco do Brasil, SEBRAE e outras instituições anuentes relacionadas à importação. O grupo, sob coordenação da DIC/DPR, viaja a países da região, provendo explicações e prestando esclarecimentos sobre o processo de importação no Brasil, por meio de *workshops*, palestras ou seminários sobre o tema “Como exportar para o Brasil”;
5. Financiamento de pesquisa de mercado para produtos exportáveis dos países sul-americanos para o Brasil;
6. Publicação da revista “América do Sul: Integração Competitiva”, editada em português, com informações fornecidas pelos países sul-americanos e voltada para os importadores brasileiros;
7. Estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul vis-à-vis a demanda brasileira;
8. Estudos de mercado e cruzamentos estatísticos; e
9. Rodadas de negócio bilaterais e multilaterais.

3.5 União das Nações Sul-americanas (UNASUL), 2008

A criação da UNASUL surgiu, em 2008, a partir do desenvolvimento da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA). Seu tratado constitutivo foi aprovado na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008. Atingiu o número mínimo para sua ratificação em 11 março de 2011.

“This second level of regional integration has a clear political dimension. All South American nations are now gathered under the same umbrella. The Union of South American Nations (UNASUL) was officially founded in Brasília in 2008 with the signing of a constitutive treaty. But the first important step toward political integration dates back to 2004, when a Presidential Summit in Cuzco, Peru, decided to create the South American Community of Nations (CASA) – Unasul’s original name. Several thematic commissions were established under Unasul, among them the Councils of Health, Infrastructure, Drug Control ad Defense [...] and also to resolve crisis.”¹⁰³

O objetivo de sua criação é construir um fórum político de discussão e decisão que permita maior articulação entre os países da América do Sul. Os temas a serem abordados são os mais variados possíveis: cultura, educação, energia, infraestrutura, segurança, democracia, paz e meio ambiente. A intenção de redução das assimetrias também está presente em seus documentos.

¹⁰³ AMORIM, Celso. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”. Revista Brasileira de Política Internacional. Edição Especial. Ano 53, 2010.

A UNASUL, como fórum político representante da América do Sul, também tem sido um instrumento para solucionar questões relativas à segurança, como, por exemplo, a atuação na crise da Bolívia, em 2008, e na do Equador em 2010. Assim, em situações de ruptura da ordem constitucional, medidas concretas podem ser adotadas de acordo com o Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da União.

Na crise hondurenha, o governo brasileiro procurou atuar de maneira equilibrada, sem se expor demasiadamente, buscando a concertação em conjunto com a Organização dos Estados Americanos (OEA). Ao ver sua embaixada ocupada pelo presidente deposto Manuel Zelaya, que a utilizava como base de apoio e coordenação de sua estratégia política, o governo brasileiro mais uma vez atuou de forma pacífica e buscou equilibrar as tensões, para evitar o rompimento da ordem constitucional naquele país.

Assim, tendo em vista as questões de segurança regional, frequentemente abaladas com crises políticas e institucionais, o Brasil propôs a criação do Conselho de Segurança Sul-Americano¹⁰⁴, no âmbito da UNASUL, cujo objetivo é fortalecer a democracia e a estabilidade política na região. Importante observar que esses pontos já haviam sido protegidos com a Cláusula Democrática do MERCOSUL, instituída no Protocolo de Ushuaia.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, a UNASUL também avançou em outras áreas da política regional, como, por exemplo, no apoio ao Conselho de Saúde Sul-Americano (ISAGS), que tem como objetivo primordial apoiar os países-membros no *fortalecimento das capacidades nacionais e regionais de seus sistemas de saúde pública e no desenvolvimento adequado de recursos humanos*.

¹⁰⁴ “Como resultado de duas reuniões de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa [...] no Equador, foi adotado um conjunto de medidas nas áreas de intercâmbio de informação e transparência [...] atividades militares intra e extrarregionais, medidas no âmbito da segurança, garantias, cumprimento e verificação. Os procedimentos a serem adotados na aplicação dessas medidas foram aprovados pelos Ministros de Defesa [...], e pelos Ministros de Relações Exteriores, em reunião realizada em Georgetown, em novembro do mesmo ano.” Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>.

Miriam Saraiva¹⁰⁵ descreve a UNASUL como sendo mais um canal de cooperação do que uma integração tradicional, que se tem se tornado mais consistente e eficaz em responder aos problemas da América do Sul. Acrescenta que, para o Brasil, essa Organização é mais um meio pelo qual o País pode exercer a sua influência nos fóruns multilaterais. Além disso, em razão do seu baixo grau de institucionalização, o Brasil continua livre para atuar com autonomia no sistema internacional.

3.6 ALCA

Durante o governo Lula, as negociações para a construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi deixada em segundo plano, em razão das conjunturas internacionais, principalmente aquelas ligas ao tema segurança internacional e terrorismo e à crise econômica de 2008. Assim, diante do cenário internacional, surge a proposta de discussão acerca da ALCA “light”.

O principal ponto de divergência entre Brasil e Estados Unidos eram os interesses defendidos. O governo norte-americano, por um lado, queria liberalizar o setor de serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual; o interesse brasileiro, por outro, era garantir o acesso dos produtos nacionais ao mercado americano, reduzir os subsídios agrícolas e eliminar as barreiras comerciais. Essa diversidade de objetivos gerou a possibilidade de criar acordos com regras mais flexíveis, baseados, também, nas regras da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O presidente Lula aceita o liberalismo econômico como princípio do livre-comércio do sistema econômico mundial, portanto decide exigir de forma mais incisiva a reciprocidade nas relações econômicas. Por isso, começa a negociar com os Estados Unidos temas sensíveis da agenda comercial. Nesse contexto, a questão agrícola foi central na defesa dos interesses nacionais, condicionando as negociações a tais temas, o que, indiretamente, protegia a indústria nacional e o setor de serviços, em razão da falta de consenso entre os dois países.

¹⁰⁵ SARAIVA, Miriam Gomes. “Brazilian Foreign Policy towards South America during Lula Administration”. Revista Brasileira de Política Internacional. Edição Especial. Ano 53, 2010.

A proposta do Brasil na VIII Reunião Ministerial sobre o Comércio de Miami, segundo Tullo Vigevani¹⁰⁶, tem o objetivo de aumentar o poder de negociação nacional e minimizar os custos causados pelo sistema internacional aos países em desenvolvimento. Isso pode ser confirmado no pronunciamento do Ministro Celso Amorim:

“O governo anterior dizia que eles iam negociar a Alca e quando chegasse ao final, se fosse bom a gente assinava. A nossa análise é que no final você acaba assinando um acordo que pode ser desfavorável. É muito difícil participar de uma negociação com 34 países e no final dizer que mudou de ideia. [...] Da mesma forma, os Estados Unidos querem levar para a OMC alguns temas que eles consideram sensíveis, nos estamos dizendo que os tema que para nós são sensíveis também devem ir para a OMC.”

O projeto de criação da Alca acabou fracassando diante dessas inúmeras controvérsias. O presidente Lula e seu chanceler, Celso Amorim, veem a Alca com ceticismo, em razão do perigo que pode ser causado às estruturas nacionais. Por isso, o deslocamento, para a OMC, de questões sensíveis – como subsídios, protecionismo, propriedade intelectual – é preferível, fato que corrobora o enfraquecimento da proposta de sua criação.

3.7 MERCOSUL

O MERCOSUL, durante a presidência de Lula, foi colocado como uma das prioridades do governo brasileiro. Em 2005, em vários discursos do presidente e da chancelaria brasileira, o governo reforçou o papel do bloco e a necessidade de revitalizá-lo, dotando-o de um caráter mais intragovernamental, com normas e diretrizes fortes o suficiente para vincular seus Estados-membros.

O bloco vem enfrentando várias crises institucionais. Em primeiro lugar, está sendo utilizado como instrumento para os países resolverem seus problemas internos. Em segundo, os acordos aduaneiros estão sendo desrespeitados, e a falta de obrigatoriedade das suas decisões está gerando insegurança jurídica, o que é agravado pelo fraco sistema de solução de controvérsias e pela acentuada assimetria entre seus membros.

¹⁰⁶ VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. Revista Contexto Internacional. Vol. 29, n. 2, 2007.

A tentativa de estabelecer o Código Aduaneiro¹⁰⁷ procura atender às questões de não cumprimento dos acordos comerciais e das tarifas intra e extrabloco. Durante a Cúpula de San Juan, na Argentina, o Grupo Mercado Comum, por meio da resolução nº 40/06, criou as normas aduaneiras com vistas a evitar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC). Assim, os Estados-membros, durante o período de *vacatio* do Código, farão consultas entre si para estabelecer os meios mais eficazes de implementação das normas aduaneiras.

O Parlamento do MERCOSUL¹⁰⁸ e a ampliação para novos membros também são algumas das soluções propostas para a crise do bloco. O Parlamento tem o objetivo primordial de criar normas e garantir a sua segurança jurídica e a previsibilidade do bloco. Esse órgão é o representante dos Estados e da sociedade civil, que elegerá os seus membros de acordo com processos nacionais de eleição.

Durante a presidência brasileira do MERCOSUL, em 2006, ocorreram vários descumprimentos ao Tratado de Assunção e alguns conflitos políticos nos países da região. A nacionalização das refinarias da Petrobras na Bolívia e o aumento do preço do gás natural para o mercado nacional, após grande investimento em infraestrutura para o seu transporte, é um exemplo de desrespeito a contratos internacionais. Além disso, o governo brasileiro cedeu à pressão do Paraguai para revisar o Tratado de Itaipu¹⁰⁹ e os preços da energia vendida àquele país. Por isso, os consumidores arcaram com os custos desse aumento.

¹⁰⁷ Inteiro teor do Código disponível em http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2364/1/DEC_027-2010_PT_CAM.pdf.

¹⁰⁸ O parlamento do MERCOSUL atua em diferentes temáticas, segundo a competência de cada uma de suas dez comissões. Por exemplo, Assuntos Jurídicos e Institucionais; Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; Assuntos Internacionais, Inter-regionais e de Planejamento Estratégico. www.parlamentodelmercosur.org

¹⁰⁹ Entre as decisões, as principais são:

1. Submeter aos respectivos Congressos Nacionais o reajuste, em 200%, da remuneração paga ao Paraguai por cessão da energia de Itaipu, elevando o valor pago para 360 milhões de dólares ao ano;
2. Submeter ao Congresso a permissão para que o Paraguai venda parte da energia de Itaipu diretamente ao mercado livre brasileiro;
3. Os presidentes do Brasil e do Paraguai decidiram lutar pela possibilidade de o Paraguai vender a energia de Itaipu a terceiros a partir de 2023;
4. Empréstimo no valor de US\$ 1,535 bilhão para o Paraguai fazer obras de infraestrutura e mais US\$ 20 milhões para a construção de um mirante no lado paraguaio do rio.
5. Correção no fator de bônus pago ao Paraguai e reajuste da dívida pela inflação dos Estados Unidos.

Na presidência do bloco, o Brasil tentou colocar em discussão alguns temas sensíveis ao processo integracionista, como a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum; a criação de um projeto para diminuir as assimetrias entre seus membros; a implantação do sistema de comércio utilizando moedas locais para transações comerciais; e a cooperação em setores estratégicos.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva ignora alguns elementos sensíveis ao interesse nacional, porém busca harmonizar e equilibrar os interesses cada vez mais divergentes entre os países sul-americanos. Durante o seu governo, a América do Sul foi palco de crises políticas, institucionais e econômicas, sendo o presidente brasileiro chamado para intervir em inúmeros deles. Além disso, a multiplicação das cúpulas entre os países da região começou a esboçar um futuro próspero para as relações internacionais da América do Sul.

CONCLUSÃO

O presidente Fernando Henrique Cardoso manteve as diretrizes de política externa do governo de Itamar Franco, embora intensificando a ação externa do País, com vistas ao reconhecimento do Brasil como “potência emergente”. Ao mesmo tempo, aspirava à liderança brasileira na região sul-americana e continuava explorando a dimensão econômica como forma de interação com os países do bloco sul-americano. Ou seja, o MERCOSUL é considerado, por Raúl-Bernal Meza, um instrumento de *Reapoltik*¹¹⁰:

“[...] a política exterior que o Brasil teria com o MERCOSUL seria aquela que lhe permitiria responder aos novos desafios internacionais [...]. Em suma, a política brasileira para o Mercosul teve três finalidades: 1) permitir abrir gradualmente sua economia à economia mundial, fortalecido pela amplificação do mercado sub-regional, logo regional (ALCSA), graças aos ganhos de escala; 2) enfrentar os desafios econômicos e políticos das estratégias hegemônicas norte-americanas na América Latina (ALCA); 3) alcançar o reconhecimento mundial como potência média, graças a sua liderança política no bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial fundamental.”¹¹¹

Amado Cervo realça que a política externa de Fernando Henrique Cardoso foi conduzida em quatro direções. A primeira deu ênfase ao multilateralismo, engendrando uma inocência kantiana nas relações internacionais, ao esperar que, nas instâncias multilaterais, fosse criado um sistema internacional de comércio mais equilibrado, justo e baseado no direito internacional. À segunda, já uma visão mais realista, com o intuito de equilibrar as distorções provenientes do comércio internacional e da globalização, convinha fortalecer o processo de integração da América do Sul. A terceira e a quarta direção apontavam para os Estados Unidos e para a Europa, ou seja, a prioridade do governo era estar alinhado às demandas¹¹² exigidas por esses países no que diz respeito às diretrizes neoliberais¹¹³.

¹¹⁰ BERNAL-MEZA, Raúl – “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, in Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45, n.1, 2002.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Orientações e diretrizes provenientes do Consenso de Washington.

¹¹³ CERVO, Amado Luiz – “Inserção Internacional- formação dos conceitos brasileiros”, p. 54.

Muita divergência gira em torno das medidas neoliberais adotadas pelo governo de Cardoso; inúmeras críticas foram feitas; do mesmo modo, elogios foram traçados. Dados de realidade demonstram efeitos benéficos no tocante à estabilização econômica, à criação de uma zona de paz na América do Sul e ao controle dos gastos públicos. Mas há inúmeras críticas no que tange à implantação das diretrizes do Consenso de Washington, como a retirada do Estado dos investimentos produtivos e a privatização de empresas públicas.

As privatizações, por um lado, modernizaram o parque industrial brasileiro e melhoraram o setor de serviços para a população, expandindo vários serviços a várias regiões do País. Por outro lado, essa modernização foi proveniente de capital estrangeiro, que traz todos os componentes tecnológicos para montar o produto no Brasil, não havendo transferência de tecnologia – e os lucros provenientes do negócio são enviados para o país de origem da empresa. Acrescente-se a esse fato o tímido investimento nacional em pesquisa científica, principalmente nas universidades, acarretando uma maior dependência tecnológica.

O governo de Fernando Henrique, ainda, procurou aprofundar a estrutura institucional do MERCOSUL, assinando o Protocolo de Olivos e o Protocolo de Ushuaia. Com este último, ficou demonstrado que a democratização era condição *sine qua non* para a continuidade do processo de integração regional na América do Sul. Foi por meio dele que atuou a diplomacia brasileira para resolver o contencioso no Paraguai e conduzi-lo ao equilíbrio democrático.

A democracia, a partir de então, passa a fazer parte do discurso presidencial e diplomático brasileiros. Os valores democráticos sobrepõem-se ao princípio da não ingerência em assuntos internos do Estado e passam a ser assunto de extrema relevância para as questões regionais. Inclusive a Cláusula Democrática criada pelo Protocolo de Ushuaia influenciou na criação do mesmo dispositivo na Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, o Brasil, ao proteger a democracia na região, fortalece o seu posicionamento coerente nas relações internacionais.

Ainda no governo de FHC, estabelece-se a Zona de Paz da América do Sul (2002). Desse modo, o Brasil renunciou, unilateralmente, à possibilidade de ser uma potência militar e exercer o realismo de fato nas relações de poder na ordem internacional. Para confirmar tal propósito, a cooperação nuclear com a Argentina

surgiu quando ambos os países alcançaram a tecnologia para o desenvolvimento da bomba atômica, mas preferiram abrir mão de fabricá-la, optando por criar uma agência bilateral para utilização pacífica da energia atômica e para fiscalização.

Acrescenta-se nesse governo a perspectiva jurídica e econômica do processo de integração regional. No âmbito jurídico, o MERCOSUL é a base institucional mais consolidada entre todas as tentativas de integração regional. As suas instituições têm como base jurídica o direito de integração¹¹⁴, não havendo cessão aos órgãos regionais de parcela da soberania estatal, como ocorre na União Europeia; e as suas decisões e normativas não têm caráter vinculante. Por isso, observa-se que a estrutura integracionista e seu funcionamento terão tantos poderes quanto os desejados pelos Estados-Partes.

Por um lado, embora o processo integracionista tenha alcançado a formação de uma União Aduaneira, o processo encontra-se estagnado nessa fase, com inúmeros problemas políticos e burocráticos. Por outro, em inúmeras áreas, é possível encontrar vertentes da cooperação regional – como nas áreas acadêmica, de saúde, jurídica –, que no governo Lula foram aprimoradas.

A cooperação sul-americana tomou novos rumos com a criação da IIRSA (Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul) em 2000, do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL), da CASA (Comunidade Sul-americana de Nações)¹¹⁵ e da UNASUL¹¹⁶ (União das Nações Sul-Americanas). São instituições e projetos que dão novo alento à questão da integração e possíveis respostas às demandas nacionais dos países da região. Novos papéis terão de ser reestruturados, para que seja possível continuar no caminho da integração

¹¹⁴ CARNEIRO, Cynthia Soares – “O direito de integração regional”, Ed. Del Rey, p. 75.

¹¹⁵ O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (disponível em <http://www.mercosur.int/focem>).

¹¹⁶ A UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>).

regional, processo que exige novos atores, maior responsabilidade e comprometimento com a questão.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a integração regional e a América do Sul foram colocadas no patamar de prioridades pelo governo e pela chancelaria nacional. O discurso integrationista tomou corpo na diplomacia presidencial, que, por meio de muitas reuniões e conferências, orientou a formulação de propostas para desenvolver a região de modo sustentável e simétrico.

O governo foi beneficiado pela estabilidade econômica, tendo conduzido políticas macroeconômicas capazes de tornar o Brasil uma entre as grandes economias do mundo. Ao conduzir os interesses comerciais do Brasil, Lula procurou mais mercados consumidores para os produtos brasileiros, tentando derrubar as barreiras dos grandes mercados e procurando novos como opção. A América do Sul, nesse contexto, mostra-se como uma saída importante para o fluxo das exportações nacionais; por isso, a necessidade de mantê-la coesa e harmônica.

O universalismo, adotado em sua forma mais pragmática, orientou o governo a estabelecer relações diplomáticas e comerciais com diversas regiões no mundo. As coalizões Sul-Sul fortaleceram o País como um grande *global player* no sistema internacional, dotando-o de um maior poder de barganha nos fóruns multilaterais. Do mesmo modo, o pragmatismo orientou a formação de projetos que modifassem a realidade da América do Sul, dotando-a de maior competitividade e infraestrutura.

As tentativas de diminuir as assimetrias regionais foram a marca do governo Lula. O Brasil, em seu governo, financiou grandes obras e projetos de infraestrutura em vários países da região por meio do apoio financeiro do BNDES, o qual facilitou as regras de empréstimos para os países sul-americanos. No entanto, algumas dessas iniciativas esbarraram na instabilidade política dos governantes da região.

A retórica esquerdista e bolivariana de Hugo Chávez está ultrapassando a realidade factível de construção de uma América do Sul mais desenvolvida e menos desigual. Os apelos nacionalistas mostram-se incoerentes com a realidade econômica e política mundial, o que, a longo prazo, tende a reforçar as desigualdades entre os países. Além disso, a insegurança jurídica gerada por inúmeros atos nacionalistas está inviabilizando a entrada de investimentos estrangeiros, o que deveria ser um

sinal de alerta para o governo brasileiro ao emprestar dinheiro ou ao firmar tratados com esses governos.

A diplomacia da generosidade do governo Lula vem sendo criticada pela opinião pública nacional e por vários estudiosos. O fato de a América do Sul ser importante para o Brasil não deveria ser justificativa para a falta de realismo nas relações internacionais da região. O interesse nacional deve ser colocado como metasíntese do governo, que, quando infringida, corroboraria atuações mais energéticas.

Ao abrir precedentes, os outros governos veem que o Brasil tende a ficar inerte quando sofre pressão de algum tipo. Isso foi o que ocorreu quando a Bolívia nacionalizou a sede da Petrobras em seu país, seguido pela exigência paraguaia de revisão do tratado de Itaipu e pelas sucessivas medidas unilaterais da Argentina contra a entrada dos produtos brasileiros em seu território. O princípio da reciprocidade nas relações internacionais também deve ser aplicado na América do Sul, para que o Brasil possa se tornar um *paymaster* da integração regional.

O MERCOSUL e a Unasul sofrem de carência institucional em razão da falta de interesse, principalmente do Brasil, em criar uma entidade supranacional nos moldes da União Europeia. A autonomia nas relações internacionais – uma das diretrizes da política externa brasileira – fortalece essa tendência, pois o Brasil não quer se vincular a um ente supranacional e ver sua liberdade restringida no sistema internacional. Assim, por mais obstáculos que existam, a integração regional começa a aparecer mais consolidada nas relações regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, Hildebrando e Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. *Manual de direito internacional público*. Saraiva. São Paulo, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. Editora LGE. Brasília, 2006.
- ALMEIDA, Wilson de Jesus Beserra – “*Integração Assimétrica – Efeitos do processo de integração do Mercosul nas áreas periféricas do Brasil e da Argentina (1985-2000)*”. Tese de Doutorado.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações regionais e extra-regionais*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2008
- BASSO, Maristela. *Mercosul – Mercosur*. Editora Atlas. São Paulo, 2007.
- BARBOSA, Rubens. *Mercosul e a Integração Regional*. Ed. Imprensa Oficial, 2010.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do Direito Comunitário*. Bruxelas: Comissão Européia, 2000.
- BREGALDA, Gustavo. *Direito internacional público direito internacional privado*. Editora Atlas. São Paulo, 2007.
- BROWLIE, Ian. *Princípios do direito internacional público*. Calouste Gulbekian. Lisboa, 1997.
- CAMPOS, João Mota. *Manual de Direito Comunitário*. Juruá. Curitiba, 2006.
- CARDIM, Carlos Henrique; FILHO, Clodoaldo Huguney. *Grupo de reflexões prospectivas sobre MERCOSUL*. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2003.
- CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Econômica Européia e seu ordenamento jurídico*. LTr. São Paulo, 1994.
- CARNEIRO, Cyinthia Moraes. *O direito de integração regional*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2007.
- CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Editora UNB. 2^a ed. e Inserção Internacional, formação dos conceitos brasileiros. Editora Saraiva. 1^a ed.
-
- _____ *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. Ed. Saraiva. 2008.

- COUTO, Leandro. *O horizonte regional do Brasil*. Editora Juruá. 2009.
- CRETELLA NETO, José. *Coletânea de Tratados e normas internacionais*. Forense. Rio de Janeiro, 2006.
- LESSA, Antônio Carlos Lessa; ALTEMANI, Henrique. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. Volume 1. Editora Saraiva.
- PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Editora Jorge Zahar.
- RAMOS, Leonardo; MARQUES Sylvia; JESUS, Diego. *A União Européia e os estudos de integração regional*. Ed. Del Rey. 1ª ed.
- MERCOSUL. Legislação e textos básicos. Ed. Brasília: Senado Federal, 2000.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *América do Sul*. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2007.
- RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. Ed. São Paulo.
- REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. Editora Saraiva, 2007.
- SCHNEIDER, Fábio B. *Acesso à jurisdição no Mercosul e cooperação judiciária: entraves e perspectivas*. Porto Alegre: Síntese, 2000.
- SILVA, Hebe T. R. P. de. *O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- TRINDADE, Otávio A. D. Cançado. *O Mercosul no direito brasileiro – incorporação das normas e segurança jurídica*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 2007.
- VAZ, Alcides Costa. *Construção do Mercosul*. Instituto brasileiro de relações internacionais. Brasília, 2002.
- VENTURA, Deisy. *Direito Comunitário no Mercosul*. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 1997.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil- De Vargas a Lula*. Ed. Fundação Perseu Abramo.
- Artigos e Monografias:**
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer. “*O desenvolvimento da América latina na perspectiva da Cepal dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção?*”.

- ARRAES, Virgílio Caixeta. “*The Brazilian Business World: The difficult adaptations to globalization*”. Revista Brasileira de Política Internacional. 2001, 53, vol; 2.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. “*O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior*”.
- BERNAL-MEZA, Raúl. “*A política exterior do Brasil: 1990-2002*”, Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45, nº1, 2002.
- CERVO, Amado Luiz. “*Relações Internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso*”. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45, nº. 1, 2002. _____ *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*”, Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 43, vol.2.
- CHRISTENSEN, Stenn Fryba. “*The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?*”, Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 50, 2007.
- COUTINHO, Marcelo. “*Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea*”. Revista Sociologia Política, 2006.
- COSTA, Darc. “*América do Sul: Um novo espaço em construção*”.
- CORREIA, Alves. “*O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*”, Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 51, nº.1, 2008.
- FERRER, Aldo. “*El éxito del Mercosur posible*”, Texto apresentado na IV Semana de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília. Abril/2006.
- GODOI, Lauren Lusieux Medeiros. “*Rompendo a rivalidade: aproximação das políticas nucleares de Brasil e Argentina*”. Monografia de especialização em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. 2010.
- JAGUARIBE, Hélio. “*Mercosul e a Nova Ordem Mundial*”, CEBRI, Dossiê, vol. 1, Ano 1, 2002.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. “*A política externa do governo FHC: continuidade e renovação*”. Revista Brasileira de Relações Internacionais, Ano 42, 1998.
- LESSA, Antônio Carlos “*O pretérito mais que perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000)*”.

- MELLO, Flávia de campos. “*Política Externa Brasileira e os Blocos Regionais*”, São Paulo em Perspectiva, 2002.
- PEÑA, Félix. “*Los quince años del Mercosur: algunas questiones que surgen*”.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Revista Cena Internacional. “*Brasil e Argentina: política externa para América Latina em tempos recentes*”, Ano 7, nº 2,2005.
- de la experiencia acumulada*”, Fevereiro/2006.
- SPEKTOR, Matias. “*Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*”. Revista Brasileira de Política Internacional, 2001. Nº. 53, vol.1.
- SILVA, Álvaro César Souza da. “*Uma abordagem neo-institucionalista sobre a atuação do Tratado de Cooperação Amazônica na Amazônia continental*”. Monografia de especialização em relações internacionais pela Universidade de Brasília, 2008.
- SOUTO MAIOR, Luiz A. P.. “*Dois anos de presença soberana: uma reflexão sobre o governo Lula*”, Revista Cena Internacional, Ano 6, nº 2, Dezembro/2008.
- VILLAFAÑE, Luís Cláudio. “*A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*”. G. Santos. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 48, vol.2, 2005.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “*A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*”. Contexto Internacional. 2007. Vol.29, nº.2.
- VIGEVANI, Tullo; FAVORON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. “*O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites*”. Revista brasileira de política internacional. 2008, vol. 1.
- CEBRI, “*O Brasil na América do Sul*”- Força-Tarefa, Relatório Final .
- IPEA. Texto para discussão nº. 1477. *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e política de integração no Mercosul*”.