

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

TALITA MARTINELLI

**Política externa brasileira e América do Sul: uma escolha estratégica
(2003-2010)**

MARINGÁ

2018

TALITA MARTINELLI

**Política externa brasileira e América do Sul: uma escolha estratégica
(2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Meire Mathias

MARINGÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

M385p Martinelli, Talita
Política externa brasileira e América do Sul: uma
escolha estratégica (2003-2010) / Talita Martinelli.
-- Maringá, 2018.
174 f. : il. color., figs.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Meire Mathias.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,
Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais, 2018.

1. Política Externa brasileira - 2003-2010. 2.
América do Sul. 3. Processos de integração. 4.
Hegemonia. 5. Gramsci, Antonio, (1891-1937). I.
Mathias, Meire, orient. II. Universidade Estadual de
Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes.
Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 21.ed. 327.81

Mariza Nogami - CRB 9/1569

TALITA MARTINELLI

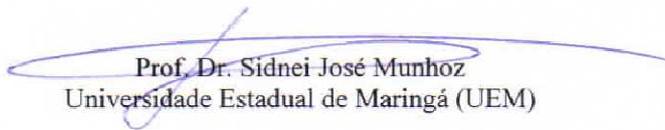
Política externa brasileira e América do Sul: uma escolha estratégica (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

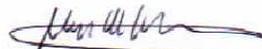
COMISSÃO JULGADORA



Prof.ª Meire Mathias
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Sidnei José Munhoz
Universidade Estadual de Maringá (UEM)



Prof. Dr. Márcio Roberto Voigt
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Aprovada em: 05 de abril de 2018

Local de defesa: Bloco H-35, sala 007 *campus* da Universidade Estadual de Maringá

Dedico este trabalho ao meu avô Erciso Martinelli (in memoriam) por ter me ensinado com amor diário a importância do trabalho honesto e deixado o legado da dedicação em tudo que fazemos. No início deste projeto, se tornou uma estrela para continuar iluminando meus caminhos.

AGRADECIMENTOS

Um grande projeto não se concretiza sozinho, são muitas as pessoas que estiveram comigo nesse e em outros projetos importantes e desafiadores pra mim.

Agradeço aos meus pais Rose e Luis Carlos, meus avós maternos Erciso (*in memoriam*) e Lourdes, aos meus padrinhos Ozéria e Acrísio e demais familiares por terem desde muito cedo me incentivado a estudar, a buscar pelo conhecimento, a ter disciplina e persistência para alcançar dos pequenos aos grandes objetivos. Agradeço pelos esforços que fizeram para me proporcionarem condições econômicas e psicológicas para que eu tivesse condições de construir um capital cultural e poder me dedicar exclusivamente aos estudos. Agradeço imensamente ao amor, ao apoio, paciência, compreensão que tiveram comigo por toda a vida, especialmente durante o mestrado, pelos vários momentos em que tive que me ausentar do convívio familiar para poder realizar esta pesquisa da melhor forma possível. Sou grata também pelas correções, broncas e conselhos que me deram, foram essenciais para o meu amadurecimento e minhas escolhas.

Agradeço à professora, orientadora, conselheira e amiga Meire Mathias pela diferença que faz em minha vida ao longo destes sete anos. São sete anos que trabalhamos juntas, pesquisamos juntas, crescemos juntas e alimentamos meu amor pela diplomacia juntas. Sua competência, seriedade, conhecimentos, habilidades, intuições e paciência foram essenciais na condução e finalização desta pesquisa. Agradeço muitíssimo pela confiança que deposita em mim desde o início da graduação, podendo eu ter o privilégio de aprender e me desenvolver intelectualmente a partir do nosso convívio de diversas formas e nossas trocas. Sou grata pelo “novo mundo” que me apresentou e me ajuda a conhecer, pelos momentos que pensei em desistir ou duvidei da minha capacidade e encontrei seu apoio, compreensão e fui contagiada pela sua força. Serei eternamente grata por ter me apresentado os estudos de Política Externa e Relações Internacionais, os quais se tornaram minha paixão e movem minha vida diariamente. Sem dúvida, este foi um encontro arquitetado pelo Universo.

Eu não chegaria tão bem ao fim dessa pesquisa se não houvesse a presença em minha vida do amigo Anderson Sabino, que me ensina diariamente a importância de colocar leveza em tudo que fazemos, por mais difícil e assustador que sejam nossos dias e objetivos. Sou grata pela nossa amizade, nosso companheirismo, nossas ajudas nos estudos, nossas trocas de conhecimentos, vivências e dores e também pelos nossos dias tranquilos que passamos em meio às pressões. Nos últimos anos vivemos a mesma experiência do mestrado juntos, com o mesmo círculo de pessoas e estudos, mas, nossa sintonia e parceria transbordaram estes

espaços e criamos laços que levaremos para a vida. Obrigada pela sua permanência em minha vida.

Sou grata por dividir esta experiência do mestrado e principalmente da pesquisa com os companheiros de jornada e integrantes do Grupo de Pesquisa Política, Estado e América Latina (GPPEAL). Nossas trocas, nossos estudos e admirações foram fundamentais para fortalecer os objetivos e métodos desta pesquisa, e especialmente me ajudar a perceber que seria possível realizá-la. Assim, como agradeço à turma do mestrado por termos dividido nossos saberes e angústias por vários meses.

Agradeço a todos os professores do Departamento de Ciências Sociais (DCS) e Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PGC) que tive o prazer de conhecer e aprender com eles durante o curso de graduação e mestrado, todos de alguma forma contribuíram para meus aprendizados, minha formação profissional e para que fosse possível a concretização desta pesquisa com êxito. Tenho muito a agradecer à Denise e ao Júnior pela disponibilidade e disposição em sempre ajudar e solucionar nossos problemas da melhor forma possível.

Tenho gratidão aos professores Sidnei Munhoz e Walter Praxedes por terem aceitado prontamente o convite para participar da banca de qualificação durante o desenvolvimento desta pesquisa. Seus conhecimentos, suas leituras minuciosas e contribuições foram imprescindíveis para a revisão da pesquisa e condução do capítulo final, assim como sua conclusão. Sou grata ao professor Márcio Voigt que juntamente ao professor Sidnei Munhoz avaliou detalhadamente o meu texto final na banca de defesa, despertando em mim questões importantes no campo das Relações Internacionais, me questionando e dando a oportunidade de expor mais sobre minha pesquisa.

Agradeço às pessoas que iniciaram a caminhada comigo, mas durante o percurso mudaram o trajeto ou fizeram outras escolhas, assim como àqueles que por algum momento duvidaram da minha capacidade e não acreditaram que fosse possível a realização deste meu sonho. Estes me ensinaram o significado de resiliência e força.

Agradeço à CAPES por ter me concedido a bolsa e ter me proporcionado condições de me dedicar exclusivamente para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa.

Embora tenha amor e crença na ciência, em nenhum momento durante a caminhada minha fé foi abalada, portanto, agradeço à Deus, ao Universo e aos meus anjos protetores por colocar tais pessoas em minha vida, pelos momentos e oportunidades que tive para enriquecer como pessoa, profissional e pesquisadora, por me fortalecer diante das doenças e problemas que tive nos últimos anos, por fim, sou grata pela proteção e livramento de todos os maus.

“É indispensável que, antes de meio século, quatro ou cinco, pelo menos, das maiores nações da América Latina, por nobre emulação, cheguem, como a nossa grande e querida irmã do norte, a competir em recursos com os mais poderosos Estados do mundo.”

(Discurso do Barão do Rio Branco no III Congresso Científico Latino-Americano, 1905)

“Informando-se bem sobre os temas fundamentais de nossa política externa, você poderá compreendê-la, defendê-la e enfrentar com argumentos lúcidos os círculos reacionários que a atacam”

(San Tiago Dantas, Política Externa Independente, 1962)

“A política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional.”

(Samuel Pinheiro Guimarães, Quinhentos anos de periferia, 2001)

RESUMO

Esta pesquisa tem por objeto a política externa brasileira do período de 2003 a 2010, com o objetivo principal de compreender os motivos pelos quais as diretrizes da política externa brasileira do governo Lula optou em priorizar a América do Sul e aprofundar a Cooperação Sul-Sul. Tal interesse se justificou na medida em que estas escolhas influenciaram significativamente a condução da política internacional brasileira do período em sua atuação nas esferas regional e mundial, principalmente em torno da elaboração das estratégias de inserção utilizadas. Portanto, nos atentamos para o significado da região sul-americana na formulação da política externa brasileira, assim como a importância da inserção regional do Brasil na América do Sul a partir dos processos de integração Mercosul e Unasul, além disso, acompanhamos ações concretas do governo Lula no espaço regional em áreas diversas. Para tanto, evidenciamos os avanços que ocorreram no período em torno das relações entre os países da América do Sul, bem como a concretização de uma instituição na área da defesa do espaço sul-americano. Nesse estudo, lançamos mão do aporte teórico metodológico no campo das Relações Internacionais e da Ciência Política, mais especificamente o pensamento do teórico Antônio Gramsci com o conceito de hegemonia para compreender a posição do Brasil no sistema internacional a partir da região e as relações centro-periferia.

Palavras-chave: Política Externa brasileira; América do Sul; Processos de integração; Hegemonia, Gramsci.

ABSTRACT

This research aims at Brazilian foreign policy from 2003 to 2010, with the main objective of understanding the reasons why the Brazilian foreign policy guidelines of the Lula government chose to prioritize South America and deepen South-South cooperation. This interest was justified insofar as these choices significantly influenced the conduct of Brazilian international politics during the period in which it worked in the regional and global spheres, mainly in the elaboration of the insertion strategies used. Therefore, we look at the meaning of the South American region in the formulation of Brazilian foreign policy, as well as the importance of the regional integration of Brazil in South America from the integration processes of Mercosur and Unasur, in addition, we follow concrete actions of the government Lula in the regional space in diverse areas. To do so, we highlight the advances that occurred in the period around the relations between the countries of South America, as well as the implementation of an institution in the area of defense of South American space. In this study, we have used the theoretical methodological contribution in the field of International Relations and Political Science, more specifically the thought of the theorist Antônio Gramsci with the concept of hegemony to understand the position of Brazil in the international system from the region and as center-periphery relations.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South America; Integration processes; Hegemony; Gramsci.

RESUMEN

Esta investigación tiene por objeto la política exterior brasileña del período de 2003 a 2010, con el objetivo principal de comprender los motivos por los cuales las directrices de la política exterior brasileña del gobierno Lula optó en priorizar América del Sur y profundizar la Cooperación Sur-Sur. Este interés se justificó en la medida en que estas elecciones influenciaron significativamente la conducción de la política internacional brasileña del período en su actuación en las esferas regional y mundial, principalmente en torno a la elaboración de las estrategias de inserción utilizadas. Por lo tanto, nos atentamos al significado de la región sudamericana en la formulación de la política exterior brasileña, así como la importancia de la inserción regional de Brasil en América del Sur a partir de los procesos de integración Mercosur y Unasur, además, acompañamos acciones concretas del gobierno Lula en el espacio regional en áreas diversas. Para ello, evidenciamos los avances que ocurrieron en el período en torno a las relaciones entre los países de América del Sur, así como la concreción de una institución en el área de la defensa del espacio sudamericano. En este estudio, echamos mano del aporte teórico metodológico en el campo de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política, más específicamente el pensamiento del teórico Antônio Gramsci con el concepto de hegemonía para comprender la posición de Brasil en el sistema internacional a partir de la región y las relaciones centro- periferia.

Palabras clave: Política Exterior brasileña; América del Sur; Procesos de integración; Hegemonía; Gramsci.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa político da América do Sul.....	22
Figura 2 – Organograma institucional do Mercosul.....	106
Figura 3 – Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul e Latina no período de 1977 – 2009	139

LISTA DE SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ANSA – Associação das Nações do Sudeste Asiático
API – Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ASA – Cúpula África-América do Sul
ASPA – Cúpula América do Sul-Países Árabes
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC – Cúpula América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN – Comunidade Andina de Nações
CARICOM – Comunidade Caribenha
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CCG – Conselho de Cooperação do Golfo
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CEDEAQ – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC – Conselho Mercado Comum
COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
END – Estratégia Nacional de Defesa
ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão
LEA – Liga dos Estados Árabes
G3 – Brasil, Índia e África do Sul
G4 – Alemanha, Brasil, Índia e Japão

G 20 – Grupo formado pelos 19 países mais desenvolvidos e a União Europeia

GMC – Grupo Mercado Comum

GRULAC – Grupo Latino-Americano e do Caribe

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti

Mercosul – Mercado Comum do Sul

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PABA - Plano de Ação de Buenos Aires

PEI – Política Externa Independente

PIB – Produto Interno Bruto

TEC – Tarifa Externa Comum

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TMD – Teoria Marxista da Dependência

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. O lugar da política externa brasileira: fundamentos teóricos e escolha estratégica ...	20
1.1 O lugar da América do Sul nos fundamentos da política externa brasileira.....	21
1.2 A política externa e seus elementos constitutivos.....	33
1.3 O pensamento gramsciano como chave analítica para pensar o sistema internacional.....	42
2. O Sul como Norte: perspectiva de equilíbrio do sistema internacional	68
2.1 Regionalismo e integração regional: um contraponto necessário	69
2.2 A valorização do Sul a partir de uma estratégia: o conceito de Cooperação Sul-Sul.....	86
2.3 Processos de integração na América do Sul: Mercosul e Unasul.....	101
3. As práticas da política internacional brasileira: avanços, contradições e ambigüidades.....	119
3.1 Subimperialismo na América do Sul: as facetas da atuação brasileira.....	120
3.2 A transnacionalização das empresas brasileiras no espaço regional.....	133
3.3 O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.....	149
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS.....	164

INTRODUÇÃO

Ao pensar de forma livre, o globo terrestre apresenta-se dividido em porções terrestres e oceanos. Neste espaço, o Brasil se localiza em uma região denominada América do Sul, faz fronteira com diversas unidades políticas, as quais denominamos como Estados nos estudos de Relações Internacionais; estes Estados se projetam tanto no cenário regional, quanto mundial através de sua política externa e estabelecem relações entre si. Ter em vista essas formulações nos instiga estudar as dinâmicas e complexas relações existentes na região, entre os Estados, em política externa e no sistema internacional.

Portanto, com este estudo objetivamos apurar e compreender o lugar que a região sul-americana ocupou prioritariamente na formulação e atuação da política externa do governo Lula, todavia, levando em conta a elaboração e princípios da política externa brasileira no geral e também o resgate histórico da presença e peso da América do Sul nos caminhos percorridos pelo Brasil. Destarte, nos atentamos para a importância da inserção regional do país na América do Sul, assim como, a possibilidade de maior projeção do Brasil e dos países vizinhos no sistema internacional a partir de uma região integrada.

A análise política e econômica do sistema internacional, assim como a percepção da região de forma estratégica neste cenário requer que trabalhemos com a indissociação entre a política e a economia e o interno e o externo. Portanto, propusemos pensar a interface externa do Estado brasileiro no governo Lula em relação ao sistema internacional e principalmente na região sul-americana.

O destaque deste estudo esteve em compreender não somente a valorização da América do Sul na Agenda externa brasileira, mas, sobretudo conferir em que medida esse primeiro aspecto está associado à importância de se garantir a região integrada por meio de processos de integração como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-americanas (Unasul).

Concomitantemente, esperou-se adensar o nosso conhecimento sobre a formulação da política externa brasileira contemporânea, especialmente quanto à sua dimensão estratégica. Deste modo, o objetivo específico da pesquisa refere-se a acompanhar como ocorreu a construção das diretrizes voltadas para a América do Sul e também a atuação do Brasil nos processos de integração regional durante o período em tela.

Como referencial teórico metodológico, adotamos o pensamento do teórico marxista Antônio Gramsci, mais especificamente o conceito de hegemonia para pensar as relações entre os Estados no cenário internacional. Além disso, apresentamos a concepção de política

externa a partir das categorias fundantes do realismo expresso nos autores clássicos das Relações Internacionais.

Acompanhando as formulações de Meire Mathias a respeito da concepção do sistema internacional sob a dinâmica de relações centro e periferia, cabe esclarecer que a partir do século XIX, com a consolidação dos Estados nacionais no sistema internacional, bem como do capitalismo em suas fases concorrencial e monopolista, considera-se que as relações entre Estados acontecem de maneira dinamizada pela dicotomia entre aqueles que ocupam posição central, por acúmulo de poder e riqueza, e aqueles que ocupam posições que circundam o centro, portanto, periféricos.

Desta maneira, tal sistema é visto como permeado por disputas de poder, disputas hegemônicas e relações de forças. Ao analisar as diretrizes da política exterior do Brasil para o espaço sul-americano podemos pensar como a região integrada apresentaria um peso significativo na projeção internacional do país.

Este é um trabalho construído a partir de pesquisa bibliográfica e fontes documentais, uma vez que, se pautou em leituras a respeito do tema e análises de documentos oficiais. Procuramos discutir com base na área da Ciência Política, mais especificamente no campo das Relações Internacionais.

Em termos metodológicos, primeiramente, indica-se como nossa principal base de dados o *site* do Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, no qual realizamos um levantamento de documentos oficiais como Atas, notas, negociações e decisões referentes ao período de 2003 a 2010, mormente os que se voltam diretamente para a região sul-americana. Além de documentos, foi possível consultar notas referentes às diretrizes da política exterior do Brasil, assim como publicações a respeito de outros temas correlatos, ou melhor, quanto aos de integração regional Mercosul e Unasul.

Realizou-se um levantamento a respeito da formulação e fundação de ambos os processos de integração, os mecanismos utilizados e principalmente como o Brasil se projetou na América do Sul através desses projetos e de que forma ocorre a atuação do país nas negociações.

Em relação aos bancos de dados que remetem à integração regional, contamos com o *site* oficial do Mercosul que disponibiliza as Normativas e Documentos Oficiais para consulta, encontramos como exemplo: Textos Fundacionais; Tratados, Protocolos e Acordos; Decisões; Resoluções; Recomendações e Boletins Oficiais, além disso, foi possível consultar a respeito da Estrutura Institucional do Bloco, o calendário de Reuniões, os Comunicados Conjuntos, as Declarações e Decisões Presidenciais e o Arquivo de notícias. Ainda em relação

ao Mercosul, há a página brasileira do Mercosul, na qual foi possível encontrar algumas informações a respeito do Bloco e principalmente em relação a Presidência Pro Tempore brasileira.

Ao se tratar da Unasul, nos deparamos com o *site* oficial que nos forneceu os Documentos Normativos do Bloco, a Agenda e as notícias de forma cronológica. Ao realizar a análise dos documentos encontrados nestes *sites* foi possível delinear os trajetos percorridos pelo Brasil nas negociações e a forma como se desencadeou o papel de destaque do país na esfera regional.

Além dos bancos de dados online já citados, foi realizada a leitura analítica de dissertações e teses que abordam o tema estudado nesta pesquisa. Durante o levantamento nos Programas de pós-graduação de Relações Internacionais, Ciências Sociais e Ciência Política de Universidades Estaduais e Federais brasileiras, encontrou-se 26 estudos entre dissertações e teses que perpassam a presente pesquisa, no entanto, após uma seleção levando em conta nossos principais objetivos e referencial teórico metodológico selecionamos 7 estudos para analisar integralmente e utilizar como base para a elaboração desta pesquisa e escrita da dissertação.

Também como material de análise levantou-se 16 resenhas elaboradas pelo Ministério das Relações Exteriores no período de 2003 a 2010. Estas resenhas foram publicadas semestralmente e oferecem materiais referentes a toda atuação diplomática do governo, como: discursos; Acordos; entrevistas; notas; informativo de viagens; Atas a respeito de Cerimônias, Reuniões, Sessões, entre outros. Após analisar previamente todas as Resenhas, selecionamos os itens que apresentam ligações diretas com as temáticas abordadas nesta pesquisa para realizar a leitura e análise completa.

Além disso, nos detemos à materiais produzidos pelos três principais formuladores da política externa brasileira durante o governo Lula, sendo: o diplomata Celso Amorim que assumiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores; o diplomata e então secretário-geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães e o professor militante Marco Aurélio Garcia que foi o Assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Durante o levantamento de materiais, encontramos diversas entrevistas deles que foram utilizadas no texto final, e considerando a experiência e presença na condução da política externa do período estudado, planejamos desde o início da pesquisa realizar uma entrevista com o professor e ex Assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais Marco Aurélio Garcia após a qualificação para utilização do material no capítulo final, no entanto, lamentavelmente fomos

surpreendidos recentemente pela morte deste importante membro do estafe do governo Lula atuante junto ao quadro diplomático. Lamentamos a sua partida.

Durante a escrita da dissertação, foram incorporadas as análises dos discursos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que trata sobre a política externa brasileira; sobre a Agenda externa; ações diplomáticas e integração regional. Uma vez que, durante a realização de um PIBIC no período entre 2012 e 2013 analisei todos os discursos do Presidente Lula, com ênfase analítica na formulação das diretrizes da política externa brasileira no período referente aos dois mandatos, sendo a presente pesquisa um aprofundamento de tal projeto de iniciação científica. Desta forma, fica evidente o profundo interesse por este campo e objeto de estudo.

A escolha metodológica desta pesquisa traduz a tentativa de estabelecer diálogos entre os estudos produzidos pelos teóricos clássicos das Relações Internacionais, os pesquisadores contemporâneos de política internacional e política externa e também entre os pesquisadores de política externa brasileira e os componentes do quadro diplomático do período estudado que formularam materiais sobre essas temáticas.

Para tanto, metodologicamente distribuimos os capítulos tendo em mente uma linha de compreensão da política externa e da diplomacia brasileira juntamente com nosso objeto específico, a América do Sul em condição de uma região integrada. Desta forma, inicialmente abordamos formulações teóricas a respeito de política externa, considerando o caráter estratégico e apresentamos nosso objeto sob luzes do pensamento gramsciano, mais especificamente o conceito de hegemonia; adiante, nos propusemos a mostrar as potencialidades da parte Sul do hemisfério, partindo de uma perspectiva de busca de equilíbrio no sistema internacional, abordamos discussões sobre integração, assim como a respeito do Mercosul e Unasul enquanto processos de integração na região sul-americana. Para finalizar, reportamos ações concretas do Brasil no espaço regional a partir das diretrizes da política externa brasileira determinadas. Portanto, objetivamos ao longo do estudo apresentar conexões entre a teoria e a prática no campo diplomático.

Desta forma, a dissertação está dividida em três capítulos. No capítulo I, intitulado “O lugar da política externa brasileira: fundamentos teóricos e escolha estratégica” foi apresentada a região sul-americana de forma estratégica e todo seu potencial, além disso, o papel de destaque que o Brasil assume neste cenário. Após isso, nos atentamos para os aspectos gerais da formulação da política externa brasileira após o governo Getúlio Vargas até o final da gestão Lula, com ênfase para o lugar que a América do Sul apresentou no decorrer da formulação de nossa política externa, levando em conta questões de diplomacia, projeções

dos Estados e relações centro-periferia. Para finalizar este capítulo abordamos o pensamento de Gramsci para analisar as relações internacionais, considerando questões de poder, hegemonia, disputas hegemônicas e características dos Estados hegemônicos, além das formulações de teóricos clássicos das Relações Internacionais como Edward Carr; Raymond Aron e Hans Morgenthau que nos oferecem estudos sobre vários aspectos do sistema internacional e das relações internacionais, mas destacamos as contribuições a respeito das relações entre os Estados; o funcionamento do sistema internacional; os recursos de poder e as relações de poder.

No capítulo II, com o título “O Sul como norte: perspectiva de equilíbrio no sistema internacional”, continuamos com foco na formulação da política exterior do Brasil para a América do Sul. Para tanto, foi abordada a maneira como o Brasil contribuiu para a consolidação dos dois processos de integração trabalhados neste estudo: Mercosul e Unasul, assim como as características e processo de formação destes projetos; também se explorou as prioridades presentes em nossa Agenda voltadas para esta temática e desejo de integração e fortalecimento regional. Todavia, para melhor compreensão dos processos de integração, iniciamos o capítulo com o debate em torno das formulações sobre regionalismo e o debate sobre integração regional, pois, avaliamos como um contraponto necessário. Ademais, abordamos as formulações sobre o conceito da estratégia denominada “Cooperação Sul-Sul” que foi muito evidenciada no governo Lula, trabalhamos a formulação desta estratégia, seus princípios e os objetivos desejados, a partir disso, foi analisada a relevância do objeto deste estudo, que consiste a América do Sul, no âmbito de tal estratégia.

Por fim, no capítulo III, com o título “As práticas da política internacional brasileira: avanços, contradições e ambigüidades” foi dada ênfase para as características da atuação da política externa brasileira do Governo Lula, procuramos evidenciar os projetos e resultados desta política exterior. Foram acompanhadas ações concretas e projetos do governo brasileiro para o aprofundamento da integração regional, além disso, medidas efetivas que nos mostrassem a centralidade da América do Sul nas diretrizes da política externa deste período, para tanto, foram abordadas questões como práticas subimperialistas brasileiras na América do Sul; a internacionalização das empresas brasileiras; o papel do Brasil no Conselho de Defesa Sul-Americano; os impactos da IIRSA no espaço regional; a reformulação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), entre outras temáticas que perpassam por estes objetivos.

Ao finalizar o desenvolvimento desta pesquisa e elaboração do texto, esperamos ter oferecido respostas para a questão: “Por que as diretrizes da política externa brasileira do governo Lula optou em priorizar a América do Sul e aprofundar a Cooperação Sul-Sul?”

1. O LUGAR DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ESCOLHA ESTRATÉGICA

Como bem pontuou o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, a América do Sul¹ é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira, portanto, esta pesquisa pretende compreender as diretrizes da política externa brasileira voltadas para a integração e fortalecimento da região sul-americana no período de 2003 a 2010, período que compreende a gestão do governo Lula, com ênfase nos dois principais processos de integração: Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A análise política e econômica do sistema internacional, assim como a percepção da região de forma estratégica neste cenário requer que trabalhem com a indissociação entre a política e a economia e o interno e o externo. Portanto, propusemos pensar a interface externa do Estado brasileiro no governo Lula em relação ao sistema internacional e principalmente na região sul-americana.

Desta maneira, o presente capítulo está dividido em três partes: 1.1 O lugar da América do Sul nos fundamentos da política externa brasileira; 1.2 A política externa e seus elementos constitutivos e 1.3 O pensamento gramsciano como chave analítica para pensar o sistema internacional.

Na parte 1.1 será abordada a América do Sul enquanto região estratégica para o Brasil. Evidenciaremos as características e recursos de poder que o espaço sul-americano apresenta, assim como o papel de destaque que o Brasil apresenta neste cenário. Considerando o objetivo do estudo de analisar as diretrizes da política externa brasileira voltadas para a questão da integração sul-americana, buscaremos apresentar e analisar o desenvolvimento da posição que a dada região ocupou na formulação da política exterior. Nos deteremos sobre América do Sul como conceito e realidade histórica.

Na parte 1.2 será apresentada a importância que a política externa e a diplomacia possuem para todos os Estados, levando em conta a ligação existente entre o âmbito interno e o externo. A discussão será em torno da garantia dos interesses nacionais, analisando o nosso objeto que trata da atuação da política externa brasileira no governo Lula.

¹ Região formada por 12 países, sendo eles: Argentina; Brasil; Bolívia; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; Paraguai; Peru; Suriname; Uruguai e Venezuela, além disso, encontra-se também 3 territórios ultramarinos: Ilhas Malvinas; Ilhas Geórgia do Sul e Guiana Francesa.

Por fim, a parte 1.3 apresentará uma discussão de cunho teórico, com utilização de conceitos e formulações de clássicos da área das Relações Internacionais² como Edward Carr, Hans Morgenthau e Raymond Aron. Além disso, utilizaremos o pensamento gramsciano, mais especificamente o conceito de “hegemonia” e “revolução passiva”, para compreender o cenário internacional e as relações de forças existentes entre os Estados. Neste último bloco, será abordado o funcionamento do sistema internacional, partindo da concepção de um sistema permeado por disputas de poder, no qual cada Estado desempenha uma capacidade de poder de acordo com seus recursos nacionais, diante disso, nos atentaremos para as características que os Estados considerados hegemônicos apresentam e as suas relações com os Estados periféricos. A partir desta problemática, olharemos o lugar do Brasil dentro desse cenário de acordo com sua localização regional.

1.1 O lugar da América do Sul nos fundamentos da política externa brasileira

A América do Sul apresenta grande extensão territorial e populacional, preenche uma área de aproximadamente 17.819.000 km², abrangendo 12% da superfície terrestre e 6% da população mundial (SHENONI, 2015). Contudo, trata-se de uma região rica em recursos naturais, apresentando grandes quantidades, diversidade e qualidades.

Assim, encontra-se na região sul-americana um potencial de complementaridades nem sempre explorado, pois apesar dos avanços, a região ainda tem questões produtivas e sociais para resolver: segue tendo a pior distribuição de recursos do mundo, uma crescente heterogeneidade produtiva, baixo nível de investimento e reserva, segmentação trabalhista e da proteção social, discriminação racial, étnica e de gênero e vulnerabilidade às mudanças climáticas, entre outros problemas. Além disso, apresenta fortes assimetrias entre os países.

Na imagem a seguir consta o mapa político da América do Sul, para melhor localização:

² Durante o texto será utilizado o termo “Relações Internacionais” para indicar a área do saber e disciplina que se ocupa do estudo das relações entre os Estados e outros aspectos a partir de elaborações, conceitos e correntes teóricas, enquanto o termo “relações internacionais” será usado para se referir à dinâmica de relações interestatais.

Figura 1 – Mapa político da América do Sul



Fonte: <https://pt.mapsofworld.com/south-america/>. Acesso em: 03 abril de 2017

Neste cenário, o Brasil se destaca com seu potencial, pois possui grande extensão de terra, ocupando quase metade do mapa da América do Sul, faz fronteira com quase todos os países da região exceto Chile e Equador, possui forte matriz energética, conta com uma grande área de litoral no Atlântico e uma densa população. Na primeira década do século XXI o crescimento de seu mercado permitiu-lhe um desenvolvimento interno, estando hoje entre as dez maiores economias do mundo; no campo regional, aumentou suas exportações e diminuiu consideravelmente suas importações.³

³ Para maior aprofundamento consultar o livro “A nova política externa”. (organização Kjeld Jakobsen) – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

Luiz Alberto Moniz Bandeira em um dos seus trabalhos aborda a importância estratégica que a região sul-americana apresenta para a política externa de nosso país, além do papel de destaque que o Brasil ocupa nessa conjuntura. Na passagem a seguir, vemos que o autor aponta a capacidade de poder e força que a América do Sul poderia ter no cenário internacional, principalmente na condição de uma região integrada em vários níveis, não apenas econômico e comercial, como a proposta original do Mercosul.

O Brasil constituiu, por si só, um enorme espaço econômico, não obstante a assimetria existente entre os 26 Estados que o compõem. Adquire um peso internacional maior. Maior, porém, seria o peso da América do Sul integrada. Composta por doze Estados, dentro de um espaço contíguo, possuía, em 2007, uma população total de 360 milhões de habitantes, cerca de 67% de toda a América Latina e o equivalente a 6% da população mundial (6.706.993.152 - 2008 est.), com integração lingüística, pois imensa maioria falava português ou espanhol, e detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, além de imensas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura. E não apenas sua população era maior que a dos Estados Unidos (303.027.571, est. 2008). Seu território, cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados, era o dobro do território americano, com 9.631.418 quilômetros quadrados. Em tais circunstâncias, a União de Nações Sul-Americanas, uma vez politicamente unificada, com um PIB da ordem US\$ 3,5 trilhões (para o qual o Brasil concorria com US\$ 1,849 trilhão (est. 2007), pode representar extraordinária força econômica e política, como demonstrada em 2008 na crise desencadeada pela tentativa separatista de Santa Cruz de la Sierra e demais departamentos da Media Luna da Bolívia. Evidenciou-se assim sua capacidade de influenciar e obter importantes resultados no sistema internacional, em que prevalecerão os grandes blocos, constituídos pelos Estados Unidos, União Européia, Rússia, China e Índia (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 29).

No entanto, para que haja maior desenvolvimento dos países e melhorias na dinâmica regional, principalmente no que diz respeito à integração, os Estados se deparam com os desafios de diminuir as disparidades, realizar o potencial dos países em todos os aspectos e voltar-se com atenção para os problemas e as condições de desenvolvimento de seus países vizinhos.

De acordo com Pecequillo e Carmo (2015), o Brasil como país mais poderoso da América do Sul teria a desempenhar na região um papel de motor político – econômico – estratégico do processo; esse papel amadureceu no século XXI devido à recuperação e estabilidade econômica do país. Porém, a atuação na América do Sul é pressionada pelas vulnerabilidades internas ainda existentes e as polarizações do debate sobre as Relações Internacionais do país.

Diante disso, torna-se relevante buscar compreender o lugar que a região ocupa na política exterior do Brasil desde a elaboração de seus princípios gerais. Neste sentido, o diplomata Luís Cláudio Villafañe G. Santos produziu cuidadosamente em 2005 o trabalho “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro” com a intenção de realizar um resgate histórico-social da construção da identidade internacional do Brasil com ênfase no caráter sul-americano. Tal estudo partiu do período imperial até a consolidação da Unasul e se deteve às Atas de Reuniões, Relatórios, Acordos, Discursos e diversos documentos que auxiliam na compreensão desta trajetória, além do mais, considerou a ligação existente entre os fatos ocorridos no âmbito do Estado e as ocorrências de ordem internacional.

Segundo Moniz Bandeira (2008), o conceito de América do Sul como conceito geopolítico sempre pautou a política exterior do Brasil, sendo suas atenções concentradas na região do Rio da Prata, pois eram fronteiras comuns e habitadas. Ele prossegue a sustentação dessa prioridade:

O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que no curso do século XIX se absteve de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 12).

Assim como Moniz Bandeira (2008) Santos (2005) no trabalho já citado também valoriza o peso que a região sul-americana apresentou desde o início da elaboração e atuação da política externa brasileira, no entanto, ele deixa registrado que em nenhum momento o Brasil excluiu completamente o conceito das dimensões latino-americana, muito útil em diversos casos, principalmente quando se remete a valores culturais, sociais e lingüísticos.

É importante lembrar, no entanto, que ao afirmar a vertente sul-americana da identidade brasileira não se está excluído completamente as dimensões latino-americana e continental. A América Latina continuará a ser um conceito útil em diversos contextos – por exemplo, como grupo parlamentar no âmbito de organizações internacionais. Não há nenhum sentido prático em se pensar, por exemplo, na substituição do Grupo Latino-Americano e do Caribe (Grulac) por um grupo exclusivamente sul-americano. Nesse caso, essa troca far-se-ia em detrimento dos interesses concretos da atuação internacional do Brasil e dos países sul-americanos. Pode-se imaginar, no entanto, que a maior coordenação dos países da América do Sul sirva para melhor articular os interesses sul-americanos dentro do Grulac. Outras instâncias, como o Grupo do Rio, também poderão beneficiar-se de uma

ação combinada de seus membros sul-americanos, sem perder sua abrangência e sua especificidade (SANTOS, 2005, p.19).

O diplomata Samuel Pinheiro Guimarães (2010) no texto “Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades” propõe pensar as características da nossa região. Primeiramente, aponta que há extraordinárias assimetrias entre o Brasil e cada um dos Estados da América do Sul. “A América do Sul é um dos continentes mais díspares do mundo em termos de distribuição de renda e riqueza. A assimetria entre o Brasil e cada um dos seus vizinhos, em termos de desenvolvimento, é um ponto muito importante para a execução e formulação da política externa” (GUIMARÃES, 2010, p. 18).

O autor assinala duas características que ele avalia como interessantes: uma pouco reconhecida, que seria os grandes ressentimentos que existem entre os Estados da região, não chegam a existir conflitos, porém, situações de grande tensão política que complicam, naturalmente, a política regional. A outra característica importante da nossa região é o surgimento dos movimentos indígenas, essas populações têm uma relação religiosa e, ao mesmo tempo, são populações que foram oprimidas com violência e em geral, nós pouco conhecemos sobre suas histórias.

Com isso, percebemos a necessidade de compreender as características da região sul-americana e quais os aspectos que nos aproximam e outros que nos afastam de nossos vizinhos. Essa compreensão e sensibilidade com as diferentes realidades e elementos contribuiriam para elaboração de uma política externa voltada mais para o desenvolvimento nacional e regional e fortalecimento deste espaço. No excerto a seguir, o autor deixa evidente como o aumento das fragilidades internas influenciam diretamente nas disparidades externas:

Apesar do êxito temporário em controlar os processos inflacionários, a realidade é que as disparidades econômicas e sociais da América Latina se agravaram na década de 90, durante a imposição dos programas econômicos de ajuste estrutural com base na filosofia neoliberal, a qual inclui a redução (e a desarticulação) de Estados que, aliás, já eram fracos e tinham dificuldades em cumprir suas funções essenciais. A fragilidade interna das sociedades latino-americanas, em especial sul-americanas (pois as centro-americanas e caribenhas já eram fracas pela própria natureza e história), somente aumentou devido ao agravamento das disparidades enquanto que as vulnerabilidades externas se acentuaram (GUIMARÃES, 2002, p. 52).

Diante disso, e considerando o Brasil como o país que possui maior quantidade de recursos no âmbito da América do Sul, torna-se relevante aprofundar os estudos a respeito da política externa brasileira. Indo de encontro a isso, Meire Mathias (2010) na obra “Paradoxos

de uma política externa brasileira: por que o Mercosul?” realiza um breve resgate da formulação e fundamentos da política externa brasileira para aprofundar a compreensão da relação entre o Brasil e o Mercosul, que embora haja desejos e atuações para a integração, esse processo é marcado também por antagonismos.

Assim, para o presente estudo também se faz necessário reportar a recuperação dos principais desdobramentos da política externa brasileira, que influenciaram no movimento de integração com os países vizinhos em 1990 e na priorização da região nas diretrizes da política externa na gestão do governo Lula.

Mathias (2010) em seu trabalho inicia o resgate histórico social a partir da década de 1930, pois foi na Era Vargas que o Brasil se projetou internacionalmente e aprofundou relações com a Alemanha. Já durante o Regime Militar a política externa brasileira é conduzida a partir de bases da Doutrina de Segurança Nacional e se realinha politicamente e ideologicamente com os Estados Unidos, aprofundando a dependência econômica.

A partir da década de 60 do século XX com Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) foi inaugurada a Política Externa Independente (PEI)⁴ que tinha como princípio básico uma atuação independente frente à bipolaridade EUA-URSS e objetivava assim uma ampliação comercial no sistema internacional.

A pauta da PEI foi bastante abrangente e tinha como prioridade fortalecer a autonomia nacional, procurando o reforço das ações extra-hemisféricas. Assim, a quebra das relações preferenciais com os Estados Unidos representava a busca de um viés global para a política externa. Como subproduto, isso implica uma menor valorização do espaço americano como um todo, e não só da relação bilateral com os Estados Unidos. Ou seja, não há neste período a formulação de uma política de reforço da base regional na América Latina. Projetos como a OPA e a ALALC estão em uma escala menor de prioridade *vis-à-vis* com a mundialização externa. Embora o início do regime militar a partir do golpe em 31 de março de 1964 interrompa a trajetória da PEI, não houve mudanças nesta agenda regional até meados dos anos 1970 (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 15)

⁴ Estava à frente do Ministério das Relações Exteriores o advogado, jornalista e professor Francisco Clementino de San Tiago Dantas. A partir de 1950 houve fortalecimento do pensamento político diplomático e a política externa deixou de ser vista unicamente como assunto privativo da chancelaria tornando-se preocupação pública à medida que houve entendimento da relação entre desenvolvimento econômico de um país e a política exterior praticada por este. Então, a PEI teve início a partir da concepção de San Tiago Dantas de que uma melhor inserção do país seria a melhor maneira de alcançar autonomia para desenvolver o sistema produtivo brasileiro (GRAÇA, 2011).

Ligiéro (2011) elaborou a obra “A Autonomia na Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?” com a intenção de examinar a PEI e o Pragmatismo Responsável e em seguida compará-los. Para este estudo é relevante conhecermos a base de elaboração de ambos, no entanto, não se faz necessário compará-los especificamente. Na passagem a seguir observamos a característica de continuidade na política externa brasileira:

A política externa brasileira tem-se caracterizado pela continuidade, mas se tem modificado de maneira por vezes surpreendente. Essas duas afirmações parecem paradoxais, mas podem ser conciliadas com uma assertiva suplementar: as mudanças foram freqüentes, mas nunca abalaram a linha básica de conduta do Brasil em suas relações internacionais (LIGIÉRO, 2011, p. 9)

O autor discorre que desde o populismo, passando pelo período ditatorial e até aos civis que o sucederam um dos pilares da política externa brasileira consiste na aliança com os Estados Unidos da América. No entanto, dois momentos diferentes se destacaram: o da Política Externa Independente, mais tarde referida como PEI, nos governos de Jânio Quadros⁵ e João Goulart⁶ (1961-1964), e o do Pragmatismo Responsável no Governo do General Ernesto Geisel (1974-1979). Em ambos, foi adotada uma política externa mais autônoma com relação aos Estados Unidos da América.

De acordo com Ligiéro (2011), não há consenso na produção acadêmica em relação à relevância e mudanças ocorridas com a implementação da Política Externa Independente (PEI), porém, não há dúvidas de que ela representou um certo ponto de inflexão nesse campo. O autor apresenta resumidamente a definição e objetivos da PEI:

⁵ Ligiéro (2011, p. 77) baseado em uma mensagem do Presidente Jânio Quadros ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961, elencou os pontos principais da política externa desse período: 1- respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil no mundo livre; 2- ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista; 3- contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais que no plano regional quer no mundial; 4- expansão do comércio externo brasileiro; 5- apoio decidido ao anticolonialismo; 6- luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7- incremento das relações com a Europa em todos os planos; 8- reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às Nações da África e da Ásia; 9- estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10- fidelidade ao sistema interamericano; 11- continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana; 12- apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13- a mais íntima e completa colaboração com as Repúblicas irmãs da América Latina em todos os planos; 14- relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15- apoio decidido e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.

⁶ De acordo com Domingos (2011), o governo de João Goulart deu continuidade e aprofundamento na Política Externa Independente e buscou se colocar no cenário internacional como uma nação independente, com ênfase no desenvolvimento econômico-social do país. Era na PEI que ele vislumbrava a possibilidade de o Brasil estabelecer essa independência econômica e social, através de relações diplomáticas e comerciais com novos mercados consumidores.

O objetivo principal da PEI foi aumentar a participação brasileira nas questões internacionais e utilizar as relações com outros países como um instrumento real de desenvolvimento econômico. Para Jânio Quadros, o Brasil representava uma “nova força” preparada para trazer e sustentar, no jogo das pressões mundiais, o potencial econômico e humano que representava. [...] A PEI relacionou-se, pois, diretamente com o processo de desenvolvimento econômico e a mudança da estrutura social do país, promovendo uma identificação com essa temática de uma maneira antes desconhecida na história diplomática do país. Também constituiu o produto e o reflexo de um sistema político característico de um país capitalista dependente, com as contradições do tipo de capitalismo desenvolvido pelo Brasil (LIGIÉRO, 2011, p. 77-78).

Ainda analisando os acontecimentos da década de 1960, principalmente o início, Mathias (2017) enfatiza a realização de novas estratégias estabelecidas pelos países sul-americanos para o desenvolvimento econômico social, observa-se a seguir:

O cenário regional sulamericano pode ser visto como palco de manifestações do nacionalismo democrático, por vezes entendido como revolucionário, com proposições que poderiam levar a mudanças estruturais. Na Bolívia, Peru, Argentina, Chile e Brasil, entre outros países, aconteceram significativas movimentações políticas organizadas com o objetivo de promover uma alteração da estrutura social, a partir de novas estratégias estabelecidas para o desenvolvimento econômico nacional. Havia uma efetiva preocupação em reduzir o impacto negativo sofrido pela região, decorrente da marginalização econômica dos países da região, no contexto da Guerra Fria e do capitalismo oligopolista (MATHIAS, 2017, p. 153).

Ao seguir cronologicamente os acontecimentos político-econômicos do Brasil, nos deparamos com o período ditatorial a partir de 1964. No resgate realizado por Mathias (2010) é apontado brevemente as diferenças das diretrizes da política externa no período ditatorial, estando a frente do poder executivo Costa Silva (1967-1969)⁷, Médici (1969-1974)⁸, Geisel (1974-1979)⁹ e Figueiredo (1979-1985)¹⁰. Torna-se relevante para a presente pesquisa apontar

⁷ O chanceler deste período foi o advogado e economista José de Magalhães Pinto que conduziu a política externa com base na busca de recursos para o desenvolvimento econômico e industrial do país. A denominada “Diplomacia da Prosperidade” pautou-se pelo binômio “Desenvolvimento e Segurança” e se aproximava dos principais pontos da PEI. Algo novo no Itamaraty neste período foi a política de caráter multilateral, em que assim aumentou a participação brasileira em comissões da ONU (MARTINS, 2015).

⁸ Na gestão de Mário Gibson Barboza o Itamaraty continuou a atuar em função do projeto nacional de desenvolvimento, porém, com estratégias diferentes das utilizadas anteriormente, principalmente por enfatizar as relações bilaterais, já que considerava as relações multilaterais insuficientes para as ambições brasileiras (TERENA, 2011).

⁹ A política externa desenvolvida no governo Geisel, sob a atuação do Ministro Azeredo da Silveira, caracteriza-se pela presença de interesses econômicos e financeiros na formulação desta política e no distanciamento de uma postura de dependência, desvinculando a realização desses objetivos da alternativa única de relações com os

que no Governo Médiçi ocorreu um empenho em uma política de aproximação com os países da América do Sul e o encaminhamento de propostas de cooperação econômica bilateral, por exemplo, a construção da hidroelétrica de Itaipu em parceria com o Paraguai.

Com base nas interpretações de Seitenfus (1994), Mathias (2010) aponta que foi nesse período que incorporou o Pragmatismo Responsável, assim, nossa política externa assume uma concepção relativista do curso da história, e ainda, como princípio ativo da ação externa, considera que as relações entre os Estados são complexas e dinâmicas.

A incorporação do pragmatismo pela diplomacia brasileira significou uma alteração nas diretrizes da nossa política externa, uma vez que as concepções de *universalismo*, associadas às ideias de obtenção de resultados, liberdade de ação e direito às oportunidades, passaram a ser os fundamentos que balizariam os interesses nacionais, frente à dinâmica externa. A opção por esses parâmetros implicava que os rumos da ação externa do país passariam a ser diametralmente opostos às ideias e concepções que privilegiam particularismos, conceitos herméticos e valores exclusivamente ideológicos (MATHIAS, 2010, p. 23).

Na obra de Ligiéro (2011) é abordado também a respeito das características gerais do Pragmatismo Responsável e o ambiente em que se desenvolveu. Segundo o autor o pragmatismo foi dado como sinônimo de flexibilidade na política externa, pois procurou adaptar-se às mudanças internacionais, caracterizou-se pela intensificação do multilateralismo, do regionalismo e das ações bilaterais. “Neste período, o Brasil expandiu sua presença em cenários até então considerados secundários e reviu os padrões de relacionamento com a América Latina, a África, o Oriente Médio e o Extremo Oriente” (LIGIÉRO, 2011, p.194).

Ainda de acordo com Mathias (2010), além do pragmatismo, o conjunto de princípios básicos que demarcam a política externa brasileira e os contornos da inserção brasileira no sistema internacional desde o período da Primeira República está pautado pela busca de soluções pacíficas para as controvérsias; pelo respeito à independência dos Estados; pela primazia do direito e a não intervenção em assuntos internos de outros Estados. Somado a

EUA. Neste sentido, o Itamaraty busca na Europa Ocidental e no Japão o contrapeso para a sua dependência econômica e restabelece relações comerciais com a China em 1974 (MATHIAS, 2010).

¹⁰ A política externa deste período ficou conhecida na historiografia como Universalismo, quem ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores foi o diplomata Ramiro Saraiva Guerreiro. Embora fosse um cenário interno e externo totalmente desfavorável, com a América Latina sendo atingida pela crise da dívida no início da década de 1980, houve esforços para manter a autonomia do país, e a diplomacia brasileira continuou a atuar nos fóruns internacionais em convergência com o Movimento Não-Alinhado (FERREIRA, 2006).

estes os princípios específicos de atuação internacional, tais como: abertura político-diplomática internacional e definição fronteiriça.

Cristina Pecequilo juntamente com Corival Alves do Carmo em 2015 lançou a obra “O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais” e propôs uma abordagem contemporânea sobre o Brasil e a região, sobre suas percepções e possibilidades como atores globais. Na parte inicial do livro em que também é realizado um resgate dos fundamentos da política externa brasileira, abordando vários períodos históricos, os autores enfatizam a importância do pragmatismo na condução de nossas relações internacionais e no que se refere à América Latina esta perspectiva representa um salto qualitativo a partir do estabelecimento de um recorte sul-americano¹¹ na Agenda brasileira:

Esta “sul-americanização” representa uma importante mudança de foco da política externa brasileira: ao valorizar, dentro do conjunto da América Latina, o subsistema da América do Sul, o país redefine sua escala de prioridades regionais promovendo uma valorização da plataforma continental como base e projeção de poder. Se nas décadas anteriores, o espaço regional era percebido como parte da agenda global, a partir da segunda metade dos anos 1970, ele começa a assumir um peso maior na consolidação das relações internacionais do país (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 22).

Ainda sobre as diretrizes da política externa brasileira na década de 80, registra-se que a partir da promulgação da *Constituição Brasileira* de 1988 ocorreram alterações nas relações internacionais do Brasil, devido aos novos dispositivos constitucionais que estabeleceram os princípios norteadores da política exterior e alterou as responsabilidades dos Poderes Executivo e Legislativo, naquilo que tange a condução e controle da ação exterior.

Após a promulgação da *Constituição Brasileira* de 1988 ficou estabelecido que as diretrizes básicas das relações internacionais do país deverão seguir os seguintes princípios¹²:

- I- Independência Nacional;
- II- Prevalência dos direitos humanos;
- III- Autodeterminação dos povos;
- IV- Não intervenção;

¹¹ Pecequilo e Carmo (2015) observam no livro que houve dois focos nesta “sul-americanização” da política externa. Uma que se refere ao Cone Sul e trata-se de objeto de análise deste estudo e, outro, que consiste na região amazônica, temática esta que não nos deteremos particularmente. Em relação a este último, segundo os autores, foi firmado em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) entre Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Este acordo representa uma iniciativa inédita, pois surge para incrementar a cooperação entre as nações amazônicas e reafirmar a soberania nesta região.

¹² Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. Título I - Artigo 4o.

- V- Igualdade entre os Estados;
- VI- Defesa da paz;
- VII- Solução pacífica dos conflitos;
- VIII- Repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX- Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X- Concessão de asilo político.

Desta forma, constata-se que a partir das modificações das responsabilidades do poder Executivo e Legislativo houve reformulação das competências para elaboração das diretrizes de nossa política externa, e estas podem sofrer alterações de acordo com o modelo de regime político de nosso país.

Pecequillo e Carmo (2015) destacam que o conjunto de princípios atribuído ao Brasil uma postura pacífica e não confrontacionista, regida pela não intervenção, incluindo como prioridades a cordialidade, a cooperação e o multilateralismo. Todavia, Celso Amorim quando à frente do Ministério das Relações Exteriores no Governo Lula (2003-2010) elaborou o conceito de “não indiferença” como contraponto a “não agressão” e “não interferência”, desta forma o Brasil assumiu uma postura de alto perfil nas negociações internacionais e no âmbito americano, tanto que assumiu o comando da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Celso Amorim define assim:

Ao princípio da “não intervenção”, tão importante na tradição diplomática brasileira, veio somar-se o da “não-indiferença”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que os países com capacidade demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social (PECEQUILO; CARMO, 2015 *apud* AMORIM, 2011). A política externa do Presidente Lula é orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa de valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, no longo prazo, é do interesse brasileiro que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumba diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a “não-indiferença”. A “não-indiferença” não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa (PECEQUILO; CARMO, 2015 *apud* AMORIM, 2011).

Embora a integração com os países da América do Sul tenha sido colocada em prática de forma mais ativa na década anterior, está prevista na *Constituição Brasileira* de 1988 o

direcionamento específico das relações internacionais do país, em que o parágrafo único do art. 4º formaliza que o Governo brasileiro trabalharia de encontro à integração do continente, como segue:

“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 de nações”.

Diante desse artigo da *Constituição*, observamos que para Pecequillo e Carmo (2015) os projetos de integração em andamento desde 1990 como o Mercosul e a Unasul indica uma intensa atividade política-econômica-estratégica do Brasil na América do Sul, definida como uma das principais prioridades da Agenda de suas relações internacionais. Diante disso, o século XXI representa a consolidação de um papel de relevância global para a região, a partir da liderança e atuação cooperativa brasileira.

Shiguenoli Miyamoto no texto “As grandes linhas da política externa brasileira” (2011) que compõe textos para discussão da Cepal observa características da política externa brasileira na última década do século passado:

Entre as várias características, no apagar dos anos 1990, algumas podem ser lembradas como as que marcaram a formulação e a implementação dela: a diplomacia presidencial, o fim da Guerra Fria e o novo contexto com uma ordem em construção e, por causa desta, a escolha do governo pelas parcerias seletivas, priorizando as grandes nações industrializadas. É a partir do entendimento pelo governo do cenário global que se deve analisar a atuação da política externa na passagem do século (MIYAMOTO, 2011, p. 14).

Atentando-se para o período observado neste estudo, o livro “A política externa brasileira na era Lula: um balanço” (2011) reuniu artigos que analisam a política externa deste governo em questão, mas também diversas contribuições a respeito de outros períodos da política externa brasileira e da defesa do país. Na parte da apresentação do livro encontra-se uma passagem que traz resumidamente algumas leituras e interpretações das atuações e formulações da política externa do governo Lula, assim, aponta também algumas linhas gerais que conduziu as ações no campo internacional. Observamos:

A ampliação dos alvos da política externa na era Lula motivou manifestações de apoio e de rejeição, no Brasil e no exterior. Os críticos a consideraram demagógica e ineficaz; os entusiastas, a classificaram como

inovadora e original. Alguns voltaram a falar em hegemonia brasileira: para uns, necessária; para outros, perigosa. Houve quem indicasse uma responsável da ditadura militar; denúncia rebatida pelos que valorizam a ação brasileira e de Lula, em particular, como uma liderança de esquerda moderada. Ao valorizar o papel das Forças Armadas, dos acordos de cooperação militar para transferência de tecnologia e dos temas de defesa e segurança regionais, o governo Lula acabou por enfatizar o vetor estratégico das relações internacionais do Brasil, colocando em tela as novas questões e problemas para além da integração comercial (FREIXO, *et al.*, 2011, p. 9).

Reiterando Freixo (2011) indica-se que uma das características que revela e diferencia a política externa brasileira do Governo Lula é estar em diálogo com as duas instâncias institucionais que se ocupam da política internacional do Brasil, sendo elas o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa.

1.2 A política externa e seus elementos constitutivos

Após uma explanação da atenção que a América do Sul como região estratégica recebeu na formulação da política externa brasileira, principalmente na atuação durante o período abordado neste estudo, ponderamos como importante analisar o peso da política externa para um Estado; as relações existentes entre os Estados; como ocorre a formação e funcionamento do sistema internacional, entre outras questões que perpassam esta análise.

A política externa é executada por todos os Estados, ou seja, é a maneira como eles se projetam no cenário internacional. Assim, cada Estado desenvolve e estabelece sua política externa de acordo com seus interesses, levando em conta as condições nacionais e estratégias que desejam perseguir, no entanto, alguns objetivos estão presentes na maioria delas, são eles: preservação de sua autonomia e segurança; realização e proteção dos seus interesses econômicos e realização de esforços para difundir a imagem do Estado e de sua ideologia no cenário internacional.

Maria Regina Soares de Lima (2005) na passagem a seguir evidencia a característica de estabilidade que é atribuída à política externa ao analisar o contexto brasileiro:

A legitimação pelas elites brasileiras do modelo de Estado autônomo pelo desempenho de tarefas relacionadas à defesa da integridade física e soberania territorial do país tem sido associada à estabilidade da política externa ao longo do tempo. Uma razão adicional para a alegada estabilidade da política externa pode estar, por exemplo, na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança. A

narrativa da estabilidade seria, portanto, uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos da política externa (SOARES DE LIMA, 2005, p. 2).

Soares de Lima (2005) justifica que esta associação de estabilidade com política externa está diretamente ligada com a crença que as elites brasileiras têm de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena internacional e a possibilidade de reconhecimento deste poder pelas potências mundiais.

Ao avaliar a capacidade de projeção a partir da política externa, Miyamoto (2011) aponta duas condições que são relevantes para uma projeção em potencial, primeiramente, o aumento do seu próprio poder, principalmente porque quase tudo que diz respeito às condições domésticas pode influenciar a condução da política externa e em segundo lugar a importância da anuência explícita a partir de negociações com as grandes potências, o que permite participar da elaboração e implementação das normas que conduzem o sistema internacional.

Se considerada a complementaridade entre política interna e externa, as características, problemas e recursos nacionais, se observará que os elementos internos se projetam na ação externa. Como bem pontuou Mathias (2015, p.1) “o estudo de política exterior nos revela diferentes pontos de articulação entre ambas as dimensões e, ao mesmo tempo, dialeticamente, nos obriga a melhor compreender os nexos que mediam as relações Estado e sociedade.”

Desta forma, é possível pensar a íntima ligação dos interesses nacionais de um Estado com a condução de sua política externa. Segundo Guimarães (2001):

A política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional. Como esses interesses são políticos, militares e econômicos, a política exterior está intimamente vinculada, em uma inter-relação ativa, com a política de defesa nacional e com a estratégia geral de desenvolvimento econômico e político as quais, de um lado, ela deve auxiliar o Governo do momento a formular e, de outro lado, a executar, sempre com base nos princípios constitucionais e legais. (GUIMARÃES, 2001, p.2).

Nesta mesma linha, Mathias (2015) assinala que os interesses exprimem o contexto político e cultural a partir do qual são formulados e, por isso podem mudar em virtude das circunstâncias. Todavia, ao considerar a existência de ligações entre interesses e poder e

também que a busca pelo poder é contínua, percebemos que a transformação do mundo resulta da manipulação política dos interesses. Isso fica claro na passagem a seguir:

A depender dos interesses nacionais refletidos na política externa, não somente o conteúdo programático e a atuação do país serão definidores de alcance, mas também sua repercussão no meio internacional, refletida em apoios ou contestações (MATHIAS, 2015, pp. 70-71).

Morgenthau (2003) distingue o interesse nacional em dois níveis, sendo: vital e secundário. Segundo o autor, os *interesses vitais*, garantem ao Estado segurança, liberdade e independência e a proteção de suas instituições. Além disso, não são negociáveis e representam motivos pelo qual o Estado enfrentaria uma guerra. Já os *interesses secundários* são difíceis de defini-los, no entanto, tratam-se de interesses que permitem certas negociações e concessões.

O então Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim, em uma palestra proferida na UFRJ (2008) mostrou em sua fala a importância que os interesses nacionais possuem na condução da política externa:

“Normalmente, a política externa é vista como a defesa crua do interesse nacional. Tudo o que aparentemente contraria ou mesmo qualifica essa postura pode ser interpretado como manifestação de ingenuidade ou forma de ocultar a verdade. Qualquer menção à “generosidade” tende a ser encarada como uma atitude tola, falsa ou pretensiosa. Normalmente nenhum presidente, ministro das Relações Exteriores ou autoridade de qualquer escalão pode deixar de defender o interesse nacional. Mas o interesse nacional e a solidariedade não são necessariamente antagônicos. Há, na verdade, uma relação dialética entre ambos. Sob muitos aspectos, a “generosidade” é o reflexo da visão esclarecida, que coloca os interesses de longo prazo do conjunto da nação acima dos ganhos imediatos deste ou daquele setor. No caso da política brasileira para a América do Sul, uma atitude pró-integração, solidária, “não indiferente” em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo. O preço que tivermos de pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito, ressentimento ou convulsão interna em países vizinhos, que inevitavelmente terão graves consequências para o Brasil” (Fala do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 2008).

Ainda em relação aos interesses nacionais, para Morgenthau (2003) há uma relação estreita entre os interesses e o poder nacional. De acordo com o autor, uma nação é formada por indivíduos que dispõe de certas características em comum e que há uma ampliação do desejo de poder desses indivíduos para o campo internacional, como se fossem satisfeitos

quando a nação consegue ocupar um espaço de poder. No entanto, o teórico deixa claro que a política externa de um Estado traduz o poder e os desejos de um pequeno grupo de indivíduos e que estão diretamente ligados com essa área, e não representa o poder e interesses de todos indivíduos pertencentes àquele Estado.

São vários os elementos de poder nacional que Morgenthau (2003) aponta, e são esses fatores que explicam o poder de uma nação em comparação a outra, os principais são: localização e extensão geográfica; autossuficiência em alimentos; abundância em matérias-primas; capacidade industrial; preparação militar; desenvolvimento tecnológico; quantidade e qualidades de forças armadas; quantidade e distribuição de população. Assim, podemos observar o elo existente entre os elementos de poder nacional e o poder exercido no sistema internacional quando Morgenthau (2003) realça a importância da qualidade do governo:

O poder de uma nação, tendo em vista o seu moral nacional, reside na qualidade de seu governo. Um governo realmente representativo, não apenas no sentido de que conta com maiorias parlamentares, mas acima de tudo no sentido de que se mostra capaz de traduzir as convicções e aspirações inarticuladas de seu povo em objetivos e políticas internacionais, contará com as melhores probabilidades de canalizar as energias nacionais em apoio aos referidos objetivos e políticas. (MORGENTHAU, 2003, p.272).

Neste sentido, observamos no Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003, ao falar da diplomacia e da política externa a serem desenvolvidas em sua gestão, as conexões que foram observadas entre a dimensão da sociedade civil e a atuação da política internacional, ou seja, elos entre a dimensão interna e externa. Lula estabeleceu proximidades entre essas esferas e enfatizou como a política externa possui relações diretas com o que acontece no cotidiano do povo brasileiro e como as decisões neste âmbito poderiam causar impactos na esfera nacional, em diferentes aspectos:

“No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos. [...] A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2003).

Morgenthau (2003) estabelece fortes ligações entre o poder nacional e os limites da política externa. Para o autor, é extremamente importante a qualidade da diplomacia na formação do poder de um Estado:

A qualidade da diplomacia de uma nação combina esses diferentes fatores em um todo integrado, confia-lhes direção e peso, bem como desperta potencialidades adormecidas, ao passar-lhes o sopro do poder real. Para a realização do poder nacional em tempo de paz, a condução das questões internacionais por seus diplomatas corresponde à execução da estratégia e da tática militar por seus chefes militares, para fins de assegurar o poder nacional em tempo de guerra. Trata-se, nos dois casos, da arte de reunir os diferentes elementos do poder nacional, no intuito de fazer com que produzam o maior efeito possível sobre aqueles pontos na situação internacional que dizem respeito mais diferentemente aos interesses nacionais (MORGENTHAU, 2003, p. 273).

Assim, fica explícita como a relação interna-externa é concebida de forma dinâmica, na qual a diplomacia¹³ representa um instrumento de apoio e realização do projeto de desenvolvimento social e econômico do país naquele período. Neste sentido, encontramos no texto de Soares de Lima (2005) as formulações do embaixador Araújo Castro (1982) a respeito da diplomacia ser um dos principais instrumentos de um projeto de desenvolvimento nacional, vejamos:

A Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações (SOARES DE LIMA, 2005, p. 3 *apud* CASTRO, 1982)

Ainda no texto para a Cepal, Miyamoto (2011) descreveu de forma clara e objetiva as características que ele atribuíra para a política externa executada pelo governo Lula, considerando diversos aspectos, áreas e temáticas:

¹³ De acordo com Gonçalves (2011, p. 12) o desempenho da diplomacia presidencial é aspecto que não pode ser negligenciado na análise da política externa. Ao analisar a atuação diplomática do presidente Lula, o autor aponta que este soube como poucos explorar em favor das posições brasileiras os espaços que o Itamaraty foi lhe abrindo, tanto nas relações bilaterais como, sobretudo, nas relações multilaterais.

Em largos traços pode-se dizer que a política externa brasileira atual, operando em um cenário altamente competitivo, apresenta as seguintes características: atuação centrada na figura do Presidente da República como elemento de projeção dos interesses nacionais; a busca por um lugar de realce no contexto internacional a qualquer preço; demanda por cargos em que considera que as decisões mundiais efetivamente ocorrem no âmbito das grandes organizações internacionais, como a ONU, a OMC, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a tentativa de consolidar-se como líder regional, dando importância, portanto, ao relacionamento com seus vizinhos, em termos bilaterais, e à integração sul-americana como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); ênfase nas relações com os países em desenvolvimento, mormente com o diálogo Sul-Sul, procurando construir uma frente capaz de opor-se aos grandes Estados, embora mantenha estreito contato com estes últimos; alianças e formações de grupos com países geográfico, político e ideologicamente variados, de acordo com circunstâncias e os interesses específicos, como o G20; relacionamento forte com os ditos emergentes, por exemplo, via G3, G4, BRICS, etc.; participação constante nos debates sobre os grandes temas da agenda global, principalmente aqueles assuntos que dizem respeito ao desenvolvimento nacional, relacionados com o meio ambiente, a pobreza, os recursos energéticos e com os protecionismos; tentativas de mostrar capacidade como agente intermediador de conflitos e resolução de problemas que afetam outros países, daí a forte presença em cenários como o Haiti (antes e pós-terremoto), mas sofremos ressalvas e outros como Israel que não lhe outorga procuração para atuar como “juiz” do Oriente Médio; retórica permanente para resolver os problemas mundiais e exigindo uma ordem mais justa; modernização e reforço do setor militar, com a versão mais elaborada do documento sobre Política de Defesa Nacional (2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (2008) (MIYAMOTO, 2011, p.21).

Ao levar em conta a estratégia de cooperação Sul-Sul, a América do Sul ocupa seu lugar conforme deixou claro Miyamoto (2011) na passagem anterior, na qual pontuou as principais características da política externa brasileira desse período e as ações estratégicas que o Brasil, através das ações diplomáticas, desempenhou com a intenção de atribuir maior poder e projeção do país no cenário internacional, além de buscar equilibrar as relações entre os países localizados ao Norte e os países localizados ao Sul do hemisfério.

Também em relação à política externa brasileira desse mesmo período, o livro “A nova política externa” pertencente à coleção “2003-2010: O Brasil em transformação”, elaborado pela Fundação Perseu Abramo reuniu artigos de diferentes autores que se propuseram a avaliar e comentar a política externa desenvolvida durante o governo do Presidente Lula. Em um desses artigos, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães aborda a necessidade de estabelecer uma política externa para enfrentar as vulnerabilidade e

disparidades, e avalia até que ponto a política externa desenvolvida no período se atentou para isto.

Guimarães (2010) inicia apontando a importância de definir a política externa a partir de uma visão das características da sociedade brasileira, de um lado, e de uma visão das características do sistema internacional, do outro. É relevante pensar as disparidades e vulnerabilidades observadas pelo autor, pois, o Brasil apresenta disparidades de toda ordem: regionais, sociais, de renda, de propriedade, de gênero, de origem étnica, dentro das cidades, enfim, elas são extremas. As vulnerabilidades vão pelo mesmo caminho, se apresentando em vários aspectos: do ponto de vista militar, tecnológico, econômico e ideológico. Além de comentar rapidamente cada um destes fatores, o autor explora o extraordinário potencial que o Brasil apresenta, considerando todos os tipos de recursos.

Já em relação ao âmbito externo, o autor irá abordar as características do sistema mundial no qual o Brasil está inserido, dando ênfase para o processo de transformação de tecnologia; para o processo de globalização da economia e o processo de multipolarização e de emergência dos centros de poder. Guimarães (2010) dá destaque para a enorme concentração de poder econômico, tecnológico e militar que vem ocorrendo durante décadas, além, das várias crises que vem se desenvolvendo. Observamos a atual e profunda crise econômica, a maior desde 1929; a crise ambiental que ganhou maior visibilidade; a crise política sobre como lidar com os países emergentes e acomodá-los, que iniciou a partir da emergência da China e a crise ideológica, em relação ao modelo vigente neoliberal que levou a uma extraordinária crise econômica e social.

O Brasil é um país que, a despeito de sua retórica e tradição de política internacional pacífica e cooperativa, tende a encontrar situações de conflito em cada momento em que procura desenvolver o seu potencial econômico, político e militar. Sempre que o Brasil não procura desenvolver seu potencial e aceita a cristalização e a perpetuação das estruturas e assimetrias de poder, ele não só encontra poucos conflitos em suas relações com os demais Estados, como recebe aplausos daqueles que se encontram no núcleo das estruturas hegemônicas de poder. (GUIMARÃES, 2002, p. 144).

Desta forma, fica evidente a complexidade da formulação e condução de uma política externa, o quanto fatores internos e externos influenciam nas formulações das diretrizes e tomadas de decisões. Na gestão Lula (2003-2010) os que estiveram à frente da formulação das diretrizes da política externa e deram condução à diplomacia brasileira foram o diplomata Celso Amorim assumindo o cargo de Ministro das Relações Exteriores; o diplomata Samuel

Pinheiro Guimarães como Secretário Geral do Itamaraty e o professor e militante Marco Aurélio Garcia, sendo Assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

Segundo o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães (2001), o Brasil é o terceiro país com o maior número de vizinhos do mundo, o que torna a política externa mais complexa; e está situado em um dos continentes mais díspares do mundo em termos de distribuição de renda e de riquezas, estar ciente dessas condições e saber lidar com as assimetrias é de extrema importância para a formulação e execução da política externa brasileira.

Todavia, torna-se necessário compreender os vários aspectos da realidade da sociedade civil e procurar direcionar a política externa levando em conta esta dimensão. Ao ter contato com o discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião de sua posse como Ministro das Relações Exteriores, em 1 de janeiro de 2003 percebemos a preocupação em estreitar os laços entre a sociedade civil e o Estado também por meio da política externa, além disso, aumentar a abrangência desta política. Vejamos:

“A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do Governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais – trabalhadores, empresários, intelectuais – e entidades da sociedade civil” (Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 2003).

Tanto no discurso de posse de Lula quanto no de Amorim, ficou explícita a intenção de priorizar a região sul-americana, porém, Amorim (2003) deixou claro em seu discurso que haveria intensificação das relações com outras regiões e países, para além da América do Sul. Além do mais, reconheceu os recursos que o Brasil apresenta e como isso influencia em sua atuação no cenário internacional:

“Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social” (Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 2003).

Rogério Santos da Costa (2010) em sua tese pretendeu analisar a integração da América do Sul a partir da estratégia da política externa brasileira no mesmo recorte temporal deste estudo, com ênfase nas instituições desta integração. No citado estudo, o autor assinala

que a ideia de integração não é novidade, pois vem desde o desejo de integrar a América Latina, inicialmente com Simon Bolívar até a recente Unasul. Neste movimento, vários motivos têm fragilizado as tentativas de integração¹⁴, entre os quais cabe destacar: a influência e os interesses de potências externas; as condições de desenvolvimento regional; as crises econômicas dos principais países da região; bem como as políticas externas dos principais articuladores de uma integração, como o Brasil.

Segundo Visentini (2013), no período abordado, o Brasil incentivou a integração sob o conceito de América do Sul com a intenção de passar a imagem de que uma região como a América do Sul precisa se unir para encontrar identidades e interesses comuns e, desta forma, alcançar seus interesses nacionais, regionais e internacionais.

Deste modo, apontamos outra característica presente na essência e formulação de qualquer política externa, ou seja, o seu caráter estratégico. Esta política possui como prioridade executar estratégias que possam garantir a conquista de seus objetivos de diferentes ordens; preservar seus recursos de poder; assegurar a existência e autonomia do Estado e ampliar a sua atuação e influência no cenário internacional.

Na verdade, através da política externa procura-se assegurar o máximo de influência e projeção internacional do Estado, de modo a garantir as condições ideais de desenvolvimento e afirmação do todo nacional, mas isso, por sua vez, depende em larga medida do poder, da força da coesão civil e ideológica da nação, da credibilidade dos poderes públicos e da riqueza que o Estado e os seus nacionais souberem criar internamente através das restantes políticas ou estratégias sectoriais (GOMES, 1990, p. 63-64).

Com base no excerto anterior, evidenciamos a ligação que a política externa estabelece entre a esfera interna e externa, voltando sua formulação e atuação para as duas dimensões. Seguindo este raciocínio, é necessário analisar a ligação entre poder militar e político que se manifesta também através das ações diplomáticas. Percebe-se que os Estados buscam sempre reforçar a sua capacidade de ataque, tentando impressionar os outros Estados com a sua força militar e demonstrando poder, neste sentido, é importante sinalizar os elos existentes entre a política externa de um Estado e estratégia.

A política externa jamais pode, ou jamais deveria, divorciar-se da estratégia. A política externa de um país se limita não somente por seus objetivos, mas ainda por sua força militar, ou, mais precisamente, pela razão entre sua força

¹⁴ É válido apontar que segundo o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, dentre vários motivos, a não concretude de uma integração sul-americana se explica a partir das fortes assimetrias existentes entre os países da região.

militar e a dos outros países. O problema mais sério, relativo ao controle democrático da política externa, é que nenhum governo pode permitir-se divulgar informações completas e francas acerca de sua própria força militar, ou todo o conhecimento que possui sobre a força militar de outros países (CARR, 2001, p. 145).

Portanto, a política externa representa as características e projetos do governo que está no poder do Estado naquele período, sendo de caráter transitório, enquanto o Estado em si é permanente. Assim, cada governo opta pela ênfase de sua política externa, com diferentes táticas e estratégias, desde que esteja de acordo com os princípios básicos da Constituição. Na passagem a seguir, Miyamoto (2011) deixa evidente o quanto a atuação de um Estado no cenário varia de acordo com o governo em questão, assim, reforçando o ele entre dimensão interna e externa:

A atuação internacional de um país apresenta sempre elementos de permanência e de mudanças, conforme as conjunturas e os grupos no poder, adequando-se às novas realidades. Mas isso não é uma ruptura, um rompimento total das estruturas vigentes ou do modelo anterior, inclusive porque o país se situa em uma concepção prévia, existente, orientada e voltada para o mundo ocidental, ainda que elabore uma retórica universalista. Trata-se, isto sim, de ajustes necessários para atender às novas demandas e às dos atores que são incorporados no processo de formulação e de tomadas de decisão, que podem ser muitas vezes distintos dos anteriores, mesmo em casos de reeleição. Afinal de contas, para os governos, as conjunturas domésticas e internacional são sempre dinâmicas, conectadas, portanto, muito longe de um quadro estático que possa ser analisado linearmente, levando em conta apenas a sucessão temporal, como se todos os atores e interesses se repetissem ao longo da história (MIYAMOTO, 2011, p. 9).

Miyamoto (2011) nos aponta o quanto é complexa a análise da política internacional, visto que não somente os elementos conjunturais, mas também os aspectos orgânicos das Relações Internacionais precisam ser cotejados.

1.3 O pensamento gramsciano como chave analítica para pensar o sistema internacional

O sistema internacional é formado por Estados com ações políticas e que mantém relações entre si. Para Costa (2010), este sistema é semelhante à ideia de Sistema em evidência nas Ciências Sociais desde a década de 1950; um sistema é uma interação de atores

e processos em torno de interesses, objetivos ou funções, cuja representação mais comum é a observação de como ocorrem demandas e ofertas destes interesses, objetivos e funções.

O autor ainda pontua que o sistema internacional tem as características de sistemas como um todo, mas possuem especificidades que se diferenciam de muitos outros, incluindo o sistema nacional onde ocorrem as relações sociais de determinado povo e que corresponde a uma determinada formação social. Assim, concorda com a perspectiva deste estudo de compreender o cenário internacional nas dimensões interna e externa e aspectos políticos e econômicos.

Raymond Aron (2002) define o que seria o sistema internacional:

Sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças (ARON, 2002, p. 153).

Deste modo, há várias perspectivas para pensar e analisar o sistema internacional. Historicamente podemos situar a formação do sistema internacional a partir das grandes navegações e da ocupação do continente americano, neste período, os principais atores estavam em fase de transição, passando do modo de produção feudalista para o capitalista, havendo transformação de feudos em Estados Nacionais. Esta perspectiva pode ser sintetizada por Visentini & Pereira (2008) na passagem a seguir:

A história mundial tem sido marcada pela sucessão de sistemas mundiais hegemônicos por uma potência e intercalados por fases de transição e configuração de novas lideranças. Estas, por sua vez, encontram-se apoiados nos paradigmas econômicos, sociais, políticos, culturais e tecnológicos de cada modelo de produção e padrão de acumulação. Durante os trezentos anos compreendidos entre o final do século XV e do XVIII, a expansão mercantil europeia deu origem ao sistema mundial, em lugar dos anteriores sistemas internacionais de dimensão regional. Assim, a construção de sistemas internacionais estruturados em escala mundial, dotados de continuidade histórica e de um caráter progressivo, iniciou há quinhentos anos, com a Revolução Comercial que caracterizou a expansão europeia e a construção do capitalismo. Anteriormente, os grandes impérios chegaram a integrar amplas regiões, mas o colapso dos mesmos produziu o retrocesso e, mesmo, a interrupção deste fenômeno. (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p. 9).

Considerando não somente a transição do feudalismo para o capitalismo, mas também a concepção de ciclos longos no processo de transformação do modo de produção capitalista,

recupera-se as formulações de Tullo Vigevani que produziu em 1999 o texto “Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional”.

Vigevani (1999) aponta que diferentes autores das Relações Internacionais refletem a partir de uma perspectiva de ciclos longos, sendo eles: Braudel (1975), Kennedy (1989), Arrighi (1994) e Wallerstein (1991). No entanto, o autor pretendeu retomar o debate histórico sobre a sociedade internacional e sociedade de estados e sobre associação prática e associação de objetivos com o intuito de analisar o comportamento internacional contemporâneo.

Se não compartilhamos totalmente do entendimento de Vigevani (1999) sobre sociedade de estados, relevamos a discussão sobre a natureza da associação entre Estados, visto que, trata-se do estabelecimento de ações diplomáticas, alianças e até Acordos internacionais.

Em relação ao sistema internacional partimos da concepção de que as relações entre os Estados são mediadas por diferenças de forças e disputas por espaço e poder, entretanto, considera-se que as forças políticas, econômicas e militares de cada Ator correspondem aos seus recursos de poder; e, por essa razão, estabelecem o elo entre a dimensão interna e a externa, além disso, criam-se colisões e alianças. Em nossa perspectiva, considera-se os Estados como os principais atores do sistema internacional, além das ONGs, agências internacionais e as megaempresas.

O diplomata brasileiro Samuel Guimarães aponta algumas importantes funções de um Estado:

As funções precípua do Estado – além da defesa do território e de sua soberania – são: legislar, isto é, criar normas de conduta; sancionar, isto é, punir os violadores dessas normas; dirimir conflitos sobre sua interpretação e, finalmente, defender os interesses de seus nacionais e de suas empresas quando estas se encontram sob jurisdição estrangeira (GUIMARÃES, 2002, p. 27).

No sistema internacional não existe um poder superior ou um poder supranacional para tramitar nas relações entre Estados, portanto, é um sistema de natureza anárquica, o que não significa falta de ordem. Assim, não há nada além da força e da política que faça prevalecer a vontade de um Estado ou de um grupo de Estados sobre outro ou outros Estados.

Como sugere a quase unanimidade da literatura, a anarquia existe, é um fato. Isto na medida em que, a partir de Westphalia, vai solidificando-se o valor da soberania do Estado, nada existindo hierarquicamente acima dele. [...] O sistema internacional não tem em sua estrutura conceitual básica normas comuns. É constituído por uma série de estados separados, cada um

buscando seus próprios objetivos e parcialmente ligados uns aos outros (VIGEVANI, 1999, p. 9).

Para Aron (2002), a lei mais geral de equilíbrio do sistema internacional é o objetivo dos Atores em não se colocar à mercê de um rival. Nesse sentido, em relação à organização, proibições e obrigações, as relações entre os Estados são permeadas pelo direito internacional público que resulta dos tratados e Acordos assinados pelos Estados.

As convenções internacionais regulamentam a utilização dos oceanos e dos rios, dos meios de transporte e comunicação, no interesse coletivo do Estado e não só dos indivíduos. A expansão do direito internacional demonstra a ampliação dos interesses coletivos da sociedade transnacional ou do sistema internacional e a crescente necessidade de submeter ao império das leis a coexistência das coletividades humanas, organizadas politicamente sobre uma base territorial, sob o mesmo céu, à margem dos mesmos oceanos (ARON, 2002, p. 168).

Ao questionar se o direito internacional é capaz de modificar a essência das relações entre os Estados observa-se que as controvérsias referentes ao direito internacional desenvolvem-se entre o direito positivo, de um lado, e as ideologias ou filosofias do direito, de outro. Portanto, segundo Aron (2002) o “direito de autodeterminação dos povos”, o “princípio das nacionalidades” e a “segurança coletiva” são fórmulas rasas e que variam de acordo com a interpretação dada pelos juristas ao direito positivo. Além disso, o autor aponta que a teoria jurídica contém um elemento doutrinário: “ela evidencia o sentido da realidade jurídica, mas este alegado descobrimento é também uma interpretação, influenciada pela ideia que tem o teórico do que deve ser o direito internacional” (ARON, 2002, p. 169).

Nesta linha de raciocínio, pondera-se a efetividade das decisões no campo do direito internacional, principalmente ao considerar os tratados como fonte preponderante, uma vez que, nem sempre a sua assinatura traduz igualdade de condições ou contemplações pelas partes contratantes. Dito de outra forma, os tratados remetem uma relação de força, consagram a vitória de uma parte e a derrota de outra.

O princípio *pacta sunt servanda* (“os acordos devem ser cumpridos”) é uma condição de existência do direito internacional – se não é seu fundamento moral, ou sua norma primeira. Ao mesmo tempo, o direito internacional tende a ser conservador: é o país vitorioso na última guerra que em geral o invoca contra as reivindicações do país vencido que recompôs suas forças. Em outras palavras, a estabilização de uma ordem jurídica, baseada nos compromissos recíproco dos Estados, seria satisfatória em uma das hipóteses seguintes: se os Estados concluíssem tratados que todos considerassem

equitativos; ou se houvesse uma instância superior, reconhecida por todos e capacitada a proceder revisões nesses tratados, guiando-se por critérios indiscutíveis de justiça (ARON, 2002, p. 169).

Em um sistema caracterizado por relações de forças, Aron (2002) assinala que as forças de cada unidade política e dos agrupamentos podem alterar-se de forma rápida, sendo assim, as alianças e inimizades são temporárias e determinadas por essas relações.

A geografia do campo diplomático não se modifica, ou só se modifica lentamente; mas a força de cada unidade, e dos agrupamentos, pode alterar-se em ritmo rápido. As alegadas constantes, impostas pela geografia, são muitas vezes enganosas. Não é a geografia que sugere uma aliança ou inimizade, original ou permanente, senão a projeção sobre o mapa de uma determinada relação de forças: se essa relação evolui, outra política apresenta-se como razoável. (ARON, 2002, p.156).

Ainda sobre as alianças, Aron (2002) aponta como esse aspecto exerce influência na diplomacia e a configuração que o sistema internacional pode apresentar a partir das suas relações de forças:

A distribuição geográfica das alianças exerce, naturalmente, uma influência sobre o rumo da diplomacia. Os recursos, os objetivos e os sonhos das unidades políticas refletem o território que ocupam. Por outro lado, as alianças estão relacionadas com a posição respectiva dos Estados que as compõem: o aliado mais poderoso inquieta menos se é mais distante. O vizinho tende a se tornar um inimigo ou então um “aliado permanente”. Mas, apesar de tudo, o aspecto essencial de um sistema é a configuração da sua realização de forças: o espaço só tem significado diplomático em função da localização dos “grandes” e dos “pequenos” Estados, dos países estáveis e instáveis, dos pontos nevrálgicos (militares e político) e das zonas pacificadas (ARON, 2002, p. 157).

Nesse sentido, o aspecto essencial do sistema internacional moderno é a configuração da sua relação de força, que pode ser unipolar, bipolar ou de ordem multipolar, todavia, em relação a esta configuração permanece uma hierarquia de acordo com as forças que cada unidade política é capaz de mobilizar. Sendo assim, as forças de cada Estado e o seu poder no sistema estão diretamente ligadas com seus recursos de poder nacional e sua condição econômica, militar e política.

Um dos autores contemporâneos que sustenta a tese da unipolaridade é John Ikenberry, no texto “*The restructuring of the international system after the Cold War*” (2010) o autor defende a ideia de que com o fim da Guerra Fria houve consolidação e expansão da ordem liderada pelos Estados Unidos e não o início de uma nova ordem mundial. Observamos

parte deste argumento na passagem a seguir: *“The other was the American-led liberal hegemonic order that existed “inside” the larger bipolar global system. When the Cold War ended, the “inside” order became the “outside” order, that is, its logic was extended to the larger global system.*” (IKENBERRY, 2010, p. 536)

Críticos à ideia de unipolaridade, Sidnei Munhoz e Mériti de Souza no artigo “Fundamentalismos e verdade: História Política e subjetividade no Tempo Presente” (2012) elaboram um posicionamento crítico em relação à tese defendida por Ikenberry (2010), vejamos:

Alguns autores, como Ikenberry (2010), por exemplo, suportam a ideia dos EUA como uma potência unipolar. No entanto, neste artigo defendemos a tese de que houve uma extrema preponderância do poder estadunidense, mas não a unipolaridade. Nesta perspectiva, em que pesem as nossas objeções ao emprego do conceito de unipolaridade, considera-se plausível a ideia da existência de algo que se assemelha a uma unipolaridade em termos militares dada à enorme supremacia dos EUA. No entanto, como resultado da grande interdependência gerada pelo atual processo de expansão do capitalismo, não nos parece factível a existência de unipolaridade em termos mais abrangentes, como, por exemplo, que abarque os campos comerciais, políticos e culturais (MUNHOZ; SOUZA, 2012, p. 610)

Tais autores fundamentam a crítica, principalmente após a crise de hegemonia estadunidense e colapso do sistema financeiro internacional, com a percepção de que o discurso de unipolaridade era uma ferramenta ideológica com o objetivo de criar as condições para a expansão global da esfera de influência estadunidense na constituição de uma nova ordem mundial com enfoque no unilateralismo.

Encontra-se também a bipolaridade como uma configuração do sistema internacional, tal configuração se ambienta durante a Guerra Fria, momento em que o globo ficou dividido entre os diferentes escopos político e ideológico dos Estados Unidos e da extinta URSS. Visentini (2004) observa que os elementos constituintes dos resultados da Segunda Guerra Mundial são fundamentais para compreender o embate da Guerra Fria. Segundo o autor, as variáveis opostas entre EUA e URSS são o marco inicial de um futuro onde não se vislumbrará uma paz duradoura, entretanto, não se deseja uma terceira guerra mundial, portanto, a natureza ideológica divergente das duas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial é o conceito chave na essência da Guerra Fria, mesmo que no conflito anterior tenham se aliado para derrotar o nazi-fascismo.

Observa-se que a partir do momento que estavam definidos os países vencedores da guerra, esses atores internacionais começaram a formular e executar suas novas políticas

externas, na busca da consolidação de sua posição de hegemonia, legitimidade e o papel a atuar na nova configuração internacional. Ao final da década de 1980, a Guerra Fria chega ao fim com o domínio prevaemente dos Estados Unidos e os ideais capitalistas, assim como a desintegração da URSS. Neste período, há a formulação e defesa por alguns autores do sistema internacional configurado a partir da multipolaridade, em que há vários eixos de poder que influenciam as normas do sistema internacional, e possuem expressivas capacidades de competir em diferentes aspectos.

Guimarães (2002) trilha o caminho do multilateralismo e pontua que o cenário e a dinâmica internacional se organizam em torno de estruturas hegemônicas de poder econômico e político, além disso, essas estruturas beneficiam os países que a integram e possui como principal objetivo sua própria perpetuação. Observamos a seguir este raciocínio:

Assim, as sociedades, os Estados e os governos nunca iniciam sua atuação internacional a partir da “estaca zero”, com os mesmos direitos, deveres e iguais oportunidades. Apesar da opinião de alguns analistas, esses não são cenário e dinâmica em que os Estados, ao sabor dos ventos e com plena independência, organizam alianças e participam de estruturas, escolhendo a cada momento seus aliados para atingir seus objetivos (GUIMARÃES, 2002, p. 25).

Desta forma, as unidades políticas formam uma hierarquia, mais ou menos oficial, determinada essencialmente pelas forças que cada uma é capaz de desempenhar, porém, essas posições podem sofrer alterações. Neste cenário, “a ambição dos grandes Estados é modelar a conjuntura: a dos pequenos, adaptarem-se a uma conjuntura que essencialmente não depende deles. É uma oposição muito simples, que traduz opiniões mais do que a realidade: a maneira como os pequenos Estados adaptam-se à conjuntura contribui para dar forma à própria conjuntura” (ARON, 2002, p. 157).

Ainda segundo Aron (2002) a participação política e militar é o principal critério para um Estado participar do sistema. “Só pertencem a uma companhia teatral os autores que tomam parte na encenação das suas peças. Para a “companhia” internacional, a “representação” é a guerra geral, possível ou real; não importa que um dos autores fale uma língua diferente. Naturalmente, na época em que um sistema se forma, isto é, quando o relacionamento entre os autores perde o caráter ocasional ou anárquico, os participantes do sistema pertencem, em sua maior parte, à mesma cultura, adoram os mesmos deuses e respeitam as mesmas normas.” (ARON, 2002, p.154).

Edward Carr (2001) na obra “Vinte anos de crise 1919 – 1939: Uma introdução aos estudos das relações internacionais” realizou esforços para elaborar uma interpretação de uma realidade conturbada que era o mundo no período entre-guerras, considerando a dimensão econômica, política e social. Na parte III intitulada “Política, poder e moral” encontramos diversos elementos que contribuem para a discussão em torno da disputa de poder do cenário internacional.

Segundo Carr (2001), o homem é político por natureza, desde sempre vive em grupos, por menor ou maior que seja. Nessa vivência em grupo o homem pode apresentar dois tipos de comportamento: sociabilidade ou egoísmo, no entanto, para que haja a formação de uma mínima sociedade é necessário o desejo de cooperação e vontade mútua entre os membros.

Ao partir da concepção de que no mundo moderno a sociedade política se manifesta na forma de Estado, tendo como base a noção de interesses e obrigações comuns entre seus membros; haverá sempre um grupo governante que elaborará leis e regras a fim de instaurar uma ordem e obediência, para isso, o uso de coerção é constante. Neste sentido, é possível perceber uma disputa pelo poder dentro de uma sociedade, pois haverá sempre um grupo governante explorando um grupo governado em prol de seus objetivos e interesses.

Quando Tom Paine, em *The Right of Man* tenta confrontar Burke com o dilema de que ‘os governos surgem ou do povo ou sobre o povo’, a resposta é ambas as coisas. Coerção e consciência, inimizade e boa vontade, auto-afirmação e auto-subordinação, estão presentes em toda sociedade política. O estado é construído a partir desses dois aspectos conflitantes da natureza humana. Utopia e realidade, o ideal e a instituição, moral e poder, estão, desde o princípio, inextricavelmente combinados nele (CARR, 2001, p.128)

Sendo assim, Carr (2001) evidencia como o poder é um elemento extremamente importante da política, a disputa por ele causa diversas conseqüências tanto para a política interna quanto externa de um Estado, o interesse pelo poder de forma geral provoca conflitos, influencia nas ações e projetos internos e externos e orienta estratégias. No entanto, nem todas as relações entre Estados são políticas, por exemplo, cooperações em nível de transportes são relações técnicas, porém, qualquer questão que envolva o poder de um Estado em relação a outro passa a ser um tema político. Guimarães (2002) mostra o quanto a concentração de poder influencia a esfera interna de um Estado:

A concentração ou desconcentração de poder não é apenas uma questão teórica. Ela está relacionada diretamente à questão da equidade, do arbítrio, da violência e do bem-estar e à própria visão de como e com que objetivo

funcionam os sistemas econômicos, políticos e sociais. No plano internacional, a concentração de poder é decisiva para determinar a forma como se organizam as relações entre os Estados e, portanto, para a distribuição dos benefícios dessas relações entre eles; em consequência, para o bem-estar relativo de suas sociedades (GUIMARÃES, 2002, p. 57).

Como já dito, a política de poder se manifesta em níveis nacional e internacional, ao considerar a aproximação e a indissociação da política interna e externa nota-se também que em ambos os campos o uso da força sempre foi encarado como natural, necessário para proteger seus interesses, afastar qualquer ameaça e se projetar no plano externo, todavia, o poder é considerado um instrumento para atingir seus objetivos. Por esse motivo, a política de poder é de interesse tanto para os países potências quanto para os países periféricos e em desenvolvimento. Nota-se na passagem a seguir:

A busca da ‘segurança’, pelas potências saciadas, tem sido freqüentemente motivo de flagrantes exemplos de política de poder. Com o objetivo de se assegurarem contra a vingança de um inimigo derrotado, as potências vitoriosas, no passado, recorriam a medidas como a tomada de reféns, a mutilação ou escravização de homens em idade militar, ou, nos tempos atuais, o desmembramento e ocupação do território ou desarmamento forçado. É um grande equívoco representar a luta entre as potências saciadas e as insatisfeitas como uma luta entre a moral, de um lado, e a força, do outro. É uma questão na qual, qualquer que seja o envolvimento moral, a política de força predomina de ambos os lados (CARR, 2001, p.139).

Ao ter em vista o poder como um instrumento indispensável de governo, a prática de política de poder é executada pelos Estados em busca de conquistas econômicas, desenvolvimento, poderio militar e projeção no cenário internacional. Embora, deveria caminhar em busca de autonomia, capacidade de transformação, emancipação e desenvolvimento baseado em princípios sustentáveis, porém, os interesses econômicos possuem um peso muito maior que estas questões. Por essa razão, os governos preferem participar de blocos econômicos e políticos, aceitarem Acordos e fazer cooperações e integrações que privilegiam seus interesses e garantem um melhor posicionamento no sistema internacional (CARR, 2001).

Toma-se assim o poder como um todo indivisível, que se manifesta em três dimensões: a) *poder militar*; b) *poder econômico* e c) *poder sobre opinião*. Embora as três dimensões sejam separadas teoricamente, na prática elas são interdependentes. Na citada obra, o autor desenvolve a respeito de cada tipo de poder.

Em relação ao poder militar, o máximo de manifestação de poder militar de um Estado é o seu desempenho em uma guerra, segundo Clausewitz (1976) “a guerra não é nada mais do que a continuação das relações políticas por outros meios”.¹⁵ Na configuração atual, o poder político de uma nação está intrinsecamente ligado ao poderio militar, classifica-se a partir da qualidade e eficiência do equipamento militar, além da força humana à disposição.

Governantes de todas as grandes potências periodicamente pronunciam discursos exaltando a eficiência de seu exército, de sua marinha e de sua força aérea e as revistas e paradas militares são organizadas com o fito de impressionar o mundo com a força militar, e o conseqüente *status* político, da nação. Nas crises internacionais, frotas, tropas e esquadrões aéreos se mostram significativamente nos pontos cruciais (CARR, 2001, pp. 144-145).

Ao considerar o poder militar um elemento essencial para a existência do Estado, este passa a representar mais que um instrumento para alcançar os objetivos, pode-se caracterizá-lo como um fim, pois muitas guerras são travadas com o intuito de aumentar a capacidade militar de um país, ou evitar que outro país se fortaleça militarmente. A política externa em relação ao poder militar se mantém omissa, pois nenhum governo pode se manifestar sobre a sua força militar ou a respeito do conhecimento que possui a respeito da força militar de outras nações.

Além da força militar, a força econômica de um Estado sempre foi considerada um poder político e está diretamente ligada ao poder militar, pois quanto maior forem os poderes econômicos de um país, maiores são as condições de investir em aparato militar. O liberalismo do século XIX defendia a separação entre política e economia, mas para compreender a realidade atual é impossível pensar desta forma, pois contemporaneamente

¹⁵ Apesar de muito reproduzida a tese de Clausewitz, encontra-se formulações críticas nas literaturas específicas sobre guerra. Neste sentido, John Keegan na obra “Uma história da guerra” (1995) aborda, entre várias coisas, as crenças e contextos históricos em que Clausewitz elaborou suas teses. Keegan observa que foi o sucesso impressionante dos exércitos revolucionários e o sistema militar que levaram Clausewitz a afirmar que a “guerra era a continuação da política”, para além, o autor intensifica sua crítica e afirma que para nos afastarmos da pregação de Clausewitz “tudo que precisamos aceitar é que, depois de 4 mil anos de experiência e repetição, a guerra tornou-se um hábito. No mundo primitivo, esse costume estava circunscrito por rituais e cerimônias. No mundo pós-primitivo, a engenhosidade humana desmembrou rituais de cerimônias, bem como as restrições que impunham à guerra, da prática guerreira, permitindo que os homens da violência empurrassem os limites de tolerância desses rituais e cerimônias a um extremo.” (KEEGAN, 1995, p. 397). Keegan (1995), ao concluir o trabalho demonstra como o triunfo do modo de guerrear ocidental foi uma tragédia, pois, voltado a si mesmo provocou desastres, como exemplo temos a Primeira Guerra Mundial que ao travar guerra entre os países da Europa, acabou por destruir o domínio europeu do mundo e deu aos militaristas e totalitários o papel de proclamadores do futuro. Ademais, o mundo se deparou com a Segunda Guerra Mundial que causou o desenvolvimento de armas nucleares, a culminação lógica da tendência tecnológica no modo de guerrear ocidental e a negação definitiva da proposição de que a guerra era uma continuação da política por outros meios.

desestruturar a economia de um Estado tornou-se tão importante quanto derrotar exércitos e fronteiras em uma guerra.

O poder econômico é utilizado como um instrumento de política nacional para adquirir poder e influência no exterior. Reconhece-se que a autonomia¹⁶ de um Estado no campo internacional potencializa seu poder perante os outros Estados. Quando se considera o poder econômico como uma ferramenta de poder militar eleva-se a importância estratégica da questão da autossuficiência. Além disso, o poder econômico manifesta-se também na exportação de capital, no controle de mercados estrangeiros, nos empréstimos e ajudas financeiras. Neste caso, a diplomacia surge como um instrumento político na obtenção de poder (CARR, 2001).

Por último, temos o poder sobre opinião como a terceira forma de manifestação do poder. Compreende-se que o poder de opinião é essencial aos objetivos políticos, considerado também como um instrumento, não menos importante que o poder econômico e militar. A prática da persuasão tem conseguido grandes feitos na política e busca atingir diretamente a opinião das massas; um grande meio de influenciar as massas está na educação de caráter não libertária e calcada no liberalismo político e econômico.

As mesmas condições econômicas e sociais que tornaram a opinião das massas extremamente importante na política também criaram instrumentos de eficiência e alcance nunca vistos para moldá-la e dirigi-la. O mais antigo desses instrumentos, e ainda provavelmente o mais poderoso, é a educação popular universal. O estado que oferece a educação necessariamente determina sua condição. Nenhum estado permitirá que seus futuros cidadãos absorvam, em suas escolas, ensinamentos subversivos aos princípios em que se baseia. Nas democracias, ensina-se à criança a amar as liberdades democráticas; nos estados totalitários, a admirar a força e a disciplina do totalitarismo. Em ambos os casos, ela é ensinada a respeitar as tradições, crenças e instituições de seu próprio país, e a achá-la melhores do que as de qualquer outro (CARR, 2001, p. 174).

O Estado não se preocupa apenas com a dominação da opinião nacional, mas também com a opinião pública internacional, busca estratégias para construir uma imagem no campo internacional que dê respaldo para seus interesses e ações.

O poder sobre a opinião, que é parte necessária de todo poder, jamais é absoluto. A política internacional é sempre política de poder pois é impossível eliminar o poder da política. Mas isto é apenas parte da história.

¹⁶ Retomando os escritos de Costa (2010, p. 34) a soberania é um dos pilares da ação externa de um Estado e está no centro de um dos principais debates dos processos de integração, uma vez que os Estados desejam preservar sua soberania ao participarem destas instituições.

O fato de que a propaganda nacional, em toda parte, se disfarça tão astutamente em ideologias de caráter aparentemente internacional, prova a existência de um estoque internacional de ideias comuns, por mais limitado ou fraco que seja, ao qual se pode apelar, e de uma crença em que estas ideias comuns se colocam, de algum modo, numa escala de valores, acima dos interesses nacionais. Esse estoque de ideias comuns é o que entendemos por moral internacional (CARR, 2001, p. 188)

No campo das Relações Internacionais a disputa pelo poder é contínua e, por isso, qualquer caminho para possuí-lo é aceitável, como o uso desmedido da força e geração de conflitos. Assim, essas circunstâncias se justificam na medida em que o Estado detentor de maior poder se destaca perante os outros, ocupando um papel de evidência no cenário global, com isso possui uma forte influência nas decisões que atingem todos os Atores, podendo proteger e garantir seus interesses.

Ao compreender o sistema internacional caracterizado por disputas de poder a partir das diferentes posições que os Estados ocupam, nos deparamos com Estados hegemônicos ao considerar uma ordem multipolar.

Por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem Potência ou coalizão de Potência que possa impedi-lo de agir (GUIMARÃES, 2002, p. 25).

Na obra “Quinhentos anos de periferia”, o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães (2002) discute diversas temáticas que apresentam ligações diretas com nosso estudo, destacamos algumas: a relação entre os Estados periféricos e centrais; sobre estruturas hegemônicas; soberania; estratégias de expansão de poder das estruturas hegemônicas; concentração de poder e, por fim, desenvolve a respeito de cada estratégia americana, como: militar, política, econômica e ideológica, assim como a estratégia Americana para a América Latina e para o Brasil.

Como já mencionado anteriormente, Guimarães (2002) evidencia como não existe contemporaneamente apenas um Estado hegemônico na configuração internacional:

Segundo alguns analistas, por não existir hoje um Estado claramente hegemônico, o cenário internacional poderia ser melhor descrito como apresentando uma unipolaridade militar (hegemonia) americana; uma multipolaridade econômica competitiva (ausência de hegemonia), composta

pela chamada “tríade”: Estados Unidos, Japão e União Europeia e um condomínio político exercido pelos membros permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (GUIMARÃES, 2012, p. 27).

O autor ao refletir essas questões, paralelamente, considera o Brasil como objeto de análise e parte das suas reflexões teóricas para compreender as condições do Brasil e apreender a melhor forma de atuação com o intuito de realizar ao máximo o potencial que possuímos. Guimarães (2002) enfatiza em várias passagens a importância de eliminar as disparidades internas para diminuir as vulnerabilidades no cenário internacional:

A luta pela construção de um mundo multipolar deve ser central na estratégia de redução de vulnerabilidade externa de qualquer grande Estado periférico, inclusive do Brasil. A luta pela multipolaridade amplia, para o Brasil, o leque de possibilidades de construção de alianças específicas com o objetivo de reduzir os efeitos da concentração de poder que aumenta cotidianamente o fosso entre Estados e sociedades e augura um futuro de violência para a preservação de privilégios resultantes dessa concentração (GUIMARAES, 2002, p. 152).

Neste sentido, o autor considera o conceito de “estruturas hegemônicas” mais apropriado para abarcar os complexos mecanismos de dominação, o que evita discussões simplistas como a existência ou não de apenas um Estado hegemônico. Define como:

O conceito de “estruturas hegemônicas” é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta mas, no âmago dessas estruturas, estão sempre Estados nacionais (GUIMARÃES, 2002, p. 28).

Assim, as estruturas hegemônicas vêm procurando solidificar sua influência ideológica, política e econômica com ações em todo o mundo. “Hoje, as estruturas hegemônicas, cuja liderança varia de acordo com o espaço geográfico, o momento e o tema em questão, desenvolvem ativas estratégias de preservação de seu poder econômico, tecnológico, político, militar e ideológico” (GUIMARÃES, 2002, p. 29).

Segundo Guimarães (2002), as estruturas hegemônicas se organizaram após o Congresso de Viena de 1815 enquanto agiam pela força em zonas de periferia para incorporá-las como colônias. No entanto, com o desenvolvimento de lutas anticolonialistas, humanitárias e sindicais, foram estabelecendo-se ideologias igualitárias que dificultavam

ações movidas com força militar ou econômicas, assim, as estruturas hegemônicas criaram organizações internacionais¹⁷ por meio das quais pudessem preservar o seu poder no âmbito internacional e legitimá-lo aos olhos de sua opinião pública nacional, inspiradas agora por uma visão “igualitária”. Após a Primeira Guerra Mundial houve a criação da Liga das Nações, porém, não teve sucesso, assim, criaram a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945.

É no interior destas organizações que se desenvolve a elaboração das normas, com suas respectivas sanções e conduta de comportamento internacional; processo liderado pelos países que integram aquelas estruturas hegemônicas. Porém, a participação dos países periféricos nesse processo é essencial, não para que tomem parte efetivamente da elaboração ou “aperfeiçoamento” daquelas normas, mas, sim, para dar legitimidade e validade universal a tais normas e à eventual aplicação de sanções “internacionais” contra os infratores. A partir disso percebemos o quanto o uso apenas da força não é mais suficiente para manter o sistema internacional sem conflitos, é necessário também consenso por parte da maioria dos Estados. Observa-se na passagem a seguir que consenso e força não são elementos constitutivos apenas do sistema internacional, mas também do Estado:

Mais do que pares opostos de modo dualista, força e consenso são momentos de uma mesma unidade: o poder. O Estado – como expressão política superior da dominação de classe – embora alterne, dependendo da ocasião específica, o uso da força e do consenso, pensado enquanto totalidade, é a combinação íntima entre essas duas determinações. Não por acaso, Gramsci faz referência à imagem maquiaveliana do Centauro como metáfora do Estado. Este precisa operar com ambos os momentos de maneira combinada, tentando fazer com que a força esteja apoiada no consenso e também usando a própria força para gerar o consenso (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 330).

Isto posto, considerando a relevância da existência de consenso no sistema internacional, observa-se que Miyamoto (2011) citou Kissinger (1950) para falar sobre estrutura mundial de poder e consenso entre as grandes potências, segue:

¹⁷ A primeira estratégia de preservação e expansão das estruturas hegemônicas de poder se verifica através da expansão das organizações internacionais sob o seu controle, tais como o Conselho de Segurança, centro de poder Afetivo das Nações Unidas; a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN); a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); o Grupo dos Sete G-7); a Organização Mundial do Comércio (OMC); A União Europeia; o North American Free Trade Agreement (NAFTA); A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Fundo Monetário Internacional (FMI) A segunda estratégia é a de incluir novos atores, como sócios menores. A terceira estratégia tem relação com a geração de ideologia que atinge a população de todos os países. Sendo importante também a formação de elites nos países periféricos que se simpatizem e admirem as estruturas hegemônicas de poder, por fim, a última estratégia de preservação consta o processo de manipulação da opinião pública (GUIMARÃES, 2002, p. 32-39).

Henry Kissinger, em 1950, já falava sobre a estrutura mundial do poder, por ele considerada legítima e estável. Legítima, não porque contemplava ou respeitava os interesses de todos. Nem se apoiava em critérios de justiça e igualdade, mas porque representava simplesmente o consenso das grandes potências sobre como as políticas globais deveriam ser conduzidas (MIYAMOTO, 2011, p. 9 *apud* KISSINGER, 1972, p. 1-3).

Cabe lembrar a advertência de Gramsci sobre a definição de elementos de observação empíricos que segundo ele, não raramente são apresentados de forma desordenada nas análises de Ciência Política. Estes, portanto,

deveriam, na medida em que não são questões abstratas ou apanhadas ao acaso, situar-se nos vários graus de relação de forças, a começar pela relação das forças internacionais (em que se localizariam as notas escritas sobre o que é uma grande potência, sobre os agrupamentos dos Estados em sistemas hegemônicos e, por conseguinte, sobre o conceito de independência e soberania no que se refere às pequenas e médias potências), passando em seguida às relações sociais objetivas, ao grau de desenvolvimento das forças produtivas, às relações de força política e de partido (sistemas hegemônicos dentro do Estado) e às relações políticas imediatas (ou seja, potencialmente militares) (GRAMSCI, 1984, p.44).

Assim como Morgenthau (2003) bem apontou ao observar que um Estado não consegue exercer poder e influência no sistema somente com violência, mas também é importante conquistar simpatia e concordância dos outros Estados:

A luta pelo poder no cenário internacional não se resume hoje a uma luta pela supremacia militar ou dominação política, mas sim, em um sentido específico, a uma disputa pelas mentes dos homens. Desse modo, o poderio de uma nação passou a depender não somente da capacidade de sua diplomacia e do vigor de suas forças armadas, mas também do grau de simpatia que sua filosofia, suas instituições e suas normas políticas tenham conseguido conquistar em outras nações. (MORGENTHAU, 2003, p. 292).

Diante das estratégias estabelecidas pelas estruturas hegemônicas, Guimarães (2002) reflete a respeito dos objetivos estratégicos dos grandes Estados periféricos, uma vez que aqueles priorizam pela preservação e expansão de seu poder, seria de interesse dos grandes Estados periféricos participarem dessas estruturas hegemônicas de forma soberana ou promover a redução de seu grau de vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas. “Os objetivos dos grandes Estados periféricos são: a redução de suas disparidades internas, a construção de sistemas democráticos, a luta pela multiculturalidade e, finalmente, a redução de sua vulnerabilidade externa” (GUIMARÃES, 2002, p. 135).

Guimarães (2002) descreve¹⁸ atentamente as estratégias militar, política, econômica e ideológica dos Estados Unidos, assim como a estratégia americana para a América Latina e para o Brasil. Pois segundo o autor “o exame dos objetivos da política exterior americana desde o último pós-guerra é essencial para compreender o cenário internacional, a evolução das grandes tendências e a ação das estruturas hegemônicas” (GUIMARÃES, 2002, p. 73).

Nesta mesma linha, o texto “A Construção do Império Estadunidense” (2009) de autoria de Sidnei Munhoz nos ajuda a compreender as estratégias desenvolvidas pelos Estados Unidos para ampliar seu poder no cenário internacional.

Durante o final do século XIX, o poder de uma nação passou a ser definido por sua massa territorial, contingente populacional, recursos naturais, controle de fontes externas de matérias-primas e de recursos energéticos, patamar de desenvolvimento científico e tecnológico alcançado, controle dos mares e, finalmente, acesso aos mercados externos, que se encontravam fechados ou restritos, ou em mundo dominado pelas potências coloniais, em fase de declínio. No entanto, os *policy-makers* estadunidenses desenvolveram estratégias para que o país pudesse contornar essas limitações, obter livre acesso às fontes de matérias-primas nas mais diferentes áreas do planeta e colocar os seus produtos em qualquer lugar onde existissem potenciais consumidores (MUNHOZ, 2009, p. 245).

Munhoz (2009) aponta no texto questões e ações no âmbito interno que acabaram exercendo influências diretas na condução da política externa estadunidense, por exemplo, a depressão de meados da década de 1890 levou à ambição de novos mercados para expandirem o seu potencial industrial e encontrar saídas para a crise. O autor observa também que desde o último quarto do século XIX há a adoção de estratégias para aumentar a influência estadunidense na América Latina e para propiciar maior integração econômica do continente. Observamos na passagem a seguir:

Um homem que se destacou no processo de integração do mercado americano foi o secretário de Estado dos Estados Unidos durante os governos James A. Garfield (1881) e Chester A. Arthur (1881 – 1885), James G. Blaine. Em 1889, Blaine presidiu a First International American Conference. Ele perseguia a criação de uma união alfandegária e de uma moeda comum que facilitassem a comercialização dos produtos dos Estados Unidos ao sul do rio Grande. Além disso, Blaine almejava a construção de vias de comunicação que ligassem os Estados Unidos à América do Sul. O momento foi um marco importante no movimento pan-americano. O primeiro sucesso de Blaine se deu em 1890, quando as “tarifas de

¹⁸ Para leitura completa das estratégias citadas por Samuel Pinheiro Guimarães, consultar os capítulos 11; 12; 13; 14; 15 e 16 do livro *Quinhentos anos de Periferia* – 4.ed. – Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

reciprocidade” foram aprovadas no Congresso dos Estados Unidos. Com a legislação, alguns produtos latino-americanos, como o açúcar e o café, poderiam entrar livremente nos Estados Unidos, desde que a nação produtora permitisse a entrada de produtos dos Estados Unidos no seu território (MUNHOZ, 2009, p. 249).

Diante disso, percebemos as tentativas de integração do continente americano por parte dos Estados Unidos de acordo com seu modelo. Portanto, Guimarães (2002) aponta que as estratégias dos outros Estados não são nada além de respostas às estratégias estadunidenses colocadas em práticas em um cenário internacional permeado por relações de forças.

As estratégias dos demais países, vencidos e vencedores da Segunda Guerra, tendo em vista aquela predominância de poder americano, que permaneceu durante longo tempo e que hoje se exerce através das estruturas hegemônicas, têm constituído, com a exceção da União Soviética durante um certo período, pouco mais do que respostas mais ou menos bem sucedidas às iniciativas e à execução das estratégias americanas (GUIMARÃES, 2002, p. 76).

Para pensar a relação entre os países potências e periféricos, além da disputa de poder no cenário internacional, é de grande validade nos debruçarmos sobre os escritos do teórico marxista Antônio Gramsci. O autor italiano fez referência às análises de Lênin para desenvolver as teorias cabíveis de aplicação nos estudos a respeito do campo internacional, assim como, a formulação do conceito de hegemonia, extremamente caro à área. Pode-se pensar a hegemonia como uma ação de classe, trata-se do exercício do poder por um conjunto de indivíduos de uma determinada classe social.

De acordo com Pansardi (2014), na dialética nacional-internacional, o predomínio de elementos internos sobre os fatores externos, ou vice versa, está relacionado com a diferença entre uma grande potência e os países periféricos, pois os primeiros têm uma maior capacidade de ação independente e os segundos se colocam em relações de dependência.

Gramsci, em seus pensamentos, também estabelece nexos entre o âmbito interno e externo, instigando o questionamento se as relações internacionais precedem ou seguem as relações sociais fundamentais:

As relações internacionais precedem ou seguem (logicamente) as relações sociais fundamentais? Seguem, é indubitável. Toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações absolutas e relativas no campo internacional, através das suas expressões técnico-militares. Inclusive a posição geográfica de um Estado não procede, mas segue (logicamente) as inovações estruturais, mesmo reagindo sobre elas numa certa medida

(exatamente na medida em que as superestruturas reagem sobre a estrutura, a política sobre a economia, etc.). Além do mais, as relações internacionais reagem positiva e ativamente sobre as relações nacionais (de hegemonia dos partidos). Quanto mais a vida econômica imediata de uma nação se subordina às relações internacionais, mais um partido determinado representa esta situação e explora-a para impedir o predomínio dos partidos adversários (veja-se o famoso discurso de Nitti sobre a revolução italiana tecnicamente impossível?) (GRAMSCI, 1984, p.44)

Meire Mathias e Cássius Marcelus de Brito (2016) no texto “Dependência, imperialismo e capital-imperialismo: a dinâmica da posição brasileira na América Latina” interpreta a afirmação gramsciana anterior “como aquela que coloca a tensão entre as relações internacionais e as relações sociais fundamentais num determinado patamar de desenvolvimento dos Estados, quando eles atingiram pelo menos a independência política e podem utilizar aquilo que Morgenthau (2003), chama de ‘elementos de poder nacional’” (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 328).

Considera-se a concepção gramsciana de hegemonia nas relações internacionais à medida que se constitui um sistema formado por países com ação política permanente e constantes preponderâncias de valores culturais e econômicos, bem como disputas por espaço e poder. Torna-se relevante apontar que o método de análise utilizado por Gramsci é a dialética, estabelecendo relações entre o nacional e internacional, política e economia, estrutura e superestrutura, Estado e sociedade civil.

Portanto, Gramsci formulou o conceito de hegemonia como base de compreensão das relações entre a classe dominante e os grupos subalternos. Faz-se uso deste conceito como uma chave na leitura e na análise de processos históricos, principalmente por não ser entendido apenas como direção política, mas também como direção moral, cultural e ideológica.

Deste modo, a hegemonia é algo que se conquista através da direção política e do consenso, e não exclusivamente pela coerção. O processo de construção de hegemonia dominante, além de agregar instituições, organismos internacionais, burocracias nacionais, relações sociais e ideias, implica em elaborar e difundir uma determinada visão de mundo com características universalizantes. Bem por isso, em Gramsci, a hegemonia se realiza quando encontra o caminho das mediações, que possibilitará ligações (e acordos) com outras forças políticas e sociais. (MATHIAS, 2016, p. 108-109).

Ao considerar o Estado como o Ator preponderante no cenário internacional, é fortalecida a tendência à procura por países hegemônicos. No entanto, a hegemonia pode ser

exercida não necessariamente por um país ou mesmo por um conjunto de países, mas também pode ser estabelecida por meio de outras variáveis, tais como uma ideia-base ou um valor dominante. Podemos utilizar como exemplo a aceitação universal do liberalismo no campo econômico, pois é um valor dominante com poder de configuração internacional.

A hegemonia é isso: capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante, até o momento em que – através de sua ação política, ideológica e cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leva à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder (GRUPPI, 1998, p.70).

É possível considerar também que a compreensão da funcionalidade da hegemonia contribui para refletir a respeito do significado, formação e superação dos valores que são considerados universais. Para Gramsci a hegemonia não é acumulação de poder, mas disputa por ele, além disso, constitui-se de força e consenso.

Tendo como base o pensamento gramsciano, Bob Jessop (2005) observa que Gramsci se interessou sim pelas questões internacionais e foi um estudioso da geopolítica, diferentemente do que expõe a maioria ao apontar que este autor tenha sido um analista somente da condição nacional da Itália. Para Jessop (2005) a leitura gramsciana trouxe uma nova visão nas relações internacionais, proporcionando análises em diversos níveis, abarcando a esfera nacional, internacional, o estudo das instituições internacionais, análise das relações entre os Estados, enfim, diversas escalas passaram a ser consideradas. Observamos a seguir:

Ao explorar a dimensão internacional das relações econômicas, políticas e socioculturais, Gramsci não assumiu que as unidades básicas das relações internacionais eram as economias nacionais, os Estados nacionais, ou as sociedades civis constituídas em nível nacional. Em vez disso, ele explorou as mútuas implicações da organização política e econômica, os seus pressupostos sociais e culturais e as conseqüências da dissociação das escalas da vida dominante econômica, política, intelectual e moral (PANSARDI, 2014, p. 82 *apud* JESSOP, 2005, p. 433).

Segundo o estudioso do pensamento gramsciano Rodrigo Passos (2002, p. 99), Gramsci (1984: 191 – 3) elenca algumas características que uma nação hegemônica teria na condição de grande potência:

- 1) lideraria e guiaria um sistema de alianças e de acordos de maior ou menor extensão;
- 2) disporia de elementos ponderáveis (extensão do território, posição geográfica, força militar, força econômica manifestada na capacidade agrícola, industrial e financeira) e imponderáveis de poder (posição ideológica de uma país) em quantidade e qualidade, sempre visando à mobilização diplomática para combater e vencer uma guerra, mesmo que essa possibilidade extrema não se concretize;
- 3) não dependeria de seus aliados para dispor de elementos necessários ao combate com êxito numa guerra (elemento central para avaliação da hegemonia);
- 4) possuiria uma linha de atuação externa não oscilante que buscasse os interesses permanentes do Estado hegemônico e determinasse a vontade dos outros Estados, não se comportando de forma casuística nem imediatista.

Além do conceito de hegemonia, também é possível utilizar outra categoria de Gramsci para pensar as relações no sistema internacional: o conceito de revolução passiva.

É o conceito gramsciano de revolução passiva como uma expressão da direção política do capital, emblemático em se olhar sobre o *Americanismo e fordismo* que nos servirá para entender o sistema de estados e sua relação com a modernidade capitalista. A teoria da revolução passiva permite compreender tal dinâmica bem como destaca a contínua relevância do desenvolvimento desigual como pano de fundo das divisões sociais na ordem mundial (MORTON, 2007, p. 46).

Ao considerar a revolução passiva como direção política do capital, Gramsci percebe o sistema de Estados, ligado às condições de desenvolvimento desigual e às posições diferenciadas dos Estados nesse cenário. Como método de análise, essa teoria apreende a inserção desigual de diferentes territórios no mercado mundial capitalista; a reprodução geográfica de classe e as relações de produção ao longo de escalas espaciais; e a persistência da competição geopolítica em condições de capitalismo global (MORTON, 2007, p. 57).

Pansardi (2014) no texto “Uma teoria da hegemonia mundial: Gramsci como teórico das relações internacionais” também cita Morton (2007) ao falar sobre revolução passiva. Para Pansardi (2014), este conceito, compreende o capital a partir de sua ação política, dos processos de construção de sistemas hegemônicos e dominantes. Além disso, aponta que os sistemas hegemônicos nacionais só podem ser compreendidos em relação aos sistemas hegemônicos internacionais.

As distintas revoluções passivas nacionais devem ser analisadas como variantes determinadas pelas condições de um determinado sistema político

internacional em sua inserção em uma determinada conjuntura do capitalismo mundial. As lutas de classe também não podem ser compreendidas apenas a partir de seus aspectos nacionais, mas pelas características tanto econômicas como a geopolítica do capitalismo (PANSARDI, 2014, p. 81).

De acordo com autor, ao pensar os escritos de Gramsci como base para a compreensão das Relações Internacionais é importante apontar os aspectos nacionais que este teórico ressalta, bem como a ligação entre o nacional e o internacional, uma vez que as guerras entre os Estados se determinam a partir da luta interna entre os grupos em cada país. Ao considerar a concepção gramsciana, além de direção política, hegemonia é também direção moral, cultural e ideológica, portanto, quando ocorre crise na classe hegemônica de um Estado, logo haverá efeitos na sua capacidade hegemônica no cenário internacional.

Gramsci procura mostrar que a política internacional tem sua origem na arena nacional, no conflito de classes, na conformação das forças sociais nacionais, na constituição e na capacidade de expansão político-econômico-cultural do Estado nacional para além de suas fronteiras, mas observa também que estes processos não podem ser compreendidos sem a referência aos influxos internacionais na ordem nacional. Para ele, a própria construção da ordem mundial moderna está associada à necessidade das classes dominantes nacionais de assegurar sua expansão internacional, ao mesmo tempo em que preservam o controle político nacional (PANSARDI, 2014, p. 82)

A ligação entre o interno e o externo é tão relevante para Gramsci, que segundo o autor as guerras entre os Estados se originam da luta interna entre os grupos em cada país:

O grupo dirigente tenderá a manter o melhor equilíbrio não só para sua permanência, mas para sua permanência em condições determinadas de prosperidade e de incremento destas condições. Mas, como a área social de cada país é limitada, será levado a estendê-la às zonas coloniais e de influência, entrando em conflito com outros grupos dirigentes que aspiram ao mesmo fim, ou em cujo prejuízo a sua expansão deveria necessariamente se verificar, já que também o globo terrestre é limitado. Cada grupo dirigente tende em abstrato a ampliar a base da sociedade trabalhadora da qual extrai a mais valia, mas a tendência de abstrata torna-se concreta e imediata quando a extração da mais-valia na sua base histórica ficou mais difícil ou perigosa, além de certos limites que, todavia, são insuficientes (GRAMSCI, Q. 9, p. 52, 70).

Ainda considerando as ligações entre elementos internos e externos e tendo em vista essa disputa no cenário internacional, percebe-se que as grandes transformações ocorreram após guerras entre centros hegemônicos, como a substituição da hegemonia inglesa para a

norte-americana, ocorrendo assim, a reorganização da ordem mundial a partir de ideias e valores do Estado vitorioso. Segundo Pansardi (2014) as relações de classes internas e a capacidade dirigente das classes dominantes exercem um papel fundamental no sistema internacional:

Uma classe dominante nacional tem de exercer plenamente a hegemonia sobre o conjunto das classes subalternas, a incapacidade de hegemonia interna afeta sua capacidade de expansão externa. As grandes potências se caracterizam exatamente pelo grau de hegemonia das classes dominantes e sua capacidade de criar um consenso interno. Nos países periféricos, as classes dominantes foram incapazes historicamente de constituir sua hegemonia a partir de um projeto “universalizante” que agregasse todas as classes nacionais. Foram incapazes de transformar seu projeto individual de poder em um projeto nacional de desenvolvimento (PANSARDI, 2014, p. 84).

Com o aporte teórico gramsciano pode-se pensar que os desdobramentos das ações de um país, sua inserção na divisão internacional do trabalho, sua situação no sistema internacional, dependem diretamente das estratégias, das escolhas, dos projetos e ações de hegemonia construídos por suas classes dominantes.

Identifica-se que os países localizados periféricamente em relação aos pólos de poder não apresentam um projeto de desenvolvimento nacional, geralmente seguem as configurações de um projeto estrangeiro, podemos dizer que as classes dominantes desses Estados são sócias das classes dominantes nos Estados hegemônicos.

Contudo, um fator importante nas possíveis alterações da ordem predominante e quebra das normas impostas pelos países hegemônicos consiste na inserção dos países em desenvolvimento no cenário internacional e de que forma ela é feita. Comumente a inserção dos países periféricos se dá de forma discreta, sem grande capacidade de alterações e ameaça, na verdade, não são oferecidas condições para que esses países atuem.

Florestan Fernandes (1975) na obra “Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina” aborda a dependência que os países latino-americanos têm com as nações hegemônicas, muito devido à rapidez que o sistema capitalismo adentrou esses países.

As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através de mecanismo indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural. Assim, a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina. (FERNANDES, 1975, p. 16).

Em suas análises, Florestan Fernandes (1975) leva em consideração as classes sociais, as relações e lutas entre elas. Desta forma, para compreender a dependência externa é necessário olhar também para o âmbito interno do Brasil, mais uma vez estabelecendo ligações entre os dois campos. É de extrema importância observar como as classes se organizam e lutam entre si para manter ou extinguir este regime de produção econômica. Ao pensar nesse nexo interno-externo, nota-se a importância e as funções que as burguesias locais e os interesses delas, muitas vezes propagados como interesses do Estado-nação, desempenharam para o fortalecimento desta dependência externa.

É um cenário em que as elites dirigentes das Grandes Potências, cientes de que na periferia do sistema internacional, as imensas e crescentes populações marginalizadas, desempregadas e prejudicada pela globalização e pela destruição das estruturas sociais dos Estados, identificam cada vez mais as megaempresas multinacionais, as elites locais associadas e os Estados a que correspondem como responsáveis pela situação em que se encontram, decidiram reforçar os seus esquemas militares de intimidação, contenção e sanção em um esforço de reconstrução utópica da situação mundial anterior a 1914. No centro desse sistema “utópico” se encontraria um grupo de Grandes Potências, que concentram a riqueza e o poder mundial e na periferia coexistiria uma multidão de Estados ex-colônias, fragmentados, enfraquecidos, desarmados e descoordenados entre si. (GUIMARÃES, 2001, p. 9).

Muito se discute a respeito da existência ou não de uma “Revolução Burguesa” no Brasil. Ao refletir sobre essa questão, é necessário se desprender da ideia de que no Brasil ocorreu como nos países Europeus, se fosse analisar por esta perspectiva, a resposta seria: no Brasil não ocorreu Revolução Burguesa. No entanto, para uma análise interpretativa é de grande importância deixar de se basear em esquemas, modelos prontos e repetitivos. “Trata-se, ao contrário, de determinar como se processou a absorção de um padrão estrutural e dinâmico de organização da economia, da sociedade e da cultura.” (FERNANDES, 2005, p. 20).

O elemento crucial vem a ser compreender qual o padrão de civilização que se pretendeu absorver e expandir no Brasil. Desta forma, é relevante reconhecer os agentes humanos responsáveis pelas grandes transformações histórico-sociais que estão diretamente ligados com a desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil.

Indaga-se, porém, quais foram e como se manifestaram as condições e os fatores histórico-social que explicam *como e por que* se rompeu, no Brasil, com o imobilismo da ordem tradicionalista e se organizou a modernização como processo social. Em suma, a “Revolução Burguesa” não constitui um episódio histórico. Mas, um, fenômeno estrutural, que se pode reproduzir de modos relativamente variáveis, dadas certas condições ou circunstâncias, desde que certa sociedade nacional possa absorver o padrão de civilização que a converta numa necessidade histórico-social. Por isso, ela envolve e se desenrola através dos quais as diversas situações de interesses da burguesia, em formação e expansão no Brasil, deram origem a novas formas de organização do poder em três níveis concomitantes: da economia, da sociedade e do Estado (FERNANDES, 2005, 20-21).

Diante dessas alterações que ocorreram e que determinam uma revolução social, indaga-se se são as condições externas que influenciam as ações ou os modos objetivos de ser, pensar e agir que iniciam as ações, e nesse sentido, o que surgiu primeiro: o capitalismo ou o espírito capitalista. Florestan Fernandes instiga pensar que tanto a “burguesia” quanto o “espírito burguês” são fenômenos relativamente recentes na formação da sociedade brasileira e que estão diretamente ligados com a questão das origens dos móveis capitalistas de comportamento econômico e em relação à expansão desses móveis capitalistas em uma sociedade que foi recém libertada do estatuto colonial.

A partir destas ligações com o externo desde a época colonial, podemos pensar as raízes da condição de dependência do Brasil que permanecem até hoje. O sistema colonial organizava-se, em todas as esferas para transferir as riquezas de dentro para fora:

Os processos econômicos, que ligavam tangencialmente a grande lavoura ao mercado externo (e, portanto, ao capitalismo comercial), desenrolavam-se na Metrópole ou nos países em que operavam os grupos financeiros que detinham o controle econômico do mercado dos produtos coloniais (FERNANDES, 2005, p. 24).

Na passagem a seguir, o autor deixa claro o quanto as condições impossibilitavam a dinamização da economia interna e maior autonomia, restando apenas uma remuneração para a Colônia:

O capitalismo comercial provocou o aparecimento e exigia o incremento da produção colonial. Contudo, não inseriu o produtor colonial no processo pelo qual a circulação dos produtos coloniais, como mercadorias, engendrava uma forma específica de capitalização. No fim, o que ficava nas mãos do produtor colonial não era um excedente gerado por esta forma de capitalização, mas constituía literalmente, uma espécie de remuneração (em dinheiro, em crédito ou em outros valores) à parcela da apropriação colonial

que não era absorvida pela Coroa e pelas companhias ou agências comerciais (FERNANDES, 2005, p. 25).

Indo ao encontro dessas discussões, o texto de Mathias; Brito (2016) já citado anteriormente, se divide em partes: 1. Dependência e Imperialismo; 2. Neoliberalismo; 3. O capital – imperialismo 4. Dependência, capital-imperialismo e subimperialismo. Segundo os autores, “da dominação colonial à dominação imperialista, passando por fases intermediárias, as características de dependência na economia, na sociedade, na política e na cultura dos países latino-americanos impõe a seus processos de desenvolvimento uma forte marca de heteronomia” (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 331).

No início da década de 90, surge o neoliberalismo como alternativa de reorientação da política internacional e conformação dos padrões de dominação internos de cada país. Com este modelo, ocorreram diversas reformas voltadas para o mercado, conjunto de políticas de abertura econômica, desregulamentação dos fluxos financeiros, entre outras medidas. Notamos na passagem a seguir como este modelo norteou as atitudes dos países latino-americanos:

Assim, por exemplo, na América Latina, os governos eleitos de cada país deveriam adotar um conjunto de reformas voltadas ao mercado. A racionalidade dos pacotes destas reformas, via pela qual se introduziram os fundamentos econômicos e as formas político-jurídicas do neoliberalismo nos países, está no fato de que eles se apresentavam como resposta ao esgotamento do modelo de desenvolvimento das décadas anteriores, principalmente do modelo de industrialização por substituição de importações. [...] Os resultados, no, entanto, foram opostos às promessas. Além do aumento da desigualdade social, da pobreza, do desemprego e da instabilidade monetária advinda da financeirização das economias, houve também efeitos do ponto de vista do sistema internacional (MATHIAS; BRITO, 2016, pp. 340-341).

Ao retomar as formulações de Pecequillo (2008), Mathias; Brito (2016), percebemos que, de um lado, o período de alterações das estratégias de desenvolvimento que nos conduziu à adoção do modelo liberalizante periférico e, de outro lado, o aprofundamento das relações com os Estados Unidos. Concomitantemente, o país incorporou a Agenda de integração regional do Cone Sul fortemente marcada pelo caráter comercial, como segue:

O início do novo século abriu-se com perspectivas diferentes para os países da América Latina, o que pode ser visualizado pelo ciclo de governos eleitos com um programa crítico aos efeitos desnacionalizantes do neoliberalismo. Desde Chavez, na Venezuela, a Rafael Correa, no Equador, passando por

Lula-Dilma, no Brasil, e os Kirchner na Argentina, o subcontinente passará por um período de experiências políticas, econômicas e sociais que – se é equivocado caracterizar como “pós-neoliberais” (como se apressaram alguns) – indicaram a busca por uma outra alternativa de inserção internacional a partir de uma política industrial que recupera aspectos do nacional-desenvolvimentismo e de uma política externa multilateral, buscando fortalecer os vínculos Sul-Sul (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 342).

Como vimos, em Gramsci, o conceito de hegemonia remete à dinâmica de entendimento e transformação da realidade. Neste sentido, no campo das disputas hegemônicas a reorganização das forças políticas no interior das nações e entre elas requer o entendimento da política enquanto ação permanente que origina novos arranjos e outras organicidades. É por esse caminho que seguiremos para o capítulo seguinte, com o objetivo de apreender o sentido da cooperação Sul-Sul e seus desdobramentos na América do Sul.

2. O SUL COMO NORTE: PERSPECTIVA DE EQUILÍBRIO NO SISTEMA INTERNACIONAL

Ao ter como principal objeto de estudo a América do Sul nas diretrizes da política externa brasileira do governo Lula como caminho estratégico para aumento do desempenho de poder no sistema internacional, compreende-se a necessidade de fortalecimento desta região e também apoio de Estados que compartilham das mesmas características e posicionamento no âmbito externo. Portanto, este capítulo buscará evidenciar as potencialidades que o Sul do hemisfério apresenta, assim como, a relevância da escolha em aprofundar as relações entre tais Estados. Nas diretrizes da política externa brasileira deste período o Sul ocupou espaço de protagonismo.

Desta maneira, o presente capítulo está dividido em três partes: 2.1 Regionalismo e integração regional: um contraponto necessário; 2.2 A valorização do Sul a partir de uma estratégia: o conceito de Cooperação Sul-Sul e 2.3 Processos de integração na América do Sul: Mercosul e Unasul.

Na parte 2.1 serão apresentadas formulações e correntes preponderantes no debate existente a respeito do regionalismo, em uma perspectiva histórica e teórica. Adiante, sob nossa concepção analisaremos o contraponto a partir do entendimento de região e integração regional, neste contexto, procuraremos apontar as diferenças e também proximidades do que é considerado cooperação e integração no sistema internacional. Ao considerar nosso principal objeto, a América do Sul, a partir das discussões desenvolvidas procuraremos refletir brevemente sobre os movimentos de regionalismo neste espaço, principalmente no início do século XXI, e, a atenção da política exterior do Brasil voltada para estas questões.

Dado o enfoque ao peso da América do Sul e o lugar desta região na política internacional do governo Lula, na parte 2.2 debruçaremos nossos estudos em torno do conceito e ideia da estratégia conhecida como “Cooperação Sul-Sul”. Esta estratégia merece destaque, pois além de buscar fortalecimento do espaço sul-americano, amplia suas bases para países que compartilham das mesmas realidades em diversos aspectos; a concretização de tal estratégia pode ser apontada como um dos principais objetivos das diretrizes da política externa brasileira, para tanto, somou forças do quadro diplomático e do Presidente Lula. Em nossa concepção, esta escolha traduz a leitura que o quadro diplomático brasileiro fez do sistema internacional, considerando-o como desigual e permeado por disputas hegemônicas, portanto, houve intenção do governo Lula ao priorizar as relações com os países do Sul de estabelecer condições de equilíbrio entre Norte-Sul.

Por fim, na parte 2.3 será exposto sobre as experiências de integração regional na América do Sul: Mercosul e Unasul. Apresentaremos a relevância de ambos processos de integração na formulação da política externa brasileira voltada para a América do Sul, durante o governo Lula. Além disso, buscaremos evidenciar como o Brasil procurou aumentar a sua projeção internacional através do fortalecimento desses Blocos e da sua expressiva presença em tais espaços.

2.1 Regionalismo e integração regional: um contraponto necessário

José Pozenato (2003) foi perspicaz ao apontar no ensaio “Algumas considerações sobre região e regionalidade” que a região não é em sua origem uma realidade natural, mas uma divisão do mundo social estabelecida por um ato de vontade. No trecho a seguir observamos esta ideia:

Tal divisão não é totalmente arbitrária porque, por trás do ato de delimitar um território, há certamente critérios, entre os quais o mais importante é o do alcance e da eficácia do poder de que se reveste o *auctor* da região. Enquanto esse poder é reconhecido, a região por ele regida existe. Em suma, a região, sem deixar de ser em algum grau um espaço *natural*, com fronteiras *naturais*, é antes de tudo um espaço construído por decisão, seja política, seja da ordem das representações (POZENATO, 2003, p.2).

Neste ensaio, o autor apresenta olhares de diferentes áreas de conhecimento em torno da compreensão do termo “região”. Aponta que uma discussão interessante nessa direção é a de saber se o que faz a região é o espaço, ou, ao invés dele, o tempo, a história. Além disso, no trabalho abordam-se resumidamente diferenças entre os termos¹⁹ “regionalidade”, “regionalismo” e “regionalização”.

Octávio Ianni no livro “A era do globalismo” (2011), procurou mostrar algumas das contradições fundamentais da sociedade global que começou a se formar no fim do século XX. Em um dos capítulos ele propôs analisar as tensões e antagonismos existentes entre “globalismo” e “regionalismo”, uma vez que, para o autor o globalismo tanto incomoda o nacionalismo como estimula o regionalismo. No excerto a seguir é possível analisar os impactos causados pela relação nacionalismo, regionalismo e globalismo:

¹⁹ Para Pozenato (2003, p. 7) o regionalismo pode ser identificado como uma espécie particular de relações de regionalidade: aquelas em que o objetivo é o de criar um espaço (simbólico) com base no critério da exclusão, ou pelo menos da exclusividade. Já a regionalização tem a ver com estratégia, é na realidade um programa de ação voltado para o estabelecimento ou o reforço de relações concretas e formais dentro de um espaço que vai sendo delimitado pela própria rede de relações operativas estabelecidas.

O contraponto nacionalismo, regionalismo e globalismo abala a economia e a sociedade, assim como a política e a cultura, tanto provocando distorções como abrindo horizontes. Redesenham-se fronteiras, redefinem-se políticas econômicas, rearticulam-se forças produtivas, anulam-se atividades econômicas antigas, animam-se atividades econômicas novas, criam-se outras modalidades de organização do trabalho e da produção, reforma-se o estado, modifica-se o significado da sociedade civil e da cidadania e alteram-se as condições de soberania e hegemonia (IANNI, 2011, p. 102).

Assim, observa-se que esta temática é de interesse de diferentes áreas e perspectivas de pensamentos. Procuraremos apresentar parte do debate contemporâneo existente acerca do regionalismo no âmbito das Relações Internacionais e da Ciência Política, considerando ser relevante apontar que o regionalismo é formulado e analisado a partir de diferentes autores²⁰ e correntes teóricas.

Borges (2014) retoma Fawcett (2008) para relembrar a história do regionalismo, reconhece que os processos de integração e fragmentação sempre ocorreram na história tanto das sociedades antigas como nas modernas, e a coexistência desses dois processos é empírica e constante. O autor cria uma reflexão que evidencia as principais linhas de interpretação deste fenômeno:

Muito se diz a respeito dos critérios para caracterizar o que é o que não é formação de um determinado regionalismo. Ainda que o regionalismo contemporâneo, aquele que floresceu no pós-Segunda Guerra Mundial, exija em muitos casos o favorecimento da geografia, os novos rumos da globalização e de um mundo interdependente podem vir a desqualificar tal aspecto como limitante e restrito. Há outros que vão além e argumentam contra a formalização de uma “instituição regional”, levando em consideração que essas podem fazer parte meramente de uma guarda-chuva institucional de uma organização institucional e seu respectivo regime e, portanto, uma instituição regional própria, autônoma e independente não seria possível ou mesmo vantajosa (FAWCETT, 2008 *apud* BORGES, 2014).

Ainda em uma retomada dos desdobramentos deste fenômeno, Borges (2014) expõe que há 3 fases do regionalismo, tendo seu pontapé inicial após a segunda Guerra Mundial. A primeira fase (1945-1965) teve como destaque três tipos de regionalismo, sendo eles: a Liga

²⁰ Tendo destaque autores como Ernest Haas (1961); Nye (1981); Deutsch (1982); Mitrany (1990); Adler (1991); Mattli (1999), entre outros, que se apresentam em diferentes correntes teóricas dentro dos estudos das Relações Internacionais.

dos Estados Árabes (LEA)²¹ e a Organização dos Estados Americanos (OEA)²² como instituições com múltiplas propostas; o Pacto de Varsóvia²³ e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)²⁴ configurados alianças de segurança e as instituições regionais de cunho econômico, principalmente na Europa. Destaca-se que o que marcou nessa primeira onda foi seu caráter menos normativo em relação aos entendimentos regional-multilaterais e mais estrito para os interesses de segurança, defesa e cálculos de poder.

Já a segunda fase (1965-1985) das instituições regionais se destacou pelo foco em segurança coletiva e se deu entre os países desenvolvidos, foram elas: Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSA)²⁵; Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)²⁶; Comunidade Caribenha (CARICOM)²⁷; Conselho de Cooperação do Golfo

²¹ A Liga dos Estados Árabes (LEA) foi criada em 1945, no Cairo. A organização conta com 22 membros: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Qatar, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Palestina, Síria (suspensão), Omã, Somália, Sudão e Tunísia.

²² A OEA foi fundada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, Colômbia, da Carta da OEA que entrou em vigor em dezembro de 1951. Hoje, a OEA congrega os 35 Estados independentes das Américas e constitui o principal fórum governamental político, jurídico e social do Hemisfério. Com a intenção de estabelecer solidariedade e defesa hemisférica, em dezembro de 1948 entrou em vigor o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em que basicamente possuía como ideia base que “um ataque armado por qualquer Estado contra um Estado americano será considerado como um ataque contra todos os Estados americanos.” Este Tratado foi assinado em 1947 durante uma Conferência no Rio de Janeiro e contou com grande apoio e colaboração dos Estados Unidos e sua “política de boa vizinhança” endossada pelo presidente Franklin Roosevelt, ao analisar o período em que foi assinado e o contexto no sistema internacional, pode-se pensar que tal apoio estadunidense se justifica com a intenção de impedir o avanço das influências da União Soviética no continente americano. No contexto pós-Guerra Fria, alguns estudos tem se voltado para a importância da OEA e as ligações de algumas temáticas relevantes com este Organismo. São alguns deles: A questão democrática na OEA no pós-Guerra Fria (2003) de Rafael Villa; Cinquenta anos de OEA: o que comemorar (1998) de Norma Breda dos Santos; A Democracia e os Direitos Humanos do Hemisfério Ocidental: Um Novo Papel para a OEA (1997) de Jean-Phillippe Thérien e Guy Gosselin e a dissertação A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América Latina (2013) de Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.

²³ Trata-se de uma aliança militar formada em 14 de maio de 1955 pelos países socialistas do Leste Europeu e pela União Soviética, países estes que também ficaram conhecidos como bloco do leste.

²⁴ Consiste em uma aliança político-militar criada no dia 4 de abril de 1949, durante a Guerra Fria, que reunia países ocidentais e capitalistas, liderados pelos Estados Unidos, o principal objetivo consistia em fortalecer e unificar as Forças Armadas das nações que desejava frear os ideais comunistas. Estudos que abordam a OTAN geralmente estão ligados com segurança e defesa, alguns exemplos: Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria (2006) de Juliana Barroso e A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os novos desafios da segurança internacional no pós-Guerra Fria: reconfiguração e alargamento de André Luiz Viana Cruz de Carvalho, Delaney Di Maio Neto e Jan Marcell de Almeida Freitas Lacerda.

²⁵ É uma organização regional de Estados do Sudeste asiático instituída em 8 de agosto de 1967 através da Declaração de Bangkok. A ASEAN engloba 12 nações: dez delas são países-membros e duas são observadores em processo de adesão ao grupo. Em sua formação original, a organização era composta por Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia. Desde então, Brunei, Myanmar, Camboja, Laos e Vietnã uniram-se à organização.

²⁶ É a organização de integração regional que engloba quinze países da África Ocidental. O Tratado de Lagos, que estabeleceu a CEDEAO, foi assinado em maio de 1975 com o objetivo de promover o comércio regional, a cooperação e o desenvolvimento na região.

²⁷ É um bloco de cooperação econômica e política, criado em 4 de Julho de 1973, formado por 15 países e 5 territórios da região caribenha.

(CCG)²⁸. Por fim, a terceira fase, difundida como “novo regionalismo” e que vigora até os dias de hoje representa as mudanças do sistema internacional diante da globalização e seus efeitos, é caracterizada por uma diversidade de formatos, organizações e processos, temos como exemplo a União Europeia²⁹, o Mercosul³⁰, a Unasul³¹. Na passagem a seguir, Borges (2014) deixa clara a dualidade de interpretação existente entre os estudiosos de regionalismo:

Como recorrente – e lembrando a dualidade entre integração e fragmentação existentes nas relações internacionais -, o regionalismo ainda é visto de duas formas diferentes em matéria de interesses coletivos: aquela em que o mesmo é uma etapa evolutiva para um mundo melhor integrado e a outra em que o processo é um óbice e prejudica a cooperação global e soluções multilaterais (BORGES, 2014, pp. 14-15).

Apresentadas as discussões a respeito das fases do regionalismo e a fim de apresentar um panorama geral do que é preponderante no debate teórico em torno da integração regional na perspectiva do regionalismo, apresentaremos algumas formulações de Andrew Hurrell. No texto “Os blocos regionais nas Américas” (1993), o autor elabora uma tentativa de definição de regionalismo e sua importância. Segue:

O regionalismo é com frequência definido em termos de padrões ou redes de interdependência. Mas, como nos lembra a literatura sobre o tema, a importância política deriva não de algum padrão obsoleto de interdependência, mas da medida em que esta (e a possibilidade de sua ruptura) impõe custos significativos a atores importantes. Para aqueles que estão fora da região, o regionalismo é politicamente importante na medida em que possa impor custos aos forasteiros: seja através do impacto nocivo de arranjos econômicos regionais preferenciais (o chamado regionalismo perverso, que desvia comércio e investimentos), seja causando deslocamento na distribuição do poder político. É também politicamente importante quando os forasteiros são forçados a definir suas políticas face aos Estados

²⁸ O Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), uma organização de integração econômica composta por seis Estados do Oriente Médio (Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar), apresentou declaração conjunta dos membros signatários, após reunião realizada na “30ª Cimeria do CCG”, nos dias 14 e 15 de dezembro de 2009.

²⁹ A União Europeia (UE) é o resultado de um processo de integração que iniciou em 1951 entre seis países: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A partir disso, nas décadas seguintes ocorreram 4 processos de adesões: 1973: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; 1981: Grécia; 1986: Espanha e Portugal; 1995: Áustria, Finlândia e Suécia. Atualmente a União Europeia conta com 28 Estados membros, no entanto, em 2016 o Reino Unido sinalizou a possível saída da União Europeia.

³⁰ Consiste em uma organização intergovernamental fundada a partir do Tratado de Assunção de 1991. Estabelece uma integração, inicialmente, econômica configurada atualmente em uma União Aduaneira. Em sua formação original, o bloco era composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; mais tarde, a ele aderiu a Venezuela, considerados como membros plenos. Atualmente conta com cinco países associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, além de dois países observadores: Nova Zelândia e México.

³¹ A União das Nações Sul-Americanas fundada em 23 de maio de 2008 é um Bloco que reúne doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

regionais específicos em termos regionalistas. Para os países da região, o regionalismo tem significado quando a exclusão dos arranjos regionais impõe custos relevantes, econômicos e políticos (tais como a perda de autonomia ou a redução nas opções de política externa) e quando a região se torna a base organizativa para as políticas na região, numa gama de temas importantes. Nessa perspectiva, as bases institucionais da coesão não são o ponto mais significativo. A coesão pode ser o resultado de conjuntos superpostos de acordos intergovernamentais ou de uma rede de regimes de dimensão regional numa variedade de áreas temáticas. Da mesma forma, pode derivar do funcionamento bem-sucedido de instituições regionais. Ou pode depender da efetiva liderança de um Estado hegemônico regional. Com efeito, é importante lembrar que o regionalismo hegemônico tem sido historicamente muito mais comum que o regionalismo espontâneo (HURRELL, 1993).

Hurrell (1993) argumenta que o fortalecimento da ideia de regionalismo e o incremento de uma “consciência regional” são elementos centrais da ordem internacional pós - Guerra Fria³². Para o autor o que ganha destaque na nova onda de atividade regional é a ênfase cada vez maior na cooperação e na integração sub-regionais. Como exemplo desta realidade, ele utiliza a América Latina. Observamos:

Em nenhuma parte do mundo isso é mais verdadeiro que nas Américas. O regionalismo latino-americano historicamente significou duas coisas bastante diversas. Em primeiro lugar, a cooperação regional entre os próprios países da América Latina. [...] A segunda forma de regionalismo abrange todo o Hemisfério Ocidental. O regionalismo inter-americano tem certamente uma longa história que mais uma vez remonta ao século XIX. No curso deste século, ele desenvolveu uma elaborada estrutura institucional formal na Organização dos Estados Americanos e nos órgãos a ela relacionados. [...] A ideia de que o NAFTA poderia estender-se mais ao Sul ganhou relevo com o discurso de Bush sobre a Iniciativa pelas Américas, em 27 de junho de 1990. [...] A relação entre essas duas formas de regionalismo tornou-se tema dominante na agenda da política externa latino-americana (HURRELL, 1993).

Ainda neste ensaio, o autor abrange diversas outras questões que perpassam as discussões em torno do regionalismo, principalmente a respeito da América Latina e as relações com os Estados Unidos, como: Regionalismo e Interdependência; as pressões sobre a América Latina; Interesses dos Estados Unidos; e os dilemas latino-americanos.

³² Este argumento é sustentado pelo autor a partir da visão de que o fim da Guerra Fria e o declínio da União Soviética encorajam, a emergência do regionalismo, na medida em que reduzem os incentivos para a intervenção das superpotências, e criam espaços regionais mais autônomos, liberados do impacto deformador do confronto Leste/Oeste.

Outro trabalho de Hurrell que contribui para conhecermos parte da literatura existente em relação ao regionalismo é o texto “O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial” (1995), o autor observa que a literatura teórica sobre o regionalismo é vasta, mas também desigual e fragmentada. No texto em questão, objetivou-se abrir o leque de abordagens ou perspectivas teóricas sobre o estudo do regionalismo contemporâneo, destacando as estreitas relações existentes entre a análise do regionalismo contemporâneo e os principais debates teóricos no estudo acadêmico das Relações Internacionais.

Hurrell (1995, p. 24) apresenta 4 características que o “novo regionalismo” possui, após década de 80, vejamos:

1. a emergência do “regionalismo Norte-Sul”, ilustrado poderosamente pelo NAFTA, e também relevante para o que acontece na Europa e na Ásia;
2. a grande variação no nível de institucionalização, com muitos agrupamentos regionais evitando conscientemente as estruturas institucionais e burocráticas das organizações internacionais tradicionais e o modelo regionalista apresentado pela UE;
3. seu caráter multidimensional, pelo qual se torna cada vez mais difícil traçar a linha divisória entre regionalismo econômico e político, uma vez que o regionalismo é alimentado tanto pelo fim da Guerra Fria e descentralização ou regionalização da segurança quanto pela evolução da economia global;
4. o aumento acentuado da consciência regional em numerosas áreas do mundo, parte integrante de um conjunto mais amplo que questões ressuscitadas sobre a identidade e o “sentimento de pertencer”, embora essa consciência nem sempre se traduza de maneira fácil e sem problemas em instrumentos concretos de cooperação regional.

Após apresentar as principais características, o autor pontua que todas as regiões são socialmente construídas e, portanto, politicamente passíveis de serem contestadas. Ao considerar a relevância de se distinguir entre regionalismo como descrição e regionalismo como prescrição, decompôs a noção de “regionalismo” em cinco categorias diferentes³³, sendo elas: Regionalização; Consciência e Identidade Regionais; Cooperação Regional entre Estados; Integração Econômica Regional promovida pelo Estado; Coesão Regional.

Assim, como Hurrell, há outros autores que se dedicaram a estudar a temática na perspectiva funcionalista, como Walter Mattli. A interpretação de ambos são próximas, Mattli (1999) considera a integração regional como produto de diversas e variadas forças, sendo uma ligação econômica e política voluntária entre os Estados; a principal proposta deste autor é

³³ No artigo original, há elaboração explicativa de cada categoria, no entanto, não serão abordadas de forma detalhada neste estudo, pois se pretende apenas apresentar parte do estado da arte da discussão em torno desta temática.

explicar o fenômeno da integração na Europa enquanto autossustentável. Para a teoria funcionalista ou neofuncionalista, a supranacionalidade é uma característica essencial para a continuidade de um processo de integração.

Apesar de ter exposto as formulações de Andrew Hurrell a respeito de regionalismo e integração regional, por ser contemporâneo e até certa medida a mais prevalecente no debate, destacamos a existência de diferentes correntes teóricas dos estudos das Relações Internacionais que se debruçam para esta temática. Todavia, não iremos abordar individualmente e detalhadamente cada uma delas por não se tratar especificamente do nosso objeto de análise, mas sim temática que perpassa pela discussão principal.

Além disso, em nossa concepção, o conceito de regionalismo não tensiona os processos políticos de cooperação e competição próprios dos processos de integração regional. Nos atentamos sim para a importância da região, principalmente ao considerá-la a partir do seu caráter estratégico, no entanto, não compartilhamos totalmente de nenhuma corrente teórica que elabore concepções acerca do regionalismo, pois não reduzimos as relações entre os Estados, que são dinâmicas e complexas, em meros aglomerados regionais.

A nossa perspectiva de compreensão das formulações teóricas em torno do regionalismo se aproxima da leitura que Octávio Ianni (2011) fez sobre a tese da regionalização. Segue:

A tese da regionalização, por seu lado, funda-se na ideia de que a economia mundial está polarizando-se em núcleos regionais com o apoio de acordos que reforçam os vínculos privilegiados entre estados que convivem no mesmo âmbito geográfico, histórico, cultural e econômico. Assim, os Estados Unidos, a Comunidade Econômica Europeia e o Japão constituem três pólos, cada um dos quais tendendo a exercer certo grau de hegemonia em sua própria região (IANNI, 2011, p. 109).

Ao abordar a discussão globalismo e regionalismo, Ianni (2011) contempla outra questão por nós considerada relevante, a questão nacional. Para o autor na época da globalização do capitalismo multiplicam-se estudos sobre a questão nacional, tais como: o que é nação; como se forma e transforma; por que está em crise; em que consiste a identidade nacional, entre outras. Além disso, quando o Estado-nação se debilita e simultaneamente há declínio do princípio da soberania é recorrente manifestações como provincianismos, etnicismos, racismos e fundamentalismos. No excerto a seguir é possível observarmos estas ligações:

Sob o regionalismo, a questão nacional se recoloca em outro horizonte histórico e geográfico, compreendendo as suas implicações sociais, econômicas, políticas e culturais. A dinâmica do regionalismo não só interfere na dinâmica do nacionalismo como provoca novas manifestações deste. Põe em causa realidades nacionais e abre outras possibilidades de expressão destas realidades. O todo configurado na integração regional pode tornar obsoletas algumas peculiaridades do nacionalismo que pareciam estabelecidas e indiscutíveis, assim como pode desvendar possibilidades inexploradas ou mesmo ressurgências anacrônicas (IANNI, 2011, p. 110).

Ao abordar o debate teórico em torno das formulações de regionalismo, foi citado pontos a respeito de integração regional, diante disso, ponderamos ser importante sinalizar algumas diferenças entre o conceito e ideia de cooperação e de integração no campo de estudos das Relações Internacionais, e também levando em conta as relações entre os Estados no sistema internacional.

Tadeu Morato Maciel no trabalho “As teorias de relações internacionais pensando a cooperação” (2009) propôs discutir o crescimento de cooperação como alternativa de relacionamento no âmbito internacional a partir da segunda metade do século XX. Maciel (2009, p. 215) cita Ayllón (2007, p. 40) para apresentar o significado etimológico da palavra cooperar, sendo “atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim”.

Seguindo este raciocínio, surgiu como questão se é possível o estabelecimento de paralelos entre as motivações que levam os indivíduos e as que levam os Estados a cooperarem. Maciel (2009) aborda uma discussão³⁴ em resposta à dinâmica belicista apresentando as ideias de Saint-Pierre (1658-1743), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Immanuel Kant (1724-1804) e Normam Angell (1872-1967).

O autor mostra também que há análises de cunho realista sobre o surgimento da cooperação internacional, que seria entendida como um instrumento para ampliação do poder de certo Estado ou para a manutenção do equilíbrio de poder entre diversos Estados no sistema internacional. Maciel (2009, p.17) aponta que para Celso Amorim (1994, p. 151) a ordem internacional vista pela ótica hobbesiana faz muito sentido no desenvolvimento da cooperação. Vejam:

³⁴ O abade Saint-Pierre após negociar o Tratado de Utrecht de 1712-1713 se entusiasmou com a ideia de uma nova organização política para o Velho Mundo que possibilitasse a paz e os bons governos, o que resultou na publicação de duas importantes obras: Projeto de Paz Universal entre as Nações e Projeto para a Paz Perpétua entre os Cristãos. Rousseau foi responsável pela disseminação das ideias de Saint-Pierre sobre unificação européia e conseqüente ambiente pacífico na região, mas no século XVIII, Kant dedicou um tratamento jurídico-político ao tema da paz, reformulando a lógica religiosa presente nas reflexões do abade. O diferencial de Kant é que ao olhar o estado de natureza que impera no plano internacional, ele vislumbra a possibilidade de uma convivência pacífica, mesmo que não haja um Leviatã que governe a todos. Esses autores serviram de inspiração direta para Normam Angell que, em 1912, via a política belicista como uma grande ilusão e pedia atenção para a fragilidade do equilíbrio nas alianças entre potências naquele período (MACIEL, 2009, pp. 216-217).

Já que essa ferramenta teria como pressuposto a ideia de “alteridade”, respeitando-se a existência dos outros Estados, inclusive os objetivos delimitados por cada um desses. A cooperação seria a manifestação do desejo de ausência de guerras e equilíbrio no sistema, após diversos conflitos que assolaram o mundo até meados do século XX, e apenas tardiamente ela deixou de ser efeito de alianças para evitar o surgimento de uma superpotência para ilustrar um desejo maior de convivência pacífica (AMORIM, 1994, p. 151 *apud* MACIEL, 2009, pp.217-218).

Constata-se que foi a partir do pós-Segunda Guerra que estabeleceu-se a cooperação técnica internacional, principalmente no sentido de esforços de reconstrução da Europa. Ao longo da década de 1950, a cooperação era encarada como uma ajuda ou assistência internacional para neutralizar as mazelas produzidas pelo subdesenvolvimento, como se as dificuldades dos países periféricos fossem solucionadas com ajudas de caráter paternalista, havendo um doador e um receptor. Na passagem a seguir é possível analisar o processo de transformação da compreensão do conceito de cooperação:

Atendendo às reivindicações dos países do Sul – para que a cooperação ultrapassasse o sentido de uma ajuda vinculada a interesses político-estratégicos e passasse a ser uma fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todos os entes envolvidos – a ONU reviu o conceito de assistência técnica e o substituiu pelo termo *cooperação técnica* na Resolução 1.383, na Assembleia Geral da ONU de 1959. Dessa forma, pretendeu-se conferir um caráter mais congruente a essa ferramenta, ao reconhecer a possibilidade de aprendizado e ganhos mútuos a partir de uma relação de trocas entre partes iguais e/ou desiguais (MACIEL, 2009, p 221).

Ao considerar o sistema internacional, no decorrer da Guerra Fria os países periféricos contavam com empréstimos generosos, fato que significou grande dependência nas décadas seguintes, após endividamento externo e períodos de recessão. Por conta desta realidade de dificuldades econômicas, na década de 1970 a ONU desenvolveu o conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), também conhecida como “cooperação horizontal”. De acordo com Maciel (2009, p.222) “no contexto de redução da tradicional cooperação Norte-Sul foi concebido o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que serviu como forma de determinar as diretrizes básicas para que a CTPD fomentasse uma cooperação mais ampla entre os países do Sul”.

Todavia, neste debate, é de grande importância avaliar que não houve apenas aspectos positivos neste contexto de cooperação, principalmente, ao nos depararmos com cooperações verticais, mais especificamente, dos países do Norte, considerados potências com os países localizados ao Sul, em condições não hegemônicas. Neste caso, observamos as práticas de

explorações dos Estados Unidos para com países latino-americanos, assim como, avaliamos a distribuição do capital como o principal objetivo ao realizar os empréstimos a países em condições precárias e desiguais no sistema internacional.

Já no decorrer da década de 1990, várias conferências da ONU sugeriram mudanças nos modos de ajuda aos países não hegemônicos para que fossem oferecidas formas de desenvolvimento mais satisfatórias, humanas e que abrangessem aspectos além dos econômicos e comerciais. Na passagem a seguir, vejamos algumas atitudes nesse sentido:

Nesse cenário, a cooperação internacional foi influenciada pelas determinações da Conferência de Monterrey (2002) e da Declaração de Paris (2005), ambas objetivando a potencialização da eficácia da ajuda ao desenvolvimento, procurando revisar os ditames formulados na Declaração do Milênio e expostos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), mantendo-os como norteadores da cooperação a nível mundial (MACIEL, 2009, p. 222-223).

Ainda em relação ao conceito e significado de cooperação internacional, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, Eiiti Sato elaborou o artigo “Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais” (2010) e apresentou o significado deste conceito da forma a seguir:

A expressão “cooperação internacional” estendeu-se para todas as áreas desde o comércio e as finanças até as questões de segurança, meio-ambiente, educação e saúde. Cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora ela possa existir até com frequência. Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional (SATO, 2010, p, 46).

Nesta definição percebemos o quão ampla pode ser uma cooperação e as diferentes áreas em que ela pode se manifestar e se mostrar como ferramenta útil, indo além do campo econômico e comercial. Além disso, o autor evidencia a importância em manter projetos de cooperação internacional, principalmente o quanto os Estados ganham com esta postura. Observamos a seguir:

Na atualidade as sociedades estão integradas às condições do meio internacional de muitas maneiras e as políticas de promoção do desenvolvimento interagem com essas condições em todas as suas vertentes. Comércio, finanças, educação, saúde, geração de empregos, ciência e tecnologia e meio ambiente são itens essenciais da agenda internacional e constituem facetas do desenvolvimento que não podem ignorar o fato de que nessas áreas a conexão com o meio internacional constitui fator condicionante básico. [...] Nesse quadro é que se pode compreender porque a cooperação internacional representa a dimensão de longo prazo na política externa dos países. São os programas de cooperação internacional que permitem a construção de práticas e instituições que dão coerência, estabilidade e segurança nas relações externas dos países (SATO, 2010, p. 49).

Ao considerar a relação dinâmica entre o interno e externo, em um sistema que convive com o aprofundamento do fenômeno de internacionalização do capital desde a década de 1990, podemos ponderar que a ordem interna dos Estados em diferentes esferas, como política, econômica, comercial militar e social tornou-se profundamente ligada com a realidade internacional. Portanto, entre os diversos temas relevantes, a estabilidade, o crescimento econômico, as defesas de interesses e melhorias na qualidade de vida da sociedade civil estão diretamente ligadas com uma articulação significativa e autônoma com o cenário externo.

Após termos tido contato com as elaborações a respeito de cooperação, é de relevância para nosso estudo conhecer o debate acerca do processo de integração e observar eventuais diferenças e transformações entre as formulações de ambos os conceitos.

Bela Balassa (1964) realizou contribuições importantes para o entendimento da teoria da integração econômica, de suas etapas e efeitos. Para alguns autores a mera existência de relações de troca entre as nações já é um sinal de integração, porém, para o economista, a integração econômica seria a abolição das restrições aos movimentos de mercadorias entre Estados. Esse processo ocorreria gradativamente, agregando medidas políticas e econômicas de integração cada vez mais fortes.

Diferente da cooperação, a integração tem a capacidade de estabelecer medidas que suprimem algumas discriminadoriedades, como por exemplo, a remoção de barreiras comerciais. Cássio Silva Moreira (2010) no artigo “A integração regional como resposta ao processo de globalização” nos oferece uma definição de processo de integração, vejamos:

Um processo de integração regional consiste em um conjunto de medidas de caráter econômico que tem por objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países. Em outras palavras, é um processo de constituição de um mercado integrado, em uma região contínua

ou não, a partir da retirada progressiva das barreiras ao comércio, podendo estender-se à livre circulação de fatores e produção e à criação de instituições que possam coordenar e/ou unificar as políticas econômicas de seus Estados-membros (GARCIA, 2001 *apud* MOREIRA, 2010, pp. 220-221).

Assim, Balassa (1964) entende que a integração deve ser realizada por etapas onde cada uma supera a anterior em algum aspecto que intensifica a interligação econômica e política entre os Estados membros. De acordo com o autor, são cinco fases de evolução da integração: 1) Zona de Livre Comércio; 2) União Aduaneira; 3) Mercado Comum; 4) União Econômica e 5) Integração Econômica Total. No quadro abaixo resumimos as principais características de cada etapa do processo:

Quadro 1 – Estágios de Integração Regional

ESTÁGIOS	DENOMINAÇÃO	CARACTERÍSTICAS
1º	Área de Livre Comércio	- Livre circulação de mercadorias e serviços dentro do bloco; - Inexistência de barreiras tarifárias e técnicas entre os membros.
2º	União Aduaneira	- Livre circulação de mercadorias e serviços dentro do bloco; - Existência de uma Tarifa Externa Comum (TEC); - Harmonização das políticas comerciais.
3º	Mercado Comum	- Livre circulação de mercadorias, serviços e pessoas dentro do bloco; - Criação de instituições supranacionais; - Coordenação e harmonização da legislação fiscal e trabalhista; - Criação de um orçamento comunitário para implantação de políticas comuns.
4º	União Econômica	- Livre circulação de todos os fatores dentro do bloco; - Coordenação conjunta das políticas econômicas; - Criação de um banco central da União; - Harmonização da política fiscal e monetária; - Criação de uma moeda única.
5º	Integração Econômica Total	- Unificação completa das economias; - Unificação política; - Unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e trabalhistas;

		<ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma política comum de relações externas; - Criação de uma política de defesa e segurança comum; - Criação de uma autoridade supranacional.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2017) com base nas formulações de Balassa (1964).

A literatura sobre integração regional é por sinal, também vasta. Encontramos diversos trabalhos³⁵ de diferentes correntes teóricas que se ocupam em analisar os processos de integração a partir de uma perspectiva compartilhada e com modelos explicativos diferentes, considerando vários objetivos. A critério de exemplificação de como é relevante estudar estes processos com diferentes enfoques, no entanto, respeitando as características próprias destes processos, de cada região e dos Estados-membros, principalmente sem se voltar para um processo como modelo a ser seguido, destacamos o texto “A institucionalização de Blocos de Integração: Uma proposta de critérios de mediação” (2014), em que João Carlos Botelho aponta a necessidade de estabelecimento de critérios que possam ser aplicados universalmente e que avaliam os blocos de integração de acordo com seu nível de institucionalização. O autor deixa claro que essa proposta não traz implícito um juízo de valor de que o processo de se institucionalizar seja desejável, é apenas uma tentativa que fugir das comparações com a experiência europeia.

Botelho (2014) apresenta parte do debate teórico, expondo as teorizações de Haas³⁶ (1958) e Hurrell (1995) e suas limitações, em seguida, apresenta o conceito por ele considerado mais adequado, como podemos ver:

Pode-se definir a integração como a constituição gradual de instituições políticas que criam alguma delimitação territorial e temática à cooperação entre Estados, aspiram integrar regras e políticas, levam os países-membros a ter de se adaptar a um novo contexto e podem chegar a se impor sobre os governos nacionais ou não ter a pretensão de realizar isso (BOTELHO, 2014, p. 232).

³⁵ Alguns exemplos destes estudos: Manual de Integração Regional (2004) de Daniel Amin Ferraz; Integração Regional: avanços e retrocessos (2004) de Mauro Oiticica Laviola; Integração Regional: os Blocos econômicos nas Relações Internacionais (2006) de Pio Penna Filho; Mercosul e a integração regional (2009) por Rubens Antônio Barbosa; Integração Regional: Teoria e Experiência Latino-Americana (2013) de Renato Baumann; Integração Regional Sul-Americana (2014) de José Soares Filho; Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul (2015) de Karina Lilia Pasquariello Mariano; A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul (2015) de Marcelo Passini Mariano; Integração Regional na América Latina (2016) por Sérgio Luiz Pinheiro Sant’Anna.

³⁶ Botelho (2014, p.230) observa que Haas (1958), “principal nome da fase originária de teorização, define integração como o processo em que atores políticos de diversos países são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades a um novo centro, cujas instituições assumem ou requerem jurisdição sobre os Estados.”

O autor ainda apresenta regras a respeito da institucionalização e a definição dos critérios, que são: dimensão econômica; dimensão política-institucional; dimensão social; dimensão de representação exterior e dimensão estratégica. A partir disso, aplica os critérios para avaliar os três principais Blocos da América do Sul: a Comunidade Andina de Nações (CAN); o Mercosul e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e a União Europeia. Nesta avaliação a UE é vista como mais um caso e não um parâmetro.

Avaliamos a análise de Botelho (2014) como grande contribuição para nossa pesquisa à medida que oferece formas de avançar nos estudos de integração e que se concentra no panorama interno de cada bloco a partir das dimensões estabelecidas, sem fazer análises simplistas de comparação com a experiência da União Europeia.

Ao termos a América do Sul enquanto escolha estratégica para o Brasil como um dos objetos de análise principal deste estudo torna-se necessário pensar as manifestações do regionalismo neste cenário, todavia, destacamos que as experiências de integração na América do Sul serão abordadas em outro tópico deste capítulo. Por enquanto nos deteremos em analisar a compreensão de regionalismo por parte do Brasil nas últimas décadas.

Borges (2014) com o trabalho “O Novo Regionalismo da América do Sul: A Formação de um Sistema de Poder” coloca à luz de discussões que nos instigam a pensar os atuais paradigmas das Relações Internacionais na região sul-americana.

É evidente que um fato político marcou a América do Sul na primeira década do século XXI, a ascensão de governos progressistas. Borges (2014) cita Cervo (2013) para observar que os últimos anos e provavelmente os que ainda virão baseiam-se em uma oscilante dinâmica de união e dispersão. Embora, há motivos consistentes para uma integração, há questões que dificultam o processo. Na passagem a seguir observamos algumas questões:

É sabido que a dinâmica das integrações física, estrutural e energética, e ainda uma maior institucionalização dessas relações regionais, nos levam à união entre os países partícipes. Em contrapartida, o nacionalismo político e econômico, a não expansão dos projetos sociais e as distintas ideologias que perpassam a criação de blocos sub-regionais fomentam a dispersão entre esses mesmos atores (CERVO, 2013, p. 233 *apud* BORGES, 2014, p. 15)

Seguindo uma elaboração que aborde questões problemáticas em torno de uma possível integração regional na América do Sul, Borges (2014) aponta que no contexto em questão não há qualquer convergência regional que seja capaz de unificar os países sob uma

fachada comum, diferente dos anos 90, em que o modelo neoliberal foi capaz de produzir uma coesão para fins semelhantes de comércio e integração.

Em uma perspectiva pessimista, Borges (2014) aponta circunstâncias em que os países poderiam criar motivos para estreitar os laços, mas preferem agir de forma individual e não favorecem um movimento integracionista. Isso fica evidente na passagem a seguir:

Os países sul-americanos são introspectivos. Não há interesse desses países, ou pelo menos nenhum que se autorrevele em práticas concretas, de irem além do discurso que contempla soluções coletivas para as mazelas sociais no âmbito integracionista. As nações estabelecem, sozinhas, mecanismos de inclusão social distantes de uma coesão regional para o assunto. De maneira unilateral, países como Bolívia e Venezuela discutem planos para “refundar a nação”, deslocando recursos dos mais ricos para os mais pobres. Os governos retiram de suas próprias nações os recursos necessários para distribuir com maior eficiência as rendas entre as camadas da sociedade. Como consequência, os países perdem a oportunidade de conjecturar mais um motivo integracionista - e ainda angariar o apoio da própria sociedade para a consecução da mesma -, a partir de medidas sociais nacionalistas que não incluem estratégias de internacionalização conjunta (BORGES, 2014, p. 16).

O autor além de observar pontos de incongruências entre os Estados da América do Sul, revela dois grandes desafios para a realização da América do Sul nos moldes brasileiros, segundo Cerro (2013), sendo as empáfias nacionais³⁷ e a divergência de inserção internacional³⁸.

Diante de tantas divergências em um cenário regional, para maior compreensão destas questões é válido o artigo “O regionalismo do Brasil” de Matias Spektor incluso na coletânea “Brasil e América do Sul: olhares cruzados” (2011) que reúne diversos artigos com o enfoque no Brasil e suas relações com os países vizinhos, principalmente dando ênfase para a questão regional.

No artigo em questão o autor aborda a trajetória da postura brasileira para a América do Sul durante as duas últimas décadas. Parte-se de questões que também são do nosso interesse e instigam nosso estudo, por exemplo: “Por que os últimos vinte anos assistiram a um progressivo envolvimento brasileiro na região?” “Quais as origens da noção de ‘América do Sul’?” “Por que o ativismo brasileiro ganhou sua forma atual?”.

³⁷ Segundo Borges (2014) a empáfia dificulta a integração a partir do momento em que um sentimento de “autossuficiência, material e decisória”, envolve as decisões dos governos latino-americanos.

³⁸ O autor cita que há 3 modelos de inserção que fomentam a dispersão na América do Sul, sendo: a inserção geopolítica, a inserção industrialista e a inserção comercialista.

Em relações a essas questões, pretendemos ao fim da pesquisa encontrar justificativas para a escolha da América do Sul como prioridade da política externa brasileira na primeira década do século XXI; abordamos no capítulo anterior a construção do entendimento da importância e peso da região para Brasil, principalmente a partir das formulações de política externa; além disso, pretendemos ainda neste capítulo abordar a atenção do Brasil dedicada para o campo regional a partir dos dois principais processos de integração para analisar o ativismo do país neste cenário. Assim, ao considerar próximas as questões que motivaram tal artigo e que dão origem para esta pesquisa, fica evidente o quão impactante foi o papel do Brasil e da América do Sul no cenário internacional no início do século XXI.

Como exposto por Spektor (2011), a guinada regionalista da política externa se concretizou a partir de 2002, quando Luiz Inácio Lula da Silva chegou à presidência do Brasil e coincidiu com um giro à esquerda no pêndulo ideológico regional. Lula avançou e aprofundou significativamente a Agenda regional de seu antecessor³⁹, elevando ainda mais o status da “América do Sul” nas prioridades de política externa. Nomeou um acadêmico próximo para representá-lo como assessor especial nos assuntos diplomáticos; instruiu seu chanceler a reformar a estrutura burocrática da chancelaria para refletir a renovada atenção à região, com atuações diretas inclusive no Mercosul, a exemplo, a criação do Parlamento em 2005; acelerou um programa intenso de visitas aos vizinhos regionais; envolveu-se pessoalmente em processos eleitorais sul-americanos; e patrocinou algumas novas iniciativas regionais.

No entanto, as atitudes do Brasil diante à América do Sul nem sempre são homogêneas, e deixam visível algumas incoerências, além de questões complexas que envolvem as relações entre os países. Na passagem a seguir, são pontuadas três proposições a respeito do pensamento brasileiro em relação ao ambiente regional:

Três proposições, portanto, marcam o pensamento brasileiro a respeito do ambiente regional: o Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da “autonomia” nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Apontando em direções distintas, as três convivem de modo flutuante e pouco confortável, ajudando a explicar, ao menos em parte, as ambigüidades da atitude brasileira em relação à América do Sul (SPEKTOR, 2011, p. 155).

³⁹ A primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizou-se em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 a convite do Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Esta reunião foi a primeira na história da América do Sul.

Neste mesmo sentido, ao reconhecer o caráter ambíguo das atuações e projetos do governo brasileiro para a questão da integração regional através das diretrizes da política externa deste período, Cássius de Brito (2017) acertadamente indica:

O projeto de integração faz parte, portanto, da expansão regional do capitalismo brasileiro, por meio de uma política externa do governo do PT, que reorienta, mas não rompe absolutamente com a tradição do Itamaraty e que procura criar mecanismos institucionais com a finalidade de regular de algum modo a expansão do sistema. A vontade expressa nesta regulação é evitar, por meio destes mecanismos, o surgimento de um imperialismo ou subimperialismo brasileiro. A política externa dos governos Lula manifesta a posição do país enquanto liderança regional, mas procura o tempo de se desvencilhar da pecha de ser uma liderança com pretensões hegemônicas (BRITO, 2017, pp. 166-167).

Este caráter ambíguo da política externa brasileira também foi constatado durante a leitura e análise dos documentos levantados para este estudo, principalmente nos discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a respeito da intenção de fortalecimento e resgate do Mercosul, esta temática será aprofundada adiante, no entanto, ao comparar as intenções e projetos declamados em discursos com a realização de ações e efetividade de projetos percebemos o quanto não houve sincronias significativas.

Ao ponderar a posição do Brasil como líder regional, percebemos nos discursos tanto do então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, quanto do Presidente Lula o forte desejo de promover uma integração ampla da região sul-americana, além disso, o reconhecimento do peso que o estabelecimento de um Bloco possui nas negociações internacionais, pois, embora o Brasil seja um país com grande potencial, é pequeno diante de tantas disputas no cenário externo. A seguir há um excerto do discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA em Santiago, 24 de novembro de 2006:

“A Comunidade Sul-americana não é somente uma soma, uma adição, é mais que isso. Temos de dar uma personalidade política a nosso continente, que é um continente enorme, fantástico. E com a América do Sul em seu conjunto isso é ainda mais verdade. Temos uma posição privilegiada, uma extensão geográfica com uma variedade muito rara no mundo. Vamos das águas quentes do Mar do Caribe às águas geladas da Antártida. Mas temos de aproveitar essa riqueza. Temos de fazer na América do Sul no século XXI o que a América do Norte fez no século XIX, pela integração física de nossa região, de nosso continente. Como os Estados Unidos na América do Norte, a América do Sul tem de ter capacidade de negociar no mundo. [...] O

Presidente Lula tem mencionado isso sempre - e eu modestamente repito o que o Presidente Lula diz - que no mundo de hoje, no mundo de amanhã, e não no mundo de depois de amanhã, teremos um mundo de grandes blocos. E digo com toda sinceridade, mesmo um país como o Brasil que é grande, mas em um mundo como esse o Brasil é um país pequeno. E nós sabemos disso. E digo com toda sinceridade, mesmo um país como o Brasil que é grande, mas em um mundo como esse o Brasil é um país pequeno. E nós sabemos disso” (Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 2006).

Diante das diferentes questões que perpassam o regionalismo e o desejo de integração regional por parte do Brasil, considerando diversos aspectos e interesses, no tópico a seguir será abordada uma das principais estratégias de atuação da política externa brasileira durante o governo Lula, a Cooperação Sul-Sul. A partir disso, pretende-se aprofundar a compreensão do posicionamento do Brasil perante as relações desiguais que permeiam o sistema internacional, colocando em evidência a necessidade de somar forças com Estados que apresentam características semelhantes e compartilham das mesmas vivências políticas, econômicas, sociais e culturais.

2.2 A valorização do Sul a partir de uma estratégia: o conceito de Cooperação Sul-Sul

No percurso deste estudo, inúmeras vezes destacamos a prioridade das diretrizes da política externa brasileira no período analisado estar voltada para o fortalecimento do hemisfério sul no âmbito das relações internacionais, ou seja, encarar o sul como norte, como guia. Dentro desta escolha se manifesta as diversas cooperações e projeto estabelecidos com Estados localizados no Sul.

Em uma definição livre, entende-se a cooperação Sul-Sul como o processo de articulação política e de intercâmbio econômico, científico, tecnológico, militar, cultural e em outras áreas entre países em desenvolvimento, para fins de promover o desenvolvimento. Por meio da multiplicação de contatos bilaterais, regionais e multilaterais, buscou-se o desenvolvimento econômico do país e projeção política condizente com suas potencialidades, sem prejuízo das relações com os parceiros tradicionais do Norte.

A cooperação com países do Sul não é novidade na política externa brasileira, observou-se também nos governos dos Presidentes Jânio Quadros/João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974 -1979). A obra “O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula

da Silva” (2011) de autoria de Patrícia Soares Leite oferece inúmeras contribuições para compreendermos a formulação deste conceito, assim como compreensão da estratégia em optar por estas relações.

Leite (2011) inicialmente resgata a formulação de Cooperação Sul-Sul numa perspectiva teórica de Relações Internacionais, para tanto foram estudadas as obras de Kenneth Waltz, Robert O. Keohane, Stephen Krasner e Arthur Stein.⁴⁰ Todavia, realizou-se a análise desta estratégia numa perspectiva histórica de Relações Internacionais para verificar não só as origens históricas e o significado do conceito, mas também a forma pelo qual a Agenda dos países em desenvolvimento se desenvolveu ao longo das décadas e a posição do Brasil na Agenda. No entanto, para o presente estudo iremos concentrar nossas análises no Brasil e este projeto de cooperação no período de 2003 a 2010.

Assim, apresenta-se como importante ter conhecimento da atuação dos países denominados Terceiro Mundo⁴¹, se orientando pela maioria das vezes por motivos econômicos, apesar da existência de inúmeras diferenças entre os países do Sul, suas ações são constrangidas pela vulnerabilidade e fraquezas políticas de expressão interna e externa. Na passagem a seguir, Leite (2011) expõe claramente essa situação:

A fraqueza política dos países do Terceiro Mundo não se explica apenas por fatores de ordem doméstica. A estrutura do sistema internacional, mais especificamente, a distribuição de poder, concorre também para a vulnerabilidade daqueles países, interferindo no seu comportamento. Visto que os recursos econômicos e militares que possuem afetam pouco a conduta dos atores do Norte ou a natureza dos regimes internacionais, a capacidade de poder da maioria dos Estados do Terceiro Mundo resulta limitada. Em decorrência de assimetrias de riqueza e de poder político, os Estados do Sul estão, ainda, sujeitos a pressões externas que eles não podem influenciar por meio de ações unilaterais. Assim, por um lado, os países do Terceiro Mundo exercem pouco controle em relação aos fluxos internacionais e, por outro, dispõem de limitada capacidade de absorverem e de ajustarem-se às mudanças, incorrendo, não raro, em custos relativos elevados (LEITE, 2011, p. 32).

⁴⁰ Esta análise feita pela autora apresenta o debate entre a teoria neorrealista e a teoria institucionalista liberal em suas análises sobre as possibilidades e limites da cooperação internacional. Embora, seja um exercício importante para compreensão da estratégia, não aprofundaremos neste estudo, pois abordar as correntes teóricas de forma aprofundada não está dentro dos nossos objetivos principais.

⁴¹ O termo "Terceiro Mundo", proveniente da Teoria dos Mundos do francês Alfred Sauvy, surgiu no contexto da Guerra Fria. Contrapunha-se ao "Primeiro Mundo", os Estados de economia capitalista liderados pelos EUA; e ao "Segundo Mundo", Estados socialistas capitaneados pela extinta URSS. A rigor, a terceira parcela do mundo tripartite elaborado por Sauvy aglutinava os países oficialmente neutros ao conflito latente. Entretanto, devido ao baixo poderio nacional, a maioria dos Estados-nação inseridos em tal classificação necessitavam estabelecer laços econômicos com algum dos outros "dois mundos".

A autora cita Guimarães (2002) ao expor que “no plano doméstico, a pouca mobilidade, flexibilidade e diversidade reativa dos recursos limitaria a capacidade dos países do Sul de protegerem-se de choques externos e reduziria as oportunidades para os países em desenvolvimento no meio internacional”. O diplomata Samuel Pinheiro Guimarães escreve o capítulo “Estados periféricos: contrastes e semelhanças” presente no livro “Quinhentos anos de periferia: uma contribuição aos estudos de política internacional” (2002) para expor que embora apresentem estruturalmente a mesma condição, os grandes países periféricos como no caso o Brasil são sociedades e Estados que exibem diferenças extraordinárias. Segue alguns aspectos que diferenciam os países periféricos:

São essas potencialidades para promover maior acumulação de capital, desenvolvimento científico e tecnológico produção e produtividade, capacidade militar convencional e não-convencional, competitividade ampla e diversificada em nível internacional, com menor vulnerabilidade a choques e pressões externas, que distinguem os grandes países periféricos dos demais países da periferia (GUIMARÃES, 2002, p. 23).

Guimarães (2002) ainda observa que as sociedades periféricas se encontram isoladas entre si e se vêem umas às outras pelos olhos vigilantes dos países centrais. Argumenta: “O fato de se verem umas às outras pelos “olhos de terceiros” é patente quando se verifica a escassez a até a inexistência de estudos nacionais de um país periférico sobre aspectos de outros, mesmo quando vizinhos, como no caso da Argentina em relação ao Brasil.” (GUIMARÃES, 2002, p. 17). Diferente disso, os países centrais se esforçam para conhecer os países periféricos e os estudam para saber exatamente como controlarem.

Considerando as diferenças entre os países periféricos pontuadas por Samuel Guimarães (2002) e ao reconhecer que determinados países apresentam inserção diferenciada, além disso, diferenciam-se não só dos demais Estados em desenvolvimento, mas também das grandes potências, situando-se em posição intermediária nas relações assimétricas externas, o que lhes permite conduta internacional específica (LEITE, 2011). Ao ter o Brasil como foco dentro deste cenário, torna-se relevante abordar o conceito de potência média, uma vez que há consenso na literatura acadêmica a respeito desta condição.

Leite (2011) expõe que de acordo com Ricardo Sennes (2003), ao longo da segunda metade do século XX, a literatura acerca das potências médias perseguia um duplo objetivo, o de definir o conceito de potências médias e o de indicar as características específicas do comportamento internacional desse grupo de países. Também apontam que o autor que formulou os melhores estudos a respeito de “Potência Média” seria Carsten Holbraad.

No artigo “*El papel de las potencias medias em la política internacional*”, Carsten Holbraad (1972) retrata que a maior parte da literatura sobre as relações internacionais se referem às grandes potências, a partir disso, se debruça a dar definições a respeito das formulações do termo “potências médias” e seus significados, vejamos:

A las naciones que ocupan este estrado se les ha llamado potencias media o, com más frecuencia, potencias intermedias. Em algunas ocasiones se ha dicho que el término “potencia intermedia” fue introducido por primera vez hacia fines de la segunda guerra mundial, cuando Canadá y otros países presionaban por alcanzar posiciones influyentes em las Naciones Unidas, que entonces estaban organizándose [...] El sentido del término que me ocupa es el que se refiere a um Estado que tiene uma posición intermedia, em uma jerarquía basada em el poder; a um país más fuerte que las naciones pequeñas, aunque más débil que los principales miembros del sistema de Estados. [...] El adjetivo encerrado em esta expresión tuvo a menudo un doble significado. Se há utilizado “middle” para caracterizar a la vez um lugar intermedio em la jerarquia de poder de los Estados y uma sutiación de centro geográfico o uma posición media entre dos antagónicas. (HOLBRAAD, 1972, pp. 54-56).

Holbraad (1972) no decorrer do texto apresenta estudiosos e obras que se destacaram nas interpretações a respeito das condições destes Estados. De acordo com o autor, o papel das potências médias pode ser examinado de acordo com duas configurações básicas da política internacional: o bipolar e o multipolar⁴². Holbraad (1972) faz uma observação pertinente sobre a emergência de potências médias, observamos a seguir:

Es interesante notar que la idea de las potencias medias y su aspiración de ser reconocidas como tales, generalmente se origina em épocas em que las grandes potencias se hallan estrechamente relacionadas, ya sea unidas em acuerdos o próximo al condominio. En una u outra forma, la cuestión surgió em situaciones de gran acuerdo de la historia moderna: em Europa después de 1815, em Versalles em 1919, em los primeros años de la Liga de las Naciones, y em la etapa inicial de las Naciones Unidas (HOLBRAAD, 1972, p.74).

Anos após este artigo, em 1989, Holbraad lançou o livro “As potências médias na política internacional”, todavia, a pesquisadora Leite (2011) no excerto a seguir resumidamente apresenta as linhas gerais de seu pensamento:

⁴² No decorrer do artigo, Holbraad (1972) detalha o papel das potências médias em um sistema com configurações bipolar, e, também multipolar, além disso, exemplifica com fatos históricos, no entanto, não serão apresentadas tais análises neste estudo, pois, o objetivo principal está em resgatar características gerais das formulações a respeito de termo “potência média”.

Em *As potências médias na política internacional*, Carsten Holbraad examina a natureza e o papel das potências médias em situações típicas de várias formas do sistema de Estados. Conjugando os métodos indutivo e dedutivo, Holbraad analisa certas tendências de conduta internacional desses Estados em uma diversidade de contextos sistêmicos desde o sistema europeu do Congresso de Viena em 1915 até o sistema global da Guerra Fria nas décadas de 60 e 70. O autor busca mostrar a conexão entre a dinâmica do sistema internacional e a conduta das potências médias. Sustenta que o número de grandes potências no sistema e as relações políticas existentes entre eles condicionam o meio internacional dos Estados menores e influenciam seu comportamento (LEITE, 2011, p. 40).

Após apresentar com certos detalhes a trajetória do pensamento de Holbraad e abordando outros autores que contribuíram nesta jornada, Leite (2011) elabora um parágrafo de síntese das conclusões de Holbraad, na qual fica evidente que a conduta das potências médias é condicionada pelo meio internacional e a importância de nos atentarmos para a inserção regional e global dessas potências. Vejamos tais conclusões:

Holbraad conclui que as potências médias não são necessariamente mais prudentes nem mais virtuosas que as demais. Pelo fato de se encontrarem em posição distinta na hierarquia de poder, por um lado não possuem força superior nem as amplas responsabilidades das grandes potências; por outro, contam com mais recursos e têm mais peso internacional que as potências menores. Podem contribuir na construção da ordem, da justiça e do direito internacional ao buscarem a resolução de conflitos, a mudança do *status quo* em direção à maior equidade e o respeito às normas e convenções internacionais tanto no plano global quanto no regional. A viabilidade da execução dessas tarefas dependerá do arranjo internacional, do número de grandes potências e da relação entre elas. Situações em que prevalecem formas mistas de cooperação e rivalidade, seja em sistemas dualistas seja, principalmente, em sistemas múltiplos, oferecem maiores possibilidades de desempenho daqueles papéis ao permitirem menores constrangimentos e maior independência para que as potências médias conduzam sua diplomacia de forma autônoma (LEITE, 2011, p. 45).

A fim de contribuir para os estudos a respeito das potências médias, Ricardo Sennes (1998) produziu o texto “Potência Média Recém-Industrializada: parâmetros para analisar o Brasil”, o autor cita que uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário. Maria Regina Soares de Lima (1986) oferece alguns exemplos que foram empregados: países de porte médio; potências regionais; países semiperiféricos; recém-industrializado; países intermediários; em desenvolvimento; países mais desenvolvidos; entre outros.

Sennes (1998) expõe que uma das linhas que tratou de identificar e classificar as “potências médias” no sistema internacional foi a da “avaliação das capacidades” ou “avaliação do poder perceptível”, baseada em uma hierarquia internacional. Dentro desta perspectiva, destacam-se Ronald Schneider (1977) e Wayne Selcher (1981), inclusive que produziram trabalhos a respeito do caso brasileiro.

Além disso, o autor faz uma revisão literária de pesquisadores deste tema e apresenta a metodologia que cada um utilizou, aborda Bernard Wood (1987); David Myers (1991); Oyvind Osterud (1990); Robert Keohane (1965); Carsten Holbraad (1984). Dentro desse quadro, Sennes (1998) destaca as formulações de Osterud que ao se aproximar da geopolítica em suas análises e cruzar condições políticas, socioeconômicas, e geográficas para determinar o sentido de Grande Potência Regional, elabora parâmetros que nos são úteis, são eles: países que geograficamente são parte de um sistema regional; países capazes de se contrapor a qualquer coalizão de Estados da região; países com alta influência nos negócios regionais; Estados cujos status de Potência Regional pode estar associado a outras categorias de potências no sentido geral do sistema internacional. Na passagem a seguir, Sennes (1998) evidencia a importância do que foi indicado por Osterud (1990) e que contribui para este estudo:

A condição de Grande Potência Regional nos termos definidos por Osterud implica também uma presença significativa do país no sistema internacional, ainda que o principal eixo de ação por ele considerado permaneça sendo o regional. Outro aspecto relevante de sua contribuição é uma maior consideração na análise de elementos dinâmicos e relacionais da ação internacional dos países. Pode-se dizer, então, que apesar de utilizar outra denominação, o autor refere-se, em grande medida, à categoria de países que estou definindo sob o desígnio de Potências Médias (SENNES, 1998, p. 392).

Percebemos que uma possível característica dos países denominados potências médias é ter uma maior influência no campo regional, na maioria dos casos. Soares de Lima (2005) no texto “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul” também aborda a mesma percepção. Vejamos:

A África do Sul, o Brasil e a Índia são considerados países intermediários. Ainda que não exista acordo entre os especialistas com relação à definição precisa do conceito, este geralmente inclui pelo menos um dos três fatores: capacidades materiais, uma medida de autopercepção e o reconhecimento dos outros Estados, em especial das grandes potências. Estes três países têm uma característica comum, são “potências regionais” e tal condição lhes

assegura uma relevância internacional adicional (SOARES DE LIMA, 2005, p. 1).

Tanto Sennes (1998) quanto Soares de Lima (2005) ao abordar a discussão sobre potências médias sinalizam que esta categoria de países pode ser pensada como representando dois perfis internacionais particulares, a partir de duas identidades internacionais distintas. De acordo com Soares de Lima (2005):

A primeira, referida ao mundo da política, poderia ser denominada de *system-affecting state* a partir da conhecida definição de Keohane (1969). Nesta categoria estão aqueles países que dispoem de recursos e capacidades relativamente limitadas, em comparação às potências, mas com perfil internacional assertivo valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais. [...] A segunda identidade, referida à economia global, é a de “grande mercado emergente”, categoria cunhada pelo *US Trade Representative*, que faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado (SOARES DE LIMA, 2005, pp. 1-2)

Ao considerar a exposição de Soares de Lima (2005), o Brasil na década de 60 e 70 era considerado *system-affecting states*, na medida em que tinha presença internacional multifacetada, participava de vários foros de negociação comercial e era reconhecido como interlocutor válido, além disso, atualmente é identificado como mercado emergente. Durante o período de 2003 a 2010, o governo Lula considerou o Brasil capaz de participar da elaboração das regras que ditam as relações internacionais, agindo a partir de condições de um *global player*⁴³, se posicionar no quadro mundial de forma ativa e não apenas submisso às regras impostas ou apenas com objetivos e interesses econômicos e comerciais.

Sem dúvida, o protagonismo pessoal do Presidente exerceu influência na liderança brasileira conquistada na primeira década do século, liderança esta que buscou por respeito internacional e responsabilidade, além disso, nutriu a expectativa de uma maior capacidade de influenciar o processo decisório internacional.

Leite (2011) pontua que nesse cenário Soares de Lima (2005) inclui, ainda, a categoria de países em desenvolvimento recém-industrializado; sustenta que, no bojo de crescente integração à economia mundial, somado a estágio mais avançado de industrialização, Estados

⁴³ Em relação ao sistema internacional, compreende-se *global player* como ator político internacional e *global trader* como negociador no comércio internacional.

como o Brasil, a Índia e o México passaram a se diferenciar dos demais países do Sul. Neste sentido, Soares de Lima (2005), em relação ao caso brasileiro expõe a influência que a industrialização promove na projeção de um Estado. Segue:

A industrialização brasileira ocorreu de fato a partir da segunda metade do século XX, e constituiu um dos casos mais bem sucedidos, entre os países em desenvolvimento, do modelo de industrialização por substituição de importações, cuja inspiração intelectual foi a teoria de desenvolvimento da Cepal e cujas principais características eram forte indução estatal, relativa discriminação com relação às importações e participação do investimento estrangeiro nos diversos setores industriais. Nos anos 60 e 70, adicionou-se um componente exportador a esta estratégia de desenvolvimento. A política externa foi um instrumento importante deste modelo, não apenas demandado tratamento diferencial no âmbito do regime de comércio e da constituição de um Sistema de Preferências Generalizado nos países desenvolvidos, bem como abrindo novos mercados e oportunidades de cooperação econômica nos países do Sul (SOARES DE LIMA, 2005, p. 5).

Ainda sobre as características desses Estados semi-industrializados, Leite (2011, p.47) nota que puderam reformular suas estratégias de ação internacional, o que os levou a estabelecer um tipo de inserção internacional considerada, em partes, particular. Embora enfrentem ainda constrangimentos em termos de vulnerabilidades doméstica e internacional, passam a usufruir de uma parcela de autonomia na formulação de políticas internacionais, integrando-se mais à econômica mundial e vendo aumentar sua capacidade de negociação na esfera internacional. No excerto a seguir, Leite (2011) recupera o pensamento de Soares de Lima (2005) a respeito do modelo de ação externa destes Estados:

Para Soares de Lima, a escolha por determinado modelo de ação externa resulta da estrutura de incentivos em áreas temáticas, dos recursos de poder nesses campos e dos constrangimentos domésticos. Devido à condição de países intermediários e recém-industrializados, os países médios encerram características, ora de grandes potências, ora de potências menores, ora de autônomos, ora de dependentes, apresentando amplo e diversificado escopo de interesses no sistema internacional. [...] A adoção, por parte dos países recém-industrializados, de mais de uma dessas estratégias externas, no mesmo campo de ação ou em distintos campos, não é derivada da ausência de coerência da política externa, mas do interesse emergente em diversas arenas internacionais contrastado ao desequilíbrio estrutural na capacidade de barganha que apresentam na arena internacional (LEITE, 2011, p. 48).

Com as exposições de Soares de Lima (2005) recuperadas por Leite (2011) percebemos a diversificação de estratégias que os países em desenvolvimento possuem como forma de aumentar a sua capacidade de influência no cenário internacional. Após realizar uma

breve revisão de literatura a respeito do conceito de potência média, condição a qual se agrega ao Brasil, será abordada a escolha da estratégia de aprofundamento das relações Sul - Sul durante o governo Lula.

Compartilhamos da definição de “Sul” de Rafael Araújo (2013) em sua dissertação “O Sul como Norte: A inflexão da política externa brasileira no início do século XXI”, em que não se refere apenas a países do hemisfério Sul, mas abarca também outros países em desenvolvimento e regiões com as quais o Brasil atua por novas possibilidades de integração, comércio, cooperação técnica, política, cultural e econômica. Notamos a seguir esta formulação:

O Sul, em síntese, representa o espaço geográfico onde a diplomacia brasileira opera para diversificar e ampliar os mercados de importação e exportação para além das estruturas tradicionais de poder, lutar em conjunto pela reforma de instituições financeiras e políticas, unir-se a outros países emergentes a fim de ter influência na definição da agenda global e exercer um papel de destaque neste século (ARAÚJO, 2013 p.15)

Em relação à compreensão da noção de Sul, Araújo (2013) em sua pesquisa aponta que nas diretrizes da política externa brasileira do período do governo Lula são combinadas duas formulações do Sul, um Sul retórico e um Sul pragmático, observamos esta constatação a seguir:

É possível afirmar, portanto, que existem duas noções combinadas de Sul na política externa brasileira do começo deste século: um Sul retórico, próximo, voltado à correção de desigualdades e assimetrias, composto principalmente por países da América Latina, Caribe e África e mais ligado à personalidade histórica de Lula da Silva, do PT e de assessores como Guimarães e Garcia; e um Sul pragmático, global, voltados aos interesses econômicos e de reforma, que inclui os países emergentes que também anseiam uma maior participação na atual ordem internacional e é mais voltado à tradição universalista brasileira (ARAÚJO, 2013, p.97)

Diante disso, percebemos a importância que esta estratégia recebeu durante o período estudado, além disso, a priorização das relações com o “Sul” pode ser vista como uma iniciativa das formações de coalizões. De acordo com Cervo & Bueno (2012) Lula da Silva já no início do primeiro mandato evidenciou o uso da diplomacia na formação de coalizões e agrupamentos. Araújo (2013, p. 99) indica que para autores como Pecequillo (2008), esse tipo de cooperação, diferenciando-se da anterior Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e encontrando outros caminhos e fundamentos, representa a

dimensão terceiro-mundista da política externa brasileira contemporânea. Além disso, para Pecequillo (2008) essas parcerias ao Sul de “eixo horizontal” da política externa. Vejamos a seguir a formulação neste sentido:

O eixo horizontal é representado pelas parcerias com as nações emergentes, por suas semelhanças com grandes Estados periféricos e países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul e Rússia [...]. A agenda é composta também pelos países menos desenvolvidos da África, Ásia e Oriente Médio, cujo poder relativo é menor do que o brasileiro. Este eixo representa a dimensão terceiro-mundista da política externa, também definida como relações Sul-Sul. Os benefícios potenciais deste eixo são econômicos, estratégicos e políticos. [...] A proximidade política entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é a reforma das organizações internacionais globais como G-8, [Fundo Monetário Internacional] FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSNU (PECEQUILO, 2008, p. 145).

Para Cervo & Bueno (2012, p. 548), as iniciativas de integração sul-americanas serviram de base para “estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, partindo da América do Sul e avançando para alianças com outras regiões com o fim de realizar sua meta de país globalista”. Desta forma, as raízes de tal forma de cooperação foram lançadas em espaço sul-americano para, depois de fortalecida sua base, levar o movimento para outras regiões.

Araújo (2013) aponta que de fato, a partir de 2003 essas iniciativas de cooperação se tornaram mais evidentes. O autor apresenta na passagem a seguir a análise que Miriam Saraiva (2007) faz para a escolha de inserção internacional de Lula:

Como explica Miriam Saraiva (2007), a posse de Lula da Silva levou à construção de uma nova estratégia de inserção internacional, na qual a cooperação Sul-Sul ganhou um novo peso como ferramenta de consolidação de um multilateralismo mais favorável. Para a autora, houve um trabalho de recuperação da dialética Norte-Sul para que ela fosse recolocada no centro da política internacional, tanto em aspectos políticos, como a reestruturação da Organização das Nações Unidas (ONU), quanto em temas comerciais, como a busca por equilíbrio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) (ARAÚJO, 2013, pp. 100-101).

Ainda a respeito desta estratégia de inserção, Soares de Lima e Hirst (2006) apontam que a ênfase dada à cooperação Sul-Sul neste período evidencia a combinação clássica de temas do Sul, como a luta contra a pobreza, o desenvolvimento e a defesa do multilateralismo, com os ganhos econômicos e comerciais resultantes do aumento da importância estratégica

empregada ao Sul global pelo Brasil. É possível ver no excerto a seguir a essência da cooperação Sul-Sul durante o discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco, Brasília, 2 de maio de 2007:

“A cooperação Sul-Sul ajuda a construir uma nova geografia econômica mundial, não excludente, genuinamente global, que se funda em parcerias para promover a paz, a justiça e o desenvolvimento integral de todos os povos. Essa orientação não nos afastou dos países desenvolvidos. Pelo contrário, fortaleceu nossa capacidade de interlocução com eles. Cada vez mais somos procurados para expressar nossas opiniões e para trabalhar em iniciativas conjuntas” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2007).

Walter Desiderá Neto (2014) em sua dissertação “O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do Governo Lula (2003-2010)” ofereceu várias contribuições de caráter teórico e analítico para a compreensão deste modelo de cooperação. A principal delas é a discussão em torno das duas formas de expressão de cooperação dentro do que chamamos de cooperação Sul-Sul, seriam elas, coalizão internacional e cooperação para o desenvolvimento. No trecho a seguir explica-se esta composição:

Dessa forma, pode-se afirmar que existem duas formas importantes de expressão da cooperação entre países em desenvolvimento que podem ser diferenciadas dentro da chamada cooperação internacional de tipo Sul-Sul: i) a coalizão internacional, caracterizada pela formação de grupos de dois ou mais países em desenvolvimento para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global; ii) e a cooperação para o desenvolvimento nas modalidades técnica, financeira, científica ou tecnológica, a qual envolve transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições regionais do Sul) de recursos financeiros, de informações e de experiências entre países em desenvolvimento, com função explícita de promover o desenvolvimento do país receptor (DESIDERÁ NETO, 2014, p. 16).

O autor possui a preocupação com essa diferenciação para não tratar como iguais relações que têm como objetivo estratégico de política externa a soma de recursos de poder com outros países para aumentar a efetividade da defesa de interesses comuns na política global, características da coalizão internacional; com relações que têm por objetivo, do ponto de vista do cooperador, promover parcerias duradouras e, expondo uma imagem positiva de solidariedade e responsabilidade perante a comunidade internacional, adquirir prestígio internacional a partir da exportação de práticas de sucesso, expressão da cooperação para o desenvolvimento.

No caso brasileiro, é possível apontar várias iniciativas que constituem manifestações da dimensão Sul-Sul da política externa, por exemplo, a constituição do G-20⁴⁴, no âmbito das negociações multilaterais econômicas na OMC; a formação do IBAS⁴⁵, com a Índia e a África do Sul⁴⁶; a importância reconhecida do relacionamento com a China; no estabelecimento da ASA⁴⁷ e Aspa⁴⁸; a constituição do G-4⁴⁹ na ONU, entre outras.

De acordo com Hermann (2011) cada uma dessas iniciativas de aproximação com países do Sul apresenta componentes geopolíticos, econômicos e de inclusão social. No excerto a seguir o autor continua sua análise:

Trata-se, em última análise, de buscar alianças com países que, mesmo dispondo de uma base industrial complexa e havendo conquistado relativo desenvolvimento tecnológico em setores de ponta, partilham entre si um legado histórico de pobreza, analfabetismo e desigualdade. A busca de novos mercados no Sul desponta, além disso, como a solução natural do ponto de vista da complementaridade das respectivas estruturas econômicas, sem prejuízo do papel de destaque ainda ocupado, na pauta de exportações brasileiras, pelos grandes mercados da Europa e Estados Unidos (HERMANN, 2011, p. 21).

Esta expansão do leque de parcerias estratégicas no plano internacional representa uma diversificação dos interesses comerciais do Brasil, e também a intenção em otimizar a ação nos principais foros multilaterais políticos e econômicos. Procurou-se inserir a cooperação

⁴⁴ O G20 é um grupo de países em desenvolvimento que foi criado no dia 20 de agosto em 2003, na preparação para a V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizada em Cancún.

⁴⁵ Criado em junho de 2003 por meio da Declaração de Brasília. O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul congrega as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. O IBAS atua em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. (Fonte: Site do Itamaraty)

⁴⁶ Durante o governo Lula houve intensificação das relações entre Brasil e África do Sul, com a assinatura de diversos Acordos e negociações, tanto no aspecto econômico e comercial, quanto às trocas culturais. Há diversos materiais que apresentam essa experiência e alguns se referem como uma estratégia internacional escolhida pelo governo em questão, alguns exemplos: Moçambique, o Brasil é aqui (2015) de Amanda Rossi; África parceria do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI (2012) de José Flávio Sombra Saraiva; A Parceria Africana. As relações Brasil – África do Sul (2013) por Pio Penna Filho; Brasil e África em perspectiva (2014) por Júlia Monteath de França; a tese A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014) (UFRJ, 2017) de Hélio Caetano Farias; tese A cooperação sul-sul Índia/Brasil/África do Sul (IBAS) durante os governos Lula (2003-2010): potencialidades e limites (Unicamp, 2013) de Deolindo Nunes de Barros, entre outros estudos.

⁴⁷ A Cúpula América do Sul-África é uma das iniciativas que refletem essa aproximação do Brasil com o continente africano. Por ser o único mecanismo a reunir periodicamente líderes africanos e sul-americanos, é plataforma privilegiada para o estreitamento de laços entre as duas regiões. Participam da Cúpula 66 países dos dois continentes: 12 sul-americanos e 54 africanos. (Fonte: Site do Itamaraty)

⁴⁸ A Cúpula América do Sul – Países Árabes é um mecanismo de cooperação Sul-Sul e de cooperação política em foros multilaterais. Sua criação foi proposta pelo Brasil em 2003, com o objetivo de promover a aproximação entre os governos e as sociedades civis dos países da América do Sul e dos países que integram a Liga dos Estados Árabes (LEA), bem como a concertação diplomática em temas de interesses comum. (Fonte: Site do Itamaraty).

⁴⁹ O G4 é uma aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão constituída em 2005 com o objetivo de apoiar as propostas uns dos outros para ingressar em lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Sul-Sul em medidas originais como a criação do Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). No mesmo sentido, a Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), a Cúpula África-América do Sul (ASA), e a Cúpula América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC)⁵⁰. Em relação ao IBAS, vejamos a seguir um trecho do discurso do Presidente Lula, na cerimônia de assinatura de atos durante a I Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), realizada no Palácio Itamaraty em Brasília na data de 13 de setembro de 2006:

“A idéia original de criar o IBAS foi do Presidente Mbeki, que, no dia de minha posse, sugeriu que grandes países em desenvolvimento deveriam se unir para dar novo impulso à cooperação Sul-Sul. Pensamos em reunir um grupo pequeno de países, capazes de oferecer uma contribuição criativa para os desafios do mundo contemporâneo. Países democráticos, com irradiação regional e projeção global. O IBAS é muito mais do que uma construção diplomática. É a expressão natural de identidades de visão sobre grandes temas internacionais. É também uma manifestação concreta de objetivos compartilhados por Brasil, Índia e África do Sul” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2006).

Araújo (2013, pp. 96-97) nos mostra que segundo o Relatório Executivo do Itamaraty, lançado ao final de 2010, é perceptível como a prioridade ao longo do governo Lula da Silva esteve junto aos pares do Sul. Ao tratar da política externa, o Ministério dividiu as áreas de atuação em quatro “pilares”: **1)** América do Sul, que seria o eixo prioritário; **2)** África Ocidental, representando uma fronteira “que havia sido esquecida”; **3)** Ásia, que seria “o espaço essencial para a participação do Brasil no mercado global”; e, finalmente, **4)** Europa e América do Norte, “áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural” que permaneceram como parceiros relevantes do Brasil.

Pecequillo & Carmo (2015) no livro “O Brasil e a América do Sul: Relações regionais e globais” dedicam um capítulo inteiro denominado “Cooperação Sul-Sul” para abordar as principais relações aprofundadas no âmbito desta estratégia. Os autores trabalham com detalhes as relações e cooperações estabelecidas do Brasil com a África⁵¹ e o Oriente

⁵⁰ A Cúpula representou um momento histórico. Pela primeira vez, em dois séculos de independência política, as nações latino-americanas e caribenhas se reuniram por iniciativa própria, sem tutela externa. O encontro ocorreu em Costa do Saúpe, 16 de dezembro de 2008.

⁵¹ De acordo com Pecequillo & Carmo (2015, p. 220), neste continente se destacam diversas iniciativas de cooperação técnica promovida pela ABC, como as ações nos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa): Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. As ações se concentram em setores como agricultura, saúde e educação, envolvendo a participação de empresas públicas e privadas brasileiras como a EMBRAPA, Petrobras e Odebrecht. Além disso, o Brasil desenvolve ações com o Grupo Cotton-4 (Produtores de Algodão – Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), para fortalecer sua produção de algodão.

Médio⁵²; com a China⁵³; a Rússia⁵⁴ e a Índia⁵⁵. Eles pontuam o quanto esta dinâmica abre inúmeras possibilidades de diferentes cooperações:

Quando as relações do Brasil e da região com o mundo são consideradas, as interações com as nações emergentes no âmbito da cooperação Sul-Sul são muito mais intensas do que as do eixo Norte-Sul. No contexto do século XXI, portanto, as dinâmicas Sul-Sul intra e extrarregionais abrem inúmeras possibilidades de cooperação social, política, econômica e estratégica sustentadas em interesses convergentes (e desafios e competições, como é normal na política internacional) e que demonstram a existência de um reordenamento do poder mundial (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 246).

Compreendemos que a coordenação de medidas políticas, econômicas e comerciais com os países em desenvolvimento constitui meio estratégico de atenuar os diversos efeitos de custos causados pela interdependência⁵⁶. Assim, a tomada de decisão conjunta traduz-se na defesa comum de um regime internacional capaz de alterar a distribuição desigual de poder e de garantir aos países em desenvolvimento maiores capacidades econômicas, políticas e sociais. Para além disso, é importante destacar o papel da cooperação Sul-Sul como um processo contínuo indispensável para enfrentar os desafios com que se defronta o Sul. É possível perceber essa importância de medidas e atuações em conjunto na fala do então Secretário Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, durante entrevista concedida para Rafael Araújo (2013):

“Normalmente os interesses brasileiros são semelhantes aos interesses de outros países subdesenvolvidos, que é o nosso estágio de desenvolvimento. Nas negociações internacionais você verificará que os países desenvolvidos em geral têm posições conjuntas. Nos interessa, para o Brasil, os vínculos

⁵² Em relação ao Oriente Médio, o Brasil se manifestou mantendo a defesa de um processo de paz Israel-Palestina equilibrado. Em 2010, na ONU o Brasil apoiou o reconhecimento pleno da Palestina como Estado nas Nações Unidas, além disso, no mesmo ano, ajudou a fomentar ao lado da Turquia, o Acordo Nuclear Tripartite Brasil-Irã-Turquia (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 220).

⁵³ Em 2008 foi lançada as diretrizes oficiais do relacionamento entre China e a América Latina, mais tarde criou-se o Foro de Ministros da Agricultura da China-América Latina e Caribe em 2013, além disso, em 2014 foi estabelecido o Fórum de Cooperação China-América Latina e Caribe. As cooperações entre China e América Latina se manifestam em diversas áreas, como: político; cultural e esportivo; saúde; educação, ciência e tecnologia; comercial; paz, segurança e justiça (PECEQUILO; CARMO, 2015, pp. 224-236).

⁵⁴ Destaca-se projetos em conjunto na área de energia, infraestrutura e tecnologia, também, favorecimento das exportações russas aos países da América Latina (PECEQUILO; CARMO, 2015, pp. 237-242).

⁵⁵ No período de 2003-2010 esta relação bilateral é solidificada nos campos comercial, político e estratégico. Com ênfase para o IBAS e BRICS, além do G-20 comercial no âmbito da OMC e o G-4 (PECEQUILO; CARMO, 2015, pp. 242-246).

⁵⁶ Meire Mathias em vários de seus estudos sobre política internacional se dedicou às questões relacionadas à interdependência no sistema internacional. No artigo “Teoria e política na América Latina: um ensaio sobre a concepção de política exterior”, Mathias (2015) evidencia a interdependência dos fenômenos políticos e econômicos, internos e externos, assim como o contraponto entre a instância internacional e a unidade nacional, entre a história mundial e histórias nacionais.

que ele cria com os países sul-americanos, os países latino-americanos, asiáticos, são vínculos que serão extremamente importantes na articulação das negociações internacionais, na área comercial, na área financeira, hoje em dia no G-20 financeiro, no G-20 comercial, no meio ambiente e para dezenas de negociações ao mesmo tempo. [...] É de grande importância ter o apoio de outros países para defender, inclusive, nossas ideias. Por exemplo: a reivindicação brasileira a ser membro permanente do Conselho de Segurança. Ela, para ser aprovada, necessita de 128 votos. Na África são 54 estados. Nada passa sem o apoio africano. Se o Brasil deseja ser membro do Conselho de Segurança, ele tem que ter o apoio de outros países, porque há uma votação na Assembleia-Geral. O Brasil precisa do apoio dos outros países” (GUIMARÃES, entrevista concedida ao pesquisador Rafael Araújo, 04 mai. 2012).

Ao analisar os discursos realizados pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em seus dois mandatos, constatamos que estes possuem caráter personalista e evidenciam uma forte diplomacia no período, uma vez que o Presidente realizou um grande número de viagens desde o início do mandato, a fim de afirmar novos parceiros e construir um novo quadro econômico e comercial no cenário internacional.

Para alguns, os oito anos de governo Lula foram marcados por forte diplomacia presidencial, além de se aproximar com os países vizinhos, a diplomacia brasileira desse período buscou estabelecer parcerias com países que demonstravam interesses em comum. Considerando esse período, a forte diplomacia, de caráter humanístico ultrapassa os interesses econômicos e comerciais; e certamente pode ser compreendida como um instrumento de desenvolvimento nacional.

Desta forma, percebemos o quão estratégica foi a escolha pelas atuações que caracterizam a Cooperação Sul-Sul. Durante este tópico priorizamos a apresentação da formulação da ideia e conceito desta cooperação, com o objetivo de compreender seus elementos, funcionamento e abrangências. No último capítulo deste estudo, em que será dada ênfase nas atuações específicas e resultados do período de 2003 a 2010, abordaremos com mais detalhes os projetos e atitudes práticas empreendidas durante o governo Lula dentro deste modelo de cooperação.

Como abordado anteriormente, as cooperações no âmbito Sul-Sul se originaram a partir de atuações no caráter de cooperação entre o Brasil e os seus países vizinhos, localizados na América do Sul. Portanto, destacamos novamente a importância que o espaço sul-americano apresentou na formulação das diretrizes da política externa brasileira. Assim, na medida em que o governo em questão apresenta valorização e empatia das causas comuns daqueles que o cerca, também é projetada tal atitude para o âmbito global.

Neste sentido, no tópico a seguir apresentaremos a relevância dos processos de integração Mercosul e Unasul na formulação da política externa brasileira voltada para a América do Sul. Além disso, buscaremos evidenciar como o Brasil procurou aumentar a sua projeção internacional através do fortalecimento desses Blocos e da sua expressiva presença em tais espaços.

2.3 Processos de integração na América do Sul: Mercosul e Unasul

Esta parte do texto propõe observar a possibilidade de inserção internacional do Brasil a partir do Mercosul e Unasul, para tanto, é relevante apresentar os processos de formação, funcionamento, organização, objetivos e desdobramentos de tais Blocos. É evidente que o Mercosul não é a primeira tentativa de integração regional, as iniciativas de integração na América Latina e do Sul ficam visíveis a partir da atuação do Barão do Rio Branco, o qual criou no início do século XX o Pacto do ABC, uma cooperação entre Argentina, Brasil e Chile que possuía fins econômicos, políticos e de segurança.

Na denominada primeira onda de regionalismo, já abordada anteriormente, na América Latina contamos com a criação em 1960 da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) com os países Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, tal associação apresentava objetivos ambiciosos e a criação de uma zona de livre comércio, ao não obter significativos resultados, foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980 que apresentou formas mais flexíveis de negociações. Nesta mesma perspectiva, em 1969, estabeleceu-se entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru o Pacto Andino, que em 1996 passou a se chamar Comunidade Andina (CAN) (COSTA, 2010).

Dada a importância da integração regional, Guimarães (2005) sinaliza quatro desafios que se apresentam em todos os países sul-americanos e que só podem ser superados se agirem juntos. Assim, o autor não considera a existência de solução individual para nenhum país da América do Sul. No trecho a seguir está explicado cada um destes desafios:

O primeiro desafio é articular e executar políticas de *desconcentração de poder*, que levem à redução gradual, mas firme, das extraordinárias disparidades sociais de toda ordem (riqueza, renda, gênero, etnia, região) em cada país da região. *O segundo desafio* é superar a *vulnerabilidade externa* em suas diversas facetas (econômica, tecnológica, política, militar e ideológica) por meio de programas que tenham como conceito fundamental

a ideia-força do desenvolvimento com geração/distribuição de riqueza, substituindo as noções de mero crescimento e geração de riqueza, passando a privilegiar a estabilidade social e não a estabilidade financeira. Na sua faceta tecnológica, é necessário reconhecer que o *domínio da tecnologia de ponta* é indispensável ao desenvolvimento econômico relativo, em um mundo competitivo e oligopolizado pelas megacorporações multinacionais. A este tipo de tecnologia só se tem acesso, nos tempos atuais, a partir de um esforço nacional persistente e significativo. O *terceiro desafio* é a transformação em realidade do extraordinário *potencial natural* da América do Sul, pela criação da sua infraestrutura física e social e pelo aumento da produtividade de todos os segmentos de sua população, de seu estoque de capital e de seus recursos naturais, de forma sustentável. O *último desafio* é o da *transformação de sistemas democráticos formais em democracias efetivas*, em que a população excluída participe cada vez mais dos processos políticos de escolha de candidatos, de eleição de candidatos, de controle dos eleitos e da formulação e execução de políticas públicas que promovam a desconcentração de poder, em benefício da maioria (GUIMARÃES, 2005, p. 321).

Diante deste quadro, é importante voltar a atenção para os dois processos de integração que o Brasil priorizou no início do século XXI como caminho de fortalecimento regional. Para compreender a trajetória do Mercosul e Unasul é importante visualizar a abertura de um novo ciclo de ordem no sistema internacional no contexto Pós-Guerra Fria. Neste sentido, antes de tudo, reconhecer as alterações de ordem econômica e política que atingiram as relações entre os países potências e os periféricos. Mathias (2010) no excerto a seguir deixa evidentes os processos e mudanças que foram se consolidando neste cenário:

Transformação e mudança, informação e tecnologia, mercado e consumo, global e regional, multilateral e multipolar. Mais do que palavras-chaves que simbolizam o nosso tempo, essas expressões caracterizam uma série de entendimentos, mecanismos e, por que não dizer, processos que foram desencadeados no pós-Guerra Fria, dando a dimensão da complexidade dos fenômenos que passaram a povoar o ambiente cotidiano e a dinâmica da vida humana. Processos que foram se consolidando através de certa regularidade e evidências, com referências e aspectos internos e externos, com contornos e movimentos ideológicos próprios, mas que, decisivamente, alteraram as relações entre os Homens e entre os Estados (MATHIAS, 2010, p. 27).

A partir destas transformações, percebemos uma expressiva alteração nas relações internacionais, em que houve o deslocamento da perspectiva Leste/Oeste para Norte/Sul a partir da década de 90. Mathias (2010, p. 28) argumenta que “esta modificação altera a leitura estratégica do *mapa-múndi*, onde passamos a enxergar ao Norte a concentração dos países ricos e no extremo oposto Sul, a concentração dos países pobres.” Guimarães apura perfeitamente isso, observamos:

É um cenário em que as elites dirigentes das Grandes Potências, cientes de que na periferia do sistema internacional, as imensas e crescentes populações marginalizadas, desempregadas e prejudicadas pela globalização e pela destruição das estruturas sociais dos Estados, identificam cada vez mais as megaempresas multinacionais, as elites locais associadas e os Estados a que correspondem como responsáveis pela situação em que se encontram, decidiram reforçar os seus esquemas militares de intimidação, contenção e sanção em um esforço de reconstrução utópica da situação mundial anterior a 1914. No centro desse sistema “utópico” se encontraria um grupo de Grandes Potências, que concentram a riqueza e o poder mundial e na periferia coexistiria uma multidão de Estados ex-colônias, fragmentados, enfraquecidos, desarmados e descoordenados entre si. (GUIMARÃES, 2001, p. 9).

Neste período também houve o aprofundamento do ordenamento neoliberal, com as reformas econômicas e a difusão da ideia de uma horizontalidade de condições entre Estados. É exposto isso na passagem a seguir:

O movimento de globalização pressupõe uma interdependência econômica entre os países em que a estruturação do capitalismo deve ocorrer não só ao que se refere aos fluxos de capitais, de mercadorias e de serviços, mas também ao que se refere ao capital produtivo. Prova disso é o aumento do número de empresas de natureza transnacional que, com sua expansão, alteram a localização espacial da produção. Desse modo, a cooperação entre países, que visa à conquista de mercados, reflete o aumento da interdependência econômica. Entretanto, é sabido que o grau de competitividade entre os países difere muito e, por isso, nem todos têm as mesmas chances de concorrência (MATHIAS, 2010, p. 29).

Portanto, comumente a inserção dos países periféricos se dá de forma discreta ou desvantajosa, sem grande capacidade de alterações e ameaça, na verdade, não existem condições para que esses países atuem na mesma proporção que as potências. Por mais que seja disseminada a intenção de relações mais justas no sistema internacional, as relações assimétricas continuam sendo nossa realidade, fato que destina a outros países um papel subordinado e periférico.

No início do primeiro mandato em discurso realizado na data de 23 de janeiro de 2003 em Curitiba durante a Cerimônia de Transmissão do Cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, do Engenheiro Antônio José Correia Ribas para o Engenheiro Jorge Miguel Samek, o Presidente Lula aponta as características do Brasil e o destaca perante a condição dos outros países sul-americanos, devendo este ser o condutor da integração na América do Sul:

“E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul.” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2003)

Neste trecho do discurso de Lula percebemos a compreensão do quadro diplomático brasileiro do papel de destaque do país na região e a capacidade que possui para tornar a integração sul-americana uma realidade.

Ao considerar os países da América do Sul em condições de dependência, como uma possível solução para essa situação, Guimarães (2005) defende que é necessário que a América do Sul venha a se tornar um dos polos em um sistema mundial multipolar e não apenas uma sub-região de outro polo econômico ou político. Para alcançar este objetivo, o diplomata ressalta a necessidade de uma postura firme e rejeição às políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, além da importância da cooperação entre Brasil e Argentina. Vejamos esta argumentação na passagem a seguir:

É indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político. A construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e a firme e serena rejeição de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos devem constituir o cerne dessa estratégia. Para alcançar este objetivo, a cooperação entre o Brasil e a Argentina é *essencial* (a começar no âmbito do Mercosul), pois, na medida em que se mantiverem políticas exteriores isoladas ou, ainda pior, contraditórias ou divergentes, os dois países não serão capazes de exercer um papel internacional efetivo e tenderão a competir, com desperdício de energia, por influência na região, que assim não poderá se articular como um bloco (GUIMARÃES, 2005, pp. 275-276).

Guimarães (2005) continua enfatizando a importância das relações entre Argentina e Brasil ao pensar o Mercosul como núcleo da integração sul-americana. O autor insiste que é necessário construir uma identidade de visão de mundo comum, assim como visualização de possibilidades de ações conjuntas, uma cooperação estreita e um sistema que promova uma percepção de equilíbrio de custos e de benefícios entre os dois países.

A criação do Mercosul possui estreita relação com a aproximação do Brasil e Argentina na década de 90 e principalmente a intenção de ambos países desejarem se apresentar não mais como países confrontacionistas. A partir dos entendimentos entre os dois países, inicia um processo de cooperação e convergência de objetivos. Mathias (2010, p. 38) enfatiza que “desta forma, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, interessados em promover o aprofundamento das relações bilaterais, orientadas para o estabelecimento de uma cooperação econômica, desencadeiam um movimento convergente e orientado para a integração regional”. Guimarães (2001) pontua no trecho a seguir as características e ênfases da política exterior de ambos os países nesta nova conjuntura:

A “nova” política exterior brasileira, assim, como a argentina, deu ênfase especial aos novos tempos globais aos quais os Estados Unidos atribuíam especial importância, tais como direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, narcotráfico e promoção da democracia, sem se preocupar em preservar os princípios tradicionais de não intervenção e autodeterminação, pilares da política exterior brasileira, importantes em especial nas relações com os países vizinhos; de promoção de condições internacionais mais favoráveis ao desenvolvimento dos dois países; e de recusa em participar de acordos assimétricos, como o TNP e outros. A nova política exterior brasileira assim como a argentina procurou se apresentar como uma política fundada em elevados princípios morais, desinteressada, generosa e pacífica, pronta a antecipar concessões econômicas e políticas, sem nada exigir em troca e a cooperar com as Grandes Potências, repudiando o “terceiro-mundismo”, estéril e infantil (GUIMARÃES, 2001, p. 20)

Diante destas cooperações e aproximações, em 21 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção para a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no entanto, apenas em 1994 com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto que o Bloco adotou personalidade jurídica internacional.⁵⁷

No tratado de Assunção foi criada uma estrutura institucional provisória, partindo de um Conselho Mercado Comum - CMC⁵⁸, de um Grupo Mercado Comum – GMC⁵⁹, de uma

⁵⁷ Importante esclarecer que o projeto de criação de um Mercado Comum na região sul-americana passou por um processo de aceleração, o qual de início estava planejado para se concretizar em 10 anos, ocorreu em 4 anos. Mathias (2010, pp.39-54) explora o processo de transição pelo qual o Mercosul passou; no início dos anos 90, o então chefe da Divisão Econômica Latino Americana do Ministério das Relações Exteriores, Renato Marques, declarou que o aceleração do Mercosul aconteceu em virtude da intensificação da competitividade econômica entre os países.

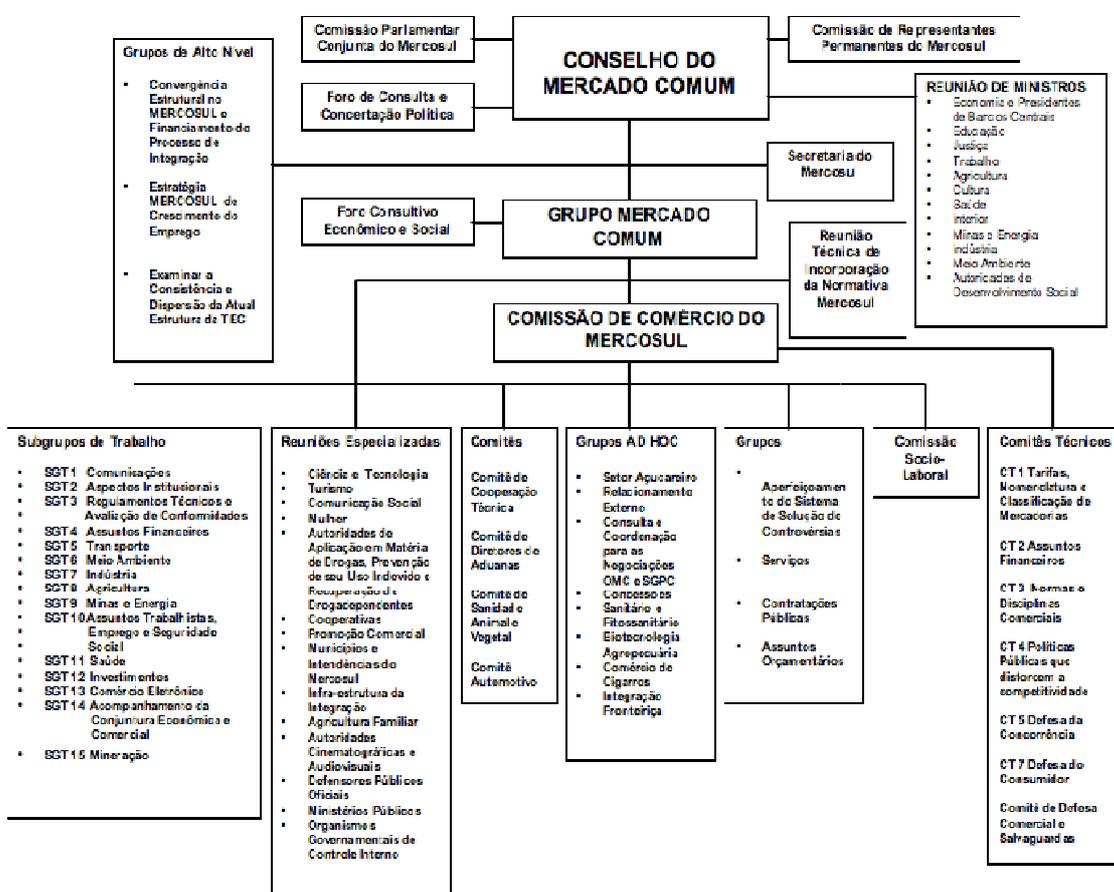
⁵⁸ Órgão superior de condução política e tomada de decisões, sendo constituído pelos chefes de Estado dos quatro países. (MATHIAS, 2010, p. 44).

⁵⁹ Órgão executivo, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo integrado pelos ministros da Economia e/ou Fazenda e por membros do Banco Central, que tem por atribuição propor medidas e ficar programas de trabalho, tendo inclusive a faculdade de iniciativa. (MATHIAS, 2010, p.44).

Comissão de Comércio do Mercosul - CCM⁶⁰ e de uma Secretaria Administrativa⁶¹, o GMC poderia criar subgrupos de trabalho, tendo inicialmente criado 10 (dez) deles em diversas áreas. No entanto, a estrutura institucional definitiva veio a se consolidar com o Protocolo de Ouro Preto⁶², assinado em 1994, com vigor a partir de 1995.

Na imagem a seguir podemos ver o organograma institucional do Mercosul:

Figura 2 – Organograma institucional do Mercosul



Fonte: <<http://mercosulseraumaoca.blogspot.com.br/>>. Acesso: 29 jul. 2017.

⁶⁰ Órgão encarregado de assessorar o Grupo Mercado Comum (GMC). É integrada por quatro titulares e quatro alternos de cada Estado-parte e coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Entre as suas funções estão: velar pela aplicação dos instrumentos comuns da política comercial; regular o comércio intra-Mercosul e com terceiro países e organismos internacionais. As Diretrizes feitas pela CCM são obrigatórias para os Estados-parte. (MATHIAS, 2010, p. 44).

⁶¹ Constituída por um funcionário administrativo e um funcionário diplomático de nível médio (Conselho do Secretário de embaixada) e cada país-membro, para cumprir funções de contato entre a Secretaria e as representações diplomáticas em Montevidéu. Atribuições: Arquivo Intercâmbio; Comunicação; Organização e Logística. (MATHIAS, 2010, p. 45).

⁶² Na conferência diplomática de Ouro Preto, 1994, negociou-se o protocolo que dotou o Mercosul de personalidade jurídica internacional. O *Protocolo de Ouro Preto* teve, por atribuição, que definir a estrutura institucional da integração, bem como atribuir legitimidade ao CMC enquanto órgão habilitado a assumir compromissos internacionais em nome dos governos. (MATHIAS, 2010, p. 53).

Os membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, países fundadores, e Venezuela, que completou seu processo de adesão em meados de 2012) abrangem, aproximadamente, 72% do território da América do Sul; 70% da população sul-americana e 77% do PIB da região em 2012. Todos os países da América do Sul estão vinculados ao Bloco, seja como Estado Parte, seja como associado. Ianni (2011) no trecho a seguir pontua os pontos positivos que este Bloco oferece:

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) destina-se a propiciar a confluência de atividades econômicas, mercados e recursos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; com possibilidades de oportunamente incorporar outros países da América do Sul. Avança devagar, mas já é uma realidade, favorecendo a dinamização de negócios, empreendimentos e alianças, além de incentivar a desestatização, a privatização e a reforma do estado. Como em todos os outros projetos e realizações de regionalismos, aí também se verifica uma reformulação do princípio da soberania nacional (IANNI, 2011, p. 105).

Assim, é perceptível como todos os membros são favorecidos com as ações em nível de integração. Ao analisar Atas e documentos do período, entre os principais temas discutidos no âmbito do Mercosul, estão o combate ao terrorismo; ilícitos transnacionais; direitos humanos e reforma das organizações multilaterais; a questão da febre aftosa; segurança internacional; assistência ao desenvolvimento; equilíbrio das regras comerciais e reforma do sistema multilateral e da ONU.

Desde a campanha para a presidência Lula afirmava em seus discursos que a América do Sul seria prioridade da política externa em seu governo. O grande objetivo dessa escolha seria promover a formação de um bloco regional, através da sua integração em vários níveis: física, comercial, econômica, energética e social. Além do desenvolvimento econômico de seu país, o Presidente se preocuparia com o desenvolvimento de seus países vizinhos, pois ser cercado por problemas poderia vir a comprometer a estabilidade e a inserção do país no cenário internacional.

O resgate e fortalecimento do Bloco foi uma das prioridades da política exterior do Brasil nesse período por ser o ponto central da integração sul-americana, e, por isso, o governo brasileiro se mostrou empenhado em revitalizá-lo e buscar com os demais países membros soluções para superar as dificuldades do Mercosul. Observa-se tal desejo no discurso de posse do Presidente Lula:

“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2003).

No ano de 2002, Brasil e Argentina elegeram presidentes com programas de governo considerados nacionalistas e regionalistas, fatos que despertaram a esperança de um possível resgate para o Mercosul, no entanto, pontuamos que a ausência de um projeto claramente racional para a economia promoveu certa paralisia no processo, além do sentimento de antimericanismo presente na região, o qual acaba prejudicando o estabelecimento de equilíbrio das relações norte-sul.

Apesar de haver esta intenção pelo fortalecimento do Mercosul, ao avaliar a atual condição do bloco, pode-se dizer que houve avanços, porém constatamos que não houve sucesso no sentido de consolidação de uma integração regional. Diversos fatores dificultaram esse processo, mas talvez a crise econômica da Argentina e também a negação do Brasil em utilizar mecanismos institucionais próprios para consolidar o processo de integração sejam os fatores que mais influenciaram.

Alguns pesquisadores tentaram compreender o fracasso do Mercosul, para José Alexandre Altahyde Hage (2010) a razão política do bloco se perdeu, a qual seria a tomada de maior autoridade para resolver problemas em cooperação diante de riscos e pressões internacionais que estavam ganhando força na América Latina, porém, ao dar privilégio aos investimentos internacionais e ao mercado internacional, juntamente com a realização de reforma institucional que permitiu a entrada de recursos financeiros, perdeu-se o caráter desenvolvimentista.

Nos anos 1990, sob a égide da reforma institucional e preeminência da economia, a integração regional havia perdido sua função estratégica e privilegiado mais os fluxos financeiros. Além disso, houve também mudanças substanciais na política interna dos Estados-membros, dando a entender que seria necessário atender, antes de tudo, o eleitorado do que reclamações externas. Brasil e Argentina, sobretudo passaram a ter visões divergentes [...] Doses de antimericanismo, de certo sentimento contra o Brasil e a volta do romantismo retórico foram capazes de deixar o Mercosul parado (HAGE, 2010, p. 40).

Embora não conseguisse atingir completamente seu objetivo de resgatar o Mercosul, Lula foi capaz de lidar com o desafio de regionalismo *versus* multilateralismo em sua política externa. Rodrigo Sabbatini (2001) no artigo “Multilateralismo, regionalismo e o Mercosul” propôs analisar o acordo do Mercosul à luz de um debate conceitual sobre as opções normativas de liberalização e integração comercial, resumidas pelas denominações regionalismo e multilateralismo. O nosso interesse maior é analisar o contraponto feito entre as correntes do regionalismo e do multilateralismo.

Para Sabbatini (2001, p. 31), em modelo de definição, “o multilateralismo defende que a perseguição do livre-comércio deve ser o objetivo dos *policy makers*, especialmente por ser a única postura que garantiria a maximização do bem-estar econômico dos agentes envolvidos no mercado mundial.” Desta forma, o objetivo principal seria adequar as normas e as regras do comércio mundial ao ideal do livre-comércio e evitar, sempre que possível, qualquer tipo de restrição.

Quanto em relação ao regionalismo, muitos autores analisam como positivo os esquemas de integração, nas palavras de Di Fillipo (1997) “reforçariam laços de intercâmbio entre países de estrutura produtiva semelhante, ao permitirem, por um lado, a ampliação da escala e aproveitamentos de economias relacionadas, e, por outro, o incentivo ao desenvolvimento de progresso técnico” (DI FILLIPO, 1997, p. 30-31 *apud* SABBATINI, 2001, p. 33).

No artigo em questão, as discussões giraram em torno fundamentalmente de aspectos econômicos e comerciais, embora nesta pesquisa sejam considerados relevantes outros aspectos que uma integração regional abrange, como: políticos, sociais, culturais, físicos e energéticos. No entanto, torna-se necessário conhecer as elaborações de cunho econômico deste debate.

Saraiva (2011) no artigo “A América do Sul na política externa brasileira do governo Lula: Ideias e Mudanças” apresentou separadamente reflexões a respeito do primeiro e do segundo mandato que configurou o governo Lula. Inicialmente a autora realiza um resgate das fundamentações da política externa brasileira e características do Itamaraty, para então, estabelecer o foco de análise no período de 2003-2010. Saraiva (2011) nos oferece um pequeno resumo das bases da ação externa do governo Lula:

A ascensão do governo de Lula, reforçou a atuação da corrente autonomista; o grupo consolidou-se como principal formulador da política externa brasileira desde então. Seu traço mais marcante é a defesa de uma projeção mais autônoma e proativa do Brasil na política internacional. Dentro dessa

perspectiva eles defendem uma reforma de dinâmica das instituições internacionais no sentido de criar espaços de atuação para o país. Nos marcos de um comportamento, segundo Lima (2010), baseado em um revisionismo *soft* da ordem internacional, os autonomistas têm preocupações de caráter político estratégico, no que se refere ao embate Norte-Sul, e buscam uma aproximação com outros países considerados emergentes que teriam características comuns com o Brasil. A construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global são seus objetivos principais (SARAIVA, 2011, p. 124).

Na mesma linha, Saraiva (2011) ainda reforça que a diplomacia autonomista de Lula passou a buscar estratégias mais diretas para valorizar a autonomia das ações brasileiras; reforçar o universalismo através da cooperação Sul-Sul e das instâncias multilaterais, além disso, fortalecer o papel proativo do Brasil na política internacional. Em relação à América do Sul, o governo em questão demonstrou vontade política no sentido de uma forte articulação dos países da região a partir da posição de líder do Brasil. Na passagem a seguir, a autora mostra algumas mudanças nas orientações da política externa que é possível perceber já no primeiro mandato, observamos:

O programa de governo do PT para o mandato de 2003-2006, diferente do costume brasileiro de orientar o debate político para temas internos, apontava em primeiro lugar um projeto de política externa orientado prioritariamente para a América do Sul e a integração regional como elemento capaz de impulsionar o desenvolvimento nacional. Destacava também a contribuição do país para a diminuição das tensões internacionais e para a construção de um mundo mais equilibrado. O partido tradicionalmente teria uma faceta internacionalista. Diferentemente da tradição de concentração na formulação de política externa do Itamaraty, o presidente Lula convocou Marco Aurélio Garcia, então secretário de Relações Internacionais do PT, para prestar-lhe assessoria, abrindo com isso espaços para influência desse grupo no processo de formulação. Na prática, essa visão é mais difusa e perpassa diferentes agências governamentais (SARAIVA, 2011, p. 125).

Em relação a mudanças, Saraiva (2011) aponta que Vigevani e Cepaluni (2007) defendem a existência de modificações na política externa consideradas ajustes em nível de tonalidade e de ênfase em busca de novas formas de inserção internacional para o país. Este argumento denota que embora tenham existido continuidades no sentido de utilizar a política externa como ferramenta para conseguir elementos para o desenvolvimento, a política externa do governo Lula trouxe rupturas na visão de mundo e nas estratégias adotadas em relação à América do Sul, o que conseqüentemente levaram o país a deter uma posição fortalecida no cenário externo a partir do papel de *global player*.

Para fortalecer o multilateralismo na região, o governo Lula além do aprofundamento do Mercosul procurou a consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), projeto formalizado em dezembro de 2004, na cidade peruana de Cusco, durante a terceira reunião dos presidentes sul-americanos.

Nesta ocasião foi elaborado o documento que formalizou a CASA, conhecido como a “Declaração de Cusco”. O texto apresenta aspectos e histórias que as nações sul-americanas compartilham, também aborda os desafios internos e externos comuns, além de apontar a “convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional” como justificativa principal para a formação do grupo (CASA, 2004, p. 1). A Declaração também menciona a intenção de

desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais (CASA, 2004, p. 2).

De acordo com Saraiva (2007), a constituição da CASA era resultado de uma grande articulação da diplomacia brasileira, que desde o início do governo Lula da Silva concentrou esforços diretos em sua formação. Couto (2009, p. 57) afirma que a instituição da CASA representava a formação do espaço sul-americano, ou seja, a “institucionalização política da região, apoiada por projetos concretos de interconexão física capaz de impulsionar uma maior interdependência regional”.

No entanto, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), alterou o nome para UNASUL (União de Nações Sul-Americanas) no ano de 2007 durante a reunião dos líderes regionais na Venezuela⁶³. Este processo de integração apresenta como objetivo central promover um espaço sul-americano integrado no âmbito social, político, econômico, ambiental e infraestrutural, desde o início espera-se avançar na integração física, energética, na área da ciência e da educação, além da adoção de mecanismos financeiros conjuntos.

Para Kelly da Rocha Gomes (2012) autora da dissertação “Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano”, a Unasul trata-se de um modelo multidimensional de integração, calcado no compromisso regional comum de promover o

⁶³ O nome foi alterado pelo fato de que o termo “união”, na visão dos chefes de Estado, representar melhor a ideia do que seria este novo processo de integração na região.

desenvolvimento e a autonomia da região. Ainda de acordo com a declaração que deu origem, a construção deste espaço sul-americano se impulsionaria a partir do aprofundamento da convergência dos organismos regionais já existentes, como o Mercosul, a CAN, a ALADI e a OTCA, além das nações do Chile, da Guiana e do Suriname. A seguir, trecho de uma entrevista do Samuel Pinheiro Guimarães ao jornal “Valor Econômico” (2008), a respeito da consolidação e importância da Unasul:

“A Unasul é o primeiro organismo sul-americano que reúne países subdesenvolvidos, com características comuns, para articular sua ação para dentro e para fora do continente. A Unasul já está sendo um extraordinário mecanismo de articulação e coordenação dos dirigentes da América do Sul. A defesa nos nossos interesses comuns é vital em um mundo marcado pelo arbítrio, pela assimetria de poder entre Estados e pelas crises financeiras, ambiental, energética e de alimentos” (GUIMARÃES, entrevista ao jornal “Valor Econômico”, Brasília, 14 de jul. 2008)

É visível na fala de Guimarães (2008) que há o objetivo de coordenação de ações que garantem os interesses comuns de todas as Nações pertencentes, portanto, há uma pluralidade de temas apresentados nas negociações, Gomes (2012) assinala que podemos dividi-los em 3 eixos: **1)** a cooperação política, social e cultural; **2)** a integração econômica, comercial e financeira; **3)** o desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações.

De acordo com a seção “Unasul” no *site* do Itamaraty, este organismo é estruturado por Conselhos formados por Chefes de Estado, por Chanceleres e por Delegados, por uma Secretaria-Geral e por doze Conselhos Setoriais, que tratam de temas específicos: energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transacional.

Desde a consolidação deste processo de integração, pesquisadores e estudiosos da temática têm elaborado diversos estudos com enfoques diferentes, tanto a respeito de desafios e ganhos, quanto a temas que abordam, assim com discussões em torno de finalidades e questões que abrangem.

Neste sentido, Vigevani & Ramanzini Jr. (2014) produziram o artigo “Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira” para discutir o conceito de autonomia na política externa brasileira e a forma como interpretá-la na relação sub-regional. Em nossos estudos, já abordamos discussões a respeito de autonomia no capítulo anterior, no entanto, tal artigo contribui no sentido de olharmos as relações deste conceito com os processos de

integração, principalmente como a política externa brasileira lida com este elemento. No excerto a seguir fica demonstrada tal configuração:

É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional (Hass, 2004; Matlary, 1994; Mariano, 2007), com conseqüente diminuição de margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região (VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014, p. 519).

Os autores avaliam que para o Estado brasileiro, e também para outros países latino-americanos, a autonomia na ação internacional é algo a ser reafirmado constantemente. Ao olhar o processo de desencadeamento da Unasul e o seu contexto, Vigevani & Romanzini Jr. afirmam:

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Diversidades aceitas, mas que não trazem como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. A Unasul não visa a política externa comum; busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução. [...] Na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a Unasul configurar-se como um espaço em que se atenua ou mesmo deixa de existir polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente. Não se trata de contraposições, mas de adensar capacidades propositivas próprias, isto é, os governos no Brasil acreditam na possibilidade da focalização de poder em termos regionais, focalização própria, não determinada pela antítese adesão/contraposição (VIGEVANI; ROMANZINI Jr., 2014, p. 535).

Além das marcas próprias deste mecanismo que os autores apontaram na passagem anterior, Vigevani & Romanzini Jr. (2014) sinalizam que há uma interpretação de mudança em relação às posições anteriores do Brasil na América do Sul, por exemplo, a questão do financiamento da integração, tema em relação ao qual o Brasil havia resistido.

Em um mesmo exercício de pensar os desdobramentos da Unasul, Israel Roberto Barnabé (2011) no artigo “Unasul: desafios e importância política” expõe uma discussão que

propõe pensar os limites e dificuldades que interpelam a Unasul como consolidação de uma integração regional. O autor aborda diversos aspectos e principalmente em relação às assimetrias existentes entre os Estados e também a respeito da conjuntura externa que de alguma forma contribuiu para a formação deste processo de integração, mas que é importante pensar nas possibilidades de continuidade caso o ambiente externo sofra alterações significativas. Observamos a seguir, algumas dessas indagações:

Por si só, essa heterogeneidade, ou seja, as diferentes posturas assumidas pelos governos da América do Sul, com relação ao neoliberalismo, sua continuidade ou a busca de sua superação, mostra a dificuldade em articular interesses e valores comuns, indispensáveis para o avanço da integração política. Além disso, cabe aqui outra consideração; e essa subida de várias lideranças que caracterizamos neste artigo como “esquerda moderada” já dura cerca de dez anos. Ela será mantida nas próximas eleições presidenciais? Até quando? Uma retomada do poder pelos partidos que podemos chamar de “direita moderada” mudaria os destinos dos países rumo à integração? Em que medida? O tortuoso caminho para a ratificação do Tratado Constitutivo da Unasul, ainda em processos, é um claro exemplo que, além de preocupação sobre sua adequação à Constituição de cada país, a postura oficial da nação em torno da integração passa por uma negociação interna, que, naturalmente, irá criar expectativas diferenciadas (BARNABÉ, 2011, p. 41).

Além destas questões, Barnabé (2011) aponta outras que são relevantes pensar, como: heterogeneidade política da região sul-americana; as possíveis discordâncias em torno do modelo de integração desejado; o impacto e o papel da liderança brasileira; a questão da democracia na América Latina. Pondera também que apesar destes desafios para a integração na América do Sul, é possível, desde que haja ações efetivas e vontade política dos Estados-membros, uma vez que o desenho regional apresenta-se como um caminho especial a ser seguido pelas nações.

Este tópico do capítulo teve como principal finalidade apresentar os processos de formação do Mercosul e da Unasul, também como o Brasil contribuiu para essas consolidações, porém, o debate em torno de ambos processos de integração não termina aqui, pois, no capítulo seguinte apresentaremos os principais caminhos efetivos que a política externa brasileira traçou no período de 2003 a 2010, principalmente no âmbito interno dos Blocos e também intra-Blocos. Desta forma, trabalharemos a respeito de parcerias criadas; projetos colocados em prática; criação de Conselhos e mecanismos, enfim, apresentaremos as concretudes das ações brasileiras neste contexto.

Ainda como forma de destacar a intenção de fortalecimento do espaço sul-americano do governo Lula, é importante explicar rapidamente sobre o posicionamento que o Brasil teve diante do projeto Alca⁶⁴, principalmente a leitura que o quadro diplomático do período possui desse projeto e as barreiras que foram desenvolvidas para que não avançasse e tornasse uma realidade em nossa região.

O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2002, p. 119) cita os principais objetivos deste projeto em cada área, no aspecto político do ângulo externo seria consolidar a influência norte-americana sobre os maiores Estados da região, garantindo seu apoio em disputas dos EUA com outras potências, em ângulo interno seria o de consolidar vínculos de dependência jurídica; em relação ao aspecto militar, o projeto visa colocar sob “protetorado” militar americano os Estados da América Latina, impossibilitando o desenvolvimento de tecnologias avançadas nestes territórios; sem dúvida, a área econômica apresenta os objetivos mais ousados, como o estabelecimento de um território econômico único nas Américas, ações com intenção de pressão pela adoção de políticas neoliberais de reorganização econômica.

Guimarães (2002) deixa claro que a grande problemática que este projeto apresenta para o Brasil seria o que ocorreria com a economia, a sociedade e o Estado brasileiro caso se consolide a criação de uma área de livre comércio com a principal potência econômica, política, tecnológica e militar do mundo, que são os Estados Unidos. No fragmento abaixo, Guimarães (2005) elabora uma aprofundada argumentação do quanto seria invasivo e prejudicial para o Brasil e o espaço sul-americano a concretização de tal projeto e estratégias:

O conceito básico da Alca é de que no território das Américas todas as empresas serão iguais. Nessa situação, o Brasil não precisaria temer a concorrência de empresas de pequenos países do Caribe, nem de empresas de países médios da América do Sul, que têm uma estrutura industrial e econômica muito menos sofisticada do que a brasileira. Na prática, de acordo com o projeto americano inicial, a Alca significaria que o território econômico brasileiro passaria a fazer parte do território econômico norte-americano, pois não somente não haveria barreiras, como não haveria a possibilidade legal de impor barreiras, caso e quando isto viesse a ser necessário. Todavia, o provável *déficit* comercial bilateral, o *déficit* da conta de juros, o *déficit* da conta de dividendos e assim por diante seria menos importante do que as conseqüências para o Brasil do ponto de vista da autonomia da política econômica. Se o país não puder ter tarifas nem barreiras não tarifárias em relação aos Estados Unidos, isso significa que o Brasil não poderá ter política comercial em relação à maior potência econômica do mundo. Se o Brasil não puder ter política comercial, nem de

⁶⁴ De acordo com Guimarães (2002, p. 119), a Área de Livre Comércio das Américas “faz parte de uma operação estratégica americana de amplo Alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo, cuja implementação se inicia com a Cúpula de Miami – Reunião dos Presidentes das Democracias do Hemisfério, em dezembro de 1994 – com a significativa exclusão de Cuba, em uma primeira vitória dessa operação.”

investimentos, nem de tecnologia, nem de compras governamentais, não poderá ter política industrial nem tecnológicas efetivas. Assim, por exemplo, aqueles que afirmam ser necessário substituir importações em áreas onde ocorre grande *déficit* comercial, como na área de eletrônicos, por meio de programas de estímulo a investimentos diretos estrangeiros não consideram que, com a Alca, será impossível atrair empresas estrangeiras para se instalarem no Brasil, pois não haverá proteção tarifária indispensável para o período de instalação e de consolidação se suas atividades, em face das importações provenientes de outras empresas no exterior (GUIMARÃES, 2005, p. 283).

Neste trecho, ficaram marcadas as perdas e limitações que o Brasil teria na área econômica e também industrial, mas, sabemos que tais configurações atingiriam todas as esferas do Estado brasileiro. O embaixador Celso Amorim, enquanto Ministro das Relações Exteriores compartilhou dos mesmos posicionamentos e afirmou veementemente o quanto seria tóxico para o Brasil os avanços deste projeto, e principalmente o quanto se distanciava da política externa brasileira “altiva” e “ativa” que Lula e o quadro diplomático se empenharam em realizar.⁶⁵

Em artigo denominado “A Alca possível” publicado na Folha de São Paulo e disponível no *site* do Itamaraty elaborado por Celso Amorim, já no lide “O governo do Presidente Lula não aderirá a acordos que forem incompatíveis com os interesses brasileiros” é possível observar a negação brasileira à este projeto. Amorim expõe os posicionamentos que o Presidente Lula procurou ter diante de tal proposta, levando para outros fóruns as realidades deste projeto, como a Reunião de Cúpula dos presidentes da Comunidade Andina, além disso, expressou seu forte desejo em aprofundar as negociações no âmbito da América Latina e da América do Sul. A seguir, um trecho do artigo que demonstra a unanimidade de posicionamentos dos condutores de política externa brasileira em relação à Alca:

No que se refere à Alca, deparamos com um contexto negociador complexo do ponto de vista dos interesses brasileiros, sujeito a um calendário que nos deixava escassa margem para uma eventual correção de rumos. Tal como vinha se desenvolvendo nas negociações, o projeto da Alca ia muito além do que denota a expressão “livre comércio” em sentido estrito. Com efeito, as propostas em discussão incluíam aspectos normativos para serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual que incidem diretamente sobre a capacidade reguladora dos países (AMORIM, Folha de São Paulo, não datado).

⁶⁵ O embaixador Celso Amorim elaborou uma breve nota a respeito da presença dos EUA na Alca para a Gazeta Mercantil, 05 de abril de 2004, intitulado “Amorim quer mais dos EUA na ALCA”. Disponível na Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 94, 1º semestre de 2004, ano 31, ISSN 0101 2428

Uma medida de barrar o avanço do projeto original, foi a proposta por parte do governo brasileiro da criação da “*Alca Light*”. Em 2003, durante a VIII Reunião Ministerial sobre Comércio em Miami oficializou-se tal proposta que enxugou as obrigações e restrições que seriam estabelecidas dos países membros. De acordo com Vigevani & Mariano (2004) a “*Alca Light*” indica:

A diversidade dos interesses, assimetrias e polarizações entre os principais atores da região, EUA e Brasil, sobre os temas em discussão. A proposta brasileira faz parte de uma estratégia mais ampla que busca aumentar sua capacidade negociadora e minimizar os custos que a atual agenda internacional de comércio vem impondo aos países em desenvolvimento, permitindo condições mínimas para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento auto sustentado (VIGEVANI; MARIANO, 2004).

Em entrevista à Revista CNI - Indústria Brasileira, o embaixador Celso Amorim (2003) comenta mudança na condução do processo de negociação da Alca a partir da posse de Lula. Deixa claro o quanto este governo está preocupado em desenvolver e fortalecer suas próprias políticas, seja industrial, econômica e tecnológica. Vejamos um trecho da entrevista:

“O governo anterior dizia que eles iam negociar a Alca e quando chegasse no 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 “mudei de ideia”, porque essas negociações têm uma inércia muito forte. Da mesma maneira que os Estados Unidos querem levar para a OMC alguns temas que eles consideram sensíveis, nós estamos dizendo que os temas que para nós são sensíveis também devem ir para a OMC. São temas que já estavam encaminhados em certo sentido, como era o caso dos investimentos. Agora, para mudar isso, é preciso mudar também o formato de negociação, porque 90% dos 34 países não têm os mesmos interesses nem as mesmas preocupações do Brasil, e quero que compreendam também o que a gente quer. O Brasil tem necessidade de uma política industrial, uma política tecnológica, uma política que possa fazer, se necessário, com certo grau e em sentido positivo, uma discriminação em alguns setores em favor da indústria. E se você acertar um tipo de política de investimento, de política governamental de compras, já será mais difícil. Mesma coisa na área de serviços. Podemos até discutir serviços bilateralmente com os Estados Unidos, mas dentro do marco da OMC...” (Entrevista do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 2003).

Como visto, o projeto Alca se deparou com grande rejeição por parte das diretrizes da política externa brasileira, do quadro diplomático e do Presidente Lula, com isso, podemos avaliar que tais direcionamentos permitiram um novo arranjo regional. Todavia, as intenções

de fortalecimento da América do Sul e aprofundamento das relações entre os Estados ganharam força.

Após analisar as formas como o Brasil contribuiu para a consolidação dos processos de integração no espaço sul-americano, inserido dentro de sua escolha estratégica de aprofundamento de Cooperação Sul-Sul, é imprescindível acompanhar ações concretas e projetos do governo brasileiro que justifique e evidencie a centralidade da América do Sul na política externa brasileira do período de 2003-2010, tal exercício será desenvolvido no capítulo a seguir.

3. AS PRÁTICAS DA POLÍTICA INTERNACIONAL BRASILEIRA: AVANÇOS, CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES

Neste último capítulo a respeito de ações concretas no âmbito da atuação da política internacional do Brasil no período de 2003 a 2010, com enfoque na América do Sul e nas estratégias utilizadas para a inserção do Brasil no sistema internacional, nos preocupamos em dar tratamento a determinados aspectos constitutivos da integração regional, todavia, nem sempre contemplados nos estudos referentes à política externa brasileira.

Desta maneira, o capítulo se divide em três partes: 3.1 Subimperialismo na América do Sul: as facetas da atuação brasileira; 3.2 A transnacionalização das empresas brasileiras no espaço regional e 3.3 O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul – Americano.

Na parte 3.1 será apresentado parte do debate teórico que apresenta aporte para pensar a respeito de práticas brasileiras na América do Sul ser consideradas como subimperialistas. Avalia-se como apropriada tal reflexão ao ter em vista os nexos entre a economia e a política, portanto, ao refletir sobre práticas brasileiras em seu espaço regional se faz necessário atentar-se para as características que o capitalismo em sua fase atual assume.

Como aprofundamento da discussão sobre o subimperialismo no âmbito regional, na parte 3.2 será abordado a complexidade e particularidades do processo de transnacionalização das empresas brasileiras no período estudado, levando em conta o peso que tal prática representou para o projeto de integração da América do Sul, ao ter em vista como estratégia do Brasil para se projetar na região e no sistema internacional. Em nossas discussões, estará presente a relação entre capital e Estado, assim como a forma que a diplomacia do período foi peça chave para o desenvolvimento desta expansão. Ao desenvolver este debate, acometemos também questões a respeito da IIRSA e seus projetos pela dimensão do espaço sul-americano.

Por fim, a parte 3.3 tráz análises em torno da participação do Brasil na criação do Conselho de Defesa Sul – Americano (CDS), com luz às questões de defesa e cooperação em defesa, política externa, conflitos regionais e integração regional. Para tanto, abordaremos os aspectos de criação da instituição, seus desafios na região e os interesses dos países em seu fortalecimento. Na discussão final deste capítulo ficará evidente a importância da construção de uma identidade comum regional, principalmente sobre temas de defesa e segurança.

3.1 Subimperialismo na América do Sul: as facetas da atuação brasileira

O debate a respeito do subimperialismo torna-se necessário a partir do momento em que nos atentamos para a inserção regional do Brasil, assim como a projeção do país em um sistema internacional permeado por disputas de poder e no qual as estruturas hegemônicas estão empenhadas em reproduzir a acumulação capitalista em níveis mundiais.

Como abordado desde o início, consideramos o nexo entre o âmbito interno e o externo do Estado e, por isso, amplia-se a importância de se atentar para a atuação na dinâmica internacional, uma vez que estes nexos estão ligados diretamente com a tendência imanente de expansão do capital e as funções que o Estado pode e deve desempenhar neste processo (BRITO, 2017). Observamos no excerto a seguir tal análise:

Ao incluir a face externa, o problema fica maior não apenas porque a definição das fronteiras (físicas) interfere de imediato na relação com outros Estados e, em conjunto, com o sistema internacional, mas também porque a conexão interno/externo constitutivo do Estado remete diretamente às suas relações com a tendência imanente de expansão do capital e a funções que a entidade estatal pode e deve desempenhar neste processo (BRITO, 2017, p. 134).

Para dar conta do nosso objetivo específico neste item que trata das práticas brasileiras avaliadas como subimperialistas, é importante resgatarmos algumas formulações a respeito da categoria de imperialismo⁶⁶. Lênin caracteriza o imperialismo como sendo uma fase particular do desenvolvimento do capitalismo, “em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos trustes internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes” (LÊNIN, 2011, p. 218 *apud* BRITO, 2017, p. 138).

Brito (2017, p. 138) elenca as cinco características fundamentais do imperialismo; todas identificáveis no mundo contemporâneo, embora com outra complexidade:

1) os monopólios seriam conseqüências necessárias da fase concorrencial do capitalismo, que provocou uma imensa concentração e centralização da produção de capital;

⁶⁶ Para aprofundar, consulte BRITO, Cássius Marcelus T. M. B. Estado e poder político no Brasil: a experiência do Partido dos Trabalhadores no governo federal (2003-2010). Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá – UEM. Maringá, 2017.

- 2) o capital financeiro é uma nova forma surgida da fusão do capital industrial com o capital bancário;
- 3) a exportação de capitais é, a partir daí, fundamental e supera a simples exportação de mercadorias na determinação da dinâmica capitalista mundial;
- 4) os capitalistas organizam-se em associações internacionais monopolistas que partilham o mundo em áreas de influência e que, para isso;
- 5) contam com a ação compartilhada dos Estados Nacionais do bloco capitalista central.

Ao considerar as complexas relações no âmbito interno, chegará um momento em que a exportação de capitais será uma saída necessária, pois estará acirrada principalmente a luta do capital com as suas próprias contradições e com a resistência dos trabalhadores, além de outros fatores. A partir destas condições, podemos estabelecer ligações com a situação de dependência, na passagem a seguir Brito (2017) apresenta esta reflexão:

A exportação de capitais dos países em que há superprodução para países em que há condições para contra-arrestar a tendência à queda da taxa de lucro é a via pela qual se estabelece a dependência, do ponto de vista da acumulação. Contudo, a relação ente credor e devedor, isto é, o país periférico deve pagar os juros e lucros para o país central que lhe exportou capital não esgota o fenômeno completo da dependência. Por meio da exportação de capitais, se exporta as relações de produção capitalistas sob um modo desigual e combinado em que os países periféricos configuram toda a sua estrutura produtiva e desenvolvem sua particularidade história em uma tensão funcional ao desenvolvimento dos países centrais. Assim, há impactos na estrutura produtiva, política, social e cultural internas aos países periféricos que, não redutíveis ao aspecto da exportação de capital, têm suas margens de manobra estreitamente vinculadas a ele (BRITO, 2017, pp. 140-141).

Contudo, ao ter em vista as relações entre exportação de capitais e condição de dependência dos países periféricos⁶⁷, diversos autores se debruçaram a partir dos anos 1960 para analisar o caso brasileiro e os condicionantes estruturais da dependência, deste exercício surgiu a Teoria Marxista da Dependência (TMD)⁶⁸. Com bases nas reflexões elaboradas pela

⁶⁷ Ao pensar esta questão, é de grande valia a leitura dos escritos do sociólogo brasileiro Florestan Fernandes, neste momento, destaco a obra “Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina” (1972), principalmente o primeiro capítulo “Padrões de dominação externa na América Latina”, em que o autor abordará detalhadamente as fases e formas de dominação externa, assim como, abordará a hegemonia dos Estados Unidos.

⁶⁸ Para melhor compreensão desta teoria, Brito (2017) elabora a seguinte explicação que contribui para nossos estudos: “A TMD teria como função o desvendamento dos processos estruturais que desenvolveram o que Marini (1991) chamou de “capitalismo *sui generis*” nas formações sociais latino-americanas. Neste sentido, a TMD se oporia à visão evolucionista da CEPAL, segundo a qual a situação de subdesenvolvimento significava uma ausência de desenvolvimento como se configurasse uma etapa do processo de desenvolvimento das nações e que um conjunto de políticas calcadas na industrialização seria capaz de levar os países em direção ao grau de desenvolvimento dos países centrais. Também se posicionava criticamente à perspectiva weberiana a respeito da

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos e Vânia Bambirra formularam análises para complementar as teses clássicas do imperialismo a partir da perspectiva dos países latino-americanos.

Brito (2017) pontua que a TMD desenvolve conceitos para tentar dar conta das especificidades do capitalismo dependente e que nesta teoria a “dependência é entendida, em termos gerais, como uma situação em que uma determinada economia está condicionada pela expansão das economias centrais, na qual a economia dominante pode se expandir de modo autossustentável, enquanto a economia dependente tem sua expansão condicionada à primeira e sempre no interior dos limites da situação de dependência” (BRITO, 2017, pp. 143-144).

Quando tratamos das particularidades do capitalismo dependente e periférico, as amarras vão muito além de medidas e modelo econômico, pois as influências do modo capitalista dos países centrais atingem várias esferas, assim como a política, as questões de mercado interno, condições de trabalho, aspectos culturais e sociais.

Araújo (2011) chama atenção para o fato do desenvolvimento do capital monopolista brasileiro e da sua indústria não terem sido fruto de uma revolução burguesa de caráter democrático e nacionalista. De acordo com o autor “tivemos uma expansão capitalista dependente e subalterna, fincada numa violenta ditadura e na associação da burguesia brasileira com o capital internacional, que no pós 2ª guerra foi simbolizada na expansão das multinacionais” (ARAÚJO, 2011, p.16).

Florestan Fernandes (1972) ao tratar da Revolução Burguesa nos países periféricos de economia capitalista dependente e subdesenvolvida, apontou que geralmente ignora-se que a expansão capitalista da parte dependente da periferia está fadada a ser permanentemente remodelada por dinamismos das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista mundial.

Além disso, Fernandes (2005, p. 348) observa que as burguesias nacionais das nações dependentes e subdesenvolvidas converteram-se em autênticas “fronteiras internas” e em verdadeiras “vanguardas políticas” do mundo capitalista. Na passagem a seguir, Mathias; Brito (2016) endossam ainda mais as observações de Florestan Fernandes, vejamos:

Se é verdade que no complexo do imperialismo está embutido um processo de dependência econômica dos países periféricos frente aos países centrais do capitalismo mundial, não é menos verdade que nada impede o florescimento, nos primeiros, de um capitalismo local, que favoreça o

dependência, que via espaço para o desenvolvimento capitalista para os países latino-americano no interior do modelo de capitalismo dependente-associado (cujo principal expoente foi Fernando Henrique Cardoso) (BRITO, 2017, p. 143).

desenvolvimento das forças produtivas num regime de relações sociais burguesas, sob a direção de uma burguesia parceira do capital financeiro e que aceite seu papel subordinado na concorrência imperialista internacional (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 335).

Com o aprofundamento das reflexões em torno da dependência econômica dos países periféricos frente aos países centrais da estrutura capitalista mundial, é possível apurar a forma como o imperialismo age em prol das radicalizações das assimetrias. Para evidenciar isto, é válido o excerto a seguir:

O imperialismo reforça as assimetrias econômicas e políticas no sistema internacional dos Estados, mas o faz desenvolvendo o capitalismo nos países e suas “áreas de influência”, contando com a participação dos grupos dominantes locais, que, entretanto, mantém sobre condição de subalternidade. Por isso, o imperialismo pode ser visto, de certa forma, como via específica de desenvolvimento de um capitalismo dependente, por um lado, e permitindo a alteração do padrão de dominação nos países centrais (Estado de Bem Estar Social), por outro (MATHIAS; BRITO, 2016, p. 347).

Nosso objetivo com a explanação dos nexos entre o imperialismo e dependência se debruça principalmente no que se refere aos desdobramentos do capitalismo nos países periféricos, com atenção para a relação centro-periferia que ao nos depararmos com a atuação de vários sistemas cênicos, teremos diversos sistemas periféricos no cenário internacional.

Especificamente, ao reportar o subimperialismo na esfera regional precisaremos pensar na dinâmica do sistema internacional a partir dos anos 1990 que influenciou a formação dos mercados financeiros globais e de uma política com objetivo de forçar a adoção de normas para consolidar a liberdade total para os movimentos de capitais, sejam eles especulativos, de financiamento, ou investimentos diretos (GUIMARÃES, 2005). Na passagem a seguir, Guimarães (2005) mostra a importância da compreensão das diferentes relações que permeiam a análise do contexto em que o Brasil está inserido:

A compreensão das relações entre capital estrangeiro e capital nacional, entre tecnologia e emprego, entre coesão social e violência, entre soberania e subordinação, entre centro e periferia é crucial para entender o processo de globalização, excludente e assimétrico, em que está inserido o Brasil, e assim permitir que se definam políticas que levam a sociedade brasileira a se beneficiar de seus aspectos positivos e a poder se defender de seus efeitos negativos (GUIMARÃES, 2005, p. 150)

Sendo assim, nos cabe refletir as relações em torno do capital a partir da década de 1990, em que o neoliberalismo foi denominado como uma solução para as crises econômicas e sociais derivadas do baixo crescimento econômico que se aprofundou a partir dos anos 1970. O neoliberalismo se sustenta a partir da defesa de políticas de abertura econômica, da desregulamentação dos fluxos financeiros, privatizações dos serviços públicos e o aprofundamento do individualismo.

De acordo com Brito (2017, p. 145) “o neoliberalismo aparecia, especialmente após o fim da URSS, da Guerra Fria e da queda do muro de Berlim, como uma promessa de uma “nova ordem mundial” pautada por uma progressiva horizontalização das relações de poder entre os Estados. Bastava, para isso, que os Estados abrissem seus mercados a fim de que pudessem desfrutar dos lucros advindos da competição econômica em um mercado mundial supostamente livre.”

Diante desse quadro que se mostrava favorável, principalmente para o capital nacional, ao acreditarem que se beneficiaria a partir da competição com o capital estrangeiro os países da América Latina adotaram um conjunto de reformas voltadas ao mercado. No entanto, os resultados não foram como esperado. No trecho a seguir, Guimarães (2005) retrata exatamente estas medidas tomadas e as conseqüências:

Acreditando na igualdade entre capitais, o Brasil promoveu uma radical desregulamentação de seus movimentos, inclusive privilegiando o capital estrangeiro. A desregulamentação foi acompanhada de uma política comercial de ampla abertura, caracterizada, do lado da importação, pela imprudência e, do outro lado da exportação, pela passividade, combinada com uma política de câmbio valorizada até 1999 e de juros elevados até hoje. O resultado desse conjunto de políticas é a vulnerabilidade externa em que ainda se debate o Brasil, com suas conseqüências internas – baixo crescimento, desemprego, violência e inquietação política, apesar de notável e recente expansão do superávit comercial a partir de 2003, graças em parte à alta dos preços dos produtos primários, a uma expansão das importações mais lenta, mas também à expansão das exportações de manufaturas (GUIMARÃES, 2005, p. 148).

Perante as alterações que o neoliberalismo propôs, parte da literatura denomina o período como uma nova ordem que se estabelece, no entanto, como bem apontou Brito (2017, p.146), “apesar da retórica horizontalista da “nova ordem”, o sistema internacional reforçou seu caráter hierarquizado e os Estados nacionais continuaram a defender seus interesses, cada vez mais reafirmando sua presença na cena histórica.” Como já assinalamos, essas medidas aumentaram a concentração de riquezas e desigualdades de diferentes ordens no espaço

nacional, o que acaba estendendo para a capacidade de projeção no sistema internacional, acirrando ainda mais as assimetrias, então, o que em nosso ver não traduz a configuração de uma ordem diferente. Na passagem a seguir, acertadamente Brito (2017) expõe os desdobramentos do neoliberalismo:

Independentemente do enfoque que se dê para a caracterização do fenômeno neoliberal, não se pode evitar o fato de que ele tem como fundamento o movimento de reprodução ampliada do capital e que a sua concentração é signo também de poder político. O fato de que, durante o pós-Segunda Guerra, as grandes transnacionais se desenvolveram a ponto de suas receitas superarem o PIB de países não pode obscurecer o fato de que a ampliação do campo exterior de atuação destas multinacionais foi sustentada pela política externa dos países centrais, que, seja pela via militar ou pela via diplomática fizeram valer seus interesses nas disputas hegemônicas no sistema mundial. O neoliberalismo, portanto, amplificou a concentração de capital e intensificou a desigualdade de poder entre as nações e no interior delas (BRITO, 2017, pp. 146-147)

Para o Brasil, a década de 1990 foi especialmente o período de integração da economia com o modelo liberalizante, como observaram Pecequillo e Carmo (2015, p.34) “o fim da Guerra Fria e os anos 1990 representaram uma mudança nas relações internacionais com impactos diretos sobre o Brasil, a América do Sul, agendas de política externa e processos de integração em andamento.” Além disso, o país se deparava com a presença dos Estados Unidos como a única potência restante e um reordenamento do poder mundial que indicava um quadro complexo de poder geoeconômico e geopolítico. Portanto, o Brasil considerava favorável adequar suas ações internacionais ao padrão dos Estados Unidos e também para evitar o isolamento e conseqüências futuras. Observamos na passagem a seguir a respeito da compreensão do Brasil sobre a relação com os EUA:

Neste contexto, a percepção latino-americana oscilava entre este otimismo e o temor do maior isolamento (situação similar ocorria no continente africano). Tal temor derivava de baixa relevância que a região parecia deter em comparação a cenários estratégicos com o Leste Europeu e a Ásia. Com a transição do socialismo ao regime político e econômico liberal, o Leste Europeu surgia como novo ator internacional no ocidente que poderia ocupar o lugar da América Latina no interesse dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. [...] Para a maioria da América Latina isso representou a quebra das relações internacionais de caráter autônomo que haviam prevalecido até em momentos de crise nas décadas anteriores, e a busca de uma aliança preferencial com os Estados Unidos para a sua reinserção global. Esta visão estratégica de alinhamento aos norte-americanos recebeu diversas denominações: “normalização”, “realismo periférico”, “autonomia pela integração”, e era guiada pela mesma lógica: a necessidade de abandonar políticas de autonomia e trocá-las pela adesão às prescrições político-

econômicas da superpotência restante, visando alcançar benefícios e prosperidade, visto que estes países eram fracos e não possuíam outras opções globais ou regionais (PECEQUILO; CARMO, 2015, pp. 35-36).

No entanto, o início do século XXI apresentou mudanças de cunho político e econômico na maioria dos países da América Latina, com a ascensão de governos críticos a alguns aspectos do modelo neoliberalizante até então vigente, porém, se por um lado se colocam críticos, por outro lado se praticam continuidades, como exemplos tivemos os Kirchner na Argentina, Lula e Dilma no Brasil, Hugo Chávez na Venezuela, Rafael Correa no Equador e Pepe Mujica no Uruguai. Neste contexto, houve mudanças significativas na condução da política externa e na inserção internacional destes países, em que priorizaram o aprofundamento do multilateralismo e no caso do Brasil, especificamente, a estratégia – como discutida no capítulo anterior – foi de fortalecimento das relações Sul-Sul.

Como o enfoque desta parte do capítulo gira em torno das reflexões a respeito das práticas brasileiras serem revestidas de algumas condutas imperialistas para com seus países vizinhos, cabe pensar a configuração e características que o capitalismo em sua fase atual demonstra, principalmente nos países periféricos de condição subalterna, para tanto, nos debruçaremos nos estudos recentes de Virgínia Fontes, a qual denominou esta nova fase de “capital imperialismo”.

Fontes (2010) acredita que a partir deste conceito podemos enfatizar as contribuições marxistas sobre o capitalismo, agrupar as modificações que o imperialismo promoveu e abordar as características próprias, considerando como resultado da expansão do imperialismo sob determinadas condições históricas. No trecho a seguir, é possível uma definição do que a autora leva em conta ao formular este conceito:

Falar, pois, de capital-imperialismo, é falar da expansão de uma forma de capitalismo, já impregnada de imperialismo, mas nascida sob o fantasma atômico e a Guerra Fria. Ela exacerbou a concentração concorrente de capitais, mas tendencialmente consorciando-os. Derivada do imperialismo, no capital-imperialismo a dominação interna do capital necessita e se complementa por sua expansão externa, não apenas de forma mercantil, ou através de exportações de bens ou de capitais, mas também impulsionando expropriações de populações inteiras das suas condições de produção (terra), de direitos e de suas próprias condições de existência ambiental e biológica. [...] Mantém o formato representativo-eleitoral, mas reduz a democracia a um modelo censitário-autocrático, similar a assembleias de acionistas, compondo um padrão bifurcado de atuação política, altamente internacionalizado para o capital e fortemente fragmentado para o trabalho (FONTES, 2010, p. 149).

Segundo Virgínia Fontes (2010, p.151) “desde o início do século XX, o ingresso de países retardatários na ordem capitalista implicou e impôs uma dupla dominação, interna e externa. Ao final de Segunda Guerra Mundial o imperialismo iniciava sua conversão contraditória para capital imperialismo”, inclusive, os países periféricos estavam sujeitos a adaptar-se a esta nova dinâmica⁶⁹.

Nesta mesma linha, Fontes (2010) observa que a partir do final do século XX e com a difusão da industrialização a concentração de capitais atinge patamares inimagináveis. Assim, esta configuração produz uma gigantesca socialização das forças produtivas, embora na mesma proporção reforça a alienação dos trabalhadores, além disso, provoca um enorme estranhamento da grande maioria dos indivíduos perante o mundo que fazem parte e ajudam a construir.

A partir do momento que a autora considera o capital-imperialismo como a configuração dominante do capitalismo contemporâneo, destaca-se a importância de aprofundamento na compreensão de como o capital-imperialismo atua em totalidade e ultrapassa diversas fronteiras e níveis de concentração de capitais já antes visto. Na passagem a seguir fica explícita a capacidade de atuação e de expansão:

Insisto sobre a importância do capital-imperialismo com a pretensão de sublinhar que não se trata apenas de uma “política”, mas de uma totalidade que somente pode existir em processo permanente de expansão, e que, tendo ultrapassado um determinado patamar de concentração, se converte em forma de extração de mais-valor dentro e fora de fronteiras nacionais. Inaugura-se um novo espaço para a historicidade, correspondente à socialização efetiva das forças produtivas e à circulação de capitais, ao mesmo tempo que se aperfeiçoam mecanismos para sua contração, com o enrijecimento da forma Estado e sua contenção das lutas populares. Essa contração estatal foi obrigada a incorporar uma contrapartida, a generalização de regimes políticos formalmente democráticos, o que representa uma conquista. Limitada, porém, ao interior das fronteiras estatais, exasperam-se suas contradições. O capital-imperialismo é devastador, mas envolve na atualidade o conjunto da existência humana. Decerto, políticas diversas – militares, econômicas, sociais – voltadas para as

⁶⁹ Importante assinalar que quando Fontes (2010, p. 151) trabalha com a questão do ingresso dos países retardatários na ordem capitalista ela tem o cuidado de chamar a atenção a respeito da originalidade da experiência capitalista de cada país, principalmente por algumas razões a produção de relações sociais capitalistas são diferentes nos novos países. “Em primeiro lugar, porque a extensão de relações sociais capitalistas ocorre transmutando configurações de dominação e subordinação históricas em formações sociais específicas e que se reconfiguram ao longo do mesmo período, exatamente em função das transformações que o capitalismo impõe, mas que também experimenta. [...] Em segundo lugar, as experiências pioneiras de fato figuraram ou foram impostas como “modelos” a serem aplicados, muitas vezes mecanicamente, em outros países. Tais iniciativas se defrontavam com situações sociais (formações econômico-sociais) de composições diversas e com resistências variadas tanto entre setores dominantes quanto entre os setores populares.”

relações internacionais, culturais, etc., são conscientemente formuladas para assegurá-lo, seja nas grandes empresas, seja no país preponderante, os Estados Unidos, seja ainda em outros copartícipes do capital-imperialismo, em seu âmbito interno ou em seu impulso externo (FONTES, 2010, p. 152)

Considerando o caso brasileiro como nosso objeto específico de estudo, concordamos com Virgínia Fontes (2010, p. 339) quando esta realiza o exercício de tentar captar a forma específica pela qual a economia nacional, ao internacionalizar-se, assume as características do capital-imperialismo. De acordo com Mathias; Brito (2016, p.348) a partir das leituras de Fontes (2010) a “expansão capital-imperialista” brasileira se daria em três frentes: **1)** controlando o acesso a fontes de matérias-primas; **2)** submissão da força de trabalho de outros países, com métodos de força já experimentados anteriormente por aqui; **3)** o resultado dessa expansão, ao trazer seus dividendos, permite a aplicação de políticas de alívio por gotejamento das pressões sociais internas.

Mais adiante no presente capítulo serão trabalhados diretamente exemplos de manifestações de práticas subimperialistas do Brasil principalmente voltadas para países da América do Sul, como o processo de transnacionalização de empresas brasileira, estreitamente associado com capitais internacionais. Até o momento, objetiva-se compreender as formulações teóricas de tal hipótese, especialmente ao levar em conta as diretrizes da política externa brasileira do governo Lula, além disso, evidenciar as ligações existentes entre o âmbito nacional e as relações com o capital externo, inclusive com manifestações no campo regional.

As reflexões a respeito do subimperialismo brasileiro não tiveram início recentemente e há diferentes abordagens⁷⁰ e autores que desenvolveram estudos nesta esfera, Ruy Mauro Marini foi um dos principais precursores deste debate. Com o trabalho “*La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo*” o autor analisou as características do capitalismo brasileiro a partir da década de 1960 e as razões para o desenvolvimento do subimperialismo.

⁷⁰ Alguns exemplos de estudos produzidos que perpassam por esta temática: “O Brasil e a Integração Sul-Americana: Subimperialismo ou Liderança Benigna?” (2013) de Luiz Fernando Mocelin e Pedro Donizete da Costa Jr.; “A atuação do Brasil na América Latina: uma breve reflexão sobre o subimperialismo brasileiro” (2013) de Bernard Teixeira Coutinho e Guilherme Pereira do Carmo; “Uma interpretação sobre os centros medianos de acumulação subimperialistas” de Fábio Marvulle Bueno e Raphael Lana Seabre; “O subimperialismo e a política externa brasileira para a América Latina” (2015) de Larissa Terra Langer; “A teoria do subimperialismo brasileiro: notas para uma (re)discussão contemporânea” Fábio Marvulle Bueno e Raphael Lana Seabre; “Expansionismo brasileiro e subimperialismo” (2012), de Angelita Matos Souza; Dissertação “Subimperialismo: entrada dependente da economia periférica à fase imperialista do capitalismo” (UNIFESP/2014) de Gabriela Fernandes Feliciano Murua; Dissertação “O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)” (UFRGS/2007) de Mathias Seibel Luce.

A partir de ponderações realizadas com a intenção de entender o expansionismo brasileiro durante o período militar, segue a definição:

Hemos definido, en otra oportunidad, al subimperialismo como la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de lo monopolios y el capital financiero. El subimperialismo implica dos componentes básicos: por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro lado, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional. Planteado en estos términos, nos parece que, independientemente de los esfuerzos de Argentina y otros países por acceder a un rango subimperialista, sólo Brasil expresa plenamente, en Latinoamérica, un fenómeno de esta naturaleza. (SOUZA, 2012, p. 8 apud MARINI, 1977, p.17)

Há nuances no pensamento de Virgínia Fontes que se diferenciam de Ruy Mauro Marini que infelizmente não será possível desenvolver neste capítulo porque escapa não somente do nosso propósito como também dos limites estritos deste subitem.⁷¹ Deixando evidente que para as reflexões do presente estudo partimos do conceito de capital-imperialismo de Fontes (2010) já apresentado anteriormente para avaliar e compreender as práticas brasileiras que possam ser consideradas subimperialistas.

Angelita Matos Souza (2012) avalia a tese do subimperialismo de Marini como pertinente, no entanto, observa que carece de diversas revisões e atualizações, principalmente considerando o esquema explicativo do autor demasiadamente centrado no peso dos fatores externos, e de acordo com Souza (2012) a matriz “consumo” utilizada por Marini (1977) é problemática a qualquer teoria do imperialismo, especialmente na era da globalização financeira (SOUZA, 2012, p. 8).

Segundo Brito (2017) a análise de Fontes (2010) sobre o capital-imperialismo oferece aportes para matizar a discussão sobre a tensão na relação entre política externa e empresas brasileiras que abordaremos na seqüência. “O paradoxo da política externa brasileira [no governo Lula] estaria fundado na combinação entre a manutenção da perspectiva de liberalização econômica, com ênfase agora nas relações sul-sul e as ações de combate à miséria e à fome enlaçadas na perspectiva de justiça social” (BRITO, 2017, pp. 176-177).

⁷¹ Registra-se que os eixos principais das formulações de Marini são: a superexploração do trabalho com fundamento estrutural da dependência brasileira e o truncamento do mercado interno. Virgínia Fontes trava um debate com a reflexão citada na obra “O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história” (2010). Para maiores aprofundamentos, recomenda-se consulta ao artigo “Dependência, imperialismo e capital-imperialismo: a dinâmica da posição brasileira na América Latina” (2016) de Meire Mathias e Cássius M. T. M. B. de Brito.

De acordo com Araújo (2011), o governo Lula consolidou o expansionismo de nosso capital sobre a América do Sul e o continente africano, fato que exemplificaremos no decorrer do capítulo. No quadro de expansionismo, nota-se que o ativismo diplomático brasileiro buscou além da consolidação da liderança internacional brasileira e também a demonstração de condições para o ascenso do país ao Conselho de Segurança da ONU, a criação de condições para a expansão do capital-imperialismo brasileiro.

Ao desenvolver as reflexões a respeito de práticas brasileiras avaliadas como subimperialistas e se aproximar do nosso objeto de estudo, se faz pertinente considerar as elaborações de um dos formuladores da política externa brasileira do governo Lula, o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães, que defende a evidência do Brasil no processo de integração sul-americana principalmente no início do século XXI, além disso, aponta ser necessária e benéfica para todos os países envolvidos.

Mocelin e Costa Jr. (2013) elaborou o artigo “O Brasil e a integração Sul-Americana: Sumbimperialismo ou Liderança Benigna?” em que apresenta um contraponto entre os argumentos de Mathias Luce⁷², defensor da tese de que há um subimperialismo latente do Brasil na América do Sul e do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães que acredita ser necessário um continente sul-americano coeso e integrado para dar maior poder de inserção no sistema mundial, lidar melhor com as vulnerabilidades externas⁷³ e conquistar uma posição melhor na divisão internacional do trabalho.

Ao levar em consideração os objetivos do presente estudo e a importância do espaço regional, assim como o destaque do Brasil no processo de integração e as diretrizes da política externa brasileira do governo Lula, nós nos aproximamos das ponderações elaborados por Guimarães em torno de uma liderança benígina por parte do Brasil. Pensando na dinâmica centro-periferia já abordada nos capítulos anteriores, em que é permeada por dominação e exploração, temos que

⁷² Para maior aprofundamento a respeito do referencial teórico utilizado por Mathias Luce, consultar a dissertação de sua autoria “O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do Governo Lula (2003-2007)” (UFRGS/2007).

⁷³ Guimarães em um dos capítulos do livro “Desafios brasileiros na era dos gigantes” (2005) discorre sobre a macroestrutura, abordando principalmente as questões de disparidades, vulnerabilidades e subdesenvolvimento. O autor define em excelências tudo que está relacionado com as vulnerabilidades na passagem a seguir: “as vulnerabilidades externas associam-se a visões do mundo e da sociedade brasileira, de seu funcionamento econômico e político, e afetam de forma diferenciada, de um lado, os setores beneficiários, e de outro os setores vítimas das disparidades internas. Essas vulnerabilidades decorrem da forma de criação e de expansão da economia capitalista brasileira e de sua inserção na economia mundial; do modo como se estruturou ao longo dos tempos o sistema político brasileiro; de sua inserção no sistema mundial de poder; e do processo de formação da cultura brasileira e de seus vínculos com a cultura mundial, em especial com os centros dinâmicos de sua elaboração e difusão” (GUIMARÃES, 2005, p. 23)

para Guimarães, esta posição das grandes potências quanto à periferia é de suma importância para que o Brasil possa executar sua política externa regional de forma a defender os interesses, não só brasileiros, mas do continente, através de uma cooperação com os demais países da região. Nesse contexto, o entorno regional assume prioridade máxima, tanto no plano do discurso brasileiro, quanto no aprofundamento do MERCOSUL e na construção de uma integração regional sul-americana, tendo em vista a segurança, o desenvolvimento e a soberania dos países do continente sulamericano (MOCELIN; COSTA JR, 2013, p.7).

Portanto, o embaixador defende que o processo de integração em diversos níveis do continente sul-americano, liderado pelo Brasil, é o melhor caminho para uma cooperação política mais ampla e duradoura, desta forma, ao contornar as assimetrias entre os países tornaria o continente menos vulnerável perante o sistema internacional. Em uma entrevista concedida a Rafael Araújo, podemos compreender o que Guimarães entende por liderança, levando em conta aspectos importantes como soberania, vejamos a seguir:

“Liderança não se assume. Os outros é que lhe dão liderança. Você não assume liderança. Nenhum país diz “eu vou ser o líder desse grupo”. Os estados são soberanos e iguais. Os estados reconhecem que um outro país representa bem os interesses daquele conjunto. A permanente ideia de que o Brasil tem de ser líder, o Brasil não tem que ser líder de nada. Ele não tomou uma decisão de ser líder. A liderança é algo que decorre naturalmente. Ela não decorre de ser líder. Se o Brasil, hoje em dia, exerce, é ouvido, é chamado, é respeitado pelos outros países, decorre de um processo político longo” (GUIMARÃES, entrevista concedida ao pesquisador Rafael Araújo, 04 mai. 2012).

Ainda em termos de liderança e condução do processo de integração, principalmente brasileira, o então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim⁷⁴ durante uma entrevista concedida à Folha de São Paulo é abordado a respeito desta temática com a seguinte questão: “é possível um país como o Brasil, que tem carências enormes, liderar o processo de integração da infraestrutura da América do Sul?”. Amorim responde deixando claro que a integração e as atitudes tomadas para tal concretização não traz benefícios apenas para o espaço regional, mas também para o Brasil enquanto Estado nacional e para sua esfera interna. A seguir, observamos a resposta de Amorim:

⁷⁴ Recentemente, Celso Amorim concedeu uma entrevista para a Revista Fórum que recebeu o título de: “Celso Amorim: ‘Lula, líder do povo e homem do Estado’” que remete ao período em que foi Ministro das Relações Exteriores nos dois mandatos do governo Lula e retrata diversos projetos, abarcando inclusive temas deste estudo, como a América do Sul, integração, liderança, política externa, G20. A entrevista está disponível online em: <https://www.revistaforum.com.br/2017/09/07/celso-amorim-lula-lider-do-povo-e-homem-de-estado/>.

“Eu digo sempre, e acho que esse é o pensamento do presidente Lula, que a integração da América do Sul não é apenas boa para a América do Sul, ela é boa para o Brasil. Se houve, por exemplo, uma integração melhor no que às vezes é chamado de Arco Norte, que envolve Venezuela, Guiana, Suriname e o Amapá, isso nos ajudará a aproximar o Norte do Nordeste brasileiros. Nós não estamos fazendo isso só por generosidade. A integração é útil para o Brasil. As rodovias que estão sendo feitas com financiamento parcialmente brasileiro no Peru, por exemplo, são boas para o Acre, para as populações que estão ali em volta. Não há uma dicotomia” (AMORIM, entrevista concedida a Folha de São Paulo, não datada).

Mediante as elaborações de Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim, podemos pensar que a condução de um processo de integração por parte de um país está diretamente ligada com as estratégias definidas e utilizadas pela política externa do país em questão, evidente que os recursos de poder como espaço territorial, poder militar, desenvolvimento industrial e tecnológico, entre outros, influenciam nestas situações, no entanto, é necessário também que os outros Estados reconheçam a capacidade de liderança que aquele país pode exercer e estar de acordo com a forma de representação dos interesses da região.

Além disso, ao pensar a capacidade de liderança e os fatores envolvidos, sendo permeado para além de aspectos econômicos, refletimos a respeito das relações existentes entre os elementos internos de cada Estado com os interesses regionais que se apresentam na Agenda regional e traduzem objetivos dos países pertencentes. Assim, tais elementos se configuram a partir de uma interdependência relativa com a dinâmica internacional, no caso, com os elementos externos, resultando em circunstâncias que configuram o sistema internacional. Desta forma, podem oferecer melhores condições para a esfera regional e atender os interesses individuais e prioritários de cada Estado. Percebemos também estes elos na conclusão que Mocelin; Costa Jr (2013) formulou a respeito do pensamento de Guimarães:

Com relação à tese de liderança benigna de Samuel Pinheiro Guimarães, podemos perceber uma clara noção das ideias da teoria realista das relações internacionais, em que o Estado assume o papel de se autoprotger. Mas, no entanto, o processo de integração teria o papel de proteger o continente sul-americano de turbulências e vulnerabilidades externas, através de um amplo processo de integração comercial e econômica, em um primeiro momento, o qual é crucial para a região enfrentar a concorrência no mercado mundial, e se posicionar de forma cada vez melhor na divisão internacional do trabalho sulamericano (MOCELIN; COSTA JR, 2013, p.11).

Portanto, nota-se que há questionamentos sobre o caráter imperialista do Brasil na região quando se trata da integração sul-americana, e no caso do governo Lula, as discussões a respeito do subimperialismo se intensificaram, pois houve aumentos significativos nos

investimento do Brasil na América do Sul. Na passagem a seguir Langer (2015) chama atenção para outro fator que dificulta a concretização da integração regional, o fato dos países menores preferirem serem liderados pelos Estados Unidos em detrimento do Brasil, vejamos:

Quando pensamos em Integração Regional, costumamos pensar em uma liderança, um país que puxe a frente nesse processo. Como no caso Sul Americano essa liderança foi sempre compartilhada com a Argentina, quando o Brasil mostra-se capaz de avançar em parcerias e investimentos, alguns desses países "menores" opõem-se às propostas. É possível vermos que, há entre eles uma preferência (não escrita, mas nas ações) de serem liderados pelos Estados Unidos do que por um vizinho, dificultando a integração sub-regional. Portanto, abordar-se-á o caso Brasileiro especialmente a partir do Governo Lula, como se dá a conversa com os países vizinhos e a possível dominação sobre eles desde então. O investimento do Brasil na América do Sul foi um dos principais motivos do subimperialismo ter voltado à pauta de discussões. Concomitantemente aos investimentos, temos demonstrações de como o país se empenhou em cooperar, com ênfase em questões político-econômicas e sociais entre os membros do MERCOSUL (LANGER, 2015, p. 188).

Como já apresentado no decorrer deste trabalho, são inúmeros os motivos que dificultam a integração regional, todavia, refletir sobre a forma atual de manifestação do capitalismo nos ofereceu mais elementos para compreender este desafio. Com a abordagem da transnacionalização das empresas brasileiras a seguir será possível vislumbrar melhor este cenário e as condições, assim como estratégias que o Brasil utilizou para se inserir na esfera regional e internacional.

3.2 A transnacionalização das empresas brasileiras no espaço regional

Este subitem pretende abordar a expansão internacional de empresas brasileiras principalmente na América do Sul como uma evidência de práticas subimperialistas. Nos deparamos com alguns estudos⁷⁵ que se atentam para a transnacionalização das empresas

⁷⁵ Alguns exemplos de estudos produzidos que perpassam por esta temática: “Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente” de Célio Hiratuka e Fernando Sarti; “As construtoras brasileiras e o processo de integração regional na América do Sul” (2014) de Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos; “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário” (2009) organizado pelo Instituto Rosa Luxemburgo; “Expansão capitalista e transnacionalização do capital: o poder global das corporações empresariais e a especificidade do caso brasileiro recente” (2012) de Michelangelo Marques Torres, entre outros.

brasileiras no período estudado, todavia, a tese de Ana Saggiore Garcia⁷⁶ (2012) nos oferece amplo aporte para refletir a respeito desta temática.

Contamos também com o livro “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário” organizado pelo Instituto Rosa Luxemburgo (2009) que reúne diversos artigos de diferentes autores e expõe a expansão das empresas brasileiras na América Latina, assim como as relações do Estado com o capital e a urgência e seriedade das lutas sociais e resistências frente aos riscos e avanços deste processo de internacionalização.

Em sua tese, Garcia (2012) chama atenção para a relação entre capital e Estado na atuação internacional do Brasil. Como já exposto por nós, durante o governo Lula, o Brasil procurou aprofundar as relações com outros países localizados ao Sul do hemisfério, aproximou-se economicamente e politicamente da China, Índia, Rússia, África do Sul e Oriente Médio, além de aprofundar políticas de integração regional sul-americana. Essas diretrizes possuem ligação direta com a expansão internacional de grandes grupos econômicos com sede no Brasil para esses países e regiões. Garcia (2012) mostra que a presença internacional brasileira divide opiniões:

Alguns considerarão a presença internacional de grupos econômicos junto à atuação do Estado brasileiro como exploradora e “sub-imperialista”, com pouca diferenciação da atuação das antigas potências colonizadoras. Já outros poderão afirmar que a presença do Brasil é preferível frente à atuação das potências tradicionais, em especial o poder hegemônico dos EUA, sendo os elementos culturais, assim como a personalidade “carismática” do ex-presidente Lula, fatores que podem influenciar na boa recepção desses grupos econômicos (GARCIA, 2012, pp. 16-17).

Garcia (2012) instiga pensar a relação entre o capital e o Estado ao trabalhar a questão da transnacionalização, indicando as transnacionais como um dos principais motores do desenvolvimento capitalista, desta forma, elas recebem apoio governamental e importância no cenário internacional e regional, além disso, influenciam na política externa brasileira e em alguns momentos são geradoras de conflitos entre Estados⁷⁷. Sustenta-se esta análise na passagem a seguir:

⁷⁶ Para aprofundamento, consultar GARCIA, Ana E. Saggiore. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

⁷⁷ Entre os mais emblemáticos estão os casos do conflito entre Brasil e Bolívia, devido a nacionalização do petróleo naquele país em 2006, e entre Brasil e Equador em 2008, devido aos problemas causados pela construtora Odebrecht na construção da hidrelétrica San Francisco. (GARCIA, 2009, p. 11)

Elas têm um papel central na exploração e transferência das riquezas do Sul para o Norte, em inovações tecnológicas para seu lucro – mas representadas como inovações para toda a sociedade – e na transformação de países em potências hegemônicas ao longo da história do capitalismo. Por trás de uma grande empresa há sempre um Estado forte, que a financia e estrutura o campo jurídico e político para que ela atue. E por trás de um Estado hegemônico há sempre empresas transnacionais que atuam dentro e fora do país, levando sua marca e criando sua imagem junto à imagem do país potência. Em muitos casos, a relação entre empresa e Estado se explicita com a constante penetração das agentes das empresas dentro do aparelho estatal (em conselhos, ministérios ou pela via informal de amizades e lobby (GARCIA, 2009, p. 11).

Ao seguir nesta reflexão, Vasconcellos (2014) elabora um trabalho referente à expansão das construtoras brasileiras na América do Sul e também aponta as ligações existentes das empresas com o Estado, a política externa e interesses nacionais, em que, principalmente nos anos 2000 a expansão das construtoras brasileiras pode ser lida como parte resultante da aliança de interesses entre Estado e empresas.

Vasconcellos (2014) especificamente no caso das construtoras⁷⁸ brasileiras propôs a analisar as diferenças no processo de expansão destas, que se deu na década de 1970 e a partir dos anos 2000, para nosso estudo, nos chamam a atenção as considerações que o autor fez em relação ao segundo período. Segundo Vasconcellos (2014), a forma como a política externa brasileira conduziu a expansão das empresas e adotou a temática para suas práticas e discursos resultaram em maior capacidade de transnacionalização. Vejamos a seguir um excerto que demonstra a relação da diplomacia com a internacionalização das empresas brasileiras:

Com relação ao apoio do corpo diplomático, a forma como a diplomacia tradicional brasileira, através de suas embaixadas e consulados atua, complementa o posicionamento do Brasil perante o tema. Assim, não menos importante, mas pelo seu caráter subjetivo, difícil de ser mensurado, coloca-se o apoio diplomático na exportação de serviços brasileiros. A política realizada pelos agentes do governo, em favor das empresas, é expressa, em especial, pela atuação e pelas iniciativas das embaixadas. [...] A diplomacia brasileira fornece o apoio necessário para concretizar a relação entre as construtoras brasileiras e os Estados estrangeiros. As empresas, por sua vez, constituem um elo político fundamental para os interesses brasileiros entre os quais a liderança no processo de integração regional. (VASCONCELLOS, 2014, pp. 11-12).

⁷⁸ Campos (2009, p.109) observa: “as empresas construtoras se organizaram em aparelhos privados de hegemonia para garantir posições estratégicas no aparelho de Estado, impulsionando medidas benéficas, políticas favoráveis, além das obras de infra-estrutura. Esses organismos específicos asseguram a representação e reivindicação dos interesses das construtoras dentro do aparelho de Estado”.

Podemos perceber o elo entre o Estado e o capital através das transnacionais e também a garantia dos interesses nacionais nos discursos diplomáticos como observou Vasconcellos (2014), a exemplo disso trazemos parte da fala do presidente Lula durante a visita do presidente de Moçambique ao Brasil, neste trecho identificamos interesses empresariais e econômicos, combinados com a imagem de desenvolvimento social e estratégia de inserção internacional do Brasil:

“A Companhia Vale do Rio Doce, com apoio financeiro do BNDES, deseja engajar-se na exploração do carvão de Moatize e no desenvolvimento social do Vale do Zambeze. Acreditamos no potencial desses projetos, sobretudo porque acreditamos em Moçambique. Por essas razões, assinamos o acordo que consolida o compromisso brasileiro de reduzir a dívida de Moçambique com o Brasil. Com essa mesma confiança, estamos revigorando programas de cooperação nas áreas de educação, agricultura, esportes, meio ambiente e administração pública. Esses projetos ajudarão Moçambique a desenvolver a capacitação técnica para responder aos desafios do desenvolvimento sustentável. Reitero, por isso, o compromisso do Brasil em instalar, em Maputo, fábrica de anti-retrovirais” (Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva durante visita ao Brasil do presidente de Moçambique, 31 de agosto de 2004)

A partir deste trecho e do conhecimento de outros eventos que ocorreram com a finalidade de expansão das empresas brasileiras como, por exemplo, na Bolívia, que em março de 2003 realizou-se um evento na embaixada brasileira em La Paz com a apresentação do vídeo “Engenharia do Brasil” preparado pela Andrade Gutierrez, a Bardela, a Camargo Correa, a Norberto Odebrecht e a Queiroz-Galvão, assim, fica evidente a atuação do Estado em favorecimento dos interesses empresariais. Por outro lado, as empresas se apresentam como um instrumento político vital para os interesses brasileiros, entre os quais se destaca a liderança no processo de integração regional.

Podemos analisar a expansão das empresas brasileiras a partir do nosso referencial teórico, especificamente em torno do conceito gramsciano de hegemonia já trabalhado no capítulo inicial. Ao partir da compreensão de hegemonia como constituída de consenso e coerção registramos que a construção do consenso implica em estabelecimento de alianças, além de direção e domínio⁷⁹.

⁷⁹ Consultar MATHIAS, Meire. Teoria de Relações Internacionais e a concepção de política exterior: uma reflexão em Gramsci. In: PASSOS, R. D. F. dos; FUCCILLE, A. (Orgs.) Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

Do ponto de vista da análise das relações internacionais, ao observar as relações entre o capital privado e o capital internacional presentes na expansão das empresas brasileiras, identificamos que ambos articulam alianças para que aprofunde a internacionalização do capital. Desta forma, os bens nacionais, recursos naturais e condições de trabalho ficam a mercê das alianças e aprofundamentos nos elos entre o capital privado e o capital público.

Ao pensar a relação da internacionalização das empresas brasileiras e integração regional, nota-se que apesar de gerar conflitos e estar permeada por contradições, a internacionalização das empresas se mostra como uma estratégia do Brasil para se projetar na região e no sistema internacional. Observamos no excerto abaixo a análise que Vasconcellos (2014) desenvolve ao considerar as empresas e a América do Sul:

Em geral, a tendência é que as empresas sigam, por questões políticas, as orientações do Estado de origem, ainda que não haja nada nenhuma norma que a obrigue a proceder dessa forma. Visualiza-se, no entanto, a formação institucional para amparar as negociações das empresas no mercado externo. O Itamaraty compartilha do posicionamento de que impulsionar as empresas brasileiras intensifica as relações bilaterais e que a América do Sul é região prioritária para a política externa brasileira. A expansão das empresas brasileiras atende aos interesses do Brasil, tais como o retorno de divisas e a promoção comercial com vistas à expansão do *soft power* (VASCONCELLOS, 2014, p. 12)

Quando refletimos as relações entre as empresas e a integração regional principalmente em questões de infraestrutura, para além de outros aspectos já abordados durante este estudo, nos deparamos com a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e seus projetos. A IIRSA foi criada oficialmente em 2000, durante a Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, com a finalidade de integrar fisicamente a região.

No site da IIRSA⁸⁰ é possível encontrar diversos documentos, entre eles a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)⁸¹ de 2011, que aponta que os projetos prioritários são: rodovia; ferroviários; navegabilidade de rio; petróleo & gás; interconexão elétrica; anel

⁸⁰ O site da IIRSA (www.iirsa.org) denominado desde 2009 como COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR) apresenta diversas informações sobre atividades, eventos e documentos que mostram projetos e realizações de ações.

⁸¹ A Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) é o resultado do trabalho realizado durante 2011 pelos 12 países no âmbito do COSIPLAN. Esta agenda consiste em um conjunto de 31 projetos por um investimento estimado em US\$ 13,6527 bilhões, de caráter estratégico e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico regional. Seu objetivo é promover a conectividade da região a partir da construção e operação eficiente de infraestrutura, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas. (API, 2011, p. 5).

rodoviário;anel ferroviário; passo de fronteira; porto; centro logístico; aeroporto; ponte e túnel. Os projetos se desenvolvem em áreas geográficas de vários países da região que concentram potencial para desenvolver fluxos comerciais, assim formar cadeias produtivas e estimular o crescimento e desenvolvimento regional. (API, 2011, p. 4)

No processo de integração regional almejado pela América do Sul a integração da infraestrutura nos setores de transporte, energia e comunicações se apresenta como uma das dimensões mais importantes. Nos discursos, acreditam-se que a integração física da região contribuirá para o melhoramento da qualidade de vida, em cada país e na região, assim estará diretamente ligada com a redução das disparidades regionais. No trecho a seguir retirado de uma fala do presidente Lula, observamos a preocupação em torno da América do Sul e a contribuição da IIRSA para o projeto de integração:

“A construção de uma América do Sul democrática e próspera é prioridade da política externa de meu Governo. A integração dos 12 países do continente será baseada no estabelecimento de laços cada vez mais fortes entre Governos e sociedades, no aumento dos fluxos de comércio e na busca de soluções para problemas comuns. Temos consciência de que o Brasil tem de superar seus problemas internos juntamente com seus vizinhos. Demos atenção à integração física da região. Ela é essencial para alcançar crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social que necessitamos. A Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um ambicioso plano para impulsionar projetos de infra-estrutura nas áreas de transportes, energia e comunicações. Trata-se de unir fisicamente o continente, o que trará claros benefícios, por exemplo, na área de exportações. Nesse esforço de maximizar as possibilidades da “geografia econômica sul-americana” e facilitar conexões com outras regiões do globo – a Ásia, por exemplo –, é fundamental a participação de investimentos chineses” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2004)⁸².

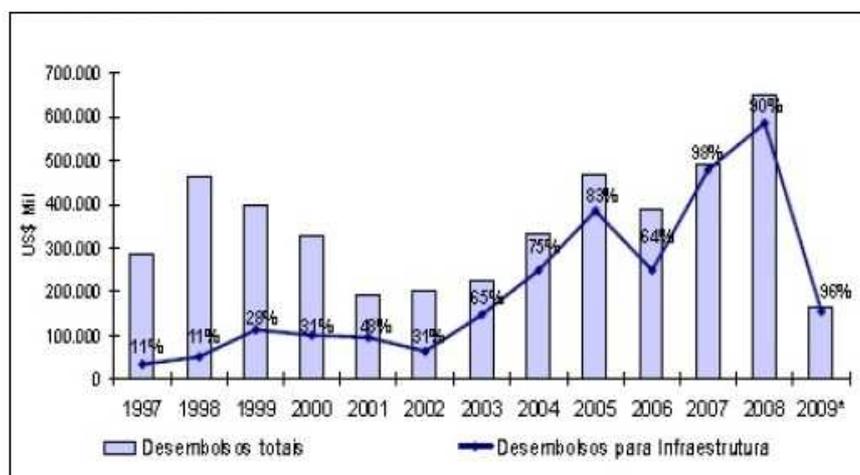
Muitos destes projetos de infraestrutura receberam financiamentos do BNDES⁸³ e outros mecanismos de financiamento, mostrando relações diretas com o capital e os interesses

⁸² Conferência do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, intitulada “Política Externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira”, na Universidade de Pequim, em 25 de maio de 2004

⁸³ Gramasco (2007) explica detalhadamente a formação e origem dos fundos do BNDES: “Criado em 20 de junho de 1952 pela Lei n.º 1.628, como uma Autarquia Federal, o BNDE (na época, sem o “S”) foi transformado em empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio em 1971 (BNDES, 2004). Contudo, os fundos que abastecem o capital de giro do banco não são necessariamente provenientes de investimentos privados; o banco recebe, por exemplo, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). As principais fontes de recursos do FAT são as contribuições para o Programa de Integração Social PIS, criado em 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, instituído em 1970 (HIRT, 2013). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o art. Nº 239 definiu que os recursos provenientes das contribuições para o PIS e para o PASEP passariam a ser direcionados ao FAT para o custeio do Programa

das empresas que se expandiram pela região, principalmente as construtoras. Valdez (2011) no artigo “A Atuação do BNDES como Agente Indutor da Inserção Comercial do Brasil no Governo Lula” apresenta a análise de vários dados que demonstram a atuação e investimentos do BNDES na região. A seguir, podemos ver um gráfico elaborado pelo autor que aponta os desembolsos feitos para a América do Sul:

Figura 3 – Desembolsos do BNDES destinados à América do Sul e Latina no período de 1997 – 2009.



Fonte: VALDEZ, 2011.

Desta forma, reitera-se que também nos projetos de integração Sul-Americana não houve rupturas com os aspectos neoliberais, como já apontamos anteriormente. Vemos na passagem a seguir parte de um discurso do presidente Lula que remete às ações de infraestrutura na região e também favorecimento das empresas:

“Temos como decisão de governo ajudar, através de financiamentos do BNDES e de obras de infra-estrutura em vários países da América do Sul, para que possamos ter mais facilidade de transitar entre nós, porque senão o empresário do Equador, para ir ao Brasil, terá que ir a Miami. Se ele for a Miami, ele já faz negócio em Miami, não vai ao Brasil. Muitas vezes o empresário da África tem que ir à França para poder vir à América do Sul. Ele já faz negócio na França. Então, precisamos cuidar desse direito de ir e vir dos empresários, dos investidores, dos trabalhadores, para que possamos criar as condições de fazer com que as pessoas vejam a América do Sul. Darei um exemplo para vocês. Inauguramos, há 15 dias, a primeira ponte entre Brasil e Bolívia em 500 anos. Uma ponte pequena, uma ponte sobre o rio Acre, uma ponte de 120 metros, mas foi a primeira em 500 anos. Estamos

do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico ao encargo do BNDES.

fazendo agora a primeira entre Brasil e Peru, para permitir que o nosso discurso de integração seja aceito pela sociedade, porque se não falamos em integração, passam-se décadas e décadas e não acontece absolutamente nada. Se o Brasil pode contribuir com o Chile na questão da política energética, não há porque não contribuir. Se a Petrobras pode contribuir com investimentos no Chile, temos que fazê-lo. Como temos que fazer em São Tomé e Príncipe, em Cabo Verde, em Angola. Ou seja, precisamos ter coragem de assumir a responsabilidade que queremos para competir em igualdade de condições com todos os investidores do mundo. Não somos nem países e nem empresários de terceira categoria” (Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, 2004)⁸⁴

É perceptível que a atuação das transnacionais na região sul-americana possui relação direta com o papel que o Estado desempenha sob direção do governo Lula. Desde 2003, a política externa brasileira se orienta no sentido de alinhamento com os países vizinhos e também países em destaque como a China e Índia, intensificando o multilateralismo e a integração regional. Porém, não há consenso a respeito das intenções do Brasil e suas práticas, observamos a passagem a seguir:

No entanto, há contradições explícitas entre os discursos e a apresentação destas iniciativas, e seus reais efeitos e principais beneficiários. Muitos movimentos e organizações sociais brasileiras se opõem à forma em que vem se dando a atuação brasileira no contexto sul-americano, que tem tido as empresas como grandes beneficiárias de projetos de integração regional baseados na infra-estrutura. Os grandes projetos, especialmente no marco da IIRSA, têm sido conduzidos prioritariamente para exploração de recursos naturais e para o aprofundamento do modelo exportador. Assim, a integração da infra-estrutura tem levado, em muitos casos, à desintegração de territórios dos povos originais, populações locais e do meio ambiente (GARCIA, 2009, p. 15)

Nesta mesma linha de avaliar a partir de outras perspectivas as iniciativas brasileiras ou até mesmo no âmbito da integração regional, Novoa (2009) no artigo “O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul” elabora uma crítica às práticas e linhas de atuação da IIRSA, a partir da leitura de ligações dos projetos da IIRSA com interesses e beneficiamento do capital privado. No trecho a seguir, tal análise:

A IIRSA não deve ser vista como um pacote de projetos físicos. Mais do que isso, ela é uma ferramenta política do imperialismo que, por dentro dos

⁸⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração do seminário “Como Fazer Negócios com o Brasil”, em Santiago, Chile, em 24 de agosto de 2004.

Estados nacionais sul-americanos, de forma coordenada, impulsiona acordos econômico-políticos, para aumentar a escala dos atuais corredores de exportação e criar novos, especialmente na Amazônia, onde o jogo político é mais visível com o desmonte da regulamentação ambiental, com a imposição de restrições às territorializações impeditivas da territorialização única dos grandes negócios, e com a regularização da grilagem e do latifúndio e de todas suas práticas e modos criminosos, em suas “posses” e em seus “Estados”. Isso quer dizer que a IIRSA oferece, além dos eixos físicos dos corredores de escoamento, novos marcos regulatórios para os setores de infra-estrutura (desde sempre estratégicos), novas formas de regulamentação social e ambiental, e, até mesmo, um nível admissível de “direitos”. A IIRSA é uma arma imperialista/sub-imperialista inteligente com embalagem de desenvolvimento e integração. Trata-se de uma metodologia de repasse de recursos naturais, mercados potenciais e soberania a investidores privados, em escala continental, com respaldo político e segurança jurídica (NOVOA, 2009, p. 200)

Ceceña (2009) no artigo “Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina”⁸⁵ faz uma análise crítica da IIRSA como estratégia do poder hegemônico e um projeto que se propõe explorar os recursos naturais para além do uso local e nacional, mas com bases em um comércio mundial sustentado em 50% por empresas transnacionais. De acordo com Ceceña (2009), na IIRSA

A Infra-estrutura que se propõe – e que se requer – é justamente a que permitirá que a América Latina se transforme em uma peça chave no mercado internacional de bens primários, a custo da devastação de seus territórios, abrindo novamente estas veias da abundância que sangram na Pachamama e alimentam a acumulação de capital e a luta mundial pela hegemonia (CECEÑA, 2009, pp. 207-208).

Em suas análises, Ceceña (2009) também traz a presença dos interesses do capital privado assegurados pelo Estado nos desdobramentos em projetos como os endossados pela IIRSA. Apesar de apresentar sérios riscos ecológicos e sociais, tais projetos recebem apoio dos governos, diante disso a autora observa que

Pela maneira como se comportam os governos e as empresas, parece existir um acordo de complementariedade, do qual ambos se beneficiam e por esta razão defendem o projeto como próprio. A miscelânea de interesses vem crescendo ultimamente, em especial com a entrada de capitais estrangeiros

⁸⁵ Neste artigo, Ceceña (2009) apresenta diversos mapas que nos mostram a atuação estratégica da IIRSA que coloca o território sul-americano à disposição da extração das matérias-primas e elementos naturais. Explica-se: “As rotas do IIRSA passam pelas fontes de água, minerais, gás e petróleo; pelos corredores industriais do subcontinente; pelas áreas de diversidade genética mais importantes do mundo; pelos refúgios indígenas e por tudo aquilo que é valioso e apropriável na América do Sul” (CACENA, 2009, p. 209). Na continuidade, ainda são apresentados mapas da atuação das transnacionais no continente, o que contribui para a compreensão das estratégias elaboradas pela IIRSA.

em empresas locais, na maioria das vezes relacionada às atividades extrativas, como é o caso da Vale. Estas empresas se fortalecem, aumentam sua produção e, evidentemente, suas exportações; vinculam-se mais estreitamente ao mercado mundial, mas continuam figurando como empresas nacionais, quando em muitos casos seu capital é majoritariamente estrangeiro (CECEÑA, 2009, p. 210).

Diante da análise a respeito da expansão das empresas brasileiras que enfoque outros aspectos além dos econômicos e comerciais, que se atentam para questões de qualidade de vida, desenvolvimento social, recursos naturais, preservação ambiental, entre outros, percebemos o quanto é complexo o processo de transnacionalização.

Para tanto, Garcia (2009) oferece reflexões em torno da década de 1990, principalmente das práticas neoliberais, para compreendermos o processo de internacionalização da economia brasileira e as políticas públicas que sedimentaram este processo. A autora apresenta dados pertinentes sobre a presença dos negócios brasileiros na região: 20% dos investimentos externos na Bolívia derivam da Petrobras; 80% da soja produzida no Paraguai pertence a fazendeiros brasileiros; e na Argentina, 24% das aquisições das empresas entre 2003-2007 foram por capital brasileiro (GARCIA, 2009, p. 13)

Entre as principais políticas de Estado que são necessárias para a internacionalização das empresas destacamos uma legislação flexível e estável, aumento da presença do Brasil nos acordos bilaterais com países potências como os EUA e Alemanha e também uma política de crédito afirmativa. Garcia (2009) esclarece que a partir de 2003 as empresas brasileiras encontraram maior facilidade para se expandirem ao contarem com apoio do BNDES⁸⁶, a seguir:

Mas foi principalmente a partir de 2003, com a nova linha de crédito especial do banco brasileiro de desenvolvimento BNDES, que as empresas encontraram financiamento governamental específico para sua expansão. O objetivo do banco foi estimular a inserção externa das empresas, mas desde que promovam as exportações brasileiras. Assim, o BNDES alterou seu estatuto, e passou a apoiar empresas com capital brasileiro na implantação de investimentos e projetos no exterior, mas com ênfase comercial, especialmente ligados aos projetos de integração regional. O primeiro grande empréstimo deste programa foi ao frigorífico brasileiro Friboi, que comprou 85% da principal empresa de carne bovina argentina, Swift Armour, aumentando assim significativamente suas exportações totais de carne em

⁸⁶ “Em 2004, as exportações de serviços das empresas de engenharia brasileiras chegaram a US\$ 2,3 bilhões, prevendo-se US\$ 3 bi para 2005 e US\$ 4 bi para 2006, números que provavelmente foram alcançados. Para essa trajetória ascendente dos últimos anos foi fundamental uma política do governo Lula de financiamento das exportações, incluindo a de serviços. De acordo com os parâmetros dessa política, o BNDES e o Banco do Brasil resguardam uma linha de crédito específico para as exportações de empresas nacionais. Assim, bancos estatais financiam obras por toda a América do Sul, África e outros locais” (CAMPOS, 2009, p. 110).

2005. [...] O repatriamento dos lucros feitos no exterior é outro critério importante, no entanto, não há esclarecimento sobre como estes lucros são reinvestidos no Brasil. A falta de transparência e acesso público aos critérios e termos dos empréstimos é um fator de preocupação e demanda das organizações sociais brasileiras. No que é possível aceder, percebemos que não há qualquer menção explícita a critérios ou fatores sociais, ambientais e trabalhistas para o financiamento dos investimentos brasileiros no exterior. Os direitos da população brasileira, assim como os direitos sociais e ambientais das populações nos países receptores destes investimentos, são desconsiderados. O “desenvolvimento”, de acordo com os critérios do BNDES, acaba sendo definido como o aumento da competitividade das empresas e o aumento de divisas pela exportação, e não a melhoria social e ambiental da vida das populações (brasileiras ou não) nos territórios de atuação das empresas (GARCIA, 2009, p. 14)

No entanto, percebemos questões pertinentes apontadas pela autora, sobretudo no que perpassa as melhorias nas condições de vida das populações que estão envolvidas nestas expansões, o desenvolvimento baseado na justiça social e possibilidades reais de acesso aos serviços essenciais. Além disso, não há critérios claros a respeito da destinação dos lucros, dos riscos que podem causar para as populações residentes e para o meio ambiente. Diante disso, fica evidente o quão profundo são os elos do capital resignificado através da expansão das empresas e o Estado.

Campos (2009) no artigo “As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras” retoma a questão da expansão das construtoras brasileiras desde antes do período ditatorial até o governo Lula e traz várias análises significantes, como das remessas de lucro para o exterior e também a trajetória das empresas da área de construção que se ramificam em diversos segmentos, como energia, telecomunicações, petroquímica, cimentos, calçados, têxteis, etc. Todavia, o autor observa um ponto que já vem sendo apresentado em nosso estudo, que se trata da forte presença do Estado no sentido de favorecer a expansão das empresas brasileiras. Vejamos no excerto abaixo:

Para que o sucesso dessas incursões no estrangeiro tenha ocorrido, não se pode deixar de lembrar a importância central que teve o Estado brasileiro. Se foi com grandes obras de infra-estrutura realizadas pelo Estado e política habitacional favorável que as companhias brasileiras de engenharia se fortaleceram – criando um oligopólio no mercado de construção pesada –, as políticas estatais foram fundamentais para a internacionalização dessas empresas. Através de políticas externas favoráveis, convites para projetos internacionais e financiamento direto, o Estado brasileiro foi decisivo para o processo de transnacionalização. Também para a ramificação das empresas, o aparelho de Estado teve papel essencial pelas privatizações realizadas e pela criação dos mercados de concessão rodoviária, de energia e outros (CAMPOS, 2009, p.114).

Quando se percebe o apoio do Estado na expansão do capital privado brasileiro e também em projetos que acabam beneficiando as empresas e o capital privado podemos pensar que se trata da defesa do grande capital, sendo difícil hoje apontar a nacionalidade deste capital. Talvez isso evidencie o alinhamento subalternizado e justifique a formulação de políticas por parte dos Estados que beneficiam tais práticas.

Diante disso, Garcia (2009) nos mostra que temos situações complexas para as frentes de lutas e resistências, lideradas principalmente pelos movimentos sociais presentes em toda a América Latina. Ao perceber toda a complexidade das transnacionalizações nos deparamos com impactos ambientais; impactos sociais; disputas políticas; violações de direitos humanos; corrupções e fraudes nos processos de licenciamento; problemas nas condições de trabalho; desintegração de territórios e povos, entre outros. No excerto a seguir, a autora desenvolve uma análise das lutas e resistências diante da realidade causada pelas empresas transnacionais brasileiras observando a dicotomia que a diplomacia brasileira impõe:

A atual luta de movimentos sociais e populares contra atividades e mega-projetos das empresas transnacionais brasileiras enfrenta diferentes frentes de batalha. De um lado, estes movimentos estão articulados dentro e fora do Brasil para barrar as atividades que estão destruindo seus meio de trabalho e de vida, assim como para transformar as políticas de governo e agentes públicos que as apóiam. De outro, enfrentam uma batalha ideológica dentro da sociedade brasileira, uma vez que o Brasil é compreendido como país “em desenvolvimento”, que precisa crescer e se estabelecer no sistema internacional, tendo as empresas como grandes motores desta lógica de desenvolvimento. Esta ideia, embutida no senso comum, é sustentada pelas diversas formas de penetração das empresas nas esferas e instituições da sociedade civil e das comunidades onde as empresas atuam, assim como pelos discursos e políticas de apoio governamental. O atual governo brasileiro busca legitimar o país como ator autônomo e competitivo para fora e para dentro. Para fora, ele busca estabelecer uma situação de hegemonia regional, e um lugar nas instituições da “sociedade internacional” no mesmo patamar dos países dominantes. Para dentro, ele precisa se legitimar e se manter frente às forças conservadoras e de direita, que preferiam uma volta ao neoliberalismo “sem máscaras” (GARCIA, 2009, p. 22).

Virgínia Fontes (2009) no artigo “O imperialismo brasileiro” se propõe a apresentar algumas das transformações sócio-políticas internas ao Brasil, que a levaram a considerar que o Brasil integra atualmente um grupo de países que ascendeu a uma dada concentração de capitais que o faz incorporar-se ao conjunto dos países imperialistas, mesmo que de forma subordinada. Na passagem a seguir Fontes (2009) explica a hipótese central do artigo e elenca alguns fatores que contribuem para a expansão internacional das empresas brasileiras:

A hipótese principal deste artigo é de que a atuação brasileira contemporânea imperialista incorpora uma subalterna plataforma de uso pelos capitais multinacionais aqui implantados, mas conta com forças internas, e seu próprio movimento impulsionou extensa reconfiguração da vida social e política brasileiras contemporâneas. Há uma escala imperialista de acumulação e concentração de capitais em determinados setores; o conjunto da burguesia brasileira, em que pese seu caráter subalterno, constituiu extensa organicidade interna, revelada por exemplo, no papel desempenhado pelo Estado para assegurar tanto o impulso à concentração, quanto a expansão externa de tais capitais; e, finalmente mas não menos importante, a intensa luta de classes de décadas recentes impôs conquistas que, ainda incipientes, vêm sendo o alvo de intensa reconversão (pela violência e/ou convencimento), sob um formato democrático-eleitoral, a uma forma política característica do capital-imperialismo contemporâneo (FONTES, 2009, pp. 221-222).

Em suas análises, Fontes (2009) aprofunda a relação capital e Estado dentro da temática das transnacionais e aproxima tal debate com a questão do subimperialismo já abordado neste capítulo. A autora elabora uma resposta para a questão inicial que se trata em “Como qualificar a atual transnacionalização de capitais brasileiros?”, vejamos a seguir:

Não se trata de uma questão de palavras, e o termo subimperialismo segue impactante, embora seu teor precise ser redimensionado. Sua importância radica em indicar explicitamente a dupla relação do capital-imperialismo brasileiro – a de domínio, por um lado, e de subalternidade, de outro. Não abrange, entretanto, modificações substantivas da concentração de capitais no Brasil, da reconfiguração do Estado para favorecê-la, do papel que tal expansão capital-imperialista passa a exercer no conjunto das relações sociais internas ao país, nem das eventuais tensões inter-imperialistas decorrentes do contexto internacional pós-derrocada da União Soviética e da emergência da expansão capital-imperialista chinesa. Ademais, o conceito precisaria incorporar na atualidade as formas específicas de interpenetração de capitais no plano internacional, sob o domínio do capital monetário contemporâneo, que conduziu a um aprofundamento da “união íntima” apontada por Lênin, em direção a uma fusão pornográfica de capitais das mais diversas procedências, cuja valorização exige e impõe as mais variadas formas de extração de sobretrabalho (FONTES, 2009, p. 227).

Portanto, a compreensão do processo de transnacionalização das empresas brasileiras pode se dar a partir da configuração do modelo de expansão capital-imperialista fundamentado por Fontes (2010) já abordado no início deste último capítulo. Com intuito de discutir a projeção do Estado e internacionalização do capital brasileiro na América Latina, Brito (2017) também encontrou bases nos estudos de Virgínia Fontes (2010) e assinalou que a expansão capital-imperialista brasileira se daria em três frentes, indicadas no excerto abaixo:

A “expansão capital-imperialista” brasileira se daria em três frentes: a) controlando o acesso a fontes de matérias-primas; b) submissão da força de trabalho de outros países; c) o resultado dessa expansão, ao trazer seus dividendos, permite a aplicação de políticas de alívio por gotejamento das pressões sociais internas. Assim, em um plano mais estrutural, não foi apenas o *boom das commodities* que permitiram a implantação do modelo de desenvolvimento pela expansão do consumo durante o governo Lula, mas também a internacionalização do capital brasileiro. A hipótese de Virgínia é de que a ação do capital-imperialismo brasileiro constitui fundamento estrutural e, por conseqüência, o esteio regulador da hegemonia recente no país (BRITO, 2017, p. 175).

Vemos diversos exemplos de transnacionais, inclusive brasileiras, na América Latina, principalmente com exploração de recursos naturais. Ceceña (2009) aponta alguns: na extração de petróleo e gás as empresas que se destacam são: Exxon, Royal Dutch, British Petroleum, Chevron, CONOCO-Phillips, ENI, Petrobras, Repsol-YPF, SK, Occidental Petroleum, Lukoil, EnCana e Oil and Natural Gas; os minerais metálicos são foco de grandes empresas como a Anglo American, BHP Billinton, Río Tinto, Vale do Rio Doce e Xstrata; com exploração de bosques e vegetações as principais empresas são: Stora Enzo, Weyerhaeuser, Aracruz Celulose, Votorantim Celulose, Kablin, Suzano Papel e Celulose. Evidentemente, há diversas outras empresas que agem em outros setores e também há empresas menores vinculadas às atividades das grandes empresas citadas.

Em um exercício parecido, Luce (2007, pp. 83-99) em sua dissertação analisa o avanço do interesse das empresas de capital brasileiro nos países membros do Mercosul e países andinos. Observamos alguns exemplos apresentados pelo autor: no Uruguai, pelo menos, quatro frigoríficos são liderados por empresas brasileiras desde 2006, em que o frigorífico Tacuarembó foi adquirido pelo Marfrig, o Cenelones pelo grupo Bertin, Pulsa pelo investidor Ernesto Correa e o frigorífico Elbio Rodríguez, também comprado pelo Marfrig; na Argentina há intensas atividades da Petrobras, da Ambev, da Camargo Correa e da Friboi; no Paraguai em 2006 o BNDES liberou crédito para a Cooperativa LAR, empresa brasileira do agronegócio, expandir suas operações no país; no Peru mais de 60% da produção de zinco é controlada pelo Grupo Votorantim; a Bolívia como um grande exemplo de prática subimperialista brasileira, em que no ano de 2006 a Petrobrás Bolívia afirmou-se na condição de maior empresa em atividade no país, com o controle de 45,9% das reservas de gás e 39,5% das reservas de petróleo.

Mediante esse conjunto de informações referentes à internacionalização de empresas brasileira de capital privado, fica evidente a expansão do capital brasileiro pela América

Latina e também uma expressão da prática e movimento do capital-imperialismo que Virgínia Fontes observou. No trecho a seguir, Brito (2017) aponta a contribuição da análise de Fontes para compreendermos a tensão na relação entre política externa e empresas brasileiras:

A análise de Fontes sobre o capital-imperialismo nos permite matizar a discussão sobre a tensão na relação entre política externa e empresas brasileiras. O paradoxo da política externa brasileira estaria fundado na combinação entre a manutenção da perspectiva de liberalização econômica, com ênfase agora nas relações sul-sul, e as ações de combate à miséria e à fome enlaçadas na perspectiva de justiça social (BRITO, 2017, pp. 176-177).

Portanto, retomamos o ponto trabalhado inicialmente neste item, que se trata da dinâmica da política externa no processo de internacionalização do capital brasileiro, principalmente no período que estudamos. De acordo com Soares de Lima (2010), o Brasil chega ao século XXI com duas orientações de políticas públicas com impactos na inserção internacional: o aprofundamento da globalização e da interdependência econômica global e a criação de um mercado de consumo de massas, no plano interno.

Contudo, estas duas configurações demandaram intensa atuação do Estado como agente indutor da economia, assim percebemos os espaços que a política externa também necessita atuar. Na passagem a seguir, Garcia (2009) reflete a respeito das duas frentes de luta que o subimperialismo apresenta e que ambas estão ligadas com a atuação do Brasil no cenário internacional:

Assim, é necessário entendermos esta dinâmica da política externa, os mecanismos públicos de apoio às empresas, sua representação na opinião pública, e os efeitos disso no sentimento nacional de um Brasil “grande” e “se tornando importante”, que toca no senso comum e no imaginário popular na sociedade brasileira. O “sub-imperialismo” brasileiro nos coloca em uma situação de duas frentes de luta. De um lado, temos o enfrentamento direto com as empresas, e os agentes do Estado que as apóiam, contra projetos destruidores dos meios de vida de milhares de pessoas, do meio ambiente, absorvedoras de créditos públicos e, desta forma, da renda da população brasileira. De outro, temos a luta dentro da própria sociedade brasileira pela construção de um novo senso comum. Este carrega a ideia de que, de um lado, somos maiores e mais “desenvolvidos” que nossos vizinhos sul-americanos, de outro, precisamos nos “desenvolver” no mesmo modelo europeu e estadunidense, crescendo sobre os nossos vizinhos a partir de um projeto de “Brasil potência”, difundida mais fortemente a partir dos governos militares. Aqui, os interesses privados das empresas são mesclados com “interesse nacional”, e a defesa das empresas em conflito com governos e populações de outros países são representados como interesses universais da população brasileira (GARCIA, 2009, p.18)

A partir da passagem a cima visualiza-se essa interação entre os interesses do capital privado e os interesses nacionais, muitas vezes traduzidos para o cenário internacional a partir da política externa. Como já exposto neste estudo, o governo Lula priorizou as relações Sul-Sul, além disso, houve estrategicamente a aproximação com os novos pólos crescentes de poder, sustentado com o discurso de autonomia, porém, percebe-se uma ambigüidade na política externa deste período, como explicou Garcia (2009):

No crescente protagonismo do Brasil em instâncias internacionais, como recentemente a OMC e o G20, o país mostra uma postura contraditória, onde, ao mesmo tempo em que busca enfatizar sua autonomia e independência, deixa intactas as verdadeiras causas das assimetrias internacionais. Ao invés de gerar uma política externa que possa ir contra e transformar as hierarquias e os mecanismos mundiais que mantém um sistema desigual, ele busca precisamente o inverso: ser parte do jogo internacional como um jogador reconhecido, para poder se tornar mais um dos que “ditam as regras”, perpetuando e aprofundando assim as próprias instituições e mecanismos de poder. Portanto, percebe-se uma ambigüidade, de um lado, do discurso de “autonomia” com relação aos países centrais, de outro, da participação nos regimes, normas e regras construídas e ditadas por estes. Esta ambigüidade pode ser demonstrada nas práticas discursivas do presidente Lula ao defender o “livre-comércio” contra o “protecionismo” dos países centrais, nas insistentes tentativas do Brasil de seguir a rodada de Doha na OMC, para liberalização dos mercados em benefício dos setores exportadores (especialmente o agronegócio brasileiro), assim como o recente apoio à reestruturação do FMI, passando de antigo devedor a credor oficial com um empréstimo de 4,5 bilhões de dólares (GARCIA, 2009, pp. 15-16)

Embora constatamos ao longo deste estudo diversos projetos e posturas no cenário internacional que beneficiaram e aumentaram a capacidade de influência do Brasil, é importante ressaltar as contradições e ambigüidades da política internacional deste período. Para tanto, apresentamos parte do debate em torno da transnacionalização das empresas brasileiras e as relações entre o Estado e o capital privado, com o intuito também de trazer exemplos de práticas brasileiras subimperialistas na região sul-americana.

Na parte final deste capítulo serão abordadas outras ações da política externa brasileira do governo em questão, principalmente a respeito da atuação do Brasil no Conselho de Defesa Sul -Americano (CDS).

3.3 O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano

A parte final deste último capítulo se ocupará em apresentar as análises em torno do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), especialmente a participação do Brasil em sua criação e atuação. Para este debate daremos luz às questões de defesa e cooperação em defesa, política externa, conflitos regionais e integração regional. Gostaríamos de trazer a percepção de Defesa de Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do governo Lula, o excerto a seguir faz parte de sua fala durante a abertura do II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica. Brasília, 15 de fevereiro de 2012⁸⁷:

“Colocar a Defesa no centro dos debates políticos é o primeiro passo para resolver os demais problemas. [...] Essas questões não são questões só de governo; elas são questões da sociedade. É preciso que a sociedade tenha a percepção da importância da Defesa. Porque entre Defesa e democracia não há contradição. Pelo contrário, Defesa e democracia andam juntas. E quanto mais se debatem, quanto mais se discutem os rumos da nossa Defesa, mais apoio nós teremos” (AMORIM, 2016, p.35).

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi instituído em dezembro de 2008 a partir da decisão dos 12 países membros da Unasul.⁸⁸ De acordo com o *site* do Ministério da Defesa⁸⁹ o Conselho “tem o objetivo de consolidar a América do Sul como uma zona de paz, criando condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico-social; bem como construir uma identidade de defesa sul-americana, gerando consensos que contribuam para fortalecer a cooperação no continente.”⁹⁰

Battaglino (2009) no artigo “O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano” analisa a criação do Conselho, o espaço e protagonismo do Brasil no seu fortalecimento e as circunstâncias as quais se encontravam a América do Sul e principalmente o Brasil no contexto de sua criação. Na passagem a seguir Battaglino (2009) pontua detalhadamente as três principais funções que o Conselho é capaz de desempenhar:

⁸⁷ Celso Amorim esteve à frente do Ministério da Defesa no período de 2011-2014.

⁸⁸ O CDS é integrado por 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. A respeito da criação da Unasul e papel do Brasil nesta integração, consultar o capítulo anterior.

⁸⁹ Consultar o *site* do Ministério da Defesa <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>>

⁹⁰ Estes objetivos foram estabelecidos na Primeira Reunião de Ministras e Ministros da Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que ocorreu nos dias 9 e 10 de março de 2009 em Santiago no Chile.

Para além da retórica própria dos discursos fundacionais, estes objetivos indicam uma resposta política do Brasil e um consenso regional com respeito à natureza das medidas que devem ser adotadas para enfrentar as mudanças produzidas. Neste sentido, o CDS deverá desempenhar três funções. A primeira é atuar como uma organização que administre as crises no plano da defesa, um espaço capaz de responder rapidamente ao que parece ser uma multiplicação de crises regionais provocadas pela tensão na região andina e pela renovada presença dos EUA. A segunda função é contribuir para a construção de um pensamento regional para os temas de defesa. Este é um objetivo central para a tentativa de reverter o estancamento em que se encontra o processo de cooperação em matéria de defesa e segurança. A ideia de estabelecer bases comuns é um elemento essencial para aprofundar a cooperação e avançar na área mais sensível da integração. Finalmente, o CDS busca favorecer o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa. Este é um objetivo relacionado à crescente distância tecnológica que separa a América do Sul dos países mais avançados no tocante à produção de armamentos. Por meio da cooperação, procura-se ampliar a autonomia da região com relação às fontes externas de abastecimento de armamento e tecnologia (BATTAGLINO, 2009, p. 81).

Como se encontra em grande parte dos estudos voltados para esta temática, o Brasil é considerado o grande fomentador deste projeto, a ampla aceitação do Conselho mostra a capacidade de condução a frente do projeto pelo país e também assinala que os demais países sul-americanos consideram o Conselho como uma instituição capaz de representar e defender seus interesses na área da defesa não só nacional, mas também regional.

Fuccille (2014) no artigo “Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas” se propôs a empreender um balanço crítico da temática, avaliar as perspectivas e o estado d’arte. Como exemplificação do interesse dos outros Estados sul-americanos em apoiar o Conselho como observamos anteriormente, encontramos esta passagem de Fuccille (2014):

Para além do grande interesse brasileiro, autor da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, idiossincrasias locais, regionais e extraregionais parecem ter fornecido alento para a concretização deste arranjo. Em um breve périplo pelo subcontinente percebemos que o CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos tendo eventualmente algo a ganhar: da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai acossado por problemas internos que culminou no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadores do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior

comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevideú (FUCCILLE, 2014, p. 8)

Portanto, percebemos os interesses dos países como força e motivo para a consolidação desta instituição, além disso, outro fator de influência para o projeto foi a presença dos Estados Unidos na região, mais especificamente a militarização de sua agenda de segurança para a América do Sul.⁹¹ Como exemplo desta postura assinalamos o fortalecimento do Comando Sul, no Plano Colômbia, a reativação da IV Frota e no envio de tropas e equipamentos para bases colombianas. No excerto a seguir, Battaglino (2009) aponta a relação dos acontecimentos externos com as diretrizes da política externa brasileira definidas pelo governo Lula e seu quadro diplomático:

A renovada militarização da agenda dos EUA e o aumento da tensão na região andina impulsionaram o crescimento do ativismo regional do Brasil. As mudanças no cenário da defesa regional são oportunidades para que o país materialize a sua nova orientação na política exterior, adotada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva desde 2003. A nova orientação consiste na busca explícita de uma posição de liderança na região, considerada também como condição fundamental para o alcance de mais projeção internacional. Portanto, a criação do CDS pode ser explicada como uma manifestação institucional dessa busca (BATTAGLINO, 2009, p. 80).

Como já exposto em diversos momentos durante este estudo os elos entre os elementos externos e internos, assim, o fortalecimento do Conselho com grande apoio do Brasil teve relações diretas com os aspectos internos desse país durante o período de constituição do CDS, além de fatores externos mencionados anteriormente. A intenção de liderança por parte do Brasil só foi possível ser colocada em prática por conta de avanços no campo econômico, político e tecnológico. Na passagem a seguir, Dreger (2009) mostra os dois principais objetivos que retrata o interesse brasileiro no CDS:

⁹¹ Para dar maior amplitude para esta discussão, é de grande valia a leitura do capítulo 9. A Onça e o Gato: ameaças e estratégias presente na obra “Desafios brasileiros na Era dos gigantes” de Samuel Pinheiro Guimarães (2005).

O esforço conjunto entre o Itamaraty e o Ministério da Defesa possui dois objetivos primordiais. Em primeiro lugar, colocam-se as questões securitárias. O interesse do país no estabelecimento de uma zona de paz pode ser sintetizado na busca pela consolidação de uma doutrina comum que estimule a cooperação, integre as políticas de defesa e reduza as possibilidades de conflitos bilaterais. Essas medidas não são mais do que a construção de confiança. Por outro lado o projeto de reformulação das forças armadas, dentro de uma nova visão estratégica, baseada no país enquanto potência regional e buscando uma melhor inserção internacional tem reflexos importantes no surgimento do CDS (DREGER, 2009, p. 65).

Quando se discute a respeito do CDS, a questão da construção de uma zona de paz está sempre presente, na X Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, em Punta Del Este, 8 de outubro de 2012, parte do discurso de Celso Amorim, então ministro da Defesa, deixa evidente a importância de se trabalhar em conjunto para banir o conflito armado na região:

“A construção dessa zona de paz e cooperação talvez seja o objetivo principal da América do Sul. E para isso nasceu o Conselho de Defesa Sul-Americano. Para dirimir desconfianças, para criar entendimento, para facilitar o diálogo. Tudo o que nós fazemos é muito importante – eu não quero absolutamente diminuir a importância do que está sendo feito – para caminhar nesse sentido. É claro que desenvolver cadeias produtivas na área de defesa é bom, mas é melhor ainda porque isso nos aproxima a todos, e cria um clima de confiança entre nossos países. Essa criação da zona de paz e segurança, em que o conflito armado é praticamente banido do processo de mudança da região, é algo extremamente importante. Este é o ponto principal” (AMORIM, 2016, p. 118).

Segundo Battaglino (2009) o CDS a partir de seus objetivos e funções pode se transformar em uma instituição que contribua para a administração de crises regionais relacionadas à defesa. Levando em conta esta finalidade, Battaglino (2009, p. 82) elenca três características do Conselho que pode indicar tal capacidade:

- 1) O CDS é um novo âmbito institucional de negociação regional que pode ser convocado com rapidez e que tem flexibilidade suficiente para tratar de uma ampla variedade de temas;
- 2) O CDS pode ser útil para fornecer informação aos membros sobre capacidades militares e intenções;
- 3) O CDS é um espaço onde funcionários de alto nível interagem regularmente sobre temas de defesa e relações exteriores.

Portanto, o Conselho de Defesa Sul-Americano apresenta elementos que podem contribuir para a solução de conflitos regionais, principalmente ao receber o apoio de um número expressivo de Estados. Ainda na abertura do II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica (2012), Amorim aborda os elos da Defesa e da diplomacia, além da importância da cooperação quando se trata em segurança regional, vejamos abaixo:

“A estratégia brasileira combina cooperação e dissuasão. Na América do Sul, a cooperação deve prevalecer. Desejamos criar uma comunidade sul-americana em que a guerra seja uma solução impensável para as eventuais disputas entre Estados. Isso é uma tarefa da diplomacia. Mas é também uma tarefa da Defesa, nas suas relações e nas relações das Forças com as suas equivalentes em outros países. Apoiamos iniciativas e projetos que reforcem a Defesa e consolidem a segurança de nossos vizinhos. O fortalecimento de nossa relação bilateral com a Argentina, o Mercosul e a Unasul foram passos decisivos nesse sentido. A cooperação com a nossa vizinhança tem no Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul um sólido espaço institucional para a criação de confiança e para o equacionamento pacífico de controvérsias” (AMORIM, 2016, p. 37).

Torna-se evidente que o Conselho possui muitas aproximações com os objetivos da integração regional que é almejado e em processo de construção há muito tempo. Dreger (2009, p. 62) chama atenção para o fato do CDS não ser um órgão militar como a OTAN, mas sim um fórum político para intercâmbio em matéria de defesa que busca a formação de uma identidade comum.

Ao se referir à criação de identidade comum, estamos trabalhando com a percepção da importância de um continente integrado em diversos aspectos, inclusive na segurança e defesa, não só apenas na busca de soluções para conflitos, mas também no sentido de ações pró-ativas que evite conflitos regionais, no trecho a seguir aborda-se este pensamento:

Diferentemente dos princípios de segurança coletiva adotados pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) sob influência da hegemonia estadunidense, basicamente reativos, a busca funcional de uma agenda de segurança cooperativa pode ser preventiva e se caracterizar por ter como principal objetivo a intenção de evitar os conflitos, caso haja a união dos países em torno de objetivos comuns para que os mesmos possam implementar medidas preventivas que inibam o potencial de agressão interna e invasão externa (SENHORAS, 2009, pp. 15-16).

Portanto, quando dizemos em solidificar uma identidade comum reconhecemos a importância de construir um pensamento regional sobre os temas de defesa, a criação do CDS está diretamente ligada com o fato de não existir um processo de integração no plano da

defesa. Na região sul-americana há uma pluralidade de missões destinadas às Forças Armadas, que também não se apresentam uniformes, este fator juntamente com a ausência de uma ameaça clara na região gera diversas concepções de defesa e dificulta o processo de integração. Vejamos abaixo a respeito da presença das Forças Armadas⁹² sul-americanas:

As Forças Armadas de muitos dos países da América do Sul participam regularmente de operações de paz. O Cone Sul contribuiu com 95% do total de tropas sul-americanas que participaram deste tipo de missão, sendo que o Uruguai é o país da região que mais envia tropas. Se considerarmos a participação por habitante, seria o principal contribuinte do mundo. Em seis países da região (Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru) existem centros de treinamento para operações de paz. Esta participação generalizada dos militares sul-americanos em missões de paz gerou um debate, de relevância variável de país a país, sobre qual deveria ser o papel principal das Forças Armadas. Na Argentina, Chile e Uruguai, a discussão ainda está em andamento, e nos demais países da região as missões de paz são consideradas secundárias para as Forças Armadas (BATTAGLINO, 2009, p. 84).

Ao fazer um balanço da atuação do Conselho de 2008 até 2013, Fuccille (2014) aponta que já nos anos iniciais algumas iniciativas da instituição chamaram atenção, como a Zona de Paz Sul-Americana (2000) e a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003). No excerto a seguir, o autor faz um apanhado geral dos avanços que o Conselho já conseguiu conquistar:

Nos seus anos iniciais, o CDS tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou ainda a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços têm sido registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) para altos estudos, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios. Não obstante, desafios permanecem (FUCCILLE, 2014, p. 9).

⁹² Bataglino (2009, pp. 84-86) exemplifica as prioridades da política de Defesa e as ações prioritárias das Forças Armadas de diversos países da região, como o Brasil, Venezuela, Argentina, Colômbia e Peru. No caso brasileiro, o autor destaca a temática ambiental nos planos da Defesa e principalmente considerando uma possível intervenção dos EUA na Amazônia.

Além de apontar alguns avanços que o CDS apresentou desde a sua formação, Fuccille (2014) observa que ainda esta instituição não tinha tido nenhuma prova de fogo capaz de testar a eficácia e eficiência da estrutura institucional. Embora haja características e objetivos muito claros e significativos, o Conselho se depara com diversos desafios que trataremos a seguir.

Como já destacamos anteriormente, um dos principais objetivos da instituição se baseia na formação do desenvolvimento comum na área da defesa, e para obter tal resultado é necessário superar algumas adversidades. Jácome (2009) destaca importantes desafios a serem enfrentados para o aprofundamento do CDS: ausência de consenso na definição das principais ameaças; aumento dos gastos militares; uma possível corrida armamentista na região e diferentes posturas dos países em relação à presença dos EUA.

Nesta linha, Cepik (2005) acrescenta que é preciso lidar com as diferenças na questão da temática da segurança existente entre a região sul-americana e a região andina, enquanto o Mercosul está mais próximo de constituir um regime de segurança, a região andina se encontra com maior possibilidade de conflitos. Portanto, são complexos os desafios a serem enfrentados pelo CDS.

Senhoras (2010) ao olhar para a América Latina observa a existência de dois complexos de segurança regional⁹³ que são permeados por diferentes padrões de relacionamento intra-regionais e com a potência hemisférica, os Estados Unidos. Na passagem a seguir o autor explica essas diferenças:

De um lado, o complexo regional de segurança da América Central e do Caribe encontra-se estruturado por um padrão estável de dependência em relação à política estadunidense, que se define por acordos bilaterais e regionais que têm um discurso macrosecuritizado no combate ao crime organizado e narcotráfico, bem como por um padrão crescente de securitização cooperativa. De outro lado, a estrutura evolutiva do complexo regional de segurança da América do Sul é identificada por uma multipolaridade estável ou de baixa pressão devido ao padrão de distribuição de poder que parte de um núcleo duro de países como Brasil e Argentina e se difunde ao longo de círculos concêntricos próximos – Venezuela, Colômbia, Peru e Chile – ou círculos concêntricos distantes – Paraguai, Bolívia, Equador Guiana e Suriname (SENHORAS, 2010, p.1)

Abdul-Hak (2013) no livro “O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)” organizado pela FUNAG apresenta diversas discussões que

⁹³ Para aprofundar a respeito desta temática, consultar FUCILLE; Alexandre; REZENDE, Lucas P.; Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1, jan./junho 2013, pp. 77-104.

perpassam os interesses deste estudo, especificamente trarei o debate em torno dos desafios à implementação do CDS e os interesses do Brasil desenvolvidos pela autora.

Para compreender melhor os desafios que o CDS encontra, Abdul-Hak (2013) analisa o CDS e o Sistema Americano⁹⁴. Já de início a autora oferece uma análise que aponta as alterações de estratégias da América do Sul no campo militar e da defesa em relação aos EUA. Observamos abaixo:

A criação do CDS provoca uma fissura no modelo de cooperação militar regional centrado no sistema interamericano e montado durante a Guerra Fria. Ao conformar um espaço alternativo de diálogo e reflexão sobre temas da agenda de paz e segurança da América do Sul, o CDS confere aos doze países sul-americanos, de maneira inédita, primazia na organização e administração dos termos da cooperação militar sub-regional. Esse esforço decorreu de uma reavaliação da forma de engajamento estratégico da América do Sul com outros complexos regionais no Hemisfério e, em particular, com a principal potência militar regional e mundial, os EUA. Temas como a influência da doutrina do ataque preventivo na ação da Colômbia no episódio de Angostura, a reativação da Quarta Frota, a assinatura do Acordo Militar entre a Colômbia e os EUA, a participação das Forças Armadas sul-americanas no combate ao narcotráfico e a divulgação do documento “Livro Branco: Comando de Mobilidade Aérea”, de autoria do governo americano, perpassaram todo o processo de criação e estruturação recente do Conselho de Defesa Sul-Americano, demonstrando que a implementação do CDS demandou não apenas uma reorganização dos pressupostos do relacionamento militar entre os próprios Estados da América do Sul, mas também desses países com os EUA e os demais países do Hemisfério (ABDUL-HAK, 2013, pp. 155-156)

Segundo Abdul-Hak (2013) uma corrente de pensadores latino-americanos avalia que existe uma sobreposição imperialista dos EUA na região, na medida em que Washington busca projetar seu poder militar, econômico, político e cultural sobre a América Latina e o Caribe. Portanto, a região seria de fato imprescindível para a proteção militar do território americano e para garantir-lhe um mercado para exportações e uma fonte de abastecimento de recursos naturais. Na mesma perspectiva, ao longo deste estudo, mostramos a partir de análises de Moniz Bandeira (2008) e Samuel Pinheiro Guimarães (2002) que a importância geopolítica da América do Sul para os EUA cresceu a partir do início do século XXI.

Segundo Munhoz (2010) no início do século XXI destaca-se o papel que o Brasil desempenhou na tentativa de conquistar o *status* de potência regional e articulador de um bloco de nações com o objetivo de negociar parâmetros mais aceitáveis para as relações

⁹⁴ Abdul-Hak (2013, pp. 155-162) resgata várias questões importantes em relação ao sistema interamericano, que não aprofundaremos no corpo do texto por ampliar os limites de nosso objetivo específico, principalmente em relação à América do Sul, com entanto, caso haja interesse na temática é válida a consulta ao texto original.

econômicas entre países centrais e periféricos. Além disso, houve também diversificação nas parcerias estabelecidas pelo Brasil, a exemplo, em 2009, depois de quase um século sendo os EUA⁹⁵ o grande parceiro comercial do Brasil, a China passa a ocupar esta posição.

Em relação aos interesses do Brasil, Abdul-Hak (2013) observa que o CDS possui potencial de tornar-se um valioso instrumento para a promoção de interesses brasileiros de longo prazo na área de defesa, ao permitir o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória regional, que foi valorizada diversas vezes por Celso Amorim e fomentar a construção de uma identidade sul-americana na área da defesa. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END)⁹⁶ lançada em 2008 e revista em 2012 resume os interesses brasileiros na integração securitária:

Essa integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afasta a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano é um mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. Orienta-se pelo princípio da cooperação entre seus membros (ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2012, pp. 58-59).

Dreger (2009) ao refletir sobre os interesses brasileiros no Conselho observa que a participação conjunta em missões, principalmente a nível da ONU, favorece o objetivo de projeção internacional alimentado pelo país. Além disso, a América do Sul integrada em torno do Conselho de Defesa Sul-Americana, proposto e liderado pelo Brasil, em conjunto com forças da Unasul em missões de paz, fortalece o Brasil em sua disputa de maior espaço na

⁹⁵ Munhoz (2010, p.13) na Introdução do livro “Relações Brasil – Estados Unidos: século XX e XXI” (2010) assinala que no Brasil pouco se produz estudos a respeito dos EUA, que consiste na maior potência econômica, política e militar do continente. Todavia, para o autor, compreender os EUA em diversos aspectos, principalmente sua política externa voltada para a América Latina e Brasil, constitui-se como tarefa fundamental não só para a consolidação desse campo acadêmico, mas, sobretudo, à própria defesa e à soberania nacional.

⁹⁶ De acordo com o *site* do Ministério da Defesa, a END “estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das **Forças Armadas**, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a **indústria de defesa** para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional.” A Estratégia se estrutura a partir de quatro eixos principais, sendo eles: **1)** a forma como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; **2)** a reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil); **3)** a composição dos efetivos das Forças Armadas e **4)** o futuro do Serviço Militar Obrigatório, observando a necessidade das Forças Armadas serem formadas por cidadãos oriundos de todas as classes sociais.

ONU e até mesmo no debate a respeito da reforma do organismo.⁹⁷ Dreger (2009) no excerto a seguir aprofunda a respeito da questão dissuasória:

Podemos então sintetizar os interesses brasileiros na integração securitária. A questão dissuasória é primordial por três razões. Em primeiro lugar, a regionalização de ameaças na busca pela formação de uma identidade coletiva e construção de confiança, refletidos do CDS. A criação de segurança coletiva ao território e recursos brasileiros, advinda dos interesses comuns é outro fator chave. Por fim, o estabelecimento de uma comunidade de segurança possibilitaria ao Brasil evitar uma escada nos gastos militares na região em função do medo, possibilitando manter seu *status quo* (DREGER, 2009, p.67).

A respeito da capacidade dissuasória, Abdul-Hak (2013) sinaliza que a capacidade dissuasória regional ampliaria as capacidades individuais e coletivas dos países da região sul-americanas. Também, quanto é importante a cooperação, pois investimentos combinados de dois ou mais países em cooperação proporcionariam maiores ganhos de escala e eficiência no uso de recursos escassos em atividades com o controle fronteiro.

Durante o extenso debate sobre os interesses brasileiros e desafios a serem enfrentados que Abdul-Hak (2013) desenvolveu no livro, várias questões de relevância foram abordadas, além de defesa, segurança e integração regional, nos deparamos também com capacidade militar. A autora apresenta uma completa análise sobre como o CDS pode contribuir para o aumento da credibilidade regional do Brasil, diminuindo as desconfianças regionais e tornar possível a integração regional, no entanto, o país não precisa limitar a sua capacidade militar para que tais objetivos sejam alcançados, leiam abaixo:

O CDS pode desempenhar um papel importante como foro para a redução de possíveis desconfianças, inclusive com relação ao Brasil, na medida em que sinaliza as intenções cooperativas do país em matéria de defesa – algo valioso quando se contempla um necessário exercício de reaparelhamento militar nacional. Cabe recordar que, para alguns estudiosos, a eficácia da mediação regional brasileira tem sido limitada pela carência de recursos

⁹⁷ Durante o período do 2003-2010 a atuação internacional do Brasil através da política externa almejou e trabalhou para conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, desejo alimentado há muitos anos. De acordo com o *site* do Itamaraty, “o Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – os "P-5") e por dez membros não permanentes, eleitos para mandatos de dois anos. O Brasil é, ao lado do Japão, o país que por mais vezes integrou o CSNU como membro não permanente. Esteve nele presente por dez vezes, nos biênios 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11. Para o último, foi eleito com 182 votos (dentre 183 países votantes), o que demonstra o amplo reconhecimento das contribuições do Brasil à atuação do órgão.” Portanto, o Brasil defende a necessidade de reforma do CSNU para torná-lo mais legítimo e representativo do conjunto dos Estados-membros da ONU, que hoje somam 193 países. A reforma é necessária para que o órgão passe a refletir a realidade contemporânea, trata-se de preservar o arcabouço das Nações Unidas, adaptando suas estruturas às exigências do século XXI.

militares ou econômicos eficazes, impedindo que o Brasil cumprisse um papel de maior envergadura como o administrador da ordem sub-regional. O país tem buscado assumir um papel mais assertivo no gerenciamento político de crises em seu entorno geográfico, inclusive para evita sua exclusão de eventuais soluções negociadas com a participação de atores extrarregionais, no que tem sido caracterizado como “um afastamento significativo do comportamento anterior, calcado firmemente no princípio de não intervenção nos assuntos de outros Estados”. No entanto, a busca por maior liderança no sistema internacional ainda exige alguma demonstração de capacidade militar efetiva pelo país aspirante, ainda que haja preferência por soluções diplomáticas negociadas a conflitos regionais. Ao contrário da Rússia, da China e da Índia, o Brasil não dispõe de armas nucleares e renunciou constitucionalmente à possibilidade de desenvolvê-las. Suas capacidades militares convencionais são inferiores às dos três países citados, bem como do Egito ou da Indonésia, que também aspiram a uma liderança maior em suas respectivas regiões. Nesse contexto, parece provável que o fortalecimento do perfil internacional do Brasil exigirá o adensamento de sua capacidade militar, inclusive para atender às expectativas externas e internas de maior participação na manutenção da paz e da segurança internacionais (em operações de paz das Nações Unidas, por exemplo). O Brasil não pode permitir a deterioração de sua capacidade militar apenas para evitar suspeitas regionais. Ao mesmo tempo, a preservação de sua autonomia em matéria de defesa não pode enfraquecer a integração sul-americana, que ajuda a promover a paz e a estabilidade na região geográfica à qual pertence e com a qual possui laços de considerável interdependência econômica, migratória e política. O CDS contribui para a criação de confiança interestatal na América do Sul ao sinalizar que o Brasil concebe suas relações militares com os países vizinhos sob o enfoque da cooperação, à luz da necessidade de unir esforços para superar vulnerabilidades comuns de defesa e segurança regionais (ABDUL-HAK, 2013, pp. 204-205).

Fuccille; Rezende (2013) pontuam que a relativa autonomia experimentada pela América do Sul possibilita o papel relevante do Brasil como articulador das percepções de segurança dos dois subcomplexos regionais, tanto sul-americano quanto andino. Desta forma, a institucionalização da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano contribui para reafirmar o papel do Brasil nesse processo.

No entanto, apesar das diretrizes da política externa brasileira durante o período estudado ter se comprometido a aprofundar as relações com os países vizinhos e viabilizar as melhores condições para avançar nos processos de integração da região, sendo possível reconhecer diversos avanços, como a Unasul e o CDS, identificamos incoerências nas decisões e atitudes tomadas por parte do Brasil

Neste sentido, Fuccille (2014) assinala a necessidade de maior articulação e organicidade na região. Após analisar os interesses do Brasil, atitudes, decisões brasileiras e avanços do CDS, o autor analisa o comportamento do Brasil que se apresenta em momentos de forma diacrônica:

O comportamento do Brasil, principal fiador da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica. Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização deste arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de nossas exportações em armamentos), inclusive em uma espécie de liderança aquiescida por parte de Washington e sem confrontá-la no nível global, por outro, descuida-se de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Na prática, vários altos oficiais e oficiais gerais veem com muita reserva este empreendimento, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontra correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviverá à alternância de poder. Aqui, precisamente, reside um problema, para além do recalcitrante controle civil democrático sobre os membros da caserna (FUCCILLE, 2014, pp. 9-10).

Na passagem anterior, Fuccille (2014) chama atenção para um ponto que trabalhamos no início deste estudo, que se trata das estratégias e táticas de política externa de um governo, sendo transitórias e não permanente como um Estado, embora não se possa perder de vista que existam continuidades na política externa brasileira, particularmente naquilo que tange os princípios da Política Externa Independente (PEI). Neste mesmo sentido, o autor sinaliza para a fragilidade do Conselho por se tratar de um empenho de um governo que certamente não terá apoio após processos políticos seguintes.

Após avançarmos nos estudos em torno do Conselho de Defesa Sul-Americano a partir do prisma da integração regional na América do Sul e também considerando a liderança que o Brasil apresentou em ambos processos, Abdul-Hak (2013) acertadamente nos apresenta uma reflexão a partir da perspectiva diplomática da importância da Defesa na concretização do processo de integração de uma região, a seguir:

Da perspectiva diplomática, a integração sul-americana é mais do que uma oportunidade: é uma necessidade, um instrumento essencial para a inserção internacional do Brasil, não obstante a progressiva redução de vulnerabilidades nacionais lograda nos últimos trinta anos e o aumento do poder relativo do país no sistema internacional. É, ainda, um instrumento de defesa nacional, pois há fatores muito concretos que impõem um engajamento intenso do Brasil com seu entorno geográfico: os 15.791 quilômetros de fronteiras terrestres; a presença expressiva de populações brasileiras nos países vizinhos; a porosidade das fronteiras (tanto as densamente interconectadas no Cone Sul, quanto as relativamente isoladas na Amazônia); a importância da América do Sul como mercado para as exportações nacionais; e a diversificação de investimentos e a crescente inserção de multinacionais brasileiras nos países vizinhos, sobretudo nos

setores de energia e engenharia. Interessa ao Brasil não apenas coibir ameaças transfronteiriças ou proteger as comunidades brasileiras que vivem ou trabalham na América do Sul, mas também contribuir para a estabilidade regional, sem a qual os negócios brasileiros não prosperarão (ABDUL-HAK, 2013, pp. 202-203).

Contudo, nossos estudos apresentam evidências que procuram tornar claro a complexidade de um processo de integração, principalmente na América do Sul, por se tratar de muitas assimetrias e intensa competitividade. Ao levar em conta as particularidades do Brasil e da região, percebemos a importância das estratégias de Defesa e o quanto isso influencia a projeção internacional do país.

Neste último capítulo, procuramos abordar algumas das principais práticas da política externa brasileira do período estudado que se aproximavam diretamente com a América do Sul e a integração do espaço regional. Para tanto, abordamos ações brasileiras que podem ser consideradas subimperialistas para com nossos países vizinhos, analisamos o processo de transnacionalização das empresas brasileiras e, por fim, avaliamos o peso do Brasil na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Nestes três momentos, procuramos evidenciar proximidades e afastamentos com os discursos, diretrizes e projetos trabalhados nos capítulos anteriores, inspirados no pensamento gramsciano de ressaltar a unidade entre teoria e prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa nos propusemos a levantar respostas para a questão “Por que as diretrizes da política externa brasileira do governo Lula optou em priorizar a América do Sul e aprofundar a Cooperação Sul-Sul?”. Para tanto, optamos por aprofundar alguns debates que se mostraram evidentes nas diretrizes da política externa do governo Lula e também que nos ofereceram caminhos para concretizar os objetivos deste estudo.

Desta forma, resgatamos a presença e o significado da América do Sul na formulação da política externa brasileira desde meados do século XX, assim como as particularidades e riquezas que a região apresenta. A partir desta discussão, avaliamos o quanto as relações do Brasil com a região podem se dar em termos estratégicos, além de ser uma circunstância inevitável, conforme a interpretação de Samuel Pinheiro Guimarães que apresentamos no primeiro capítulo. Portanto, ao priorizar o espaço regional sul-americano, o Brasil pode lidar melhor com suas vulnerabilidades externas e aglomerar forças para inserção no sistema internacional.

Todavia, trabalhamos com a América do Sul em níveis de integração nos mais diversos aspectos, para tanto, foi necessário realizar um debate em torno de integração e cooperação para compreendermos melhor os rumos do processo de integração sul-americano, assim, abordamos detalhadamente os processos de integração Mercosul e Unasul, bem como as ações do Brasil nestas instituições. Ao olhar para esses processos, constatamos a importância da criação de uma identidade comum na região nos mais diversos campos, apesar dos desafios e das assimetrias existentes entre os países.

Torna-se perceptível que uma das faces do interesse da política externa brasileira em priorizar a região sul-americana acabou desempenhando uma liderança benigna, como pontuou Samuel Guimarães e resultou na contribuição para a construção de um equilíbrio instável e transitório na América do Sul a partir da atuação do Brasil no Mercosul e Unasul. Podemos, inclusive, já registrar que desde o governo Dilma há uma alteração no andamento destas temáticas e particularmente a partir do governo Temer uma reorientação diametralmente diferente na política externa brasileira.

Em relação ao Mercosul, embora registramos avanços, apesar dos esforços, não foram bem sucedidas as intenções em relação à revitalização e aprofundamento do Bloco. No entanto, percebemos que durante todo o período Lula foi muito importante o papel do governo em estabelecer um diálogo com os presidentes do Mercosul, além de alavancar e concretizar a construção da Unasul.

A respeito do papel do Brasil na América do Sul, assim como as suas relações com os países vizinhos, nos propusemos a pensar sobre práticas brasileiras serem subimperialistas e o quanto o processo de internacionalização das empresas brasileiras pode ser considerado como um exemplo de subimperialismo. Portanto, acreditamos que há práticas brasileiras possíveis de serem consideradas subimperialistas, no entanto, não se trata de um país exclusivamente imperialista. Quanto ao processo de internacionalização das empresas brasileiras, constatamos que a relação entre o Estado e o capital privado brasileiro também perpassa pela atuação diplomática.

Para além da centralidade da região e dos processos de integração regional, buscamos conhecer o debate teórico em torno do conceito de Cooperação Sul-Sul e a valorização que o Sul do hemisfério recebeu nas práticas da política internacional brasileira durante o período de 2003 a 2010. Ainda no campo teórico, esta pesquisa se apresenta como uma leitura crítica da política internacional sob a perspectiva gramsciana, portanto, o conceito “hegemonia” e todo o pensamento de Gramsci envolvido em torno desta categoria permeiam não somente a nossa perspectiva analítica, mas também os caminhos deste estudo.

Ao olhar para as práticas da Cooperação Sul-Sul destacamos a variedade de projetos e cooperações que o governo Lula desenvolveu com os países do continente africano, assim como o estreitamento das relações com a China. Contudo, tais ações são compreendidas como preferência do governo Lula em priorizar as relações com os países que compartilham das vivências brasileiras e da posição ocupada nas relações centro-periferia existentes no sistema internacional.

Por fim, gostaríamos de registrar o caráter paradoxal da política externa brasileira. Os elementos constitutivos a faz ser paradoxal; ela é independente, mas subalterna, resgata os interesses nacionais, mas favorece o capital privado. Ao longo da pesquisa após ter contato com discursos e documentos do governo, além das formulações teóricas de política externa, evidenciamos e reafirmamos esta característica da política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. – Brasília : FUNAG, 2013.

AMORIM, Celso. **Criação e Inovação na Política Externa Brasileira**. Palestra proferida na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, abril de 2008. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 26 jul. 2017.

_____. Sem medo de decidir. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). **A nova política externa**. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. pp. 97 – 106.

_____. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto Internacional** – vol. 33, n. 2, jul/dez 2011.

_____. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)** / Celso Amorim; Antonio Jorge Ramalho da Rocha... [et al] (editores)). – Brasília : FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016.

ARAÚJO, Rafael. A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH. São Paulo, julho 2011.

_____. O Sul como Norte: a inflexão da política externa brasileira no início do século XXI. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2013.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira, Lisboa: Clássica Editora, 1964.

BARNABÉ, Israel Roberto. Unasul: desafios e importância política. **Mural Internacional**. Ano II, nº1, jun. 2011.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad** especial em português, dez. 2009, ISSN: 0251-3552.

BORGES, Renato Thomaz. O Novo Regionalismo da América do Sul: A Formação de um Sistema de Poder. **Revista Neiba** – Cadernos Argentina-Brasil. v. III. n. 1, nov. 2014.

BOTELHO, João Carlos A. A Institucionalização de Blocos de Integração: uma proposta de critérios de medição. **Contexto Internacional**. vol. 36, nº1, pp. 229-259, jan/jun 2014.

BRITO, Cássius Marcelus T. M. B. Estado e poder político no Brasil: a experiência do Partido dos Trabalhadores no governo federal (2003-2010). **Dissertação de Mestrado**. Universidade Estadual de Maringá – UEM. Maringá, 2017.

CAMPOS, Pedro Henrique. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate**

necessário / organização: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung...*et al.* --1.ed.- São Paulo Expressão Popular, 2009.

CECEÑA, Ana Esther. Os caminhos e os agentes do saqueio da América Latina. In: **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário** / organização: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung...*et al.* --1.ed.- São Paulo Expressão Popular, 2009.

CELLI Jr., Umberto. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; CELLI Jr., Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (cord.) **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Juruá Editora, 2007.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Observatório Político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, nº9, 2005.

CERVO, Amado L. Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 38, nº. 5. Brasília: IBRI, 1995, pp. 133-146.

_____. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª edição, 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CERQUEIRA, Wagner. **América do Sul**. Disponível em: <www.mundoeducação.com/geografia/america-sul. > Acesso em: 15 abr 2017.

CIVITA, Victor. Almanaque Abril: Geografia: Mundo: Continentes: **América do Sul**. 33ª ed. São Paulo: Abril, 2007, pp.302 – 328.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n.1, p. 135 -152, 2006.

COSTA, Rogério Santos da. A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do Governo Lula. **Tese de doutorado**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2010.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio. O lugar do Mercosul na estratégia de cooperação Sul-Sul do Governo Lula (2003-2010). **Dissertação de Mestrado**. Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2014.

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. As relações internacionais do Brasil no governo João Goulart (1961 – 1964): leituras sobre a Política Externa Independente. **Aedus**. n.8, vol. 3, jan – jun, 2011.

DREGER, Fabrício Brugali. Integração na América do Sul: Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano. **Monografia**. UFRGS, Porto Alegre, 2009.

FERNANDES, Florestan. Padrões de dominação externa na América Latina. p. 11-32. In **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1975.

_____. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). **Rev. Bras. Pol. Int.** 49 (2): 2006.

FIORI, José Luis. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil / IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL – IPEA, 42).

FONTES, Virgínia. O imperialismo brasileiro. In: **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário** / organização: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung...*et al.* --1.ed.- São Paulo Expressão Popular, 2009.

_____. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. - 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FREIXO, Adriano de; [*et. al*] **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. 1ª ed. – Rio de Janeiro : Apicuri, 2011.

FUCCILLE; Alexandre; REZENDE, Lucas P.; Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, vol. 35, n. 1, jan./junho 2013, pp. 77-104.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas. **IX Encontro ABCP**. Brasília, 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa brasileira. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). **A nova política externa**. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. pp. 25 – 32.

GARCIA, Ana Saggiaro. Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente. In: **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário** / organização: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung...*et al.* --1.ed.- São Paulo Expressão Popular, 2009.

_____. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. **Tese de doutorado** – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2012.

GARGIULO, Felipe Freitas. **Integração e regionalismo no Mercosul: Debate e Síntese**. I Congresso Latinoamericano de Estudantes do Posgrados em Ciencias Sociales -CLEPSO.

GONÇALVES, Williams. Panorama da Política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: **A política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço**. 1ª ed. - Rio de Janeiro : Apicuri, 2011. pp. 11- 32.

GOMES, G. Santa Clara. A Política Externa e a Diplomacia numa Estratégia Nacional. **Nação e Defesa**, ano XV, nº56, out-dez, 1990, pp. 53-76.

GOMES, Kelly da Rocha. Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano. **Dissertação de Mestrado**. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, São Paulo, 2012.

GRAÇA, Guilherme Mello. O legado do pensamento de San Tiago Dantas e de Araújo Castro para a política externa brasileira. **Anais do III Simpósio de Pós – Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”** (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). 2011.

GRAMSCI, Antônio. O moderno príncipe. In: **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1984, pp. 3-102.

GRAMASCO, Thiago Bastelli. Os desembolsos do BNDES para a América do Sul com destaque para o caso argentino. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. ISBN: 978-85-7205-159-0.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978, 142 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas. (17): 1-31, dez. 2001.

_____. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 4ª ed. – Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS/Contraponto, 2002.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. Nação, nacionalismo, Estado. **Estudos Avançados**, 22 (62), 2008.

_____. América Latina precisa de um Plano Marshall. **Entrevista ao Jornal Valor Econômico**, 14/07/2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exterores-entrevistas/5924-para-pinheiro-guimaraes-al-precisa-de-um-plano-marshall-entrevista-secretario-geral-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-valor-economico-14-07-2008>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). **A nova política externa**. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. pp. 13 – 24.

HAGE, José Alexandre A. Reflexões sobre a política externa brasileira e a integração regional. In: **Cadernos Adenauer XI - Nº4 O Brasil no contexto político regional**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro, 2010.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro.** – Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

HOLBRAAD, Carsten. *El papel de las potencias medias em la política internacional.* **Estudios Internacionales**, vol. 5, n17, 1972.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, n. 17, vol. 1, 1995.

_____. **Os Blocos Regionais nas Américas.** Tradução: João Roberto Martins Filho. 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_22/rbcs22_06.htm> Acesso em: 23 jun. 2017.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** 11ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

IKENBERRY, John G. The restructuring of the international system after the Cold War. **Cambridge Histories Online**, Cambridge University Press, 2010.

JÁCOME, Francine. **Regional Responsibilities: The Role of Unasur.** 30 set 2009. Disponível em: <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspor.aspISBN=4977>> Último acesso em: 02 fev. 2018.

JAKOBSEN, Kjeld (Org.). **A nova política externa.** – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. – (2003 – 2010 O Brasil em transformação, v. 4)

LANGER, Larissa Terra. O Subimperialismo e a política externa brasileira para a América Latina. **Anais do I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana: Mapeando a Política Externa do Cone Sul.** Foz do Iguaçu, 2015.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luis Inácio Lula da Silva** – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

KEEGAN, John. **Uma história de guerra.** – São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** – Brasília : Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

LUCE, Mathias Seibel. O Subimperialismo Brasileiro Revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007). **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto-e-vírgula**, 5: 215-229, 2009.

MARTINS, Rodrigo Perla. Política externa da ditadura civil militar brasileira: Governo Costa e Silva e as continuidades históricas na inserção internacional do Brasil. **XXVIII Simpósio Nacional de História.** Florianópolis, SC. 2015.

MATHIAS, Meire. Brasil e Mercosul: paradoxos de uma política externa. **Dissertação de Mestrado**. São Paulo: Ciências Sociais/ PUC/SP, 1999.

_____. **Paradoxos de uma política externa: por que o Mercosul?** Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

_____. O Desenvolvimento sob impacto das reformas na América Latina: o legado dos anos 1990. *Novos Rumos*, v.49, n. 2, jul-dez, 2012.

_____. Inserção Internacional do Brasil Contemporâneo: o Pêndulo das Mudanças. *Aurora* v.6, n. 1, pp. 161-174, 2012.

_____. Para pensar a América Latina: poder e hegemonia nas relações internacionais. **Revista Espaço Acadêmico**. Ano XIV. nº175, 60-75, dez/2015.

_____. Teoria e política na América Latina: um ensaio sobre a concepção de política exterior. Trabalho preparado para apresentação em **VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política**, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

_____. Teoria de Relações Internacionais e a concepção de política exterior: uma reflexão em Gramsci. In: PASSOS, R. D. F. dos; FUCCILLE, A. (Orgs.) **Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional**. Marília: Oficina Universitária, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

_____. Anticomunismo, pragmatismo e neoliberalismo: faces da política internacional do Brasil e do Chile. In: PRIORI, Ângelo; MATHIAS, Meire; FIORUCCI, Rodolfo (Orgs.). **O anticomunismo e a cultura autoritária no Brasil**. 1ª ed. – Curitiba : Editora Prismas, 2017.

MATHIAS, Meire; BRITO, Cássius M. T. M. B. Dependência, imperialismo e capital-imperialismo: a dinâmica da posição brasileira na América Latina. **Rebela**, v. 6, n.2 mai/ago. 2016.

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

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. Bras. Pol. Int.** 42 (1): 151-181. 1999.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Inserção do Brasil no Sistema Internacional. **São Paulo em Perspectiva**, 5(3):7-17, julho/setembro 1991.

_____. **As grandes linhas da política externa brasileira**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório do Brasil/IPEA, 2011. (Textos para discussão CEPAL-IPEA, 45).

_____. Geopolítica, Ciência Política e Relações Internacionais. **ACTA Geográfica**. Boa Vista. Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica, 2014.

MOCELIN, Luiz Fernando; COSTA Jr., Pedro Donizete da. O Brasil e a Integração Sul-Americana: Sumbimperialismo ou Liderança Benigna. **Encontro Nacional**, 2013.

MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes** – nº 14, 2008.

MOREIRA, Cássio Silva. A integração regional como resposta ao processo de globalização. **Gestão Contemporânea**. Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 215-243. jan/jun. 2010.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Unb, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, IPRI, 2003.

MORTON, Adam David. A geopolítica do sistema de Estados e o capitalismo global em questão. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 29, p. 45-62, nov. 2007

MUNHOZ, Sidnei. A construção do Império estadunidense. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira da; MUNHOZ, Sidnei; CABRAL, Ricardo (Orgs). **Impérios na História**. 1ª ed. - Elsevier Editora. 2009.

MUNHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos T. (Org.). **Relações Brasil-Estados Unidos: século XX e XXI**. – Maringá : Eduem, 2010.

MUNHOZ, Sidnei J.; SOUZA, Mériti de. Fundamentalismos e verdades: História Política e subjetividade no Tempo Presente. **Diálogos**, v.16, n. 2, p. 601v-v626, mai.ago./2012.

NOVOA, Luís Fernando. O Brasil e seu “desbordamento”: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário** / organização: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung...*et al.* --1.ed.- São Paulo Expressão Popular, 2009.

PANSARDI, Marcos Vinícius. Uma teoria da hegemonia mundial: Gramsci como teórico das relações internacionais. **Crítica Marxista**, n.39, p. 77 – 93, 2014.

PASSOS, Rodrigo D. F. Três leituras do conceito de hegemonia de Gramsci na ordem mundial e na globalização. **Prisma Jurídico**, n. 1, pp. 93-110, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical, **Rev. Bras. Polít. Int.** 51 (2): 136-153. 2008.

_____. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: O Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**. Vol. 8, n.2, jul-dez, 2013.

PECEQUILO. Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Atla Books, 2015. 292 p.

POZENATO, José Clemente. Algumas considerações sobre região e regionalidade. In: POZENATO, José Clemente. **Processos culturais: reflexões sobre a dinâmica cultural**. Caxias do Sul: Educs, 2003.

PRADO, Maria Lígia Coelho. O Brasil e a distante América do Sul. **Revista de História**, 145. 2001.

SABBATINI, Rodrigo. Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: evidências da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura. **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. **Rev. Bras. Polít. Int.** 48 (2): 185-204, 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Rev. Bras. Polít. Int.** vol, 50, n. 2, pp. 42-59, 2007.

_____. A América do Sul na política externa do Governo Lula: ideias e mudanças (2011). In: FREIXO, Adriano de. [et. al.] **A política externa brasileira na era Lula: um balanço**. 1ª ed. – Rio de Janeiro : Apicuri, 2011.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: um componente essencial das relações internacionais. **R. Eletr. de Com. Inf. Inov.** Saúde. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.46-57, mar, 2010.

SCHENONI, Luis Leandro. The Brazilian Rise and the Exclusive South American Balance. **Social Science Research Network**, 2015.

SENHORAS, Elói Martins. O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul. In: **Retos a la Seguridad y Defensa em um ambiente político complejo: cooperación y divergência em Suramerica**. Cartagena de Indias, Colômbia, 27 jul. 2009.

_____. **Informes do IBRI**. Abril, 2010. Disponível em: <www.ibri-rpbi.org> Acesso em: 20 jan. 2018.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência Média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, vol. 20, nº 2, pp. 385-413, jul-dez. 1998.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu**. Ph.D. Dissertation em Ciência Política, Vanderbilt University, 1986.

_____. Aspiration Internacional e Política Externa. **Rev. Bras. de Comércio Exterior**. n.82, ano XIX, jan-mar, 2005.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul – Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** 48 (1): 24-59, 2005

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**, vol. 82, nº1, pp. 21-40, 2006.

_____. Brasil e os polos emergentes de poder mundial: Rússia, Índia, China, África do Sul. IN: BAUMANN, R (org.). **O Brasil e os demais BRICS: comércio e política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010, p. 159-160

SOUZA, Angelita Matos. Expansionismo brasileiro e subimperialismo. **Boletim Meridiano** 47. vol. 13, n. 130, mar.-abr, 2012.

SPEKTOR, Matias. O Regionalismo do Brasil In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sérgio (Org.) **Brasil e América do Sul: olhares cruzados**. Plataforma democrática, 2011.

TERENA, Malcov Machado Marcos. A Diplomacia do interesse nacional: aspectos da política externa do Governo Médiçi. **Monografia para obtenção de grau de licenciado/bacharel em História**. Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2011.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. **III Encontro Nacional ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais**. 2011.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. As construtoras brasileiras e o processo de integração regional na América do Sul. **Polis Revista Latinoamericana**, 39, 2014.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. **Lua Nova**, nº 46, 1999.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. *Alca Light*. **Rev. Pol. Ext. Bras.** nº2, vol. 13, 2004.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. [online]. 2007, v.29, n.2, pp. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. Autonomia, Integração Regional Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 57, n. 2, abr.-jun., pp. 517 – 552, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Guerra Fria: o desafio socialista à ordem americana**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.

_____. Para uma nova política exterior brasileira: superar o descompasso entre a política interna e a externa. In: JAKOBSEN, Kjeld (Org.). **A nova política externa**. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. pp. 39 – 48.

_____. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do mundo contemporâneo**. Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI. Petrópolis, Editora Vozes, 2008.

WEILAND, Cristhofer. O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira. **Estudos Internacionais**. v.3 n.1 jan-jun 2015 p. 93 – 114.

OUTRAS FONTES

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

Discursos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2003 até 2010.

Discurso de Celso Amorim na ocasião de posse como Ministro das Relações Exteriores em 1º de janeiro 2003.

Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Curitiba durante a Cerimônia de Transmissão do Cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, do Engenheiro Antônio José Correia Ribas para o Engenheiro Jorge Miguel Samek, 23 de janeiro de 2003.

Entrevista do Embaixador Celso Amorim à Revista CNI – Indústria Brasileira. “Celso Amorim comenta mudança na condução do processo de negociação da Alca com a posse de Lula”, 01 de outubro de 2003.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Conferência intitulada “Política Externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira”, na Universidade de Pequim, em 25 de maio de 2004.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração do seminário “Como Fazer Negócios com o Brasil”, em Santiago, Chile, em 24 de agosto de 2004.

Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva durante visita ao Brasil do presidente de Moçambique, 31 de agosto de 2004.

Discurso do Presidente Lula, na cerimônia de assinatura de atos durante a I Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), realizada no Palácio Itamaraty em Brasília na data de 13 de setembro de 2006.

Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA em Santiago, 24 de novembro de 2006.

Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco, Brasília, 2 de maio de 2007.

Discurso de Celso Amorim durante a abertura do II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica. Brasília, 15 de fevereiro de 2012.

Discurso de Celso Amorim na X Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, em Punta Del Este, 8 de outubro de 2012.

Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. Cusco, 8 de dezembro de 2004.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA. Ministério da Defesa, Brasília, 2012.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 92, 1º semestre de 2003, ano 30, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 93, 2º semestre de 2003, ano 30, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 94, 1º semestre de 2004, ano 31, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 95, 2º semestre de 2004, ano 31, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 96, 1º semestre e 2005, ano 32, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 97, 2º semestre de 2005, ano 32, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 98, 1º semestre de 2006, ano 33, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 99, 2º semestre de 2006, ano 33, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 100, 1º semestre de 2007, ano 34, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 101, 2º semestre de 2007, ano 34, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 102, 1º semestre de 2008, ano 35, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 103, 2º semestre de 2008, ano 35, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 104, 1º semestre de 2009, ano 36, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 105, 2º semestre de 2009, ano 36, ISSN 0101 2428.

Resenha de Política Exterior do Brasil – Número 106, 1º semestre de 2010, ano 37, ISSN 1001 2428.