



Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais

ENSAIOS DO IEEI

Número 22

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O SENTIDO DA LIDERANÇA REGIONAL ATRIBUÍDO
PELO GOVERNO LULA**

SARA TOLEDO

São Paulo, março de 2014



**Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais**

O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP) é um centro multidisciplinar de análises e pesquisas sobre as questões econômicas e internacionais, congregando especialistas de diversas áreas para promover e enriquecer o debate dessas questões, produzir e divulgar trabalhos e promover parcerias com entidades públicas e privadas nas diversas atividades pertinentes ao seu objeto de atuação.

URL: <http://www.ieei-unesp.com.br>

ENSAIOS DO IEEI

Publicação que objetiva divulgar os resultados dos estudos realizados no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

Conselho Editorial

Andrés Serbin (CRIES/Argentina)
Carlos E. Lins da Silva (IEEI-UNESP)
Carlos Oliva Campos (UH/Cuba)
Clodoaldo Bueno (IEEI-UNESP)
Feliciano Garcia Aguirre (UV/México)
Gary Prevost (Stjohns/EUA)
Harry Vanden (USF/EUA)
Lenina Pomeranz (USP e IEEI-UNESP)
Luis Fernando Ayerbe (IEEI-UNESP)
Marcos Cordeiro (IEEI-UNESP)
Marta Loza (UDG/México)
Sandra Colombo (UNICEN/Argentina)
Tullo Vigevani (IEEI-UNESP)

As opiniões divulgadas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

É permitida a reprodução, desde que seja citada a fonte.

ISSN 2176-8773

ENSAIOS DO IEEI

Número 22

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O SENTIDO DA LIDERANÇA REGIONAL
ATRIBUÍDO PELO GOVERNO LULA**

SARA TOLEDO¹

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-PUC/SP-UNICAMP) e pesquisadora do IEEI-UNESP. E-mail: btsarah.16@gmail.com

ÍNDICE

Introdução.....	5
A Política Externa do governo Lula.....	5
As potencialidades do espaço sul-americano pela ótica do governo Lula.....	9
A integração regional sob a ótica do governo Lula: considerações e ações.....	11
Conclusão.....	21
Referências bibliográficas.....	22

Introdução

A Política Externa exercida pelo governo Lula e a questão acerca de uma suposta intenção de liderança regional brasileira foi e é matéria de diversos embates, seja na esfera acadêmica, seja no âmbito midiático. O papel que o Brasil demonstrou exercer no cenário internacional e regional a partir do século atual e, particularmente, com o governo Lula, é bastante polêmico, pois, se por alguns momentos o discurso oficial demonstrou a necessidade de o Brasil assumir uma liderança entre seus vizinhos sul-americanos, em outros momentos, a chancelaria brasileira pareceu buscar amenizar a difusão de tal ideário, apontando para a necessidade de o Brasil assumir suas responsabilidades mediante seus vizinhos, justificando-as em razão das diferenças geopolíticas (MENEZES, 2010 p.94) e de uma certa responsabilidade “natural” do país liderar (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011, p. 250). Assim, o aparente temor da chancelaria acerca de assumir a liderança regional perante seus vizinhos manifesta-se claramente no discurso oficial, ao mesmo tempo em que no âmbito do sistema internacional, o país parece utilizar-se de uma suposta posição de liderança regional para alcançar maior legitimidade e, assim, viabilizar seus objetivos no cenário internacional (*Idem*, 2011 p. 251). Nesse sentido, a estratégia da integração parece cumprir um papel estratégico para o país objetivar suas metas.

A Política Externa do governo Lula

A política externa e o modelo de inserção internacional preconizados pelo governo de Lula da Silva potencializaram o debate em torno do paradigma *universalista* e *autonomista* (LIMA, 1994), o qual, a partir de um modelo ideal, sistematiza genericamente as posições da política externa brasileira ao longo da história, a qual, ora optou por formatos de inserção internacional mais autônomos, em que, sobretudo, buscou-se pelo não-alinhamento “automático” com os Estados Unidos: posição denominada de *autonomista*; e, em outros momentos, apresentou significativo alinhamento com o vizinho norte-americano. Além disso, durante o governo Lula, polarizaram-se opiniões dicotômicas, estreitamente alimentadas pelas disputas domésticas, em que de um lado se encontravam os “formadores de opinião”, minoritários e partidários do governo Lula, e os críticos da política de Lula, majoritários e formados “por um amplo leque de formadores de opinião, incluindo

jornalistas, acadêmicos, políticos, empresários e ex-diplomatas, na maioria dos casos, simpatizantes da orientação diplomática adotada pelo presidente anterior, Fernando Henrique Cardoso” (FUSER, 2011, p. 63). Na visão de Fuser, tal clivagem apresentaria uma correspondência aproximada com a divisão existente no interior do Itamaraty, entre liberais e neodesenvolvimentistas, sendo que os primeiros se aproximariam do que Lima denomina de *universalistas*, dada a “aliança preferencial” com os Estados Unidos (FUSER *apud* PINHEIRO, 2004, p.61) e os segundos enfatizariam a busca pela autonomia, enquadrando-se, portanto, no paradigma *autonomista*. Este último seria defendido pelo presidente Lula e pelo alto escalão da diplomacia, formada por Paulo Sérgio Pinheiro, Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim, rechaçando-se claramente suposta relação de submissão aos Estados Unidos e, orientada por uma diplomacia desenvolvimentista, acreditando “que uma política externa com credibilidade internacional e uma política externa independente não são excludentes” (MENEZES, 2010, p. 86). Ideia clarificada pela afirmação de Guimarães:

As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser o de que o governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana. Não tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (GUIMARÃES, 2005, p. 267).

Somando-se à busca por uma “política externa independente, firme e serena”, o governo brasileiro reafirmou, por meio de suas ações, pressupostos do multilateralismo, evidenciados pelo G-20 comercial, apostando na lógica da coalizão; na aproximação aos países do Sul por meio da formação do BRICS e do IBAS; no revigoramento da política para a África; na negação da ALCA, tal como formatada pelos Estados Unidos; na afirmação da busca pela democracia e de relações mais equânimes no cenário internacional; no reconhecimento da China como economia de

mercado; na parceria estratégica com a França no campo da defesa; na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, além da prioridade com a América do Sul. (MENEZES, 2010, p. 90).

A busca pelo fortalecimento das regras internacionais e por instituições internacionais que fortaleçam o multilateralismo marcaram a agenda internacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, haja vista que o projeto da busca pela autonomia deveria circunscrever-se nos limites da participação (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011 p, 93) o que é visto de maneira crítica por Cervo (2008), na medida em que o País se tornaria refém das propostas neoliberais estabelecidas pelo “Consenso de Washington”, submetendo o desenvolvimento interno à lógica globalizante, considerando que a obediência às normas internacionais seria a melhor maneira de o País inserir-se no âmbito internacional, daí a denominação feita por esse mesmo autor, de “Estado Normal”. Considerando que a busca pela autonomia configura-se como uma constante na história recente da política externa brasileira, Vigevani e Cepaluni (2011) atribuem ao governo Lula uma estratégia da busca da “autonomia pela diversificação”, indicando assim, uma mudança progressiva da característica da política externa da era Cardoso, como já apontada acima, pela “autonomia pela participação”. Ainda assim, tal política não foi abandonada pelo governo Lula, mas, sim, incrementada, por meio da busca de um maior protagonismo na esfera internacional e, nesse sentido, os autores resumem a estratégia da busca pela autonomia característica da política externa do governo Lula pela:

(1) autonomia pela distância: política de não alinhamento automático aos regimes internacionais predominantes (...) (2) autonomia pela participação: adesão a regimes internacionais, especialmente aos mais liberais, mas sem perda da administração da política externa. O objetivo seria influenciar a formulação de princípios e regras que governam o sistema internacional; (3) *autonomia pela diversificação*: adesão aos princípios e normas internacionais, incluindo alianças regionais, mediante acordos comerciais com parceiros não tradicionais (...)” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011, p.136)

Da perspectiva comercial, o adensamento das relações multilaterais e a aliança com países “emergentes”, os quais se enquadrariam no status de “potência média” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 240), vincularia o Brasil a uma condição que transitaria de *global trade* à *global player*, sendo que este último estaria muito mais vinculado ao paradigma *autonomista* (VIGEVANI e RAMANZINI, 2009, p. 219). Utilizando o conceito de universalismo de Lafer (2004), Vigevani e Ramanzini (2009, p. 220) salientam que o universalismo seria “a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país”². Nesse sentido é que o conceito de *global trade* estaria associado ao *universalismo*, já que do ponto de vista das relações comerciais o país se pautaria no intercâmbio com uma pluralidade de países. Por sua vez, os mesmos autores consideram que o conceito de *autonomia* “refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional”.

Na busca por um maior protagonismo internacional, a chancelaria brasileira posicionou-se diversas vezes a favor de uma reforma no Conselho de Segurança da ONU, visto como elitista (LIMA e HIRST, 2006, p.56) e retrógrado, dada a percepção de um mundo em transição, salientada pelas palavras de Lula:

A ONU tem a cara de uma geopolítica de 1948. A política mudou muito. Em 2010, a cara do mundo é outra. Como é que se explica uma ONU sem a Índia, sem o Japão, sem Alemanha, sem África do Sul, sem Brasil, sem Nigéria? É preciso, então, recompor a formatação das Nações Unidas para que ela seja mais representativa e que o Conselho de Segurança seja forte

² É curioso e pertinente observar que a forma como Lafer (2004) utiliza o conceito de universalismo parece divergir do conceito estabelecido por Lima (1994). A autora desenvolve o conceito de universalismo pautada na assertiva cepalina da crítica às vantagens comparativas e por isso, da necessidade de amenizar a dependência comercial de países desenvolvidos e daí o papel dos Estados Unidos. Desse modo, o conceito de globalismo/universalismo estaria atrelado a uma visão crítica. Parece que para Lafer, o termo universalismo ganha uma tonalidade mais amena, correspondendo apenas à necessidade da diversificação das relações interestatais, seja do ponto de vista comercial ou político. Ainda assim, para mais bem analisar a questão seria necessária maior acuidade, algo que não seria possível fazer aqui, dado o foco do trabalho.

para que, quando tomar decisão, possa ser executada. A ONU, debilitada, não ajuda em nada (LULA DA SILVA)³.

Portanto, para o presidente Lula a nova geopolítica demandaria uma recomposição do sistema internacional e caberia ao Brasil um papel ativo na busca pelas mudanças almejadas. Na esteira de um maior protagonismo internacional na esfera da segurança, parece inserir-se a ação brasileira no Haiti (DINIZ, 2005), embora negada pela chancelaria como uma estratégia para obtenção de apoio para o pleito do Brasil no CS. Nas palavras do enviado especial do Ministério das Relações Exteriores ao Haiti, Seitenfus (2007), o “Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti (...), lá estamos para servir às causas mais nobres da humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro” (SEITENFUS, 2007, p.14). Interessante notar que os desdobramentos da ação da Minustah no país caribenho na atualidade têm se manifestado por uma oposição interna progressivamente maior⁴ à força de paz brasileira, fato que põe em xeque o discurso oficial brasileiro. Justamente por isso, a decisão brasileira de liderar a Minustah “abalaria a imagem principista, jurídicista, da diplomacia brasileira e, portanto, vem exigindo um esforço retórico de justificação que não parece estar sendo totalmente convincente” (DINIZ, 2005, p. 107).

As potencialidades do espaço sul-americano pela ótica do governo Lula

Ao longo do governo Lula, a estratégia da política externa brasileira de inserção internacional via o aprofundamento da integração regional, no qual o papel prioritário da América do Sul foi elevado à condição de prioridade, na agenda da política externa brasileira, foi bastante debatida e polemizada, acentuada pelo novo

³ Entrevista do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à agência espanhola EFE, 26.11.2009

⁴ Diversas notícias evidenciam a oposição de grande parte da população haitiana em torno do estabelecimento das “forças de paz” brasileiras no país caribenho. Dentre elas, ver: www.estadao.com.br, “Hatianos protestam contra 'ocupação de forças de paz da ONU’”. 14, Set. 2011 e “ONU alerta sobre protestos contra a Minustah no Haiti.” wwww.operamundi.uol.com.br, 16.Nov.2010.

desenho geopolítico na região. De um modo geral, a prioridade atribuída à América do Sul era ressaltada “pela intensificação do comércio e pela busca da consolidação de um polo regional capaz de desenvolver a potencialidade da região em um mundo multipolar” (FUSER, 2011, p. 62). Dessa forma, a busca por um protagonismo mais firme no cenário internacional seria demarcada pelo aumento das relações multilaterais e por uma aproximação com os países Sul-Sul. Isso porque, frente às mudanças no cenário global, seria exigida uma estratégia peculiar de inserção internacional por parte do País:

O unilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria revela hoje sinais claros de esgotamento (...). Prossegue, a despeito das dificuldades enfrentadas, o processo de consolidação da União Europeia. Toma força a emergência e a gravitação regional de potências como a China e a Índia. Tudo isso, junto com o ressurgimento da Rússia e outros fenômenos de relevância regional, indica a possibilidade de transição para um mundo multipolar. Nesse contexto, cabe ao Brasil optar por uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica. O Brasil optou claramente pela segunda hipótese. Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa. (GARCIA, 2008, p. 22)

Ao mesmo tempo em que a chancelaria brasileira enfatizava a América do Sul como prioridade a partir do discurso da “generosidade”⁵, setores contrários ao governo manifestaram-se veementemente contra as concessões brasileiras em relação à nacionalização de hidrocarbonetos bolivianos e a busca pela renegociação do Tratado de Itaipu com o Paraguai, assim como “as relações com o presidente venezuelano Hugo Chávez, os contenciosos com a Argentina no interior do Mercosul, a postura perante o golpe de estado em Honduras” (FUSER, 2011, p. 62)

⁵ O ex-diplomata e presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), Rubens Barbosa, utilizou pela primeira vez a expressão 'diplomacia da generosidade' para se referir à política externa do governo Lula, no contexto da nacionalização das reservas de gás bolivianas e das reivindicações do Paraguai acerca da renegociação do Tratado de Itaipu. Ver: “diplomacia da generosidade”, Rubens Brabosa, *O Estado de S. Paulo*, 13 de maio de 2008.

também acirraram os ânimos da oposição e projetaram significativamente os debates em torno da política externa de Lula. As críticas se fundamentam em uma ideia central: o Estado brasileiro estaria sendo utilizado como instrumento político-partidário do PT, que submeteria os interesses de Estado a intenções ideológicas. Assim, para Barbosa, “torna-se urgente a despolitização da política externa para a região e a discussão de uma agenda brasileira para o futuro no sentido de assegurar a efetiva defesa do interesse nacional na América do Sul, em meio a um mundo em mutação.” (BARBOSA, 2008, p. 21). Fuser (2011) aponta uma aparente resposta por parte de Garcia, que parece ir de encontro às críticas de Barbosa. Diz o assessor presidencial do presidente Lula: “Em qualquer governo sempre existe algum viés partidário. A implementação de políticas de Estado não é um mero exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coligação partidária que a sociedade conduziu à direção do Estado.” (FUSER, 2011 *apud* GARCIA, 2010, p. 173).⁶

A integração regional sob a ótica do governo Lula: considerações e ações

O início do século XXI esboçou no espaço sul-americano um cenário bastante particular e contrastante com o final do século anterior: ascendem-se regimes contrários à lógica neoliberal no contexto do “Consenso de Washington”, calcados em novas perspectivas socioeconômicas e políticas, “preocupados com a revalorização do protagonismo do estado em relação ao mercado, com o objetivo de recuperar capacidades de gestão nos âmbitos interno – especialmente na promoção da equidade social – e externo, em busca de afirmação regional no âmbito sul-americano e maior autonomia nas relações com os Estados Unidos” (AYERBE, 2008. p. 9). No interior de tal quadro, insere-se também o governo do Partido dos Trabalhadores no Brasil, por meio da eleição do presidente Lula da Silva em 2002 (VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Ainda que cada governo possua especificidades políticas e ideológicas, há características gerais que os aglutinam, tal como apontadas

⁶ O histórico da composição da agenda da política externa do PT é apresentado por Sebastião Velasco e Cruz e Ana Maria Stuart In: O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva. Ed. Unesp.2010

por Ayerbe: o papel do Estado, a busca pela afirmação regional e a tentativa de autonomia frente aos EUA.

Assim, sob o pano de fundo de uma relativa identidade de concepções político-econômicas e sociais, a questão acerca da viabilidade do aprofundamento da integração regional sul-americana configura-se como pedra angular para se desenhar perspectivas acerca dos caminhos futuros que a região possa vir a trilhar. Nesse sentido, encontram-se visões positivas e negativas acerca da possibilidade da emergência de tais governos viabilizarem a integração e, além do mais, questiona-se sobre o papel que o Brasil deveria ocupar no interior de tal quadro. É exatamente nesse ponto que se insere a discussão sobre a liderança brasileira na região.

Mediante esse novo quadro geopolítico sul-americano, em que se evidencia o desejo dos países vizinhos em buscar autonomia frente aos EUA, dadas as suas respectivas percepções em relação às suas debilidades econômico-estruturais, a estratégia da Política Externa brasileira parece buscar vantagens no sentido de traçar a ascensão do Brasil no cenário regional como um país capaz de atenuar conflitos e organizar o espaço sul-americano, mais uma vez gerando polêmica acerca de uma suposta liderança brasileira:

O que é liderança? A gente vai liderar por que todo mundo vai seguir as ideias, por que vai liderar e controlar as economias dos vizinhos? Por que criamos as principais instituições na América Latina? Uma coisa que a gente não proclama. O Fernando Henrique não falava em liderança, a gente falava em organizar um espaço sul-americano, o que é natural, porque nós somos um país maior. Será que liderança é pelo fato de a gente entrar nas disputas e procurar atenuar os conflitos? (Entrevistado E8, 2010. In: MENEZES, 2010, p. 77)

Ao mesmo tempo, a consideração acerca das dificuldades estruturais dos países sul-americanos seria fundamental para compreender as possibilidades de integração regional e o papel de uma liderança brasileira nesse processo. As atuais intenções dos países sul-americanos de amenizar a dependência econômica frente aos centros capitalistas, somadas à busca de habilidades para definir políticas

nacionais autônomas, acabam por se projetar na tentativa de que, como blocos político-econômicos, tais países sejam capazes de intensificar a luta contra a dependência aos países centrais do capitalismo, compreendidos como limitadores de desenvolvimento. (PECEQUILLO e CARMO, 2013. p. 53). É exatamente nesse ponto que a integração sul-americana aparece como estratégica ao Brasil:

Como bloco, os países deveriam ser capazes de lutar contra os constrangimentos estruturais impostos na busca pela autonomia política e econômica. Daí da América do Sul se tornar estratégica aos objetivos do Brasil. A integração poderia ser um instrumento efetivo de projeção de poder, isenta de um confronto aberto com os EUA, o poder regional hegemônico. (PECEQUILLO E CARMO, 2013 p. 53- tradução livre)

Por outro lado, a chancelaria brasileira fez questão de negar reiteradamente qualquer intenção de liderança, se compreendida no sentido de hegemonia:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há porque recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada. (MENEZES, 2010. Apud: AMORIM, 2003, p 77- in PEB IPRI).

Para Menezes (2010, p.109), os motivos que levam a diplomacia brasileira a tratar com cautela o papel da liderança encontram justificativas no “histórico de desconfiança de seus vizinhos quanto às possíveis pretensões *imperialistas* do gigante brasileiro”. Para evitar a possibilidade de “empurrar alguns de seus vizinhos para fora do Mercosul”, o papel articulador desempenhado pelo País em situações de crise e instabilidade institucional não poderia ser sacrificado. Para o diplomata João Luiz Pereira, o termo liderança não seria tratado com tanta naturalidade na esfera diplomática e, atribui isso à exaltação do peso regional por parte das grandes potências que, por sua vez, teria contribuído para estimular a visão negativa que os

vizinhos possuem em relação ao Brasil. (MENEZES, p. 109). Nesse sentido, o tom atenuado da chancelaria brasileira quanto ao papel de liderança do País parece encontrar justificativas. Contudo, como se colocar no cenário regional de modo a angariar espaço para margem de manobra regional e atuar na resolução de conflitos, assim como organizar o espaço sul-americano? A resposta aparece na ideia de “liderança positiva”, exposta pelo então Ministro das Relações Exteriores, em que a atitude do Brasil “não é a de liderar para ficarmos dizendo o que eles têm de fazer, não é isso” (2003), mas sim “criar oportunidades para que os vizinhos acessem o mercado brasileiro com vistas ao desenvolvimento conjunto da região, por exemplo. (MENEZES, 2010, p. 142). Portanto, mesmo que se contrapondo à ideia de uma liderança que almejasse “o poder pelo poder”, a diplomacia parece ter buscado justificar a liderança regional brasileira alegando a debilidade dos outros países e exaltando uma espécie de “destino manifesto” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011). Dessa forma, a liderança não seria rechaçada, mas sim assumida no sentido de viabilizar a integração regional e atenuar os conflitos. Lechini e Giaccaglia (2011, p. 250) veem uma mudança na postura do Presidente Lula de quando o mesmo assume o poder e posteriormente. Segundo as autoras, quando o Presidente iniciou seu primeiro mandato, “parecia disposto a promover o papel do Brasil como líder regional”, justificando tal papel nas características geopolíticas, como território, população, desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico. Assim, em um dos discursos inaugurais, Lula da Silva afirmara que “todos os países da América do Sul veem o Brasil como um líder natural e o Brasil há 500 anos que não se vê e não quer sê-lo. O Brasil tem de assumir sua grandeza” (GIACCAGLIA e LECHINI, 2001, p. 250 *apud* ESNAL, 2004). Posteriormente, após as “aparentes contradições discursivas” com o Itamaraty, que se empenhava em desmentir todo o propósito de hegemonia, Lula da Silva teria aceitado a estratégia da diplomacia brasileira de “negar qualquer alusão explícita à liderança brasileira, optando por ter uma ‘influência política sem liderança’ na América Latina, segundo palavras do presidente Lula” (*Idem*, p. 251). Destarte, a análise das autoras aponta para uma inicial distinção quanto ao discurso assumido pela chancelaria brasileira e o presidente Lula da Silva quando do início de seu primeiro mandato, a qual, posteriormente seria anulada, constatada a mudança no discurso do presidente. Contudo, para Rubens Barbosa (2008), tal dicotomia não teria se extinguido, o que acarretaria danos

gravíssimos ao País, na medida em que os interesses do País alocar-se-iam como refém dos interesses político-partidários do PT:

A dualidade de interlocução externa (assessoria internacional da Presidência da República e Itamaraty) tem tornado mais difícil a formulação de uma política externa clara para a América do Sul, visto que em muitos casos, o profissionalismo diplomático é deixado de lado e substituído por motivações político-partidárias e ideológicas que nem sempre coincidem com os interesses nacionais mais permanentes. A disputa pela liderança regional com a Venezuela e a construção de uma imagem de parceiro generoso e não imperialista levaram o governo brasileiro a distribuir ajuda financeira e prometer investimentos, nem sempre podendo compatibilizar as iniciativas bilaterais dentro de uma estratégia de integração. (BARBOSA, 2008. p. 15)

Ex-coordenador Nacional do Mercosul, Barbosa chama a atenção para um elemento importante: a relação do Brasil com a Venezuela e uma suposta disputa pela liderança regional. Relação a qual, segundo Menezes (2010, p. 107), desperta resistência tanto da parte da Venezuela, quanto da parte da Argentina. Isso porque a política do governo Chávez de compra de bônus da dívida Argentina, assim como das dívidas do Equador e da Bolívia, representaria uma ameaça à liderança brasileira. Ao mesmo tempo, os entraves argentinos às importações brasileiras também evidenciariam tal disputa.

Na visão do Assessor Especial de Política Externa do Presidente da República, Marco Aurélio Garcia, o caminho para a integração regional seria uma mediação para a inserção internacional do Brasil no mundo, por meio da qual, em “associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica”, a “América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa” (GARCIA, 2008. p. 22). Contudo, para que a integração fosse viável, seria necessário que a região superasse dois grandes desafios de cuja resolução dependeria “sua presença relevante no mundo de amanhã”: a pobreza e desigualdade social e a necessidade de construir uma efetiva interconexão dos países da região. A assertiva é importante, pois, de maneira geral alicerça as

linhas gerais da Política Externa brasileira na região em seu entorno e justifica as ações brasileiras frente aos seus vizinhos durante os governos Lula.

Portanto, o Mercosul seria visto pelo governo Lula como instrumento de aprofundamento de uma integração que ultrapassaria a agenda comercial. Nesse sentido, o contexto geopolítico regional foi pensado por muitos como oportunidade de aprofundar a integração, convergindo assim com a estratégia brasileira de integração regional. Nesse sentido, a convergência ideológica configurar-se-ia como força centrífuga para fortalecer a integração regional, tal como assinalou Álvaro Garcia Linera, vice-presidente da Bolívia:

(..) o atual processo é muito inovador por seu caráter 'continentalizado' de esquerda, pela busca de políticas pós-neoliberais – umas mais radicais, outras menos -, por ser uma ascensão da esquerda através da via democrático-eleitoral, por ser a primeira vez que ela projeta estratégias de caráter estrutural coordenadas em nível continental” (LINERA, 2009)

Para Linera, os debates entre os diversos governos viabilizariam o fortalecimento da democracia regional, por meio de uma saudável “reconstrução plural do pensamento de esquerda”. Todavia, é pertinente assinalar que talvez o próprio cotidiano em que está inserido, vivenciando a efervescência dos movimentos sociais, como vice-presidente da Bolívia, acabe por dar ânimo a suas convicções e talvez possa confundi-lo no tocante à leitura da realidade latino-americana. Isso porque Linera equaliza, de certa forma, o caráter ideológico-político dos governos latino-americanos, como se as divergências, no sentido de construir uma esquerda “continentalizada” fossem apenas de ordem socioeconômica, mas que no plano ideológico, haveria convergências. Da mesma realidade o ex-ministro da fazenda e embaixador Rubens Ricupero (2009) considera que a divisão na América Latina tornaria ilusória a ideia de integração regional. Dessa maneira, a ascensão dos diversos governos pós-neoliberais na região não significaria alinhamento automático dos países sul-americanos e um *crescendo* em suas relações, justamente porque a natureza dos governos latino-americanos, significativamente distintas, é que seria a alavanca das divergências. Ricupero denomina, de modo irônico, tais divergências

como “milagre da modernidade”, pois, “no mesmo vagão, viajam os centristas partidários da democracia representativa e da economia de mercado, ao lado dos refundadores que compraram passagem para o socialismo do século 21”. Portanto, o critério para uma efetiva integração regional seria o da convergência de interesses e o da compatibilidade quanto aos objetivos socioeconômicos futuros. Justamente por isso defende que as formas mais ambiciosas de integração de uma economia de mercado, com as economias dos países defensores do socialismo do século XXI, seriam inalcançáveis e, por isso, Ricupero advoga em favor de uma integração moderada e suscetível de se efetivar, ao invés de se apegar a fórmulas utópicas. Para o Assessor de Assuntos Internacionais do presidente Lula, as divergências ideológicas e socioeconômicas trariam à luz uma situação paradoxal:

(...) importante reconhecer que a América do Sul vive uma situação paradoxal, que introduz, por vezes, complexidades na implementação da política externa do Brasil no continente. O paradoxo reside no fato de que a atual conjuntura sul-americana – em função de fatores econômicos e políticos – propiciou condições extremamente favoráveis para um processo de integração, mas ao mesmo tempo, oferece dificuldades para que essa integração se materialize na velocidade necessária. (GARCIA, 2008, p. 25 e 26)

Nesse sentido, o discurso que justifica a postura do Brasil com seus vizinhos, pautado na necessidade de superar as desigualdades sociais de cada país e reduzir as assimetrias regionais, vistas como *conditio sine qua non* para o sucesso da inserção internacional brasileira, é também objeto de muitas indagações, dado o *modus operandis* do país, via, por exemplo, a internacionalização das empresas brasileiras na região como complementar ao projeto já assinalado de diminuição das desigualdades internas de cada país. Assim, tal como ressaltou Amorim (2007), “com o aprofundamento das relações com os países em desenvolvimento, tem-se a expansão do comércio exterior brasileiro: cerca de 55% das exportações brasileiras são direcionadas a esses países, a maior parte produtos manufaturados. Desse modo, poderia se questionar: até que ponto o discurso oficial da chancelaria brasileira durante o governo Lula acabou por legitimar os interesses do capitalismo brasileiro

em expandir seus investimentos nas regiões vizinhas e, nesse sentido o discurso acabou por ser instrumentalizado por tais interesses? (FUSER, 2011). Para Kfuri e Ribeiro (2011), a defesa da internacionalização das empresas brasileiras, somando-se à estratégia de um novo regionalismo, deveria ser mais bem coordenada institucionalmente. As autoras compreendem que seja possível a internacionalização dos capitais nacionais na região sul-americana como motor de desenvolvimento nacional e regional, desde que as políticas de coordenação por parte do País sejam mais assertivas.

Seja como for, a questão da liderança brasileira no quebra-cabeça geopolítico sul-americano é questionada, do ponto de vista prático e conceitual, por significativos nomes do meio acadêmico. Argumentos a respeito da necessidade de reconhecimento acerca da própria realidade brasileira e de seus obstáculos e limitações em todos os planos nacionais (social, econômico e ético) (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 252, *apud* DANESE, 2001, p. 5) são apontados pelos setores acadêmicos e da própria diplomacia. Para Luís Felipe de Macedo Soares, então encarregado das relações do Brasil com a América do Sul:

O Brasil tem plena consciência de suas misérias, por isso é fundamental que tenhamos uma relação muito forte com nossos vizinhos em todos os campos. Há 20 anos que com a Argentina trabalhamos na busca de uma relação prioritária, porque nenhum dos dois poderá se desenvolver sozinho. O Brasil não busca uma posição hegemônica para aproveitar-se da relação com seus vizinhos (GIACCAGLIA e LECHINI, 2011. p. 251 – tradução nossa)

Além dos indicadores sociais, a questão acerca do conceito de liderança também é apontada por alguns especialistas. Para Bueno (2007; 2012), liderar pressupõe muito mais do que tomar frente na construção e consolidação de instituições regionais, que na teoria buscam aprofundar a integração regional. Antes disso, seria necessária uma atuação brasileira alicerçada na aceitação dos liderados, sem a qual um suposto projeto de liderança acabaria por prejudicar os interesses nacionais, já que tornaria forçosa a atuação brasileira, que, para contar com a aceitação dos almejados a liderados, buscaria promover uma série de concessões:

(...) é preciso examinar quanto poderá custar ao Brasil, em concessões, o prolongamento da agonia do Mercosul, na expectativa, pouco provável aliás, de uma liderança duvidosa que poderia satisfazer seu ego nacional, mas sem dividendos materiais na proporção que se espera. Deve-se liderar para ganhar alguma coisa, não para se ter perdas materiais. Ademais, liderança não se reivindica nem se constrói de uma hora para a outra; é exercida a partir do consentimento dos liderados e, sobretudo, quando a nação hegemônica consegue representar um ideal de nação que se transforma em meta dos que estão sob sua influência. É até ridículo imaginar o Brasil querendo liderar países que têm IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) superiores ao dele. (BUENO, 2007, p. 96)

Portanto, haveria um equívoco ao se tentar buscar a liderança por meio de “generosidades”, sendo que “os melhores momentos da política externa brasileira, isto é, naqueles em que o país obteve ganhos efetivos, foram norteados – perdoe-se o truismo – pelo pragmatismo. Não foi preciso renegar antigos vínculos com as nações do Ocidente do qual faz parte” (BUENO, 2010, p.42). Além disso, faltaria à chancelaria brasileira durante os governos Lula, clareza acerca de como o país seria identificado pelos vizinhos, pois careceria ao Brasil o reconhecimento do fato de nossos vizinhos não nos reconhecerem como iguais, buscando, por isso, acumular vantagens, partindo da percepção de que o Brasil buscaria e precisaria inevitavelmente de apoio regional. Nesse sentido é que seria de fundamental importância “conhecer de que maneira somos vistos e *como é avaliada nossa presença no hemisfério*” (BUENO, 2010, p.42) [grifos nossos].

Seja como for, a questão da necessidade das concessões como fio condutor para o Brasil alcançar o consentimento dos liderados e ganhar apoio configura-se demasiado polêmica e acabou por ser motivo de diversas críticas com a conflagração da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos e a renegociação do Tratado de Itaipu. A postura do Brasil, de ceder às reivindicações dos sócios menores parece configurar-se como autômato de um projeto de integração regional que visa “conquistar” os vizinhos cedendo aos seus respectivos interesses. Rubens Barbosa denominou tal comportamento diplomático brasileiro como “diplomacia da

generosidade” (FUSER, 2011 p.10), e, menos de um mês após o conflito na Bolívia, o diplomata apontava para a necessidade de o Brasil vencer então a sua principal debilidade: a incapacidade de se colocar à frente dos acontecimentos e decisões no âmbito regional. (BARBOSA, 2008, p. 15)

Por outro lado, a chancelaria brasileira defendia que as concessões aos “irmãos menores” fariam parte da responsabilidade imposta ao País, devido ao fato de o Brasil ser maior (GARCIA, 2010). A fala do presidente Lula reiterava e clarificava tal ideia:

Alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque eu achei que o gás era dele mesmo e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem. (Lula da Silva, 2010)

Ao avaliar o caso da nacionalização das reservas de gás bolivianas, Cervo (2008) atribui ao comportamento brasileiro relativa continuidade no que denomina de *Paradigma da Cordialidade Oficial*, pautado pela busca do interesse nacional por meio da precaução em evitar conflitos.

A cordialidade oficial aconselha conduta regional que não ostente a grandeza nacional e a superioridade econômica e que elimine gestos de prestígio, mas que se guie pela realização dos interesses do Brasil sobre os dos vizinhos, seja pela cooperação seja pela negociação, e fortaleça seu poder internacional, razões que podem momentaneamente quebrar a cordialidade. A quebra não é aconselhável, por tal razão o governo Lula recusou-se a abrir conflito com seus colegas da Argentina e Bolívia,

Néstor Kirchner e Evo Morales, quando interesses do comércio exterior e dos investimentos brasileiros foram afetados. (CERVO, 2008 p. 30)

Assim, os embates acerca da postura da chancelaria brasileira frente às novas demandas impostas pelo novo cenário geopolítico sul-americano são latentes e, nesse sentido, a discussão sobre a integração regional é inevitável, haja vista que o projeto de integração regional articula-se firmemente com os projetos da política externa brasileira.

Conclusão

A partir do exposto, conclui-se que a política externa do governo Lula buscou alicerçar seus projetos a partir do espaço sul-americano, utilizado como plataforma para a inserção internacional do País, em um mundo que, na visão da chancelaria brasileira, estaria caminhando rumo ao fortalecimento de uma ordem internacional multipolar. Na visão do governo brasileiro, caberia ao Brasil um papel de maior protagonismo internacional. Ao mesmo tempo, esse papel não deveria ser exercido isoladamente, mas sim a partir da maior integração entre os países vizinhos mediante a qual se poderiam resolver as assimetrias galopantes presentes no subcontinente. Portanto, a integração sul-americana configurar-se-ia como *conditio sine qua non* para a viabilização da inserção brasileira. Contudo, ao mesmo tempo em que para alguns, o esboço geopolítico regional parecia apontar para o adensamento da integração regional, para outros, a identidade ideológica e a mera simpatia entre os governos não bastariam para dar fôlego ao processo de integração. Seja como for, fato é que a pauta prioritária da agenda da política externa brasileira, no âmbito regional, durante o governo Lula, configurou-se pela aproximação com a América do Sul. Vislumbradas tais perspectivas, o país procurou organizar o espaço vizinho a seu favor, ao mesmo tempo em que, temendo-se a oposição por parte dos vizinhos, articulou um discurso que atenuava o papel de uma suposta liderança, no sentido de dominação, termo, aliás, bastante temido pela chancelaria brasileira, e por isso controverso. Ainda assim, verificou-se que a diplomacia do governo Lula caminhou para um discurso que ressaltava o papel de uma “liderança positiva” do Brasil no

Cone Sul a partir da potencialidade do mesmo em resolver conflitos e organizar o espaço sul-americano.

Por fim, no plano internacional, buscou-se intensificar as relações comerciais com países do eixo Sul-Sul, diversificar a pauta de exportações e agir de forma mais protagonista e firme no cenário internacional, por intermédio de um discurso fundamentado em valores democráticos e na busca de relações mais equânimes no sistema internacional.

Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. **Folha de São Paulo, Balanço de cinco anos de Política Externa.** 30.12.2007.

AYERBE, Luis Fernando (org). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** 2008. Ed. Unesp

_____. “Novos atores políticos e alternativas de governo na América do Sul: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela.” In: **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** 2008. Ed. Unesp

BARBOSA, Rubens. **A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul.** Revista Interesse Nacional. Ano I. Número I. Abril-Junho de 2008.

BUENO, Clodoaldo. **Relações Internacionais: assimetrias nacionais e formação de blocos.** In: **Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional.** Organizado por VILLA, Rafael.D e KALIL, Suzeley. 2007. Ed. Hucitec. São Paulo

_____. **O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX-XXI.** Revista Política Externa. Vol.19. 2010

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Ed. Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Eixos conceituais da política exterior do Brasil,** RBPI, ano 41. 1998

- CRUZ, Sebastião Velasco. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. Ed. Unesp. 2010
- DINIZ, Eugenio. “O Brasil e a Minustah”. **Security and Defense Studies Review**, Whashington D.C, v. 5, n 1, 2005.
- DUPAS, Gilberto e OLIVEIRA, Marcelo F. “A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. 2008. Ed. Unesp
- FUSER, Igor. Conflitos e contratos – **A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política da USP. 2011
- GARCIA, M.A. **A opção Sul-Americana**. Revista Interesse Nacional. Ano I. Número I. Abril-Junho de 2008.
- GIACCAGLIA, Clarissa e LECHINI, Gladys. “El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula: entre el interés nacional y los compromisos externos”. In: VADELL, J.A e CAMPOS, T. (org.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Ed. PUC Minas. 2011
- GUIMARÃES, P. S. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Ed. Contraponto. Rio de Janeiro. 2005
- LIMA, Maria R.S. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña**. 1994
- _____ e HIRST, Mônica. **Brazil as an intermediate state and regional power. Action, choice and responsibilities**. International Affairs, vol 82 no. 1. 2006
- LINERAS, Álvaro G. **Precisamos de uma internacional de movimentos sociais**. Entrevista ao jornal Brasil de Fato. 18.11.2009
- MENEZES, Roberto G. **A liderança brasileira no marco da integração sul-americana**. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. 2010
- PECEQUILO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves. **Regional integration and Brazilian foreign policy: strategies in the South American space**. **Revista de Sociologia e Política**. V. 21, No. 48. Dez 2013.

RIBEIRO, Daniela e KFURI, Regina. “A nova expansão regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul”. In: **Integração Sul-Americana: desafios e perspectivas**. Ed. Edufro. 2011

RICUPERO, Rubens. **Como entender nossos rotos heróis**. In: *O Estado de S. Paulo*, 03. 08.2009.

SEINTEFUS, Ricardo. **Carta Internacional**. 2007.

VILLA, Rafael Duarte e KALIL, Suzeley. **Ensaio latino-americanos de política internacional**. Ed. Hucitec. 2004.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 2011. Ed. Unesp

_____ e RAMANZINI, Jr. **As influências das Mudanças Internacionais para a Percepção Brasileira de Integração Regional**. Nueva Sociedad. No. 219. 2009