

Laís Forti Thomaz  
Suzeley Kalil Mathias  
Marcelo Fernandes de Oliveira  
Organizadores

# Diálogos Sul-Americanos

## 10 anos da Política Exterior

**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*



# DIÁLOGOS SUL-AMERICANOS



LAÍS FORTI THOMAZ  
SUZELEY KALIL MATHIAS  
MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA  
(ORG.)

DIÁLOGOS SUL-AMERICANOS:  
10 ANOS DA POLÍTICA EXTERIOR

Marília  
2015



**CULTURA**  
**ACADÊMICA**   
*Editora*

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Giovanni Antonio Pinto Alves

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Comissão Científica*

Suzeley Kalil Mathias

Tullo Vigevani

Luis Fernando Ayerbe

Reginaldo Mattar Nasser

Sebastião Velasco e Cruz

Marcelo Fernandes de Oliveira

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

D536 Diálogos sul-americanos : 10 anos da política exterior / organizadores: Lais Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias, Marcelo Fernandes de Oliveira. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2015.

318 p. : il.

Inclui bibliografia

**ISBN 978-85-7983-594-0**

1. América do Sul – Relações exteriores, 2003-2013. 2. Brasil – Relações exteriores. 3. América Latina – Relações exteriores – Estados Unidos. 4. União de Nações Sul-Americanas. I. Thomaz, Lais Forti. II. Mathias, Suzeley Kalil. III. Oliveira, Marcelo Fernandes de.

CDD 327.8

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

# SUMÁRIO

Prefácio	
<i>Celso Amorim</i> .....	10
Apresentação	
<i>Laís Forti Thomaz; Suzeley Kalil Mathias</i> .....	11
<b>CAPÍTULO 1</b>	
A América Latina na Era Obama (2009/2013): o Fim da Doutrina Monroe?	
<i>Cristina Soreanu Pecequilo</i> .....	17
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Hemisfério em Transformação: Novas Dimensões na Relação entre os Estados Unidos e a América Latina	
<i>Haroldo Ramanzini Júnior; Filipe Almeida do Prado Mendonça</i> .....	45
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Particularidades da Política Externa do Governo de Lula para a América do Sul	
<i>Miriam Gomes Saraiva; Leandro Gavião</i> .....	63
<b>CAPÍTULO 4</b>	
Segurança na América do Sul: Posições de Brasil e Venezuela no âmbito da Unasul	
<i>Carolina Silva Pedroso</i> .....	93

## **CAPÍTULO 5**

Argentina: entre a Decepção e a Esperança: Breve Análise da  
Política Exterior 2003-2012

*María del Pilar Bueno* ..... 115

## **CAPÍTULO 6**

Discurso e Prática da Política Externa do Governo  
Lula da Silva (2003-2010)

*Marcelo Fernandes de Oliveira* ..... 147

## **CAPÍTULO 7**

A Política Externa em Revista: o Governo Lula da Silva nas  
Páginas da Carta Capital e da Veja

*Tiago Pedro Vales; Raphael Camargo Lima;  
Rafael Augusto Ribeiro de Almeida* ..... 169

## **CAPÍTULO 8**

Um balanço das Relações Brasileiro-Paraguaias nos Governos  
Lula/Dilma (2003-2012)

*Tomaz Espósito Neto; Orlando Fernandes de Paula* ..... 211

## **CAPÍTULO 9**

Paraguai: Política Exterior em Dois Tempos, Lugo e Franco

*Camila Cristina Ribeiro Luís; José Augusto Zague;  
Guilherme Paul Berdu* ..... 247

## **CAPÍTULO 10**

A Política Externa da Esquerda: os Governos Vázquez e Mujica

*Diego Hernández Nilson* ..... 269

## **CAPÍTULO 11**

Um Olhar Midiático sobre a Venezuela no Mercosul

*Giovanna Ayres Arantes de Paiva; Jéssica Laine Santos de Paula Jacovetto;  
Livia Peres Milani; Suzeley Kalil Mathias* ..... 291

Sobre os autores ..... 313

## PREFÁCIO

Na primeira década do século XXI, os países da América do Sul deram impulso a um vigoroso projeto que tem por objetivo transformar sua região em um dos centros de um mundo multipolar. Diálogos sul-americanos: 10 anos da política exterior, organizado por Laís Forti Thomaz, Suzeley Kalil Mathias e Marcelo Fernandes de Oliveira, faz um balanço oportuno e estimulante dos desafios enfrentados até aqui e das perspectivas para o futuro.

Os textos desta coletânea rica e plural dão uma importante contribuição para o estudo do processo pelo qual a América do Sul deixou, desde a virada do milênio, de ser um mero conceito cartográfico para tornar-se uma realidade política.

Em comparação com os esforços pela integração latino-americana, que, como se sabe, remontam aos meados do século XX, a integração da América do Sul é um objetivo estipulado em época mais recente. Com a transformação da realidade mundial após o fim da Guerra Fria, a necessidade de integrar a América do Sul como passo prévio para a consecução da união mais ampla da América Latina e do Caribe tornou-se bastante nítida.

Em 1993, a ideia de um espaço sul-americano tomou forma com a proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-americana, a ALCSA, feita pelo Presidente Itamar Franco, em uma reunião do Grupo do Rio em Santiago do Chile. A reação à iniciativa foi, naquele momento, tépida,



uma vez que, em nossa vizinhança, os projetos de integração hemisférica recebiam grande atenção. Em 1994, essa alternativa condensou-se com o lançamento das negociações para a Área de Livre-Comércio das Américas, a ALCA.

A integração sul-americana e a integração hemisférica eram projetos visivelmente distintos. A ALCA, nos termos em que foi concebida, subordinaria toda a América do Sul à hegemonia econômica – e consequentemente política – dos Estados Unidos. Uma parte do apoio recebido pela ALCA entre as elites governamentais na década de 1990 devia-se à possibilidade de que a assinatura de um tratado comercial hemisférico permitiria aos países interessados blindar [lock in] suas políticas macroeconômicas de índole liberal contra pressões sociais ou neodesenvolvimentistas.

A perspectiva de um projeto baseado na liberalização econômica e na conformação da hegemonia política era claramente contrária às aspirações dos povos sul-americanos por sociedade mais justas e prósperas. A partir da década de 2000, essas aspirações se expressariam pela vitória nas urnas, em quase toda a região, de governos progressistas.

O projeto de um espaço econômico e político sul-americano rejeita qualquer formulação hegemônica e tem como ponto de partida a construção efetivamente coletiva de uma agenda integradora. Seu objetivo é reforçar a soberania e o desenvolvimento dos países sul-americanos, tornando a América do Sul ator em um mundo crescentemente multipolar e organizado ao redor de grandes blocos econômicos e políticos.

No ano 2000, o projeto sul-americano registrou avanço com a primeira cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, que reuniu em Brasília os doze presidentes de nossa região. A iniciativa de integração da infraestrutura sul-americana, conhecida como IIRSA, resultou daquele encontro. Esse plano de integração logística se tornaria, mais tarde, após algumas revisões e ajustes, o Conselho de Infraestrutura da UNASUL.

A ascensão de governos populares na região emprestou grande ímpeto à causa da integração sul-americana. Quando assumiu o governo em janeiro de 2003, o Presidente Lula definiu como prioridades de sua política externa o fortalecimento do Mercosul e a retomada do projeto da

América do Sul. Esses dois projetos deviam ser conduzidos em velocidades diferentes, mas eram orientados pelo mesmo objetivo.

Já em outubro de 2004, o Mercosul concluiu um Acordo-Quadro com a Comunidade Andina de Nações, a CAN, no âmbito da Associação Latino-americana de Integração, a ALADI. Recordo-me bem das palavras da Chanceler colombiana, Carolina Barco, na ocasião: “com o acordo que hoje firmamos, estamos, na prática, criando uma área de livre comércio na América do Sul”.

De fato, a integração comercial e logística da América do Sul ia se tornando realidade em pouco tempo. Mas faltava à integração uma dimensão política. Em dezembro do mesmo ano de 2004, foi lançada, em Cusco, a Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, como foro de diálogo político dos doze países da região. Em maio de 2008, depois de longas negociações, com forte envolvimento presidencial, a CASA foi substituída pela União de Nações Sul-americanas, um organismo com institucionalidade jurídica plena.

O Tratado de Brasília, que funda a UNASUL, é um marco histórico, o primeiro tratado geral, de cunho político e econômico, entre os doze países sul-americanos. Tínhamos firmado, antes, tratados e acordos em nível hemisférico. Em décadas recentes, havíamos avançado em nível sub-regional. Mas a América do Sul permanecia desunida.

Com a UNASUL, os países sul-americanos puderam elencar suas próprias prioridades para a integração: a justiça social, o desenvolvimento econômico e a afirmação soberana. Pela UNASUL, a América do Sul deixou de ser mero objeto da História para tornar-se parte ativa de sua construção. Isso ficou evidente pelo bem sucedido papel de mediação que desempenhou, em meados de 2008, a convite do governo boliviano, na crise institucional por que passava a Bolívia. Pouco depois, o Secretário Geral da UNASUL, o saudoso Néstor Kirchner, teria papel importante na reaproximação entre outros dois países irmãos: Colômbia e Venezuela.

Em dezembro de 2008, os países membros da UNASUL acertaram a criação de um Conselho de Defesa Sul-americano. O CDS estimula a transparência na área de defesa e é um instrumento vital para a criação de confiança entre as forças armadas da região. Seu objetivo é o desenvolvimen-

to de uma identidade de defesa entre os países sul-americanos, com vistas à conformação de uma comunidade de paz e segurança na América do Sul.

Ao espalhar-se para a área da defesa, a integração sul-americana deu uma nova e importante prova de seu vigor. Avanços como esse demonstram a crescente capacidade dos Estados da América do Sul de definir sua própria agenda externa. Este é também um auspicioso sinal da emergência de um mundo multipolar, no qual nossos países dispõem de maiores margens de liberdade para realizar seus programas de desenvolvimento e para definir sua inserção internacional.

O progresso da causa da América do Sul não será completo, porém, sem uma união de esforços de professores e estudiosos de toda a região, com o propósito de conhecer nossa realidade, nossos desafios e nossas potencialidades. É esta uma das louváveis contribuições desta coletânea, que apresenta um aporte de alto nível para o estudo da marcha da integração sul-americana.

*Celso Amorim*

Brasília, 19 de janeiro de 2014

## APRESENTAÇÃO

*Laís Forti Thomaz*  
*Suzeley Kalil Mathias*

Este livro é resultado da convergência de dois processos complementares. Por um lado, reúne os textos apresentados na quarta edição do Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, evento acadêmico bienal promovido pelo Programa Interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUCSP) “San Tiago Dantas”. Por outro, congrega os trabalhos desenvolvidos a partir do Projeto Internacional de Extensão Universitária “Observatório de Política Exterior”, que envolve acadêmicos brasileiros, argentinos e uruguaios. Assim, ambos os processos representam 10 anos de esforços em estudar, compartilhar e informar sobre a Política Externa, especialmente a Política Exterior Brasileira.

O objetivo fundamental do Simpósio é a consolidação de um espaço acadêmico para a divulgação de pesquisas dos pós-graduandos das relações internacionais, bem como o intercâmbio entre pesquisadores e docentes das instituições brasileiras e estrangeiras. A validade dessa iniciativa não se restringe aos fluxos de informações entre pesquisadores de espaços físicos diferentes, mas visa o compartilhamento de ideias, diretrizes e abordagens teórico-temáticas que compõem o abrangente campo das relações internacionais. Dentre as linhas temáticas do evento, os estudos de Política

Externa e América latina ganham destaque nesta edição comemorativa dos 10 anos do Programa “San Tiago Dantas”.

Já o Observatório de Política Exterior, é um projeto que, por meio da atividade de extensão, produz fontes de pesquisa. Sua dinâmica, expressada no seu título, está em ler diariamente importantes jornais de cada um dos países responsáveis pelo projeto (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), resumo das notícias neles veiculadas sobre a Política Exterior de cada um dos países mencionados e produção de informes semanais que reproduzem tais notícias. Tais informes, ao também indicarem em que local se encontra cada notícia ali divulgada, vem resultando em fonte para inúmeras pesquisas, aqui reunidas em trabalhos que buscam fazer um balanço dos 10 anos de política externa dos países que compõem o Mercosul, avaliando as diferentes perspectivas apresentadas pela imprensa escrita de cada país.

Poder-se-á verificar pela leitura dos textos aqui contidos que, sem previsão ou planejamento, este livro, uniu dois projetos que constituíram estudos e análises sobre a formulação e diretrizes das políticas externas latino-americanas, com especial destaque aos países da América do Sul e, fundamentalmente, o papel desempenhado pelo Brasil.

Os compiladores buscaram organizar os textos de forma a levar o leitor por uma vereda que parte de uma visão mais ampla sobre a temática da política exterior, cujo recorte geográfico permite um olhar panorâmico sobre o lugar, o papel dos atores, e a interrelação entre eles no universo do continente americano. A discussão segue tomando como objeto as diferentes visões sobre o conjunto de atores – iniciativas multilaterais ou sub-regionais –, ou sobre países e orientações nacionais de política externa. A finalidade, notar-se-á, é oferecer uma visão crítica e fundamentada sobre a última década das ações exteriores da nossa região.

O foco inicial está na relação dos Estados Unidos com a América Latina, com destaque para América do Sul e Brasil. Nesse sentido, os dois primeiros capítulos, respectivamente intitulados “A América Latina na Era Obama (2009/2013): o fim da Doutrina Monroe?” de Cristina Soreanu Pecequillo e “Hemisfério em transformação: novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina” de Haroldo Ramanzini Jr e Filipe Almeida Mendonça, tem como foco o Continente.

Pecequillo ressalta que as estratégias do governo Obama para a região compreendem a ausência de propostas comerciais abrangentes, a continuidade das ações estratégicas de projeção de poder iniciadas em administrações anteriores e a intensificação do relacionamento com grandes potências regionais como o Brasil. Entretanto, defende que estas diretrizes têm sido insuficientes para sustentação do relacionamento continental. Dessa forma, a liderança nas Américas, pautada na Doutrina Monroe, viveria na atualidade um período de contestação por novos atores, regionais, como Brasil e Venezuela, bem como desafiadores externos, como a China. Seguindo a mesma perspectiva, Mendonça e Ramanzini Jr., ao longo do segundo capítulo, destacam o questionamento da hegemonia norte-americana, seja esta exercida no âmbito continental ou global. Para tanto, avaliam a política do Brasil para a região e o impacto da crescente presença da China fora da Ásia.

Tendo como foco a política externa brasileira para a América Latina, no capítulo 3: “Particularidades da política externa do governo de Lula para a América do Sul”, Miriam Gomes Saraiva e Leandro Gavião. Saraiva e Gavião defendem que, durante a presidência de Lula da Silva, a política sul-americana torna-se prioridade central da diplomacia brasileira, apresentando elementos de singularidade dos governos anteriores e posterior, ampliando os canais de diálogo com a vizinhança a partir da criação de organizações internacionais voltadas especificamente para o continente.

Carolina Silva Pedroso elege a Unasul como objeto de análise. Assim, em “Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da Unasul”, ela se debruça sobre as diferenças e convergências nas posturas brasileira e venezuelana na criação e desenvolvimento da Unasul, informando que enquanto o Brasil defendia que tal iniciativa deveria ser um espaço de desenvolvimento socioeconômico; a Venezuela entendia a Unasul como um mecanismo de transformação regional, objetivando a formação de um polo de poder capaz de contrapor-se à hegemonia norte-americana na nova ordem mundial.

Tomando a Argentina como foco de análise, Maria del Pilar Bueno, assina o capítulo “Argentina: entre a decepção e a esperança: breve análise da política exterior 2003-2012”. Nele, a coordenadora do Observatório de

Política Exterior Argentina, analisa o período em que a “Frente para a Vitória” assumiu o governo, abrangendo as gestões de Néstor Kirchner (2003-2007) e de Cristina Fernández (2007-2011 e 2011-2012). Assim, tendo como fonte os Informes Semanais produzidos pelo OPEA, apresenta uma análise da imprensa vis-à-vis as realizações em política externa do país austral.

Os dois capítulos seguintes são dedicados à política exterior do Brasil. Em “Discurso e prática da política externa do governo Lula da Silva (2003-2010)”, Marcelo Fernandes de Oliveira, que auxilia também na organização desta coletânea, defende a hipótese que o governo Lula da Silva (2003-2010) pautou o exercício da política externa na defesa dos interesses brasileiros no mundo de maneira mais assertiva.

Na sequência, Tiago Pedro Vales, Raphael Camargo Lima e Rafael A. Ribeiro de Almeida dedicam-se a avaliar o olhar de alguns semanários brasileiros sobre a política externa promovida pelo presidente Lula da Silva, concluindo que, embora o recorte ideológico das revistas as levem a divergir na análise da postura brasileira, há momentos de convergência na interpretação das ações externas assumidas pelo atual governo.

As relações entre Brasil e Paraguai é o foco da atenção em “Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012)”, de autoria de Tomaz Espósito Neto e Orlando Fernandes de Paula. Nele, os autores reforçam os argumentos dos capítulos anteriores, apontando importantes mudanças na relação bilateral no período mais recente, como exemplificam a renegociação do Tratado de Itaipu (2008-9), e a suspensão do Paraguai do Mercosul (2012) e da Unasul (2012). Os autores defendem que houve um fortalecimento da cooperação bilateral, mesmo com conflitos no campo energético e político.

Já o capítulo “Paraguai: política exterior em dois tempos, Lugo e Franco”, assinado por Camila Cristina Ribeiro Luís, José Augusto Zague e Guilherme Paul Berdu, apresenta um panorama dos acontecimentos desde a eleição de Fernando Lugo (2008), passando pelo seu impeachment, e a ascensão de Frederico Franco à Presidência do país. Discute-se como a imprensa paraguaia avaliou tais acontecimentos, enfatizando as consequências destes no âmbito do Mercosul e Unasul.

No capítulo “A Política Externa da Esquerda: os governos Vázquez e Mujica”, Diego Hernández Nilson, tomando também como fonte a imprensa do Uruguai, analisa a política externa do país ao longo dos governos de Tabaré Vázquez (2005-2010) e os três primeiros anos de José Mujica (2010-2013), cujo mandato se estenderá até 2015. Ressalta o autor que houve simultaneidade entre a ascensão da esquerda ao primeiro plano do governo com mudanças no contexto regional que contribuiram para que o tradicional destaque concedido para as relações com os Estados Unidos perdesse força frente a uma postura mais regionalista e assertiva do Uruguai no âmbito de sua política externa.

Fechando o livro, está “Um olhar midiático sobre a Venezuela no Mercosul”, de Giovanna Ayres A. de Paiva, Jéssica L. S. de Paula Jacovetto, Livia Peres Milani e Suzeley Kalil Mathias. Nele, as autoras, seguindo as fontes dos membros do Observatório de Política Exterior, apresentam como o longo processo de inclusão da Venezuela ao Mercosul reverberou na imprensa daquele país. Concluem que, a despeito de os jornais muitas vezes expressarem desconfiança quanto à política externa adotada, também ressaltam o sucesso que esta vem ganhando em transformar o país em uma liderança regional, apesar do afastamento da Venezuela de seu tradicional parceiro externo, os Estados Unidos, o que é considerado muito negativo.

Como se pode observar pelos trabalhos aqui reunidos, encontros acadêmicos são importantes cenários para a reunião e divulgação de pesquisas, para o debate de temas e teorias. No caso específico deste livro, a convergência temática de dois projetos, o OPEX e o Simpori, foi percebida pelos que organizam o livro, que também estavam à frente da comissão do Simpósio e da coordenação da pesquisa. Essa experiência, além do ganho em si mesma que representa – a cooperação e a solidariedade são grandes instrumentos da ciência –, aponta, por meio de todos e cada um dos textos reunidos, que a política externa na região, especialmente a da América do Sul, tem se destacado no cenário internacional. E este destaque, pode-se aventar, é produto de um esforço conjunto, ainda que nem sempre combinado, da postura mais assertiva dos países do subcontinente.

São Paulo, janeiro de 2014.





CAPÍTULO I  
A AMÉRICA LATINA NA ERA  
OBAMA (2009/2013): O FIM DA  
DOCTRINA MONROE?

*Cristina Soreanu Pecequillo*

Em Janeiro de 2009, a posse do democrata Barack Obama como primeiro Presidente negro dos Estados Unidos na Casa Branca inaugurou uma era de elevadas expectativas nas relações internacionais. Em contraponto à era George W. Bush (2001/2008), caracterizada por seu unilateralismo e agressividade, a “nova fase” prometia um repensar das agendas norte-americanas, refundando a hegemonia estadunidense. Esta refundação retomaria a prioridade de uma liderança cooperativa e multilateral, como introduziria reformas nas estruturas da governança global para incorporar novos atores internacionais como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) de forma democrática. Internamente, a reconciliação de uma sociedade dividida pelo bipartidarismo, a recuperação do Estado de Bem Estar e justiça social comporiam esta agenda, denominada de “novos contratos”.

Esta mesma expectativa estendeu-se à América Latina<sup>1</sup>, diante do vazio estratégico e distanciamento entre os Estados Unidos e a região, estabelecidos ao longo da administração Bush filho. Apesar do incremento de relações bilaterais com nações como o Brasil (estabelecendo um Diálogo Estratégico em 2005) e os tradicionais laços com México, Colômbia e Chile, somados à criação do CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) em 2007 e tratados bilaterais de comércio, a região não foi objeto de políticas específicas do governo. O referencial de comparação, neste sentido, eram os anos 1990 quando os Estados Unidos apresentaram uma ofensiva de políticas para o hemisfério na forma da Iniciativa para as Américas (1990), o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México (NAFTA, 1991) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA, 1994).

Em retrospecto, destes projetos iniciados na década de 1990, respectivamente pelos presidentes George W. Bush (1989/1992)- IA e NAFTA- e Bill Clinton (1993/2000)- ALCA- somente o NAFTA entrou em vigor e continua em andamento. Tanto o IA quanto a ALCA esvaziaram-se naturalmente devido à ausência de ações concretas e compromissos norte-americanos para o aprofundamento das negociações.

Somado a esta dinâmica, a América Latina iniciou um processo de descolamento dos Estados Unidos diante desta ausência de avanços e devido à crise socioeconômica que a atingiu a partir do final da década, levando ao renascimento de projetos internos e externos de autonomia relacionados à ascensão de governos de esquerda ao poder.

A expectativa era ambígua diante de Obama: a despeito do discurso cooperativo, o novo presidente conseguiria transitar da retórica à realidade na relação com os países latino-americanos? Ou as políticas apenas reafirmariam antigas práticas? Obama conseguiria lidar com a autonomia hemisférica conquistada na primeira metade do século XXI? A Doutrina Monroe finalmente seria encerrada? Diante destes questionamentos, o objetivo deste texto é discutir os referenciais da política de Barack Obama para a América Latina desde 2009, indicando que a mesma pode, efetivamente, revelar o fim da Doutrina Monroe no continente. Todavia, um

---

<sup>1</sup> Ver Pecequillo (2013) para discussões ampliadas sobre a política externa dos Estados Unidos.

“fim” diferente daquele já anunciado no pós-Guerra Fria, derivado do avanço de poderes intrarregionais e extrarregionais no tradicional espaço da hegemonia estadunidense, e não de uma nova agenda hemisférica.

### **A OFENSIVA E O RECUO REGIONAL: DE BUSH A BUSH (1989/2008)**

Desde o fim da Guerra Fria (1989), parte do debate sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina procurou ressaltar o fim da Doutrina Monroe (1823) como referencial de orientação. Ainda que não consensual entre os analistas, esta avaliação era baseada na natureza cooperativa das propostas lançadas pelos norte-americanos nos anos 1990, como a IA, o NAFTA e a ALCA, como citado. Estas avaliações eram sustentadas principalmente na dimensão retórica destas propostas, simbolicamente sintetizadas na expressão “trade not aid” (comércio e não ajuda) e não no exame das condicionalidades atreladas a estes projetos (e dos efeitos que estas condicionalidades poderiam causar na América Latina).

A construção de uma zona hemisférica de livre comércio americana e a defesa da boa governança democrática e do neoliberalismo econômico surgiam como bases de um “novo” relacionamento, segundo o qual norte-americanos e latino-americanos abandonariam preconceitos mútuos e construíram um hemisfério próspero, sem ingerências ou desigualdades. Não haveriam mais imposições unilaterais da parte dos Estados Unidos a seus parceiros, mas sim uma interação coordenada em torno de objetivos comuns.

A convivência pacífica com poderes locais eliminaria reações de contenção intrarregionais e mesmo extrarregionais, à medida que não só a América Latina, mas todo o cenário mundial caminhava em direção a uma realidade de interdependência. Com isso, os temores de intervenção, de isolamento e esquecimento da região comuns na América Latina, seriam substituídos por um papel de parceria e autonomia com os norte-americanos, encerrando as relações assimétricas associadas à premissa da “América para os Americanos”, que desde o século XIX, estivera vigente.

Afinal, ainda que lançada como uma iniciativa cooperativa entre os Estados Unidos e seu hemisfério, a Doutrina Monroe passou a ser sinônimo da projeção de poder norte-americana para validar sua zona de

influência, contendo o avanço de poderes regionais e extrarregionais. As prioridades da construção de uma identidade hemisférica do novo mundo em sua esfera pacífica e estável, amparada na democracia, diante de um velho mundo conflituoso, traduziram-se em táticas de intervenção e ingerência alternadas à cooperação ao longo do século XX. Adicionalmente, estas táticas eram definidas a partir de reações norte-americanas ao contexto hemisférico, sem uma dinâmica propositiva visto que a América Latina tornara-se apenas uma, dentre várias prioridades da hegemonia com a consolidação da Pax Americana no pós-1945, com destaque à Eurásia.

No pós-Guerra Fria, contudo, estes padrões estariam sendo abandonados, com a cooperação sendo alçada como princípio estratégico e não só como referencial tático. Porém, tanto o contexto quanto o conteúdo das propostas norte-americanas contrariam esta avaliação, sendo possível identificar uma continuidade e não uma quebra da Doutrina Monroe. No que se refere ao contexto, o imediato pós-Guerra Fria revela-se um momento de crise econômica e política da hegemonia estadunidense, pressionada internamente pelos déficits público e comercial e pelo avanço das economias capitalistas avançadas da Europa Ocidental (e seu processo de integração) e do Japão.

A ofensiva regional correspondeu a uma ação reativa a estas pressões, visando preservar a zona de influência estratégica na América Latina diante da expansão destes blocos e garanti-la como válvula de escape para a economia dos Estados Unidos. O foco econômico-comercial deriva do fato de que naquele momento a América Latina permanecia uma das poucas regiões com as quais os Estados Unidos podiam contar como mercado de exportação para seus produtos (e com a qual detinham superávits comerciais). Ou seja, em termos clássicos da Doutrina Monroe, os norte-americanos visavam impedir o acesso de poderes extrarregionais no continente, validando uma espécie de “reserva de mercado”.

A mesma lógica de “reserva” aplicava-se aos poderes intrarregionais, à medida que a construção da zona de livre comércio objetivava uma abertura ainda maior dos mercados latino-americanos aos produtos dos Estados Unidos. Esta agenda impactava o conteúdo das propostas norte-americanas, que, embora definidas retoricamente como um “Projeto Americano”, encontravam-se imersas em condicionalidades às nações da

América Latina. Além disso, a lógica dos projetos preservava a assimetria existente nas relações hemisféricas, que permaneciam envoltas em dinâmicas unilaterais e de mão única, i.e, de adesão às iniciativas norte-americanas em troca de supostos benefícios que seriam recebidos a partir deste alinhamento. Isto é, mais do que um “Projeto Americano” encontrava-se em pauta um “Projeto Norte-Americano”

Sintetizadas na agenda do Consenso de Washington, estas condicionalidades demandavam a realização de reformas econômicas neoliberais nos países latino-americanos, qualificando-as para o recebimento de ajuda das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial para reequilibrar sua situação interna. Privatização de setores estratégicos, redução do papel do Estado na sociedade e economia (“Estado Mínimo”), cortes em investimentos sociais (saúde e educação), abertura comercial e desregulamentação compunham a lista de prioridades que deveriam ser adotadas, e o foram, pela região em ampla escala.

Como resultado da “Década Perdida” dos anos 1980, as nações latino-americanas foram pressionadas pela elevação dos juros da dívida, o protecionismo comercial norte-americano e europeu ocidental, o esgotamento de seus projetos de desenvolvimento baseados na industrialização por substituição de importações, simultâneos à agenda da redemocratização. Prevalcia uma situação de vulnerabilidade, agravada pelas percepções de atraso e isolamento que passaram a vigorar no pós-1989. A promessa da reinserção global como parceria norte-americana surgia como uma alternativa quase única para recuperar países em crise e à margem das grandes questões internacionais.

Outro sinal claro que não poderia ter sido ignorado das limitações das propostas norte-americanas era a da continuidade, sem alterações, da política aplicada à Cuba. Apesar do fim da Guerra Fria, não existiram alterações em pressões direcionadas ao regime de Fidel Castro ao longo da década de 1990, mantendo-se o embargo iniciado após a Revolução de 1959. Inclusive, novas medidas de estrangulamento foram implementadas como a Lei Helms-Burton de 1996, cujo objetivo era punir com sanções empresas e indivíduos norte-americanos que negociassem comercialmente com a ilha (havendo a possibilidade estender estas sanções a estrangeiros).

Iniciativas de descongelamento apresentadas pelas administrações Clinton e Obama tiveram pouca repercussão e impacto, esbarrando no lobby anti-Castro (independente da transição de poder iniciada na Ilha com a saída de Fidel do poder) de estados de elevado peso eleitoral como a Florida. Somente em momentos tópicos houve uma flexibilização as políticas norte-americanas, como tragédias humanitárias, exceções ao embargo foram toleradas (envio de medicamentos e alimentos), e mesmo medidas mais “leves” como o aumento do teto para o envio de dólares à ilha e permissão de viagens, ainda que em meio a protestos de grupos de interesse. A base de Guantánamo em Cuba, controlada pelos Estados Unidos, igualmente é um fato sensível das relações, principalmente depois que a base foi usada pelos norte-americanos para procedimentos de tortura contra prisioneiros da guerra contra o terror. Em todo o período (1989 até os dias de hoje), a condicionalidade à reinserção de Cuba no sistema interamericano, do ponto de vista dos Estados Unidos, tem como foco a sua redemocratização. Posição esta não compartilhada pela América Latina, principalmente após a quebra da ilusão dos alinhamentos nos anos 1990.

Embora possa ser discutida a real validade destas percepções latino-americanas naquele momento, e que estiveram associadas também às interpretações de que a Doutrina Monroe tinha chegado ao seu término, é fato que as mesmas correspondiam a uma concepção político-estratégica de mundo que foi compartilhada pelas elites dirigentes e sociedades. Inclusive, tal concepção foi validada pela via eleitoral como parte dos processos de democratização em andamento: a eleição de Fernando Collor de Mello no Brasil, de Carlos Menem na Argentina e Carlos Salinas no México no biênio 1989/1990 foram exemplares deste quadro.

Unipolarismo estadunidense, modernização e inserção no Primeiro Mundo tornaram-se palavras-chave deste período, traduzidas não só nas reformas acima citadas do Consenso de Washington como na retórica dos novos temas (segurança compartilhada, meio ambiente, direitos humanos) e da integração regional, consubstanciadas nas propostas dos Estados Unidos para o hemisfério. Paralelamente, chegaram a ser aventadas hipóteses de atualização do sistema interamericano construído na Guerra Fria, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). Apesar de terem

surgido como organismos multilaterais de caráter cooperativo, ambos os pilares tornaram-se símbolo de tentativas de ingerência norte-americana na região, funcionando como instrumentos atualizados de aplicação da Doutrina Monroe. Com isso, à medida que as diretrizes monroístas não mais orientavam a pauta estratégica dos Estados Unidos em seu hemisfério, seria natural repensar todos os mecanismos que foram associados a ela.

Os primeiros sinais de que esta era de “promessas” não se concretizaria, e que possuía limitações claras relacionadas à dimensão tática e não estratégica da mudança de agenda norte-americana, refere-se ao esvaziamento gradual que os projetos de integração sofreram. Como já indicado, dos três grandes pilares propostos entre 1990 e 1994, para tornarem-se a base da nova relação Estados Unidos-América Latina, IA, NAFTA e ALCA, somente o NAFTA entrou em vigor em 1994.

Pode-se sugerir que mesmo a proposta da ALCA lançada em 1994 foi representativa de um fracasso inicial dos projetos, especificamente da IA, que não decolou em dois, de três, de seus objetivos principais: a construção da zona de livre comércio e o aumento dos investimentos norte-americanos. No que se refere à IA, houve apenas progressos na renegociação da dívida via Plano Brady, visto que se tratava de alvo mais limitado e que não dependia de amplos compromissos políticos e econômicos dos Estados Unidos.

A despeito da retórica do Executivo, nem o Legislativo norte-americano e nem a sociedade encaravam a América Latina como prioritária no pós-Guerra Fria em termos estratégicos ou comerciais. Muito pelo contrário, a crise econômica, a percepção de pobreza e subdesenvolvimento, e da região como foco dos principais problemas norte-americanos, tráfico de drogas e imigração ilegal, eram os elementos predominantes na avaliação do relacionamento hemisférico. Estes temas são alguns dos mais sensíveis da agenda dos Estados Unidos, mesclando problemas de caráter interno e externo, aplicando-se a elas o termo *intermestic* (*international and domestic*). O crescimento do eleitorado hispânico e de seu poder social e econômico para os partidos dominantes, republicano e democrata, tem acentuado ainda mais estas tendências, com ênfase no aspecto doméstico, principalmente a pauta da imigração. Projetos regionais de caráter



econômico surgem em segundo plano e sem grandes atrativos, em particular em épocas de disputa eleitoral<sup>2</sup>.

Neste vácuo de interesse, a IA fracassou, sendo relançada na forma da ALCA que, em uma década, também encontrou seu esvaziamento. Neste contexto, portanto, o NAFTA surge como um ponto fora da curva. Qual a diferença essencial entre a sua proposta e as demais que permitiram seu avanço?

Basicamente, a diferença essencial entre o NAFTA e os demais projetos reside nas demandas que os mesmos trariam para os Estados Unidos e os parceiros envolvidos. Enquanto o NAFTA apenas validava uma situação de interdependência assimétrica pré-existente entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, as negociações de IA/ALCA envolviam uma gama mais complexa de nações. Tais nações, dentre as quais o Brasil, possuíam economias mais diversificadas, menor dependência do mercado norte-americano e um sistema de relações internacionais mais abrangentes que lhe trazia alternativas comerciais e estratégicas mais amplas.

Apesar do refluxo inicial das políticas de autonomia brasileira na década de 1990, e a opção pelo realinhamento bilateral aos Estados Unidos, em particular na Era Collor (1990/1992), os demais governos Itamar Franco (1992/1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) não tiveram uma posição linear frente os norte-americanos. Enquanto Itamar Franco buscou retomar uma visão global e multilateral, o alinhamento de FHC revelou-se tanto pragmático quanto ambíguo. Apesar de concessões em algumas esferas às demandas do Consenso de Washington (privatização e cortes sociais, por exemplo), o governo apresentou postura de resistência, em defesa dos interesses comerciais brasileiros nas negociações da ALCA iniciadas em 1994 e nas da Organização Mundial de Comércio (1995), em particular frente os Estados Unidos e a União Europeia.

Da mesma forma, desde 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tornou-se representativo de iniciativas de integração colocadas pela diplomacia do país

---

<sup>2</sup> Mesmo quando surgem eleitoralmente, o foco das questões latino-americanas permanece sendo a imigração, o tráfico de drogas, Cuba e no século XXI a Venezuela de Hugo Chávez. No geral, uma agenda que visa determinados grupos de interesse como o cubano em Miami, o mexicano no Texas e demais estados fronteiriços, e os investimentos militares.

na América do Sul, as quais se agregaram a partir de 2000 os projetos da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2000) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, antes CASA, Comunidade Sul-Americana de Nações de 2004). Lançados respectivamente por Collor, FHC e Luis Inácio Lula da Silva, os projetos consolidaram um espaço alternativo à liderança dos Estados Unidos, fortalecendo a presença brasileira. Apesar das origens do MERCOSUL não poderem ser descoladas da agenda neoliberal e da IA, com uma ênfase comercial, a saída de Collor do poder em 1992 devido ao impeachment, permitiu o seu redirecionamento à autonomia.

Neste cenário, a tendência a partir de 1994, foi a de uma polarização das negociações da ALCA entre o Brasil e os Estados Unidos, que não tinha paralelo similar na construção do NAFTA. Na verdade, os maiores adversários do NAFTA encontravam-se em grupos de interesse norte-americanos do setor ambiental, direitos humanos e sindicatos de trabalhadores industriais, que viam com preocupação o que definiam como “baixos padrões” de exigência mexicanos nestes setores. Isto poderia proporcionar menores custos de produção para as empresas norte-americanas, que transfeririam seus empreendimentos ao México, gerando desemprego nos Estados Unidos. Do lado mexicano, isso implicaria elevados riscos ambientais e a ausência de benefícios a seus trabalhadores. Como resultado destas pressões, e para garantir a aprovação do Tratado no Legislativo, foram criados os “Side Agreements”, acordos complementares, pelos quais o México se obrigava a cumprir requisitos mínimos em cada um destes setores.

Entretanto, esta oposição, como indicado, não era similar em escopo e extensão às existentes nos demais processos. Porém, independente destes “acordos adicionais”, o NAFTA, por natureza, já surge como representativo de um modelo ideal de integração para os Estados Unidos: limitada em seus objetivos e na qual a assimetria de poder favoreça os norte-americanos, demandando-lhes, como indicado menores compromissos e concessões. Este modelo será reproduzido como linha mestre da agenda do século XXI e tem como características principais: o foco na arena comercial, com a criação de áreas de livre comércio, a ausência de objetivos político-sociais (como livre circulação de pessoas) e ajuda para

o desenvolvimento dos países menores (i.e fundos de ajuda como os da União Europeia e do MERCOSUL destinado aos membros mais pobres<sup>3</sup>).

Ou seja, estruturalmente todos os processos tinham como ponto de partida de negociação uma posição norte-americana sólida em torno de seus interesses comerciais, sustentados na busca do acesso ao mercado de parceiros sem reciprocidade, havendo a manutenção do protecionismo. Em processos como a ALCA, no qual, como indicado o interlocutor preferencial era o Brasil dentro do quadro hemisférico, isso inviabilizou as negociações, como se pode perceber pela diferença de propostas das duas diplomacias.

Embora não caiba aqui reproduzir esta década de negociação (1994/2005), estas diferenças precisam ser apontadas, visto que a não convergência de propostas levou ao esvaziamento mútuo do processo. Este processo atravessa os governos de Bill Clinton (1993/2000) e Bush Filho (2001/2005) nos Estados Unidos e de FHC (1995/2002) e Lula (2003/2010) no Brasil. A compreensão destas divergências, que se intensificaram entre 2003/2005, anos de presidência compartilhada Brasil/Estados Unidos do processo negociador ajudam a desmistificar duas avaliações parciais: a de que o Brasil teria sido o responsável pelo “fracasso” da ALCA devido a sua resistência e de que os atentados terroristas de 11/09/2001 teriam levado à perda de prioridade da América Latina na agenda dos Estados Unidos.

Em um primeiro plano, a resistência, ou o desejo de não fazer concessões ocorria nos dois polos, Brasil e Estados Unidos. Do lado dos Estados Unidos defendiam-se os seguintes formatos de ALCA e de negociações: NAFTA ampliado (hubs and spokes) ou diluição de acordos prévios na ALCA quanto ao formato e, sobre as negociações, defendia-se o early harvest (colheita prévia), com a implementação dos resultados dos acordos à medida que fosse negociados e a exclusão de setores sensíveis e protegidos da economia nas conversações. Para o Brasil: uma ALCA de building blocs, de compatibilização entre as estruturas regionais existentes, negociações no modelo single undertaking (empreendimento único),

---

<sup>3</sup> FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) no caso da integração europeia e FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL) na região sul-americana.

a não exclusão de nenhum setor e a compatibilização com as regras da OMC. Portanto, notam-se visões sem convergência.

No que se refere à perda de prioridade da América Latina a partir de 11/09/2001, como resultado da securitização da agenda norte-americana em torno da Guerra Global contra o Terrorismo (GWT), a interpretação é igualmente equivocada. Desde 1998, a administração Clinton diminuiu sua intensidade nas negociações comerciais, ALCA e OMC incluídas, redirecionando seu foco para problemas internos e externos de natureza político-estratégica.

Internamente, o triênio 1998-2000 engloba o processo de impeachment de Clinton devido ao escândalo Monica Lewinski e as eleições presidenciais de 2000. Além disso, o governo democrata não conseguiu obter o mandato especial de negociação comercial, o fast track, do Congresso. A preocupação de Clinton era garantir duplamente seu final de mandato, evitando ser retirado da Casa Branca, e a eleição de seu vice Al-Gore como possível sucessor (lembrando que o primeiro objetivo foi alcançado, mas não o segundo).

Para isso, tanto a economia em crescimento quanto a adoção de uma postura mais decisiva em relações internacionais foram instrumentalizados como fator de coesão em torno do governo. Esta ação decisiva, porém, não englobava comércio ou negociações, e sim temas de segurança tradicionais e ascendentes que possuíam ampla visibilidade entre o público e respondiam a grupos de interesse de peso no país (lobby israelense e do complexo industrial-militar-energético dentre estes): Iraque, Guerra do Kosovo, a primeira onda de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ao Leste Europeu, tráfico de drogas e atentados terroristas alvos norte-americanos no exterior.

Dentre estes temas, somente o tráfico de drogas detém relação mais direta com a região latino-americana, mas, mesmo assim, em segundo plano diante dos demais problemas de segurança acima listados. O marco deste processo foi o lançamento em 2000 da Iniciativa Andina Contra as Drogas (Plano Colômbia), estabelecendo uma cooperação militar entre os Estados Unidos e a Colômbia para o combate ao narcotráfico. Entretanto, este projeto ia muito além da especificidade da guerra contra as drogas: a

projeção estratégica na região andina representa, naquele momento, a securitização da agenda norte-americana diante das transformações políticas da América Latina iniciadas a partir da segunda metade da década de 1990.

Tais transformações resultaram de um processo de crise econômica-social gerado no hemisfério devido à adoção das políticas neoliberais do pós-Guerra Fria, que provocou a desestruturação das economias locais, o aumento da pobreza, o desencanto e à estagnação. A tríade prometida pelos Estados Unidos prosperidade, boa governança democrática e reinserção global não se realizara provocando como efeitos diretos a instabilidade generalizada.

O agravamento deste quadro permitiu a ascensão de novas forças políticas, representativas de um renascimento da esquerda, sob as lideranças de Hugo Chávez na Venezuela (1998/2012) e Lula (2003/2010) no Brasil. No caso brasileiro, adicionalmente, o Plano Colômbia surge como uma resposta norte-americana que antecedeu ao próprio governo Lula: direcionava-se à mudança da política externa de FHC, cuja ênfase voltou-se dos Estados Unidos à América do Sul com a IIRSA e MERCOSUL. Deve-se destacar que o anúncio do Plano Colômbia foi quase que simultâneo à realização em 2000, na cidade de Brasília, da I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, convocada pelo Presidente brasileiro.

Pode-se dizer que o Plano Colômbia representa uma quebra no mito do fim da Doutrina Monroe que prevaleceu no imediato pós-1989 e retomada de antigas práticas hegemônicas para a preservação da zona de influência hemisférica: ingerência política e contenção a iniciativas regionais de autonomia, simbolizadas pelas modalidades alternativas de integração propostas por Chávez (ALBA- Alternativa Bolivariana para as Américas) e por FHC (IIRSA). Ambas, guardadas as diferenças, representavam concorrência à estagnada ALCA, e cresceram no vácuo de poder estadunidense e na realidade da crise. Com Lula, a integração da infraestrutura ganhou conteúdo político, resultando na UNASUL e iniciativas estratégicas como a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O CDS representa uma iniciativa inédita no campo da discussão das questões estratégicas sul-americanas de forma independente pelos países locais.

Os Estados Unidos não fazem parte destes arranjos regionais, que foram desenvolvidos justamente com o objetivo de oferecer uma alternativa assertiva, autonomista e autóctone para os países latino-americanos. Da mesma forma, permitem a inserção de Cuba no sistema interamericano de forma plena, e demonstram a inadequação e ausência de reforma dos mecanismos tradicionais, TIAR e OEA.

Adicionalmente, as agendas latino-americanas detinham um conteúdo desenvolvimentista e social, recuperando visões associadas à esquerda, em contraposição à pauta neoliberal dos anos 1990. No caso da Venezuela, havia um discurso anti-hegemônico, amparado pelo socialismo do século XXI. Neste cenário, as relações Venezuela-Estados Unidos demonstraram-se paradoxais: apesar do aprofundamento das tensões com o governo Chávez, não houve um rompimento bilateral devido à interdependência no setor energético entre os dois países. Assim como os Estados Unidos dependiam do petróleo venezuelano para sustentar suas reservas e elevados níveis de consumo, os recursos norte-americanos eram essenciais para a sustentação da economia venezuelana. Apesar do incremento das relações da Venezuela com parceiros que podem, no médio e longo prazo, oferecer alternativas a esta dependência como Brasil e Venezuela, a presença norte-americana é dominante no cenário político-econômico interno. Neste âmbito, encontram-se incluídos o apoio de grupos domésticos aos Estados Unidos que realizam inúmeras pressões sobre a agenda chavista, agravadas pelo falecimento do Presidente Hugo Chávez em 2013, e a sua sucessão por Nicolas Maduro.

Por sua vez, a posição brasileira era menos confrontacionista com os norte-americanos, mas o mesmo conteúdo autonomista e social, também respondia a uma alternativa aos modelos que prevaleceram na década anterior. A ação brasileira, inclusive, não se limitava a escala regional, mas abriu espaços na Ásia e na África, retomando o eixo Sul das relações internacionais do país via alianças de geometria variável como o IBAS e os BRICS. Havia, ainda, importante dimensão de liderança nos temas sociais em termos globais, via cooperação técnica e programas nas áreas de saúde, educação e empoderamento social, como o programa Fome Zero de combate à fome. O Brasil também se tornou líder, desde 2004, da Missão das Nações Unidas de Estabilização ao Haiti (MINUSTAH), da qual per-

manece à frente até 2013. Esta atuação tem como objetivo reforçar a candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança e permite ocupar novos espaços, tradicionalmente dominados pelos Estados Unidos, na região do Caribe.

Assim, tanto a esquerda moderada, como aquela definida como radical, eram vistas como ameaças relativas à influência dos Estados Unidos. E uma ameaça que não se resumia ao entorno geopolítico pela elevação das lideranças regionais (poderes intrarregionais), mas à possibilidade de penetração do hemisfério por poderes extrarregionais como a China. Ao longo dos anos 1990, a China passou a atuar com mais intensidade em regiões como a América Latina e a África visando buscar alternativas de fortalecimento político e econômico que pudessem ajudar a relativizar sua dependência estratégica diante dos Estados Unidos. A América Latina, assim como a África, tem como atrativos à diplomacia chinesa as matérias primas e recursos naturais em geral, assim como seus mercados. Com isso, existe, como indicado, o início da reafirmação da Doutrina Monroe pela via estratégica.

Esta reafirmação também indica uma nova tendência que se consolida com a gestão Obama, que é a da compartimentalização das políticas aplicadas à América Latina por subregiões, com ênfase na América do Sul. A base da Doutrina Monroe era a de considerar toda a América Latina como parte do território norte-americano dentro do conceito de zona de influência geopolítica, mas houveram diferenças de intensidade e projeção de poder estadunidense neste conjunto: até o século XXI, a ênfase recaía sobre espaços geograficamente mais próximos como América do Norte e Central, com relativa ausência militar ao Sul (ou apenas iniciativas tópicas como a tentativa, sem sucesso, de criação da OTAS - a Organização do Tratado do Atlântico Sul - nos anos 1980). Com isso, o reposicionamento iniciado pelos Estados Unidos via Plano Colômbia demonstra a crescente relevância estratégica da subregião sul vis a vis as demais, como foco na contenção das políticas autonomistas em desenvolvimento.

A presença militar norte-americana justificada pelo combate às guerrilhas e cartéis (por meio da fumigação de plantações e corte de linhas de tráfico) permitia um reposicionamento estratégico ao Norte da América do Sul, região ainda de baixa presença dos Estados Unidos. Iniciado por Clinton, o processo teve continuidade com Bush filho a partir de sua posse

em Janeiro de 2001, crescendo-se uma nova dimensão de securitização a partir dos atentados de 11/09: o narcoterrorismo. Esta definição instrumentaliza o tráfico de drogas como financiador das guerrilhas, atribuindo um status de grupo terrorista às FARCS (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). De 2003 a 2010, o Presidente Alvaro Uribe aprofundará esta relação com os norte-americanos, facilitando a militarização da região andina, processo acompanhado pelo fortalecimento das alternativas de esquerda neste espaço: além da Venezuela, Equador e Bolívia também elegeram governos populares com Rafael Correa e Evo Morales respectivamente.

Este reposicionamento ao Norte é acompanhado por outras iniciativas estratégicas de pressão e contenção da América Latina: a inclusão da Venezuela e de Cuba no Eixo do Mal, conceito desenvolvido pela presidência Bush filho para identificar um grupo de nações consideradas inimigas dos Estados Unidos no pós 11/09<sup>4</sup>; a identificação da Tríplice Fronteira Paraguai-Brasil-Argentina como zona de risco terrorista (os serviços de inteligência norte-americanos chegaram a anunciar a presença de células da Al-Qaeda e do Hezbollah no Brasil no período, o que foi refutado) e permeável a atividades criminosas diversas (tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro); e a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul, acompanhada do aumento dos investimentos no comando militar do Sul (USSOUTHCOM). Este último item em particular, indica que a preocupação dos Estados Unidos em se reposicionar taticamente não só ao Norte, mas igualmente ao Sul, com foco no Atlântico, com uma contenção dos avanços brasileiros, chineses e indianos neste espaço geopolítico, com extensão à África (região para a qual foi também criado um novo comando militar o USAFRICOM)<sup>5</sup>.

Por fim, é preciso mencionar o aumento dos investimentos norte-americanos na fronteira com o México, com a construção do muro entre os dois países para o combate à imigração ilegal, e o lançamento da Iniciativa

<sup>4</sup> O Eixo do Mal "original" é composto pelo Irã, Iraque e Coreia do Norte, ao qual foram somadas Líbia, Síria, Venezuela e Cuba. O Eixo identificava nações que não cumprem as regras da comunidade internacional, investem em programas de armas de destruição em massa e projetos de hegemonia regional, governadas autoritariamente (as nações bandidas, rogue states), e os países fragmentados que servem como santuários de terroristas (failed states).

<sup>5</sup> Para uma discussão das questões estratégicas do Atlântico Sul recomenda-se a leitura da edição de número 4 (jul./dez. 2013) da Revista Austral "South Atlantic, Brazil, and the Cooperation between Semiperiphery and Periphery" disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/Austral>>. Acesso em: 8 dez. 2013.



Merida. Especificamente, a Iniciativa Merida inspira-se no Plano Colômbia, para o enfrentamento conjunto de Estados Unidos e México ao narcotráfico. O aumento das tensões relacionadas às drogas nesta fronteira México-Estados Unidos pode ser entendida como produto da intensificação das iniciativas na Colômbia, forçando o deslocamento dos cartéis tradicionais e a abertura de disputas entre estes cartéis e novos desafiantes em outros países que não receberam a intervenção militar norte-americana direta.

Mesmo assim, o movimento dos Estados Unidos regionalmente é menos intenso do que na Eurásia, arena preferencial de interesse norte-americano em termos estratégicos. Para a administração de George W. Bush, o 11/09 forneceu a justificativa para o reposicionamento neste espaço geográfico, iniciado já no governo Clinton por meio de projetos energéticos em cooperação com antigas repúblicas soviéticas como o Azerbaijão. Estes projetos ficaram conhecidos como “Diplomacia dos Dutos” e apesar de liderados pelos Estados Unidos, contavam com ampla participação da União Europeia. O controle da produção e da distribuição dos recursos energéticos da Ásia Central pela Rússia é percebido como ameaça pelo Ocidente, em particular pela União Europeia. Assim, a “Diplomacia dos Dutos” visava reduzir e eliminar esta ameaça, por meio da construção de projetos alternativos ao domínio russo do setor.

Bush, contudo, agregou um forte conteúdo militar a estas movimentações: as guerras no Afeganistão (2001/em andamento) e do Iraque (2003/2011) aceleraram esta estratégia de ocupação gradual desta zona de influência tradicionalmente russo-soviética, e a exploração e controle de seus recursos. Além disso, outro objetivo desta movimentação era a contenção da China e da Índia na Ásia Central. Este processo foi denominado de “Grande Jogo II”, concentrando os esforços do governo norte-americano, com elevação da ação dos grupos de interesse associados ao complexo industrial-militar-energético.

Em linhas gerais, este perfil da presidência Bush afetou negativamente todos os temas não-militares (direitos humanos, meio ambiente, comércio, política), havendo a exacerbação do unilateralismo principalmente no período que abrange o primeiro mandato (2001/2004). O unilateralismo foi sistematizado na Doutrina Bush de 2002 a partir do conceito de prevenção que definia a disposição em “atacar, antes de ser

atacado”. No campo comercial, o lançamento da Rodada Doha da OMC em Novembro 2001 pelos próprios norte-americanos surge, a princípio, como quebra deste padrão. Entretanto, este lançamento foi apenas uma sinalização de disposição dos Estados Unidos em negociar, mas que não se concretizou na prática.

Na realidade, Doha foi uma forma de cooptar apoio em um momento sensível da gestão Bush, vista com desconfiança por sua postura agressiva mesmo antes de 11/09. Ou seja, negociações comerciais multilaterais (ou de qualquer outra natureza política, social ou mesmo estratégica) não se convertiam em prioridade. Mais ainda, continuava (e continuou) predominando um clima protecionista nos Estados Unidos (e na União Europeia e Japão), o que pressionou as negociações da OMC, que pouco avançaram desde então. Paralelamente, foram negociações que permanecem gerando choques entre os interesses do Brasil e dos Estados Unidos, que se consolidaram na Reunião Ministerial de Cancun em 2003. Na oportunidade, o Brasil liderou a criação do G20 comercial de países do Sul, defendendo a reciprocidade comercial.

Estas perspectivas afetaram diretamente o já estagnado processo de negociações na América Latina, independente do fato de Bush filho ter defendido durante a sua primeira campanha eleitoral em 2000 o relançamento das iniciativas regionais. Denominada de “Século das Américas”, esta agenda prometia a reativação do NAFTA, uma nova ofensiva nas conversações da ALCA e uma revisão das leis de imigração. Basicamente, tratava-se de uma agenda mais voltada ao eleitorado hispânico, tradicionalmente democrata. Assim, não existiram reais avanços e mesmo com a realização de novas Cúpulas das Américas (Mar Del Plata 2005) e propostas como a ALCA light (que pretendia um acordo comercial mais reduzido), houve um esvaziamento esperado do processo.

Em termos práticos, a despeito de Bush filho ter conseguido o mandato do Congresso para negociar tratados comerciais regionais e globais, o fast track, renomeado de Autoridade de Promoção Comercial (TPA), o que se observou foi um travamento de negociações em ambos os níveis, como já indicado. A preferência norte-americana durante a administração Bush foi pelas ações estratégicas como visto baseadas na GWT, e no campo comercial ações de caráter limitado e de pouca demanda a sua

economia, com foco em tratados bilaterais de livre comércio (TLC) com nações de menor peso relativo<sup>6</sup> e a criação do CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) em 2007. O CAFTA possuía a mesma lógica do NAFTA que em 2004 completou sua primeira década de existência: um acordo com nações com as quais já existia forte interdependência econômica e poucas concessões do lado estadunidense.

No caso da América Latina, Chile, Peru e Colômbia representaram os focos do interesse norte-americano. Todavia, ao longo da administração Bush filho, somente observou-se a consolidação do TLC com o Chile, parceiro tradicional, enquanto as negociações referentes ao Peru e Colômbia estenderam-se até a gestão Obama, sofrendo forte oposição do Congresso, em particular após a eclosão da crise econômica no biênio 2007/2008. Apesar destas dificuldades e empecilhos para os tratados bilaterais, o tema reativou tendências tradicionais de alinhamento na América Latina, em particular em meios empresariais, que continuavam a perceber o mercado norte-americano como a melhor opção para o crescimento de suas exportações.

Para os Estados Unidos, esta movimentação mostrava-se interessante à medida que poderia enfraquecer os projetos autonomistas de Venezuela e, principalmente, do Brasil, devido à oscilação de algumas nações na região diante dos polos de poder hemisféricos. Esta oscilação, contudo, não se demonstrou sólida na primeira década do século XXI, pelos mesmos motivos que levaram ao seu esgotamento no período anterior: a limitação da pauta de concessões e ajuda oferecidas pelos norte-americanos e a continuidade das vulnerabilidades sócio-econômicas da América Latina. Mesmo assim, a “atração” estadunidense permanece forte e cíclica em todos os países, incluindo o Brasil. Apesar disso, os arranjos multilaterais do país como MERCOSUL e a UNASUL puderam solidificar-se neste período, associados a uma postura mais assertiva e autônoma da política externa brasileira em nível global.

Além dos arranjos sul-americanos, o Brasil investiu em uma agenda de relações internacionais ampliada. Entre 2003 a 2010, como vis-

---

<sup>6</sup> Lógica similar é aplicada nos acordos de investimentos bilaterais, visando sinalizar o interesse norte-americano em parcerias. Esta “disposição” à cooperação encontra-se circunscrita a nações menores, mas acaba funcionando como atrativo para todos os países, que continua considerando os Estados Unidos como um mercado chave para sua prosperidade.

to, a presidência Lula investiu no eixo Sul-Sul, sem excluir ou confrontar o Norte, defendendo uma pauta social e de incremento das alianças de geometria variável com nações emergentes. Dentre estas, destacam-se as já mencionadas G20 comercial, BRICS e IBAS, somando o G20 financeiro. A América do Sul, adicionalmente, funcionou como plataforma de ação global com a realização das Cúpulas América do Sul-Ásia (ASA) e América do Sul-Países Africanos (ASPA). Em 2010, também foi apresentada pelo Brasil a proposta de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Esta elevação de poder brasileira, e de sua projeção internacional gerou também transformações na percepção dos Estados Unidos sobre o país. No caso, a despeito do aumento dos choques de interesse como na OMC e do desenvolvimento de políticas de contenção político-estratégica da parte norte-americana, levaram ao reconhecimento norte-americano do novo papel brasileiro. Com isso, em 2005, o governo Bush filho e do Presidente Lula estabeleceram um diálogo estratégico entre as duas nações. Ou seja, ao lado da maior valorização da América do Sul como cenário estratégico, existe também a do poder brasileiro. Parcerias na área energética também foram apresentadas neste contexto, referentes ao etanol (biocombustíveis em geral) e ao pré-sal brasileiro. Esta realidade implica que o Brasil passou a ser visto pelos Estados Unidos tanto como possível parceiro, como ameaça a seus interesses<sup>7</sup>, exemplificada pela dinâmica tradicional da política externa estadunidense de engajamento e contenção de potências regionais.

Portanto, as duas primeiras décadas do pós-Guerra Fria apenas reproduziram a lógica da Doutrina Monroe sob novas roupagens táticas da parte dos Estados Unidos. A ofensiva inicial dos anos 1990 também reproduziu padrões de elevado envolvimento em resposta a ameaças internas e externas ao hemisfério, seguidas por uma fase de estagnação e recuo. Esta estagnação e recuo dos Estados Unidos foram acompanhadas por crises regionais e o desenvolvimento de políticas autonomistas autóctones, com foco em Brasil e Venezuela, e o incremento da projeção chinesa. A reação

---

<sup>7</sup> Outros temas de divergência nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos além da OMC foram as negociações do acordo nuclear tripartite Irã-Brasil-Turquia e a atuação no cenário de Honduras, quando o Brasil criticou o golpe contra Manuel Zelaya. Ambos os eventos foram em 2010, ano de eleição presidencial no Brasil e foram instrumentalizados pela oposição como forma de criticar a agenda Lula de política externa.

norte-americana voltou a padrões político-estratégicos, abandonando o aspecto comercial e econômico que predominou no imediato pós-1989. O quadro tornou-se mais complexo: o unilateralismo de Bush filho, o contexto da GWT e o reconhecimento do aumento de poder regional de novas potências fizeram parte do contexto do século XXI das relações hemisféricas, havendo inúmeros questionamentos a respeito das mudanças que a nova Presidência Obama poderia trazer para este intercâmbio e o mundo.

### **A AGENDA HEMISFÉRICA DE OBAMA (2009/2013)**

A possibilidade de uma agenda renovada dos Estados Unidos para a América Latina tendo como ponto de partida a eleição do democrata Barack Obama deve ser compreendida no contexto de otimismo que a chegada do primeiro Presidente negro à Casa Branca gerou em escala mundial. Assim como o restante do mundo, a região encarava como positiva a perspectiva de mudança, uma vez que o então candidato Obama prometera iniciativas de reaproximação e parcerias com a América Latina. Para muitos países latino-americanos, o sonho de acesso ao mercado estadunidense e de reconhecimento político, com ajuda econômica e investimentos diretos, permanecia, com efeitos mesmo em nações com políticas mais autônomas como Brasil.

Esta expectativa somava-se à desconfiança de que mais uma ofensiva positiva norte-americana fosse não se concretizar e de que a dimensão estratégica predominaria sobre a econômica-comercial. E, logo em 2009, primeiro ano da gestão Obama, esta desconfiança já encontrou motivos reais para expandir-se na Cúpula de Cartagena<sup>8</sup>: as políticas de descongelamento e reaproximação com Cuba e Venezuela não tiveram sequência e se manteve o padrão político-estratégico-econômico do governo Bush filho. Mais do que no conteúdo, as mudanças de Obama foram no sentido e estilo tático da diplomacia, contrapondo ao discurso unilateral de Bush, o ideário do multilateralismo.<sup>9</sup>

Da mesma forma, o Brasil continuou sendo reconhecido como um parceiro estratégico (a denominação da agenda Obama para as nações

<sup>8</sup> Em 2012 ainda seria realizada mais uma Cúpula das Américas mas conteúdo bastante esvaziado.

<sup>9</sup> Este padrão mantém-se para todo o sistema internacional e não só na América Latina.

emergentes passou a ser “novos centros de poder”<sup>10</sup>), mas se manteve a dinâmica de divergências da agenda, mescladas com a cooperação: energia (“diplomacia do pré-sal” e do etanol), acordos de colaboração para grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016, parcerias educacionais no campo da cooperação, questão nuclear, estabilidade sul-americana, avanços dos emergentes, comércio e agenda Sul-Sul como elementos de divergência.

Em 2011 e 2012, as relações bilaterais encontraram elevada estabilidade seguindo esta agenda, com as visitas de Obama ao Brasil (em 2011, quando o Presidente Obama anunciou o “apreço” norte-americano à candidatura brasileira ao assento de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas) e de Dilma aos Estados Unidos. Em 2013, contudo, o relacionamento foi afetado por uma crise provocada pelas denúncias de Edward Snowden de que os Estados Unidos estavam espionando o Brasil e outros parceiros globais (denúncias similares com a divulgação de documentos oficiais de espionagem já haviam sido realizadas no caso Wikileaks cerca de dois anos antes). O governo brasileiro condenou a violação de soberania realizada por norte-americanos, levando ao cancelamento da visita oficial de Estado da Presidente Dilma a Washington, que era prevista para Outubro de 2013.

Além disso, neste ano também se observaram divergências na OMC, não só no que se refere às negociações multilaterais, mas nas eleições para a presidência da organização que culminaram com a vitória do Embaixador brasileiro Roberto Azevedo, apoiado por uma coalizão de nações do Sul. Azevedo derrotou o candidato mexicano que contava como motores de sua candidatura os Estados Unidos e a União Europeia. Em Dezembro de 2013, depois de mais de dez anos sem resultados concretos na Rodada Doha (iniciada na administração Bush filho em 2001 como visto), esta nova presidência conseguiu articular na Reunião Ministerial de Bali um acordo renovado.

Ainda que apontado como limitado por críticos do multilateralismo, o acordo apresentou conquistas no campo da desburocratização do

<sup>10</sup> O país também foi objeto de um relatório do Council on Foreign Relations “Global Brazil and US-Brazil Relations”, um dos mais importantes think tanks norte-americanos. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

comércio, proteção às políticas de desenvolvimento de países pobres e na agricultura. Com isso, pretende-se indicar a possibilidade de que as negociações comerciais permaneçam focadas na arena multilateral, que tem sofrido os impactos dos acordos bilaterais em andamento e outras iniciativas norte-americanas no Pacífico e com a União Europeia. Além destas dimensões, é preciso detalhar o conjunto das iniciativas de Obama para a região e algumas de suas ramificações globais.

Avaliando mais especificamente a visão de continuidade, a pauta do governo Obama para a América Latina pode ser dividida em duas dimensões: a econômica e a político-estratégica. Em termos de dimensão econômica, a tendência foi a preservação dos tratados bilaterais de comércio entre os Estados Unidos e países de América Latina, de preferência os que já se encontram mais próximos à esfera de poder norte-americana como Peru, Chile, Colômbia e nações da América Central. Neste âmbito, permanece baixa a probabilidade de que os norte-americanos retomem uma proposta similar a da ALCA. A integração regional deterá caráter limitado como simbolizado pelos citados NAFTA e o CAFTA.

Como iniciativa diferenciada na integração, porém, deve-se estar atento ao estabelecimento da “Parceria Transpácífica” (TPP) no âmbito da estratégia de fortalecimento do pivô asiático militar-político-econômico dos EUA na Ásia. Embora dirigido à Ásia, a TPP estende-se ao entorno da América do Sul que detém fortes laços com o Pacífico (novamente Chile, Peru, Colômbia como países de destaque, que passaram a fazer parte da Aliança do Pacífico). O estabelecimento do TPP e seu sucesso podem afetar tanto a China, cuja contenção é a base da nova estratégia do pivô asiático, como o Brasil, e projetos de integração regional autônomos na América do Sul. Um dos objetivos mais ambiciosos do TPP é o estabelecimento, no médio prazo, de uma zona de livre comércio na região do Pacífico, sob o comando dos Estados Unidos.

A partir de 2013, iniciaram-se também negociações para o estabelecimento de um tratado de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia, cujas negociações tem se desenvolvido de forma secreta. Denominada de “Parceria Transatlântica” (TPPI), esta ação tem como objetivo somar-se às movimentações norte-americanas no Pacífico, visando fechar espaços para o avanço do poder político-econômico chinês e dos

demais emergentes. O acordo também afeta a América Latina com a possibilidade de perdas no acesso a estes dois mercados, assim como processos de negociação comercial em andamento entre as regiões. Dentre estes, o acordo MERCOSUL e União Europeia, em processo de conversações.

No que se refere à dimensão político-estratégica da agenda para a América Latina, a preocupação com o fortalecimento do poder brasileiro (intrarregional) e do chinês (extrarregional) orienta a agenda de continuidade dos mecanismos criados por Bush filho. Como indicam Roett e Paz (2008), observa-se a construção gradual de um triângulo estratégico Estados Unidos-China-América Latina que traz riscos para a preservação da hegemonia dos Estados Unidos no continente. Três elementos orientam estas ligações e interações: mercados, recursos (alimentos e matérias primas) e energia (gás e petróleo do pré-sal).

Segundo Stallings (2008), embora a relação bilateral China-América Latina não detenha caráter confrontacionista à hegemonia (até pelo temor das reações norte-americanas), ela traz um desafio político-econômico aos Estados Unidos, que o país tem tido dificuldades em responder. A autora ainda sustenta que as tendências relacionadas a esta relação bilateral sino-latina não se demonstra consolidada e pode gerar desequilíbrios sociais, políticos e econômicos no hemisfério. Igualmente, não se pode subestimar o peso político-econômico de duas outras relações bilaterais concorrentes a esta: Estados Unidos-América Latina e Estados Unidos-China.

Desindustrialização, elevação do preço de commodities e desvio de comércio podem ser algumas das resultantes deste processo, gerando, no caso latino-americano, uma “troca” de dependência: ao invés de se manterem dependentes dos Estados Unidos, os países caminharam no sentido de aprofundar seus laços com a China. Gallagher e Porcezanski (2010) sustentam que isso manteria as assimetrias entre a América Latina e as potências chinesa e estadunidense, enfraquecendo as alternativas regionais autóctone. A elevação do grau de vulnerabilidade latino-americano e a perda de fluxos comerciais e parcerias políticas regionais afetam as possibilidades de projeção da América Latina.



Também se preservaram as ações estratégicas no Atlântico Sul e na América do Sul, conforme iniciadas por Bush filho. Na Colômbia, entretanto, estas ações sofreram um pequeno recuo devido à mudança de presidência de Alvaro Uribe para Juan Manuel Santos: em 2010 o Congresso colombiano reverteu a decisão de Uribe de conceder aos Estados Unidos o uso de bases militares em território colombiano, especificamente, as instalações aéreas de Malambo, Palanquero e Apiay, exército de Tolemaida e Larandia e as navais de Bahia Málaga e Cartagena.

Contudo, é preciso avaliar se estas ações estratégicas ou as iniciativas de TLCs latino-americanos, TPP e TPPI, tem conseguido reverter tendências de expansão chinesa na América Latina (e seu foco na América do Sul). Ou mesmo de poderes intrarregionais de uma forma mais decisiva.

Se esta expansão chinesa (ou outras similares) terá, no longo prazo, o efeito de reduzir o poder de influência dos Estados Unidos na região, e mesmo do Brasil, é questão em aberto. A expansão da presença chinesa pode, inclusive, ter um efeito não esperado nas relações Brasil-Estados Unidos, caso ambos sintam-se igualmente ameaçados. Pode-se sugerir, neste sentido, uma hipótese controversa: a de que exista uma quebra na agenda Sul-Sul sino-brasileira devido ao incremento de uma possível ameaça chinesa à economia do país. Esta quebra poderia ser facilitada no Brasil, caso observe-se um recuo na agenda autonomista das relações internacionais do país derivada de oscilações políticas e eleitorais. No governo Dilma Rousseff (2011/2013), o primeiro biênio de projeção externa nacional apresentou tendências de estagnação, em oposição à expansão da primeira década do século XXI, que poderiam ser aprofundadas.

Independente destas especulações é possível responder a pergunta título do texto sobre o fim da Doutrina Monroe na gestão Obama da mesma maneira que no item anterior: não há perspectiva de encerramento da lógica da Doutrina, à medida que as condições geopolíticas e geoeconômicas de suas origens permanecem. Tais condições referem-se à natureza da presença hegemônica dos Estados Unidos na região e, na prática, no mundo, e necessidade, da parte deste país, de preservar sua zona de influência e responder aos desafios a sua liderança apresentados por potências intrarregionais e extrarregionais.

O que se pode questionar, e isso poderia apontar o fim da Doutrina Monroe por outro caminho, é se estas movimentações da parte dos Estados Unidos tem sido suficientes para atingir estes objetivos de preservar sua liderança e impedir o estabelecimento de novos pivôs regionais como polos na América Latina. Ou seja, existe efetividade em incrementar o poder estratégico-militar continental e oceânico nas regiões do Atlântico Sul para conter o avanço dos emergentes? Os Tratados de Livre Comércio bilaterais norte-americanos são suficientes para sinalizar possibilidades reais de parceria? Ou são, por sua natureza, limitados por princípio a poucos setores e baixos investimentos? Isso será suficiente para dar conta das movimentações da China, do Brasil e dos demais emergentes e blocos como a União Europeia na região?

Por enquanto, as respostas a estas questões permanecem em aberto, visto que o processo de “disputa” pela América Latina permanece em andamento, assim como o reordenamento do equilíbrio de poder mundial em escala global (que indica a existência de disputas similares entre as potências em diversas regiões). Neste processo, para os Estados Unidos, o reposicionamento estratégico hemisférico é essencial, mas ainda secundário diante da Eurásia, “apostando-se” na tradicional “sombra” geopolítica e geoeconômica de seu poder para manter o controle de sua zona de influência.

Existem sinalizações de que estas percepções possuem, cada vez menos, implicações concretas bem-sucedidas para o interesse norte-americano. A mítica da “hegemonia by default” (SMITH, 1996), da liderança natural e automática dos Estados Unidos na América Latina, demonstra sinais de esgotamento, com a diminuição de sua eficiência demonstrativa: i.e., uma pré-contenção de avanços de novas potências que derivaria de cálculos estratégicos destas mesmas potências, que temeriam avançar nos espaços hemisféricos. Afinal, ainda que não confrontacionista (ou bélica), há uma real emergência de desafios intra e extrarregionais à hegemonia, cujos resultados somente serão conhecidos no médio e longo prazo. Assim, se houver um fim da Doutrina Monroe, pode-se sugerir que, muito provavelmente, ele virá destas interações e não de uma iniciativa positiva dos Estados Unidos para mudar os seus termos de intercâmbio com América Latina.

## REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos (Ed.). Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, 2010.

GALLAGHER, Kevin P.; PORCEZANSKI, Roberto. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

GLOBAL *Brazil and US-Brazil Relations*. A Task Force Report. Council on Foreign Relations. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazilus-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

LANDIM, Raquel. OMC conclui primeiro acordo comercial global em quase 20 anos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1382377-omc-conclui-primeiro-acordo-comercial-global-em-18-anos.shtml>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. A política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. *Boletim Meridiano 47*, v. 14, n. 139, p. 38-44, set./out. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.

RAMAZINI JUNIOR, Haroldo. Novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 13, n. 133, p. 42-46, set./out. 2012.

ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe. Assessing the implications of China's growing presence in the Western Hemisphere. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Ed.). *China's expansion into the Western Hemisphere*. Washington: Brookings Institution Press. 2008. p. 1-23.

SMITH, Peter H. *Talons of the eagle- dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: OUP, 1996.

SOUTH Atlantic, Brazil, and the Cooperation between Semiperiphery and Periphery. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, Jul./Dec. 2013. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/Austral>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

STALLINGS, Barbara. The US-China-Latin America Triangle: implications for the future. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Ed.). *China's expansion into the Western Hemisphere*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. p. 239-259.

TOSTES, Ana Paulo; TEIXEIRA, Tatiana; RESENDE, Erica Simone Almeida (Org.). *Estudos americanos em perspectiva*. Curitiba: Appris, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013.



CAPÍTULO 2

**HEMISFÉRIO EM TRANSFORMAÇÃO: NOVAS  
DIMENSÕES NA RELAÇÃO ENTRE OS ESTADOS  
UNIDOS E A AMÉRICA LATINA**

*Haroldo Ramanzini Júnior*

*Filipe Almeida do Prado Mendonça*

O cenário político, econômico e social da América Latina passa por importantes transformações. A desilusão com a crença de que as forças do mercado seriam o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo de alguns países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. O esgotamento de um ciclo econômico marcado pela idéia de liberalização dos mercados e o fortalecimento da lógica política nacional são questões importantes dos anos 2000. Ao mesmo tempo, aspectos como o questionamento da centralidade dos Estados Unidos no âmbito hemisférico e global, a valorização das commodities agrícolas e minerais, o aumento dos investimentos e do comércio com a China e a intensificação dos fluxos de comércio intra-regional, potencializam o ritmo das mudanças, na medida em que viabilizam maior margem de manobra para os países da América Latina, entre outras questões, em termos de estratégias de política externa.

Estas transformações perpassam diferentes aspectos das dinâmicas regionais, incluindo aspectos econômicos e políticos. Desde o início dos anos 1990, com a Iniciativa para as Américas, passando pelas reuniões de Cúpula das Américas de Miami (1994), pelas ministeriais de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999), Buenos Aires (2001), Quito (2002) e Miami (2003), estava claro que as negociações hemisféricas, na perspectiva colocada pela agenda norte-americana, teriam dificuldades. Mas é na Conferência de Cúpula das Américas de Mar del Plata, em 2005, que as negociações da ALCA são adiadas sine die. Vários fatores contribuíram para isso, inclusive, a limitada flexibilidade norte-americana para negociar determinados temas, a articulação entre Brasil e Argentina, mas vale destacar que a composição política de parte da América Latina nos anos 2000, em boa medida diferente da década anterior, passou a priorizar novas interfaces nas relações hemisféricas. Tal dinâmica contribuiu para o fortalecimento de projetos autônomos, alguns deles sem a presença dos Estados Unidos, que enfatizavam aspectos de cooperação para além dos temas econômicos, buscando projetar uma nova agenda e identidade cooperativa latino e sul-americana, ainda não totalmente definida. Além disso, as transformações hemisféricas são influenciadas por novas dinâmicas estruturais presentes no sistema internacional. Vale destacar que o 11 de setembro de 2001 e suas conseqüências fizeram com que o engajamento norte-americano na região se enfraquecesse (HAKIM, 2006).

Os anos 2000, portanto, se mostram especialmente relevantes para a análise das relações interamericanas por representar um relativo esvaziamento dos projetos liberais da década de 1990 e a ascensão de novos movimentos. A falência das negociações da ALCA, as perspectivas dos chamados projetos pós-liberais de integração, o desengajamento norte-americano na região após os atentados de 2001 e a ascensão de projetos políticos vinculados a alguns governos de esquerda na América do Sul trouxeram conseqüências na maneira como os países da região visualizam a relação com os Estados Unidos. Estes desdobramentos, de modo geral, apontam para um hemisfério em transformação, com relativa perda de influência dos Estados Unidos, embora, como veremos, sua presença não possa ser

ignorada continuando muito forte em alguns países e sub-regiões específicas do hemisfério.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução. A primeira aponta os limites das propostas de integração econômica prevalente nos anos 1990 e apresenta os aspectos políticos e de autonomia regional prevalente em alguns processos dos anos 2000. A segunda aponta os novos temas na agenda política e econômica do hemisfério. Por fim, apresentamos algumas considerações finais.

#### **A DIMENSÃO POLÍTICA, A ÊNFASE NA AUTONOMIA REGIONAL E O QUESTIONAMENTO DA AGENDA DE LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL**

A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da integração regional, prevalente nos anos 1990, atualmente não é a única força motriz dos movimentos de cooperação entre os países da América do Sul e Latina. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passam a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção que a integração e a cooperação regional exigem determinadas ações que o mercado não realiza. Os aspectos econômicos não são desconsiderados, mas busca-se contextualizá-los a partir de uma perspectiva mais ampla, que leva em consideração outras variáveis, que trazem também novos desafios.

Alguns autores têm utilizado a noção de regionalismo pós – liberal (SANAHUJA, 2009; SERBIN, 2011) de modo a destacar a especificidade dos atuais processos de integração, como a União de Nações Sul – Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivaria para as Américas (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (CELAC), apesar das suas diferenças, ou mesmo de modo a captar as mudanças por que passam processos que se iniciaram anteriormente, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), representadas pela criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Nesse contexto, parte importante da agenda das relações interamericanas deixa de ser pautada majoritariamente pelos interesses econômicos e de segurança dos Estados Unidos e passam a refletir novos projetos e objetivos, alguns deles concorrentes às políticas de Washington.



Observa-se o surgimento ou a consolidação de novas instâncias de governança regional latino – americana numa perspectiva distinta de organismos hemisféricos existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Junta Interamericana de Defesa.

Apesar de elementos históricos e culturais serem comuns a alguns países da América Latina, assim como o desafio de projetar políticas de desenvolvimento que diminuam as injustiças sociais e a pobreza, há heterogeneidades importantes no que se refere à estabilidade política e institucional, crescimento, intercâmbio econômico, dimensão territorial e estratégia de desenvolvimento, com conseqüências para os objetivos de política externa, inclusive, na relação com os Estados Unidos. Em geral, os países da América Central e do Caribe, apesar de Antigua e Barbuda, República Dominicana, Nicarágua, São Vicente e Granadinas serem membros da ALBA, continuam fortemente dependentes da relação com os Estados Unidos, situação reforçada com o Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR). Ou seja, há questões objetivas e ligações históricas e geográficas que condicionam parte da ação desses países. Talvez, o caso do México seja emblemático nesse sentido. Na América do Sul a situação é diferente, mas também há variações importantes, sendo a Colômbia e a Venezuela representantes de duas perspectivas distintas. O Brasil torna-se um interlocutor cada vez mais indispensável. Há diferentes níveis de influência e diferentes formas de relação com os Estados Unidos na região (PECEQUILO, 2010; LOWENTHAL; WHITEHEAD; PICCONE, 2011).

A eleição de Hugo Chávez em 1998 foi um aspecto importante para o surgimento de novas perspectivas de cooperação e integração regional. Sua plataforma incluía políticas assertivas, como o aumento do pagamento de royalties e fortalecimento da PDVSA com o objetivo de transferir os recursos do setor petrolífero para outros setores da sociedade (CARMO; PECEQUILO, 2012, p. 21). Portanto, os Estados Unidos possuíam papel central no projeto venezuelano, já que são responsáveis por grande parte da compra de seu petróleo. Mesmo com o agravamento da relação entre os dois países depois da tentativa de golpe em 2002, que teria contado com apoio dos norte-americanos, o governo venezuelano não rompe a venda de

petróleo para os Estados Unidos. Entretanto, em termos políticos e ideológicos, o distanciamento parecia irreconciliável. Como desdobramento natural de tais constatações, a opção regional também esteve presente na política externa venezuelana, e passa a ser enfatizada ainda mais depois do episódio de 2002. Vale destacar a criação da “Aliança Bolivariana para as Américas” (ALBA), projeto defendido por Chávez. Além da ALBA, Chávez procurou se aproximar do governo brasileiro, razão que leva a Venezuela a uma aproximação do Mercosul até se tornar membro permanente do bloco em 2012.

O impacto regional da economia venezuelana e os acordos de cooperação com os países vizinhos e do Caribe contribui para colocar o país como um importante ator regional. De acordo com Carmo e Pecequillo (2012) a Venezuela estaria se tornando um pólo de poder relevante na região. Em 2007, John Negroponte, diretor de Inteligência Nacional dos Estados Unidos, afirmou que a Venezuela está entre as lideranças mais anti-americanas do mundo “[...] *and will continue to try to undercut U.S. influence in Venezuela, in the rest of Latin America, and elsewhere internationally.*” (SULLIVAN; OLHERO, 2008, p. 28). Para uma parte dos atores domésticos norte-americanos, os projetos de integração no Cone Sul e na América do Sul possuem diferenças significativas se comparado com projetos similares em outras partes do globo, por exemplo, na Ásia onde estariam mais vinculados à lógica comercial (KLONSKY; HANSON, 2012).

As novas iniciativas regionais contaram com o protagonismo de Brasil e da Venezuela. Mas além de Lula e Chávez, é importante destacar a eleição de Néstor Kirchner na Argentina em 2003 e Tabaré Vázquez no Uruguai, em 2005, governos de centro-esquerda que também adotaram certa postura de contestação em relação às políticas dos Estados Unidos para a região. Segundo Sergio Bendixen, presidente da Bendixen & Associates, em Hearing no Congresso norte-americano, “*The Governments of Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay have been more careful about their rhetoric and even their policies, but they have worked to diminish our power and influence in the region.*” (COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, 2009, p. 16).

Em linhas gerais, existem diferenças importantes na estratégia venezuelana e brasileira para a região. Para Serbin (2009, p. 147-148), a estratégia chavista “[...] es una visioín geoestratégica y militar, cargada de

elementos ideológicos [...]”, onde o objetivo primordial “[...] *sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista.*” Já a estratégia brasileira seria “[...] *multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial.*”

Mesmo considerando as diferenças sobre a forma de concepção das relações regionais e hemisféricas entre Brasil e Venezuela, os dois países estão conectados na busca por aprofundamento das relações regionais. “Ambas estrategias, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo.”, conclui Serbin (2009, p. 148). Vale destacar, por exemplo, a assinatura de acordo de cooperação estratégica entre Brasil e Venezuela em 2005, onde os dois governos “Reiteraram seu firme propósito de trabalhar em conjunto no fortalecimento das relações bilaterais para impulsionar os mecanismos estabelecidos entre ambos os países e unir esforços para a consolidação da integração em benefício de toda a região.” (BRASIL; VENEZUELA, 2005).

O fracasso das negociações da Área de Livre – Comércio das Américas (ALCA), visível na quarta reunião de Cúpula das Américas, em Mar del Plata, em 2005, demonstra a dificuldade de implementar uma agenda hemisférica que não esteja sintonizada com os interesses de parte importante dos países da região. Inclusive, para alguns autores, como Sabatini (2012), a abordagem tradicional da agenda hemisférica norte – americana focada em questões de política doméstica dos países e na questão da liberalização econômica não leva em consideração a atual configuração da região nem a motivação dos principais atores. Para esse autor “[...] além das questões de comércio, os Estados Unidos deveriam mudar o foco das questões internas de países pequenos da região para questões estratégicas mais amplas envolvendo os países maiores.” (SABATINI, 2012, p. 12). A resposta dos Estados Unidos a alguns dos novos movimentos da região ocorre principalmente em termos bilaterais e econômicos. O primeiro acordo bilateral foi assinado com o Chile, em 2003, seguido de acordos com Peru, Colômbia e Panamá. A assinatura do tratado de livre comércio entre Estados Unidos e Peru e Estados Unidos e Colômbia fez com que Venezuela abandonasse a Comunidade Andina das Nações. Observa-se que a estratégia norte-americana para a região no pós-guerra fria tem esta-

do ancorada majoritariamente em aspectos econômicos. Tal estratégia teve alguma reverberação nos anos 1990, mas vem sofrendo constantes baixas por desconsiderar a nova dinâmica regional, com destaque para as dinâmicas da América do Sul. Entretanto, não se pode ignorar que a ênfase norte-americana na liberalização comercial reverbera em setores importantes, principalmente parte importante do empresariado. A recente defesa por parte do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de assinatura de acordo de livre-comércio com os Estados Unidos<sup>1</sup> sinaliza isso.

Embora a integração regional na América Latina tenha uma dinâmica própria, não é incorreto afirmar que as negociações da ALCA serviram para fomentar projetos alternativos, como a UNASUL e a ALBA, além de consolidar determinadas mudanças no âmbito do Mercosul. Isso reforça um aspecto dos processos de cooperação e de integração entre os países da América do Sul e Latina: lidar com desafios extra-regionais.

Desde o começo dos anos 1990, as propostas de integração comercial hemisférica norte – americanas geraram respostas do Brasil no sentido de buscar fortalecer a integração regional no âmbito do Cone Sul e da América do Sul. Nos últimos anos, o Brasil tem adquirido uma nova posição de razoável proeminência internacional, parcialmente ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país. Do ponto de vista da relação com os países vizinhos, isso contribui para que aumente o interesse na relação com o país, inclusive, do ponto de vista comercial. Ao mesmo tempo, a ampliação da presença econômica e política na região gera certo receio nos países vizinhos em relação às intenções e objetivos brasileiros, parcialmente relacionados com a própria história da relação do país com as nações da América do Sul, onde a lógica da cooperação é recente. Além disso, na medida em que há um avanço nos projetos de cooperação e de integração entre os Estados é provável o aumento na incidência de determinados conflitos, na medida em que os países se tornam política, econômica e socialmente mais interdependentes. Um desafio importante é como buscar solucioná-los, tendo em conta o que seriam algumas necessidades inerentes a um processo de integração regional e os objetivos de política externa dos países envolvidos, nem sempre coincidentes.

<sup>1</sup> “Robson Braga de Andrade defende acordo de livre-comércio entre o Brasil e os Estados Unidos”. Disponível em: <<http://www.fieto.com.br/Noticia.aspx?c=186fb78e-efc1-4dee-a7a3-b431e0b7ec43>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

A política brasileira de cooperação regional, dentro das suas possibilidades, busca contribuir para a estabilidade e para o desenvolvimento econômico dos países vizinhos. Inclusive porque, na concepção brasileira, conjunturas de instabilidade além de terem potenciais de radiação deletérios, podem motivar ações dos Estados Unidos na região, situação que o Brasil tem buscado evitar (SPEKTOR, 2010). Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), a atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Européia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na idéia da “autonomia pela diversificação”. Do ponto de vista dos Estados Unidos, no contexto das lideranças sul – americanas, onde alguns líderes assumem um discurso ou uma política de maior confrontação em relação aos Estados Unidos, o Brasil é visto por alguns policy makers norte - americanos como uma potencial força moderadora na região. O fato de Brasil e Estados Unidos não terem sempre a mesma visão sobre a agenda e os temas das relações hemisféricas e globais, não impede de chegarem a entendimentos e parcerias em assuntos específicos como energia, educação, defesa, entre outros (VIGEVANI, 2011).

## NOVOS TEMAS EM UM HEMISFÉRIO EM TRANSFORMAÇÃO

Apesar das diferenças entre o Mercosul, a Unasul, a Alba e a Celac, todos têm como característica comum o fato de serem iniciativas que partem dos próprios países latino-americanos buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, inserindo-se no movimento mais geral visando uma ordem internacional multipolar. Buscam articular um espaço econômico e político latino e sul-americano a partir do fortalecimento de mecanismos de cooperação regional. A formação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul – Americano, no âmbito da UNASUL, é algo relevante nesse sentido, já que os países da América do Sul não tinham um histórico de cooperação no tema da segurança e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou aos regimes e instituições criadas à sombra da hegemonia desse país, como a OEA. A criação do Conselho de Defesa Sul – Americano relaciona-se com o objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete parcialmente à intenção de estabelecer um contraponto à penetra-

ção dos EUA na América do Sul, mais precisamente, na região andina. Nessa perspectiva, parece haver certo esforço visando a de-securitização (BUZAN; WAEVER; WILDER, 1998)<sup>2</sup> de alguns desafios enfrentados pelos países da região. Diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul<sup>3</sup>, delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi proposta exclusivamente pelo Brasil (VILLA; VIANA, 2010). A idéia é utilizar a institucionalidade própria da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010 e da deposição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011.

Além das ameaças extra-regionais que, em certa medida, impulsionam os esforços de cooperação no tema da segurança e defesa, há também desafios regionais, endógenos ao processo de maior conexão entre os países como: a questão da gestão das zonas de fronteira face às migrações, os ilícitos transnacionais, os contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais nos países vizinhos, situações de instabilidade política, segurança energética, entre outros. Do ponto de vista do Brasil, a UNASUL desempenha papel político importante, já que nem todos os países da América do Sul teriam a possibilidade de ser sócios plenos do Mercosul, como o Peru e a Colômbia, que têm tarifas muito baixas e acordos de livre – comércio com os Estados Unidos. Além disso, a formação do bloco consolida a estratégia brasileira que vem sendo delineada, desde 1993, de fortalecer a integração sul – americana (SARAIVA, 2010).

Outro fator importante para o entendimento do que seria uma nova dimensão na relação entre os Estados Unidos e a América Latina é o impacto da emergência da China e a relação dos países da região com o gigante asiático. Em geral, é possível considerar que a ação norte – ame-

---

<sup>2</sup> Para entender a noção de de-securitização, é necessário considerar o significado de securitização, termo que parte da idéia de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída. Securitização, nesse sentido, seria “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’” (BUZAN; WAEVER; WILDER, 1998, p. 24), de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Nesse sentido, a de-securitização corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, visando tratá-lo por meio da política normal.

<sup>3</sup> O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

ricana em relação aos países da América Latina tende a ganhar contornos mais específicos e diretos nas situações em que a ação de outras potências ameace seus interesses na região ou coloquem em questão a sua influência. Numa perspectiva similar, Sabatini (2013, p. 2) afirma que *“Much of US policy toward the region has been guided by a long historical view of its hemisphere neighbors as a partner against potential threat by outside powers.”* Ainda não é possível entender totalmente se esse é o caso da China, apesar da crescente atuação do gigante asiático na América Latina e do Sul, como demonstram, entre outros, os financiamentos a projetos diversos em países da região, as reuniões de alto nível, os acordos de livre - comércio com Chile, Costa Rica e Peru, além do expressivo intercâmbio comercial com o Brasil e a Argentina.

Ainda assim, seria um equívoco inferir que os Estados Unidos possuem pouca importância econômica para os países da América Latina e do Sul. O sistema econômico norte-americano, desde o pós II Guerra Mundial, é o principal responsável pela saúde da economia mundial e seus movimentos são sentidos em todas as economias do mundo. O dólar norte-americano, símbolo do poder político e econômico dos Estados Unidos é a principal reserva de valor do sistema econômico mundial. Robert Gilpin (2002, p. 155) resume bem a situação: “se os Estados Unidos crescia, o mundo crescia; se o seu comportamento diminuía, o mesmo acontecia com o resto do mundo”. Mesmo hoje, e as conseqüências da crise econômica de 2008 sinalizam isso, a situação não é muito diferente. Portanto, existem outros fatores, para além da balança comercial que destacam a importância dos Estados Unidos nos assuntos econômicos da América do Sul e do mundo. Não obstante, a importância que a China vem ganhando no comércio internacional é algo a se destacar. Além de superar os Estados Unidos em importância para alguns países da América do Sul, a China é hoje a principal responsável pelo déficit comercial dos Estados Unidos. Em 2000, 8,14% das importações norte-americanas eram chinesas, enquanto que em 2009 a China já era responsável por 18,85% (UN CONTRADE, 2012). A situação se torna ainda mais grave ao olhar sobre a ótica do déficit comercial norte-americano. Em 2009, a China foi responsável por 44,82% do déficit comercial de bens dos Estados Unidos, cerca de 226 bilhões de



dólares (ao todo, em 2009, os norte-americanos acumularam cerca de 506 bilhões de dólares em déficit comercial de bens).

A crescente participação chinesa no comércio mundial também teve desdobramentos na América Latina. Em um dos hearings realizado no Congresso norte-americano sobre a relação com a América Latina, este assunto chamou a atenção: “China has become the most important trade partner for the Socialist Coalition countries [...] *One statistic says it all: exports to Latin America from China have increased by more than 600 percent since the year 2000*” (COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS, 2009, p. 43). Dumbaugh e Fullivan (2005), em relatório enviado ao Congresso norte-americano, afirmam que “some analysts maintain that China’s involvement in the region could pose a future threat to U.S. influence.” Santibañes (2009, p. 22) vai mais longe ao afirmar que “As some nations move toward China and others do not, a similar situation to the one we saw during the Cold War, in which states supported by one superpower confronted those that received the support of the other, might emerge.”

Já a balança comercial entre Brasil e Estados Unidos variou bastante durante a primeira década do século XXI. Segundo os dados oficiais dos Estados Unidos (U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2012), os Estados Unidos fecharam este balanço nos anos de 2000 e 2001 com saldo positivo, com superávit de cerca de 1,5 bilhões de dólares em cada um destes anos. De 2002 até 2007 o Brasil passa a ser superavitário, chegando a ter 9,28 bilhões de dólares em 2005 de superávit comercial com os Estados Unidos, cerca de 1,1% do total do déficit comercial deste país. A década se encerra com uma nova virada, pois em 2008 e 2009 os Estados Unidos são superavitários (1,6 bilhão e 5,8 bilhões de saldo, respectivamente).

Segundo dados da UN CONTRADE (2012), os Estados Unidos foram durante toda a década um importante parceiro comercial do Brasil, com média de 18,8% da composição da pauta durante a primeira década do século XXI. A China tem crescido rapidamente, saindo de 1,9% em 2000 e atingindo 15,5 em 2010. Em 2009, no auge da crise financeira, a China ultrapassa os Estados Unidos como maior destino dos produtos brasileiros. A pauta básica das exportações para a China é composta de produtos básicos, como soja, celulose e combustíveis. Já a pauta de exportação para os Estados Unidos é mais diversificada. Em 2010, 53% das ven-



das brasileiras para o mercado norte-americano foi de bens manufaturas, enquanto que 25% de commodities e 22% de combustíveis.

Do ponto de vista de alguns países da América Latina, o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais. No caso do Brasil, no ano de 2011, as exportações para a China somaram US\$ 44,3 bilhões e as importações US\$32,8 bilhões. Há um saldo favorável, mas os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI; MIRANDA; BACCHI, 2011).

De acordo com Vadell (2011) embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da região, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente, para os países com setores industriais mais expressivos. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático podem diminuir o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes de países da América Latina.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O questionamento da centralidade dos Estados Unidos, a ascensão da China, o papel do Brasil, as posições da Venezuela, o surgimento de novas organizações sul e latino – americanas, a emergência de novas lideranças políticas na região, a situação econômica internacional e as dificuldades dos países desenvolvidos, são alguns dos fatores que influenciam as relações interamericanas e os processos de integração regional na América Latina e do Sul. São fatores que permitem pensar sobre a possí-

vel estruturação de novas dimensões nas relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina. O contexto hemisférico e global da sexta reunião de Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, na Colômbia, em abril de 2012, foi certamente diferente do contexto de realização da primeira reunião, realizada em Miami, em 1994. A posição do Presidente Barack Obama, na reunião de Trinidad e Tobago, em 2009, de enfatizar a dimensão do respeito mútuo nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina e de construção de ações a partir de interesses comuns e valores compartilhados parecia indicar a possibilidade de novas perspectivas. Contudo, poucos foram os avanços nessa direção; evidentes também nos limitados resultados da reunião de Cartagena de 2012. O episódio da crise de Honduras e as distintas posições assumidas pelos Estados Unidos e pelos países latino – americanos sugere perspectivas distintas. Assim como no caso da situação recente no Paraguai; além da questão de Cuba.

Na perspectiva latino e sul – americana parece forte a idéia de criar ou consolidar novos espaços de concertação política visando uma nova identidade regional, como representado pela criação da UNASUL e da CELAC, ainda que os contornos mais específicos e a efetividade dessas novas instituições ainda não estejam totalmente claros, além de haver determinadas diferenças entre os países sobre como os novos caminhos devem ser trilhados. A contestação explícita ou implícita da presença norte-americana por parte de alguns países da região se desdobrou na criação e intensificação de projetos como a UNASUL, a ALBA e a CELAC, apesar das suas diferenças. O esvaziamento das negociações em torno da Alca e a queda relativa de participação dos Estados Unidos na pauta comercial da região são dois exemplos desta tendência. Embora com características específicas, tanto em número de participantes quanto na amplitude dos temas abordados, os novos projetos de cooperação e integração possuem um ponto em comum: promover o desenvolvimento regional sem a dependência da potência do norte. A crescente atuação chinesa na região, superando os Estados Unidos como destino das exportações de alguns países, financiando projetos de infra-estrutura e estabelecendo acordos de cooperação bilateral com uma série de países é algo a ser verificado, inclusive, nas suas conseqüências para os projetos de integração da região.

Do ponto de vista norte-americano, a partir de 2001, com as novas prioridades estratégicas em termos de regiões e temas da política externa, com destaque para questões de segurança e de combate ao terrorismo, a importância da América Latina no conjunto da política externa norte - americana diminuiu consideravelmente. Não há uma política estruturada para a América Latina, o que para muitos na região é considerado algo positivo, tendo em conta um histórico intervencionista e desestabilizador que marcou parte da política norte – americana para o hemisfério. Há ações focadas em relações bilaterais, principalmente com os países da América Central e do Caribe, com o México, com os países andinos e com o Brasil, o que sinaliza também a dificuldade e/ou inexistência de uma abordagem hemisférica.

Na perspectiva das instituições domésticas norte – americanas, no Congresso, no Departamento de Estado, na Casa Branca, é escassa a relevância atribuída à região, principalmente em termos comparativos. Além disso, a política externa é formulada num contexto onde o foco da ação do país é a recuperação econômica dos efeitos da crise de 2008 e a geração de empregos, onde parcelas mais conservadoras do eleitorado ganham mais espaço. Na política externa, a ordem de prioridades parece ser estabelecida pela percepção de ameaças (AYERBE, 2009). Para a América Latina há gestões específicas para a questão do combate ao comércio ilícito de drogas e armas e para o tema das imigrações. Também certa preocupação difusa, principalmente no Congresso e em alguns think tanks, com a ALBA e seus países integrantes, ainda que esse projeto de integração tenha um impacto muito localizado na configuração política e econômica regional.

## REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando. Bush e Obama: estratégias e concepções do uso do poder na América Latina. *Política Externa*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 115-128, 2009.
- BOTELHO, João Carlos. La creación y la evolución de UNASUR. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 299-324, 2008.
- BRASIL; VENEZUELA. *Comunicado conjunto: aliança estratégica Brasil - Venezuela*, 2005. Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/noticias/noticia.php?idNoticia=207&tipoN=3>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CARMO, Corival Alves; PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Brazil and Venezuela Leftist Projects: a balance of Luis Inácio Lula da Silva and Hugo Chávez Agendas*. [S.l.]: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.

COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS. *US Policy toward Latin America in 2009 and beyond*. Washington: Committee on Foreign Affairs, 2009.

DUMBAUGH, K.; SULLIVAN, M. P. *China's Growing Interest in Latin America*. Washington: CRS, 2005.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília, DF: UnB, 2002.

GRANOVSKY, Martin. El Mercosur es “antinorteamericano”. *El País*, 7 mar. 2001. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163623-2011-03-07.html>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America?. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 1, 2006.

KLONSKY, Joana; HANSON, Stephanie. *Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc*. Washington: Council on Foreign Relations, 2012. Disponível em: <<http://www.cfr.org/trade/mercosur-south-americas-fractious-trade-bloc/p12762>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD, Laurence; PICCONE, Theodore (Org.). *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

MORTATTI, Caio M.; MIRANDA, Silvia H.; BACCHI, Miriam Rumenos. Determinantes do comércio Brasil – China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 2, p. 311–335, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new strategic dialogue: Brasil – US Relations in Lula's Presidency. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 132-150, 2010. Número especial.

SABATINI, Christopher. Rethinking Latin America. *Foreign Affairs*, p. 8–13, Mar./Apr. 2012.

SABATINI, Christopher. Will Latin America Miss U.S. Hegemony? *Journal of International Affairs*, v. 66, n. 2, 2013.

SANAHUJA, José A. Del regionalismo abierto al regionalismo post – liberal. *Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, p. 11-54, 2009.

SANTIBAÑES, Francisco. D. An end to U.S. hegemony? The strategic implications of China's Growing Presence in Latin America. *Comparative Strategy*, v. 28, n. 1, p. 17-36, 2009.

SARAIVA, Miriam G. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 151-168, 2010. Número especial.

SERBIN, Andrés. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, n. 219, p. 145-156, 2009.

SERBIN, Andrés. Regionalization in new scenarios: democratic deficits and civil society participation in South American regionalism. *Documentos CRIES*, Oct. 2011. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/12/Documentos-17-ingles.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2013.

SPEKTOR, Matias. Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 25-44, 2010.

STAROBINAS, Marcelo. Brasil e EUA voltam a negociar criação da Alca. *BBC Brasil*, 30 set. 2003. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/story/2003/09/030930\\_alcams.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/story/2003/09/030930_alcams.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2013.

SULLIVAN, Mark; OLHERO, Nelson. *Venezuela: political conditions and U.S. policy*. Michigan: Nova Science Publishers, 2008.

UN Comtrade Database. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>> Acesso em: 9 jul. 2012.

U.S. Department of Commerce. *Economic Indicators*. [2012]. Disponível em: <<http://www.esa.doc.gov/about-economic-indicators>>. Acesso em: 9 jul. 2012.

VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, supl. 1, p. 57-79, 2011.

VIGEVANI, Tullo. *Relações Brasil – Estados Unidos*. Brasília, DF: CEPAL, Escritório no Brasil: IPEA, 2011. 48 p. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 30). Disponível em: <[http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/4/43434/CEPAL\\_30.pdf](http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/4/43434/CEPAL_30.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from reactive to assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 91-114, 2010. Número especial.

WAINIO, John et al. Are Competitors' Free Trade Agreements Putting U.S. Agricultural Exporters at a Disadvantage? *Amber Waves*, v. 9, n. 2, June 2011. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/June11/Features/CompetitorsFTA.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2014.



## CAPÍTULO 3

# PARTICULARIDADES DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DE LULA PARA A AMÉRICA DO SUL

*Miriam Gomes Saraiva*

*Leandro Gavião*

Do governo de João Figueiredo em diante, todos os presidentes brasileiros capitanearam algum projeto que contemplasse iniciativas direcionadas para a cooperação e/ou integração com países da América do Sul<sup>1</sup>. Todavia, é apenas com Itamar Franco, após a proposta da conformação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)<sup>2</sup>, que se evidencia o interesse brasileiro em abarcar a totalidade do subcontinente sul-americano em novos arranjos institucionais.

Dando seguimento à lógica herdada dos governos anteriores, Fernando Henrique Cardoso, por indicação própria, convoca a primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos, em 2000, da qual se origina

---

<sup>1</sup> Com José Sarney se concretiza a integração com a Argentina, mediante a assinatura da Declaração de Iguazu (1985). Durante o governo Collor de Melo é assinado o Tratado de Assunção (1991), dando vida ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), à época composto por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

<sup>2</sup> Lançada em 1993, quando Celso Amorim era o ministro das relações exteriores, a ALCSA não logrou êxito.



a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Importante ressaltarmos que até esta I Reunião de Presidentes da América do Sul (IRPAS), todas as cúpulas americanas convergiam para um perfil ora pan-americanista, ora latino-americanista.

Entretanto, é durante a presidência de Lula da Silva (2003-2010) que a política sul-americana se torna tema central da diplomacia brasileira, fato que se traduz não somente na retórica oficial, mas reverbera, também, tanto na ampliação de canais de diálogo com a vizinhança como na criação de organizações internacionais voltadas especificamente para a América do Sul – como a Comunidade de Nações Sul-Americanas (2005), posteriormente renomeada União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado constitutivo data de 2008.

A despeito da linha de continuidade com os projetos anteriores, o governo de Lula apresenta interessantes singularidades no que tange à política externa para a região sul-americana. E esta originalidade se manifesta tanto em relação à gestão de Fernando Henrique Cardoso – oposição em termos partidários – quanto no que concerne a sua sucessora Dilma Rousseff – que se elege com a mesma base política.

Em linhas gerais, o presente capítulo visa analisar as razões que alicerçam o mencionado particularismo de Lula da Silva. Com dar conta do objetivo, fornece inicialmente uma breve análise da política externa do governo de Cardoso, assim como fecha com uma pequena perspectiva do comportamento do governo de Dilma Rousseff. Em sua parte principal, referente ao período do governo de Lula, dá destaque a base doméstica de sua política sul-americana; a conjuntura regional; e as iniciativas para a região focando basicamente nas instituições regionais e na construção de uma identidade sul-americana.

## **1 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA SUL-AMERICANA DO PERÍODO DE CARDOSO**

Gozando da imagem de líder intelectualizado interessado em questões atinentes às relações exteriores, Fernando Henrique Cardoso tornou-se uma das referências nacionais no que se refere ao recurso da diplomacia presidencial.

Ao longo de sua gestão, classificada por alguns autores como inserida nos marcos do paradigma globalista da política externa (PINHEIRO, 2004), diplomatas de uma corrente do Itamaraty denominada de institucionalistas pragmáticos ocuparam postos chave. Estes, compactuavam tanto com a agenda de liberalização econômica condicional colocada em prática quanto com a adesão do Brasil aos regimes internacionais, à época percebidos como espaços multilaterais capazes de promover “regras justas, transparentes e respeitadas por todos” (CERVO, 2008, p. 54).

Dentro dessa perspectiva, o conceito de soberania foi revisado e adaptado à ideia de *soberania compartilhada*, nos marcos de uma ordem internacional marcada por um “concerto” de países com discurso homogêneo na defesa de valores originários no Ocidente – e identificados como universais – cuja aplicação prática era a formação de regimes internacionais com vista a garanti-los (FONSECA JR., 1999, p. 32). Na visão dos institucionalistas pragmáticos, e de acordo com a tradição da política externa brasileira de buscar aumentar sua capacidade de influir sobre os rumos da política internacional, este contexto abriria perspectivas para o Brasil adotar uma postura frente aos Estados Unidos que não significasse nem alinhamento nem conflito, e que permitisse ao país maior projeção dentro das instituições internacionais. Dentro da manutenção de uma expectativa mais genérica de construir a autonomia do país, esta visão significou também uma modificação no conteúdo da palavra: a ideia da *autonomia pela integração* foi defendida, em detrimento do modelo de *autonomia pela distância*, que almejava assegurar a autossuficiência do país mediante relativo isolamento<sup>3</sup>.

No campo da economia doméstica, ao lado a esse interesse explícito do governo brasileiro em participar de diversas instâncias internacionais, o Ministério da Fazenda assegurava a consolidação de ajustes macroeconômicos, ao passo que o Ministério do Planejamento levava adiante o processo de liberalização condicionada, seguindo em parte os ditames do Consenso de Washington, mas com os limites impostos pela força de um empresariado nacional acomodado ao protecionismo.

É legítimo reconhecer a investida para a América do Sul como uma resposta à estagnação relativa do MERCOSUL pós-crise de 1999 (BECARD,

<sup>3</sup> Sobre a questão da autonomia na política externa brasileira, ver Vigevani e Cepaluni (2009).

2009). Em 2000, teve lugar a primeira reunião dos países sul-americanos em Brasília com vistas a formar uma comunidade sul-americana de nações, onde as principais ideias discutidas foram integração comercial de infraestrutura, junto com a perspectiva de fortalecimento dos regimes democráticos. No entanto, tal opção sul-americana torna-se ainda mais clara ao atentarmos para as linhas gerais do conteúdo do Comunicado de Brasília.

*Grosso modo* buscava-se, ao mesmo tempo, manter a região coesa no que tange aos valores do *mainstream* internacional e propícia para a expansão comercial brasileira. Com base nestes objetivos, foram apresentados como elementos estratégicos: (I) a manutenção da paz e da estabilidade política; (II) a inviolabilidade das instituições democráticas; e (III) a busca de melhores termos comerciais para alavancar a exportação de manufaturas brasileiras. Ademais, o governo brasileiro reconhecia sua capacidade polarizadora, motivo pelo qual a IRPAS poderia colaborar para que a ação sinérgica dos Estados sul-americanos ampliasse a margem de manobra no processo de negociação da ALCA e fizesse frente às iniciativas norte-americanas de assinar acordos bilaterais de livre comércio com países da região.

Além da regularidade dos encontros presidenciais, outro legado fundamental da IRPAS é a IIRSA. Esta última simbolizou o primeiro grande esforço prático para a superação das deficiências no plano da infraestrutura, equacionando os meios para efetivar a integração transfronteiriça a partir de uma arquitetura institucional flexível, cujo tripé financeiro constituía-se a partir de três fundos multilaterais, a saber: do Banco Interamericano de Desenvolvimento; da Corporação Andina de Fomento; e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. A princípio, a ênfase dos eixos de integração e desenvolvimento recaía basicamente na criação de corredores de exportação, de modo a reduzir o custo logístico das exportações e ampliar a competitividade dos Estados sul-americanos no mercado global (PADULA, 2011, p. 175).

No entanto, apesar dos preceitos da IRPAS, frente à região a aplicação prática da ideia de *soberania compartilhada* não ocorreu. Apesar da expectativa de operacionalizar uma liderança brasileira na esfera regional, a ideia da autonomia colocou-se com mais força. Mas partindo da premissa de apoio aos regimes e valores internacionais, a diplomacia enveredou-se pela revisão do comportamento tradicional brasileiro *vis-à-vis* a América do

Sul, pautado pela ideia da não intervenção. Paralelamente, buscou-se erigir a liderança na área a partir de um equilíbrio entre integração, segurança regional, estabilidade democrática e desenvolvimento da infraestrutura (VILLA, 2004); através do estabelecimento de vínculos fortes com os países vizinhos. Durante o segundo mandato, a política externa brasileira passou a identificar com maior clareza os países sul-americanos como parceiros necessários para o fortalecimento da atuação brasileira como *player* global e em sua posição negociadora nas instituições multilaterais, além de favorecer o adensamento das exportações.

## 2 A ASCENSÃO DE LULA DA SILVA E AS VICISSITUDES DOMÉSTICAS

Contando com os votos de quase 53 milhões de brasileiros, a vitória eleitoral de Lula da Silva traduziu o esgotamento político da coalizão liderada pelo PSDB. Em seu discurso de posse, o novo presidente enfatizou a necessidade de uma diplomacia direcionada para a aproximação com a vizinhança sul-americana, elevando o entorno geográfico à inédita condição de prioridade da política externa<sup>4</sup>.

A chegada do PT ao poder materializou uma postura revisionista da ordem mundial e da configuração e funcionamento dos organismos internacionais. O partido, ao contrário da maioria de seus congêneres, sempre enfatizou a importância da atuação do país nas relações internacionais como meio para promover um mundo mais solidário. O Programa de Governo de 2002 é um documento bastante elucidativo quanto a esta particularidade, tendo em vista que as diretrizes de política externa se destacam logo nas primeiras linhas.

Partindo dessa necessidade por mudanças, decorre um processo de inflexão dentro do Itamaraty, acarretando no reordenamento da composição burocrática dos cargos mais expressivos do Ministério. Neste contexto, em detrimento dos institucionalistas pragmáticos, emergem os autonomistas.<sup>5</sup> Ao contrário dos primeiros, a corrente autonomista nutre menor convicção pelos regimes internacionais, ao mesmo tempo em que

<sup>4</sup> “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.” (SILVA, 2003, p. 40).

<sup>5</sup> Saraiva (2010) apresenta detalhes sobre estas duas correntes.

tem como desígnio configurá-los de modo a possibilitar maior projeção brasileira ou mesmo dos países do Sul, impulsionando a elaboração de um “[...] mundo multipolar sem hegemonias em que todos os Estados obedeçam ao Direito Internacional e procurem resolver suas controvérsias de forma pacífica [...]” (GUIMARÃES, 2003, p. 69). Os autonomistas são também reconhecidos devido à sua proximidade com o discurso nacionalista e à busca de uma inserção internacional proativa.

Os principais homens da diplomacia de Lula são, justamente, figuras historicamente vinculadas ao nacionalismo e ao desejo de uma projeção internacional autônoma. Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães são, respectivamente, alçados aos cargos de chanceler e de secretário-geral das Relações Exteriores do Itamaraty. A escolha de Celso Amorim para ocupar a chancelaria pautou-se na sua experiência anterior com Itamar Franco, quando se estabeleceu uma agenda direcionada para a intensificação do peso da representação brasileira nos organismos internacionais e tentou-se estreitar os laços com os Estados da vizinhança, costurando acordos que resultaram na tentativa malograda de formação da ALCSA (BANDEIRA, 2009).

Na Assessoria Especial da Presidência da República para Assuntos Externos, cuja vaga fora ocupada por Marco Aurélio Garcia, acadêmico e membro fundador do PT, houve uma nítida ruptura de paradigma, considerando que a indicação de um membro ligado ao partido, e não ao ministério, escapava ao padrão estabelecido para o cargo. Somando-se a este fato, a assessoria passou a gozar de prestígio no processo decisório de política externa, o que levou alguns setores da oposição e da imprensa a criticar tal comando trino, asseverando que a opção por Garcia teria implicado na partidarização do Itamaraty.

Deve-se considerar, ainda, a influência de um grupo de intelectuais geopolíticos nacionalistas, cujos principais representantes são o economista Carlos Lessa e o engenheiro Darc Costa. No primeiro ano da administração de Lula, ambos foram nomeados para ocupar os cargos de presidente e vice-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), abrindo uma porta para que suas convic-

ções de conexão brasileira com a América do Sul<sup>6</sup> passassem a permear as decisões do Executivo; e considerando a importância e a influência que o BNDES adquiriu em relação ao desenvolvimento dos países vizinhos.

Há interessantes pontos de tangência entre os autonomistas, os intelectuais do PT e os geopolíticos nacionalistas, sobretudo no tocante ao questionamento da retórica por trás da ordem mundial vigente, de caráter liberal, organizada em torno de uma governança global e de instituições multilaterais gestadas pelas potências ocidentais.

### 3 A CONJUNTURA REGIONAL

Alicerçado em ideias destes novos atores do processo de formulação da política externa, e coincidindo com a vontade política do presidente, o governo brasileiro passou a desempenhar um papel decisivo tanto no tocante a uma participação proativa nas relações internacionais, visando colaborar na estruturação de um cenário mais multipolar e anti-hegemônico, ao passo que simultaneamente trabalhava na construção de uma liderança forte no espaço sul-americano. Durante o governo de Lula, a diplomacia brasileira foi, na medida do possível, assumindo um papel de *paymaster*, financiando custos parciais da integração, da cooperação e da governança regionais. Em paralelo à ascensão do Brasil na arena global, a liderança na América do Sul valeu-se da centralidade do país na região e acabou por se tornar um dos temas centrais da agenda brasileira. A projeção brasileira nas arenas tanto global como regional caracterizam-se, para o governo, como iniciativas complementares (SARAIVA, 2013).

O governo de Lula iniciou-se dando continuidade ao arcabouço macroeconômico da gestão de Cardoso. Favorecido pela valorização das *commodities* no mercado mundial, o Brasil iniciou um processo de robustecimento econômico, acompanhada estabilidade monetária. Neste contexto, acentuou-se a assimetria em relação aos vizinhos, o que levou Brasília a buscar uma resposta para este novo (des)equilíbrio regional. Assim sendo, a política externa de Lula priorizou a formação de um ordenamento sul-americano sob a liderança brasileira, aonde caberia ao Brasil capitanear os processos de integração e de regionalização.

---

<sup>6</sup>Ver Costa (2000).

Amparando-se nestes objetivos, o governo de Lula deu um novo peso à construção da liderança na região, tendo por base um perfil estruturado no recurso ao *soft power* e no reforço do multilateralismo. Incluiu em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro – sendo emblemático o caso da atuação de grandes empresas brasileiras nos países do entorno geográfico – e orientou seu comportamento para a instauração de consensos entre Estados com interesses e atributos quantitativos de poder bastantes diferentes, priorizando a construção de uma governança regional em detrimento dos arranjos tradicionais de integração econômica. Motta Veiga e Sandra Rios (2007) classificam o modelo de integração regional estabelecido na década de 2000 de *regionalismo pós-liberal*, cuja principal característica é o declínio das conversações envolvendo a integração comercial formal, ao passo que se destacam temas atinentes às assimetrias regionais, à integração física e à maior concertação política entre os países da região.

A assimetria se fez sentir claramente na esfera comercial. Durante o período, o Brasil ampliou seus saldos comerciais com oito dos onze países sul-americanos, sobretudo com a Argentina e Venezuela seguidos pelo Paraguai, Peru e Equador. O único déficit relevante em sua balança comercial foi com a Bolívia, fato decorrente da importação maciça de gás. De 2003 a 2010, a participação da América do Sul nas exportações brasileiras passou de 13% para 18%, o saldo comercial aumentou 450% e o corrente comércio passou de US\$17,8 bilhões para US\$62,9 bilhões – cf. tabela 1.

Tabela 1 – Comércio brasileiro com a América do Sul durante o governo Lula

País	Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
Argentina	2003	US\$4,569 bi	6,24%	US\$4,672 bi	US\$-0,102 bi	US\$9,242 bi
	2010	US\$18,522 bi	9,17%	US\$14,434 bi	US\$4,087 bi	US\$32,957 bi
Bolívia	2003	US\$0,362 bi	0,50%	US\$0,520 bi	US\$-0,158 bi	US\$0,882 bi
	2010	US\$1,162 bi	0,58%	US\$2,233 bi	US\$-1,070 bi	US\$3,395 bi
Colômbia	2003	US\$0,751 bi	1,03%	US\$0,098 bi	US\$0,653 bi	US\$0,850 bi
	2010	US\$2,196 bi	1,09%	US\$1,078 bi	US\$1,117 bi	US\$3,275 bi

País	Ano	Exportações	Part. na exp.	Importações	Saldo	Volume total
Chile	2003	US\$1,886 bi	2,58%	US\$0,821 bi	US\$1,065 bi	US\$2,708 bi
	2010	US\$4,258 bi	2,11%	US\$4,101 bi	US\$0,156 bi	US\$8,360 bi
Equador	2003	US\$0,356 bi	0,49%	US\$0,018 bi	US\$0,337 bi	US\$0,375 bi
	2010	US\$0,978 bi	0,48%	US\$0,056 bi	US\$0,921 bi	US\$1,035 bi
Guiana	2003	US\$0,009 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,009 bi	US\$0,009 bi
	2010	US\$0,028 bi	0,01%	US\$0,000 bi	US\$0,028 bi	US\$0,028 bi
Paraguai	2003	US\$0,708 bi	0,97%	US\$0,474 bi	US\$0,234 bi	US\$1,183 bi
	2010	US\$2,547 bi	1,26%	US\$0,611 bi	US\$1,936 bi	US\$3,159 bi
Peru	2003	US\$0,491 bi	0,67%	US\$0,235 bi	US\$0,256 bi	US\$0,726 bi
	2010	US\$2,020 bi	1,00%	US\$0,907 bi	US\$1,113 bi	US\$2,927 bi
Suriname	2003	US\$0,016 bi	0,02%	US\$0,000 bi	US\$0,016 bi	US\$0,016 bi
	2010	US\$0,063 bi	0,03%	US\$0,0002 bi	US\$0,063 bi	US\$0,063 bi
Uruguai	2003	US\$0,405 bi	0,55%	US\$0,537 bi	US\$-0,132 bi	US\$0,943 bi
	2010	US\$1,531 bi	0,76%	US\$1,574 bi	US\$-0,043 bi	US\$3,105 bi
Venezuela	2003	US\$0,608 bi	0,83%	US\$0,275 bi	US\$0,333 bi	US\$0,883 bi
	2010	US\$3,853 bi	1,91%	US\$0,832 bi	US\$3,021 bi	US\$4,686 bi
América do Sul (total)	2003	US\$10,171 bi	13,90%	US\$7,655 bi	US\$2,516 bi	US\$17,827 bi
	2010	US\$37,169 bi	18,41%	US\$25,826 bi	US\$11,342 bi	US\$62,995 bi

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013.

O aprofundamento das assimetrias, todavia, não se limitou ao comércio com a região, tocando, igualmente, no que tange à projeção internacional, em coerência com a linha de pensamento dos autonomistas. O governo brasileiro teve como escopo articular novas iniciativas formais e informais com, prioritariamente, Estados emergentes e do Sul, recuperando a ideia do país atuar como interlocutor para questões múltiplas e ocupar um lugar de prestígio nas instâncias de concertação global. São emblemáticos os casos da criação do G-20 comercial (2003); do estreitamento



de laços entre os BRICS<sup>7</sup>; da fundação do fórum IBAS<sup>8</sup>; da ampliação do diálogo com os demais membros do G4<sup>9</sup>, do reaquecimento do discurso pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e a tentativa de protagonizar soluções para questões complexas e distantes de sua realidade imediata, sendo icônico o caso do acordo trilateral com a Turquia e o Irã, em 2010. Esta faceta “criativa” agia em consonância com a definição informal realizada por Celso Amorim, para quem a diplomacia brasileira deveria ser “ativa e afirmativa” (apud VIZENTINI, 2008, p. 106).

Se por um lado a maior assertividade da política externa de Lula refletia a intenção de arquitetar uma ordem multilateral mais favorável para a inserção do Brasil, conforme argumentara Samuel Pinheiro Guimarães (GUIMARÃES, 2010), por outro o país endossava sua liderança na região, e esta última, como num círculo virtuoso, tencionava legitimar seus movimentos globais. Nesse contexto, a perspectiva brasileira sobre a cooperação regional é normalmente assinalada como uma plataforma necessária para ampliar a margem de manobra no tabuleiro externo. Consequentemente, os arranjos com a vizinhança são estruturados com cautela, considerando que esses podem implicar em acordos que inviabilizem o alto grau de autonomia vindicado por Brasília (VIGEVANI et al., 2008, p. 13).

Outros dois grandes referenciais foram responsáveis por definir a conjuntura política das Américas na década de 2000. O primeiro verificou-se com a reestruturação da agenda de política externa dos Estados Unidos, cujo enfoque direcionou-se para a estratégia de combate global ao terrorismo, após o episódio do 11/9, deslocando a América do Sul para um plano secundário. O segundo situa-se na emergência de governos sul-americanos de matrizes ideológicas tributárias da esquerda do espectro político, fato que embora desprovido de um marco cronológico específico, é de uso comum referir-se às vitórias de Lula da Silva e Néstor Kirchner para situar o início desse fenômeno.

A confluência dos fatores supracitados resultou no engavetamento das negociações envolvendo a ALCA, no âmbito da Reunião de

<sup>7</sup> Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>8</sup> Acrônimo para Índia, Brasil e África do Sul.

<sup>9</sup> O G4 é composto pelo Brasil, pela Alemanha, pela Índia e pelo Japão. Seu objetivo é ampliar o número de assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Cúpula das Américas de 2005, contrariando as previsões do Comunicado de Brasília. Neste episódio, a liderança brasileira, em sinergia com outros governos progressistas sul-americanos, foi decisiva para rejeitar a liberalização hemisférica nos termos apresentados, considerados adversos para as suas economias nacionais. Destacaram-se neste posicionamento contrário à ALCA o Brasil, a Venezuela, a Argentina e o Uruguai, cujos chefes de Estado eram, respectivamente, Lula da Silva, Hugo Chávez, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez.

O ano de 2008 marcou o ápice das esquerdas sul-americanas, sendo possível distinguir três grupos políticos no subcontinente: a esquerda bolivariana, de corte refundacionista e nacionalista – Venezuela, Bolívia e Equador –; a centro-esquerda, de viés social-democrático – Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile –; e os liberais – Colômbia e Peru. No entanto, houve frustrações com relação às expectativas depositadas neste cenário de confluência de chefes de Estado progressistas, contrariando os prognósticos mais otimistas de alguns setores do PT, para os quais a orientação programática antiliberal criaria consensos amplos e maior coesão entre os governos, que por sua vez transbordariam para o restante da região. Na verdade, as principais pressões por concessões econômicas oriundas das nações do entorno geográfico originavam-se de lideranças e governos alinhados ideologicamente com correntes de esquerda, destacando-se as recorrentes desavenças comerciais no eixo Brasil-Argentina, o crescimento do perfil diplomático alternativo da Venezuela e as reivindicações de caráter energético da Bolívia e do Paraguai.

No que concerne às instituições e organismos regionais, o período correspondente à gestão de Lula vivenciou a emergência de novas instituições e organizações, a saber: a multidimensional UNASUL, o Parlamento do MERCOSUL, o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)<sup>10</sup>, dentre outras. Conjuntamente, houve a

<sup>10</sup> Em funcionamento desde 2006, “o FOCEM é um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem>>. O aporte e distribuição dos recursos do FOCEM são realizados seguindo uma lógica proporcional, levando-se em consideração o poderio econômico dos países. Nesse caso, os maiores contribuintes são o Brasil (70%) e a Argentina (27%), ao passo que os maiores beneficiários são o Paraguai (48%) e o Uruguai (32%). O orçamento inicial do FOCEM era da importância de US\$100 milhões.

ampliação de políticas pretéritas, como no caso da IIRSA; em outros casos, investiu-se na remodelagem de projetos malogrados, a exemplo da ALCSA, mediante acordo entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN). Tais projetos serão averiguados com maior minúcia no tópico seguinte.

#### **4 AS INICIATIVAS DO GOVERNO LULA PARA A AMÉRICA DO SUL**

Tendo por base o instrumental teórico arquitetado pela tríade formada pelos intelectuais do PT, pelos autonomistas e pelos geopolíticos nacionalistas, o discurso oficial que situava a América do Sul no centro da política externa brasileira converteu-se em prática. O governo Lula buscou elaborar propostas que dessem destaque aos aspectos político e societário da região, sem implicar necessariamente no abandono negligente da integração formal de corte comercialista.

##### **4.1 A RESSUREIÇÃO DA ALCSA**

Ao contrário dos protestos oriundos de setores da oposição, o governo de Lula não abdicou de investir e expandir o comércio exterior com os países da América do Sul. O desdobramento da agenda sul-americana para outros temas veio acompanhado da retomada das negociações no plano regional para concretizar um tratado de livre-comércio entre o MERCOSUL e a CAN, cujas origens remontam à ALCSA. O acordo-marco do MERCOSUL com os países da CAN prevê a livre circulação de mercadorias entre os dois blocos até 2019, embora inúmeros produtos tenham sofrido desgravação tarifária imediata (PRAZERES, 2005, p. 44). Dessa forma, fomentou-se nova dinâmica ao corrente comércio intrazona, invertendo-se a tendência de estagnação e recuperando parte da importância do subcontinente no que tange à participação das exportações brasileiras, a despeito dos reflexos da crise econômica de 2008 – cf. tabela 1.

A eventual consumação dos termos acordados pelos dois blocos pode tornar a América do Sul uma área virtualmente livre de barreiras comerciais, sem a necessidade de se criar uma nova organização internacional para tratar especificamente desse tema.

## 4.2 O APROFUNDAMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

Em reação ao intento brasileiro de consolidar-se como líder regional na América do Sul, Néstor Kirchner e Hugo Chávez ensaiaram uma maior aproximação diplomática, de forma a compor uma espécie de aliança estratégica entre ambos os países e, indiretamente, contrabalançar os anseios de Brasília (SARAIVA, 2009, p. 82-83). Valendo-se dos lucros advindos da exportação de petróleo, a diplomacia da Venezuela pôde elevar seu perfil, o que resultou tanto na compra de títulos da dívida argentina como na manutenção e expansão da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), tacitamente apresentada como alternativa paralela ao MERCOSUL e, depois, à UNASUL.

Contrastando com os projetos alicerçados pelo Brasil – quase todos centrados na América do Sul –, a ALBA apresentou-se como uma organização de corte latino-americano – não obstante a adesão *a posteriori* de Estados do Caribe anglófono. Tal opção apresenta alguma coerência com o *ethos* político do bolivarianismo e, sobretudo, com relação à vocação geográfica da Venezuela. A ALBA encontrou eco principalmente entre os países que se autoproclamam socialistas e assumiram uma postura de rivalidade aberta em relação a Washington<sup>11</sup>.

Em resposta, o Brasil esforçou-se por incorporar a Venezuela ao MERCOSUL, o que somente se completou durante o governo de Dilma Rousseff. Incluir o país vizinho significaria situá-lo na órbita de influência brasileira, muito embora fatores de ordem econômica e geopolítica tenham sido decisivos para este movimento de ampliação do bloco. Com a adesão posterior da Venezuela ao MERCOSUL, o bloco passou a corresponder a 72% do território sul-americano, além de possibilitar uma saída para o Caribe e abrir portas para a dinamização da região Norte do Brasil<sup>12</sup>.

Conquanto se furtasse da obrigação em assumir plenamente o papel de *paymaster*, o Brasil ensaiou alguns passos nesse sentido ao ceder às pressões dos membros menores pela criação do FOCEM, instrumento

<sup>11</sup> Os Estados-membros da ALBA atualmente são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas, Equador e Antígua e Barbuda.

<sup>12</sup> Em termos demográficos e econômicos, com a entrada da Venezuela o MERCOSUL passou a contar com 270 milhões de habitantes e um PIB da ordem de US\$3 trilhões, o que representa 70% da população e 85% do PIB da América do Sul (dados do Banco Mundial, 2012).

financeiro com vistas a atenuar as assimetrias estruturais entre os sócios do bloco (LIMA, 2006, p. 3). Podemos localizar, da mesma maneira, avanços institucionais pontuais, formalizados nas dimensões jurídica e societária, representados no Tribunal Permanente de Revisão (criado em 2002, entrou em vigor em 2004) e no Parlamento do MERCOSUL (2006), respectivamente.

#### 4.3 A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Lastreado na lógica de seu discurso de posse, e valendo-se do legado da IRPAS, o governo Lula empenhou-se em estruturar uma organização regional sul-americana. A Declaração de Cusco (2005), da qual são signatários os doze Estados da América do Sul, delineou as bases necessárias para a formalização de uma Comunidade Sul-Americana de Nações que contemplasse todos os países independentes daquela área. Os princípios dessa comunidade estruturar-se-iam tendo por base o entendimento político e a integração econômica e social de seus povos<sup>13</sup>. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, os chefes de Estado da região aprovaram a alteração do nome do bloco para União de Nações Sul-Americanas. Em seguida, criou-se uma Secretaria Permanente do órgão, sediada em Quito, e definiram-se as diretrizes do processo de integração, assim como sua natureza, alcance e estrutura institucional.

A UNASUL foi a principal realização da gestão de Lula para impulsionar o regionalismo na América do Sul. Dentre seus objetivos, predominam aqueles que tocam nas esferas societária, política e de infraestrutura, cujos propósitos primordiais direcionam-se para a catalisação da cooperação para além da esfera comercial, embora esta última não tenha sido negligenciada *in totum*. Na visão da esfera decisória de política externa do governo Lula, a integração econômica sul-americana sucederia mediante diálogos entre Estados e/ou organismos preexistentes – como no caso do acordo-marco entre países do MERCOSUL e da CAN – ou através de negociações visando a ampliação gradual do MERCOSUL, como afirmou

---

<sup>13</sup> Importante lembrarmos que tanto a Declaração de Cusco como a Declaração de Ayacucho, textos que originaram a CASA, foram aprovados na III Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida pouco mais de um mês após a IV Cúpula das Américas, que ficou marcada pelo sepultamento das negociações em torno da ALCA.

Samuel Pinheiro Guimarães<sup>14</sup>. No que diz respeito às respectivas estratégias de desenvolvimento, os Estados da região guardariam autonomia.

A UNASUL caracteriza-se por sua vocação multidimensional e pela preocupação em estabelecer instituições formais, embora preserve uma feição intergovernamental, de forma a assegurar os preceitos autonomistas da política externa brasileira, evitando a partilha de soberania com os demais Estados-membros. A conformação desse novo bloco sul-americano ocorreu em simultaneidade com o declínio relativo de poder dos Estados Unidos, fenômeno que Fareed Zakaria denomina “transbordamento da taça” (ZAKARIA, 2008, p. 16); o que repercutiu na redução progressiva da capacidade norte-americana de influir diretamente na agenda dos países da região, alargando as margens de atuação de Brasília, que se valeu da relativa vacância de Washington.

A participação conjunta dos representantes dos Estados sul-americanos, o diálogo político e a solução de controvérsias apresentaram-se como eficientes mecanismos para garantir a normalidade institucional e assegurar a paz regional, tornando desnecessária a ação de terceiros países ou organizações exógenas. A UNASUL tem se revelado particularmente útil nesse sentido, atestando a solidificação da coesão regional, especialmente em momentos de tensão. Mesmo antes de entrar em vigor, os primeiros movimentos da organização foram bastante positivos. Por meio de uma comissão *ad hoc*, colaborou para adensar os anseios separatistas dos departamentos de Pando e de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, em 2008. A UNASUL foi igualmente importante ao constranger as hostilidades recíprocas entre a Venezuela de Hugo Chávez e a Colômbia de Álvaro Uribe, em 2010. No mesmo ano, a ameaça de ruptura da ordem constitucional no Equador resultou na incorporação de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL, estabelecendo medidas concretas a serem adotadas em casos semelhantes. Em todas as ocasiões mencionadas, devemos destacar a convergência sul-americana em prol de uma posição conjunta capaz de manter a estabilidade regional sem abrir espaço para a interferência de agentes externos.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-nao-e-base-para-um-bloco-economico-da-america-do-sul-diz-samuel-pinheiro-guimaraes/>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

Para além de seu semblante político, a UNASUL registrou avanços relevantes no que concerne às áreas de energia e infraestrutura. No mesmo sentido, destaca-se o estabelecimento de canais de diálogo com terceiros países e blocos (que são vistos adiante).

Nos marcos da integração física, deu-se prosseguimento à IIRSA. Todavia, esta última foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN), em 2009, dando maior poder decisório aos Estados. Até então, estes se eximiam de intervir diretamente na elaboração e execução das obras de integração da infraestrutura, deixando o protagonismo nas mãos de bancos multilaterais. Entretanto, deve-se ressaltar que se reconhecia o significativo acúmulo de capital institucional da IIRSA, razão pela qual os governos buscaram operar de forma coordenada com a organização. Conjuntamente, a maior participação dos Tesouros Nacionais – responsáveis por mais de 60% dos recursos – em detrimento do setor privado, indica um alargamento da margem de possibilidades para impulsionar uma integração dentro de uma visão estratégica e autônoma, com planejamento consensuado dos governos sul-americanos (PADULA, 2011, p. 202-208).

O BNDES, a partir do governo de Lula, promoveu o financiamento de uma série de obras através de ações bilaterais, condicionadas à participação de empresas brasileiras, seguindo as restrições legais inerentes ao estatuto do banco. Se considerarmos que o BNDES possui patrimônio e orçamento superiores aos das demais instituições que atuam na IIRSA – excetuando o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, torna-se claro que a sua presença reforça a liderança brasileira na condução da agenda de projetos regionais. É relevante ressaltar que, após a administração de Cardoso, o papel do banco modificou-se sensivelmente, deixando de ser um instrumento direcionado para o processo de desestatização, passando a destinar parte majoritária de seus desembolsos para projetos de infraestrutura. Segundo Luciano Coutinho, presidente do BNDES, a instituição “[...] deverá ser o principal indutor da integração, financiando a: ampliação das relações comerciais do Brasil com a América Latina; internacionalização das empresas brasileiras; implantação de projetos de infraestrutura regional.” (COUTINHO, 2009, p. 25).

Além do COSIPLAN, a UNASUL possui mais onze conselhos setoriais, a saber: Conselho Energético; Conselho de Defesa; Conselho de Saúde; Conselho do Desenvolvimento Social; Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Economia e Finanças; Conselho Eleitoral da Unasul; Conselho de Educação; Conselho de Cultura; Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Internacional. Obviamente, alguns temas acabam por receber maior ênfase do que outros – como nos casos do planejamento e infraestrutura, da energia e da defesa. A despeito dessa variação de prioridades, cabe destacar o abrangente perfil da UNASUL e sua tentativa de englobar as mais variadas esferas de atuação por meio de políticas públicas.

A UNASUL insere-se no arco multifacetado da cooperação Sul-Sul e, por desdobramento, colabora para a consecução do intento brasileiro de atuar com vistas a influenciar nas definições de

#### 4.4 A COOPERAÇÃO BI-REGIONAL

Por iniciativa pessoal do presidente Lula, o Brasil protagonizou a articulação de dois novos mecanismos de cooperação bi-regional, tendo como objetivo fortalecer o multilateralismo e diversificar as parcerias comerciais. Surgem, então, a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA). Podemos defini-las como fóruns de coordenação política de funcionamento paralelo à integração sul-americana, uma vez que as cúpulas reúnem os membros da Liga Árabe e da UNASUL – no caso da ASPA – e do continente africano e da UNASUL – no caso da ASA.

Por intermédio da ASPA, o intercâmbio comercial entre nações sul-americanas e árabes aumentou na ordem de 101,7%, passando de US\$ 13,6 bilhões para US\$ 27,4 bilhões, entre 2005 e 2011. Nesse período, o crescimento do corrente comércio entre o Brasil e os Países Árabes foi de 138,9%, evoluindo de US\$ 10,5 bilhões para US\$ 25,1 bilhões; a participação nas exportações quase dobrou, saltando de 3,77% para 6,23%<sup>15</sup>. Embora a ASPA seja muitas vezes examinada por um viés interpretativo

<sup>15</sup> Dados da Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2013.



focado nos supracitados índices comerciais ascendentes, deve-se considerar a contribuição indireta da Cúpula para o processo de consolidação da cooperação no âmbito sul-americano. Além da questão comercial a ASPA abrange um amplo leque temático, incluindo um diálogo político, com ênfase na solução pacífica de controvérsias, tanto para os países árabes como para a América do Sul.

A ASA, inaugurada em 2006, refletiu o adensamento das relações entre o Brasil e o continente africano. A política externa de Lula para a África é um dos principais pontos de inflexão em relação ao seu antecessor. Em linhas gerais, a ASA possui canais de diálogo, agendas e objetivos semelhantes ao da ASPA.

Embora essa cúpulas normalmente sejam, com a devida razão, consideradas instrumentos para fortalecer o multilateralismo com base na cooperação Sul-Sul e para diversificar as parcerias comerciais de ambas as regiões<sup>16</sup>, deve-se ressaltar que suas concepções tiveram lugar em simultaneidade com as negociações da CASA. A ASPA e a ASA, portanto, reafirmam a construção de uma identidade sul-americana ao serem mecanismos de negociação centrado na reunião de mandatários sul-americanos com seus congêneres árabes ou africanos; reforçam a projeção e o prestígio de Brasília na região e contribuem para avigorar o “espírito de corpo” sul-americano.

#### 4.5 A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SUL-AMERICANA<sup>17</sup>

No que diz respeito às identidades regionais do Brasil, perceberemos que, diferentemente da identidade latino-americana – formulada por agentes externos e de aceitação tardia para nossas elites intelectuais e políticas –, a identidade sul-americana foi durante o período impulsionada pelo próprio governo brasileiro. O reconhecimento da América do Sul ou de países da região como parte da estratégia nacional é uma formulação intelectual cujas raízes remontam aos escritos políticos do Barão do Rio Branco, perpassa o interlúdio democrático dos anos 1946-1964 com os debates sobre integração regional nos marcos da CEPAL, alcança

<sup>16</sup> América do Sul e Países Árabes, por exemplo, apresentam PIB agregado de US\$ 5,4 trilhões e população total estimada em 750 milhões de habitantes (dados do Banco Mundial, 2012).

<sup>17</sup> Sobre a questão da identidade sul-americana durante o governo de Lula, ver Gavião (2013).

os geopolíticos do regime militar (COUTO E SILVA, 1955) e chega até os pensadores contemporâneos, despontando em propostas de integração e/ou de cooperação de abrangência geográfica mais limitada – como o MERCOSUL – ou em projetos que envolvam a totalidade do subcontinente – como no caso da ALCSA.

A despeito dos diferentes matizes analíticos presentes nas várias visões de América do Sul apresentadas, há um relativo consenso a respeito da relevância das relações com os Estados da região como meio indispensável para fomentar o desenvolvimento do país. No entanto, a preocupação em construir uma identidade comum, e não apenas projetos de cooperação ou de integração regional, é um elemento novo, cuja pedra fundamental pode ser considerada a IRPAS – o primeiro documento oficial a citar tal identidade. Todavia, é durante o governo de Lula que o discurso em torno de uma identidade sul-americana ganha fôlego, emergindo como instrumento estratégico para fortalecer os vínculos interestatais e legitimar o processo de integração em curso. Ademais, a identidade regional pode ser definida como uma vertente do *soft power*, pois influi nas agendas, nas instituições e nas preferências dos Estados.<sup>18</sup>

O tema da solidariedade para com a região, originária na história de interação do PT com forças de esquerda do subcontinente, tornou-se um dos alicerces de uma identidade sul-americana, assim como um dos principais pontos de divergência entre o governo e os setores de oposição. Segundo essa perspectiva, caberia ao governo brasileiro assumir parte da responsabilidade do desenvolvimento daqueles que compartilham fronteiras e projetos de integração regional conosco, tendo como objetivo amenizar as assimetrias. Nas palavras de Marco Aurélio Garcia “[...] existe uma solidariedade maior do Brasil com os vizinhos. Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a um mundo de miseráveis. Temos que ajudá-los sim. Essa é uma visão pragmática. Temos superávits comerciais com todos eles.”<sup>19</sup>

<sup>18</sup> No âmbito das relações interamericanas os Estados Unidos defendem o paradigma identitário pan-americano – através, sobretudo, da Organização dos Estados Americanos –; a Venezuela se orienta por uma perspectiva bolivariana de corte latino-americano – por meio da ALBA –; e o Brasil foca no sul-americano – através da UNASUL e das propostas de ampliação do MERCOSUL.

<sup>19</sup> Entrevista de Marco Aurélio Garcia feita e citada por Dieguez (2009).

Ou seja, a estabilidade e o desenvolvimento da vizinhança também fazem parte do repertório dos interesses nacionais brasileiros, especialmente se levarmos em consideração argumentos tangíveis, como a contribuição desses países para a internacionalização de empresas brasileiras e para obtenção de saldos positivos em nossa balança comercial. A solidariedade para com a região – um princípio programático do PT – aqui se articula com interesses e com um projeto de liderança brasileira no subcontinente.

Os episódios mais emblemáticos a respeito dessa articulação entre solidariedade, interesses e liderança envolveram temas estratégicos, a saber: a nacionalização dos hidrocarbonetos promovida por Evo Morales na Bolívia; a exigência do Paraguai de Fernando Lugo para que fosse colocada em prática uma revisão do Tratado de Itaipu; a falta de compromisso da estatal venezuelana PDVSA para a construção de uma refinaria binacional no estado de Pernambuco; e o uso ilegal do protecionismo argentino contra produtos brasileiros. Em todos os casos, a diplomacia de Lula optou por ceder ante a pressão dos vizinhos.

Na visão do governo, o artifício da solidariedade colaboraria para arrefecer visões pejorativas sobre o Brasil, evitando que a política externa para a região fosse considerada de teor imperialista. Sob outro prisma, os adversários da leniência do governo brasileiro, em face dos pedidos de concessão dos Estados supracitados, setores da oposição acusavam a adoção deste comportamento tolerante como um incentivo a que aparecessem novas reivindicações. A apatia brasileira diante dos mecanismos defensivos estabelecidos por Buenos Aires levou alguns especialistas a classificarem essa postura a partir do conceito de “paciência estratégica” (GONÇALVES; LYRIO, 2003). Ao contrário da solidariedade, as instituições não são criticadas, apresentando maior unanimidade mesmo entre líderes de agremiações políticas adversárias.

Embora esteja inscrita no artigo quarto, parágrafo único, da Constituição de 1988, a integração da América Latina inevitavelmente envolveria um maior número de Estados, o que complicaria desde a ratificação de acordos até a formação de consensos entre nações grosseiramente desiguais nos indicadores quantitativos de poder. No entanto, o México – sem perder a relevância como parceiro comercial – está estruturalmente vinculado aos Estados Unidos através do

NAFTA, enquanto a América Central e o Caribe ainda estão muito próximos da influência norte-americana. E os recursos do *soft power* brasileiro são limitados. Nesse quadro, nota-se que os projetos direcionados para a integração latino-americana vem perdendo impulso entre políticos e diplomatas brasileiros. Em contrapartida, a convergência sul-americana é cada vez mais celebrada como uma opção pragmática. É pelas entranhas deste processo que avança o regionalismo sul-americano, estimulando a percepção de uma nova identidade regional para o Brasil.

A abrangência geográfica das cúpulas ASPA e ASA centrada na América do Sul é outro sintoma da importância estratégica que a região adquiriu ao longo do governo de Lula, além de exprimir o desígnio de fortalecer a identidade regional por meio de encontros regulares de mandatários sul-americanos com seus homólogos de outras regiões.

A UNASUL, até o presente momento, tem protagonizado as diversas ações que garantem a normalidade institucional na região e arquitetura, progressivamente, o sentimento de um *destino comum* – para utilizarmos a contribuição de Benedict Anderson (2011) – entre seus membros. Ao longo do Tratado Constitutivo da UNASUL verificamos três referências à identidade sul-americana, enquanto existe apenas uma menção ao comércio. Além disso, quaisquer problemas no âmbito regional são rapidamente convertidos em pauta de discussão em reuniões ordinárias ou emergenciais, evitando-se a ingerência de atores exógenos.

Se, por um lado, a ascensão de governos alinhados às variações de esquerda dificultou o aprofundamento da integração econômica formal e cindiu o subcontinente em diferentes paradigmas político-ideológicos, por outro verificamos que não foi inviabilizada a construção de um sentimento identitário comum e autônomo, demonstrando que a região tem conseguido desenvolver um senso de pertencimento que Anderson (2011) denomina de *camaradagem horizontal*, ultrapassando os personalismos e as preferências de cunho partidário ou ideológico.

Neste contexto, o atributo cultural que outrora sustentava a identidade latino-americana – a matriz étnico-cultural latina – perde expressividade para uma nova combinação de elementos que define a identidade

sul-americana a partir de uma *percepção geográfica pragmática*. Embora se perpetue o sentimento de pertencimento à periferia do sistema internacional, a grande virada está na validação da oficialidade dos idiomas inglês e neerlandês por parte da UNASUL, medida necessária para abarcar em seu seio a Guiana e o Suriname<sup>20</sup>. Ou seja, ao invés de sustentar a identidade regional em preceitos quase que exclusivamente intangíveis, incorpora-se características mais decisivas para o desenvolvimento nacional e da região como um todo, tendo por base, fundamentalmente, aspectos materiais, tais como: o potencial energético, as reservas naturais estratégicas, a configuração territorial, a capacidade agrícola, a composição demográfica, a estrutura industrial dentre outros fatores (GAVIÃO, 2013). Em outras palavras, dá-se maior atenção aos indicadores reais de poder da área em questão, de modo que o estreitamento de laços entre os Estados sul-americanos represente ganhos para o Brasil. Tal perspectiva ancora-se, em grande medida, nos argumentos de autores nacionalistas, como Samuel Pinheiro Guimarães (1999), Moniz Bandeira (2009) e Darc Costa (2000), e converge com a visão de mundo do PT e, parcialmente, com a da corrente autonomista do Itamaraty. Marco Aurélio Garcia, em obra recente sobre os dez anos de governo do PT, descreve nos seguintes termos o sentido da integração sul-americana para o Brasil:

A despeito de muitas narrativas que buscavam filiar o projeto de uma integração sul-americana à gesta dos Libertadores, quase dois séculos antes, havia razões mais atuais para sustentar essa iniciativa. Independentemente dessa retórica de conotações histórico-ideológicas que esteve (e está) presente no discurso integracionista, predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação. (GARCIA, 2013, p. 57).

Assim sendo, a diplomacia de Lula priorizou a construção da identidade regional sul-americana. Esta opção apresentou-se, na visão de seus defensores, como a mais apropriada para uma potência média revisionista interessada em uma ordem internacional multilateral, para a qual a coesão sul-americana, sob a implícita liderança brasileira, era decisiva.

---

<sup>20</sup> Estados importantes para a cooperação na região amazônica.

O paradigma latino-americano, por sua vez, deslocou-se progressivamente para uma dimensão indelevelmente cultural, perdendo a condição de referencial analítico para apreciações mais abrangentes dos meandros das relações interamericanas a partir da perspectiva brasileira hodierna.

## **5 BREVE APRESENTAÇÃO DAS DIRETRIZES DO GOVERNO DILMA PARA A AMÉRICA DO SUL<sup>21</sup>**

Embora com menos proatividade, a presidente Dilma Rousseff buscou manter as linhas gerais da estratégia de política externa de seu antecessor, tendo por base o seguinte tripé: a trajetória revisionista frente às instituições internacionais; a atuação nos foros multilaterais com o perfil de representante dos países do Sul; e uma orientação regional para a dimensão sul-americana. A corrente autonomista continuou no centro do processo de formulação ocupando os principais postos do Itamaraty. No campo econômico, os traços do desenvolvimentismo foram reforçados. As inflexões mais sensíveis são percebidas na redução vertiginosa do uso da diplomacia presidencial e no declínio do papel da presidência como elemento equilibrador de diferentes visões de política externa que foi importante no período de Lula. No que concerne ao foco da política externa e à articulação entre projeção global e projeção regional, os pesos foram modificadas: a construção de uma posição de líder entre os países do sul – com destaque para os Estados africanos – ganhou peso em detrimento da América do Sul.

A ascensão de Dilma Rousseff contribuiu para o esvaziamento da dimensão política da política externa brasileira para a região e as ações brasileiras vem assumindo um perfil pragmático. Ademais, a combinação de expectativas brasileiras formulada desde os governos anteriores de receber por um lado apoio à projeção global do país enquanto, por outro, rejeitar qualquer institucionalização da UNASUL que limite a autonomia brasileira nos campos de política externa e de políticas macroeconômicas aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não mostra disposições em atender. O baixo desempenho da economia brasileira faz com que uma estratégia de arcar com custos da cooperação regional seja vista com reticências pelo novo governo.

<sup>21</sup> Esta parte tomou como base o paper de Saraiva (2013).

No caso do MERCOSUL, a continuidade é mais perceptível. O bloco não é a prioridade da política externa, mas sua defesa ainda se revela como instrumento indispensável para administrar as relações do Brasil com os vizinhos ao sul do Brasil, particularmente com a Argentina. No entanto, as dificuldades comerciais intrazona cresceram, trazendo um elemento complicador para a dimensão da integração econômica formal. Além da perpetuação dos obstáculos às exportações do Brasil, as medidas estatizantes do governo argentino têm afastado os investimentos brasileiros. O governo Dilma mostra-se menos disposto para fazer concessões ao parceiro, tornando os atritos no campo econômico indissolúveis no curto prazo. A incorporação da Venezuela, avessa aos parâmetros da TEC (Tarifa Externa Comum) vem agravando os limites da esfera comercial. A Bolívia também solicitou a adesão como membro pleno e o governo boliviano, comprometido com agendas de campanha, pode ver-se limitado a aderir à união aduaneira. Devido a essa conjuntura desfavorável para a área comercial, os avanços acabam por se concentrar em outras dimensões. Por outro lado, a entrada da Venezuela e, no futuro próximo, da Bolívia trazem maior equilíbrio político para o interior do bloco, tornando-o mais semelhante com a UNASUL e apontando para uma situação de superposição de organizações. No mesmo sentido, a Guiana e o Suriname assinaram acordos de associação, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com a totalidade do subcontinente.

No que tange à UNASUL, as iniciativas brasileiras nos marcos do Conselho de Defesa Sul-Americano, concebido por indicação do governo de Lula com vistas a articular as políticas de defesa dos países da região prioritariamente a partir de uma visão brasileira, assim como iniciativas de outros comitês da organização, estão em compasso de espera. Na prática, e em detrimento das ações nos marcos da UNASUL, as ações brasileiras tem priorizado os vínculos bilaterais com países sul-americanos vinculadas aos padrões do desenvolvimentismo, por meio do recurso à cooperação financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos tem perdido fôlego<sup>22</sup>. A estrutura de cooperação sul-sul forjada pelo governo de Lula, visando a articulação entre os Estados sul-americanos por meio da cooperação técni-

---

<sup>22</sup> Matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo* – “América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil”, 3 ago. 2013, Caderno Mercado 2, p. 5 – informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.

ca segue vigente e ramificados por diferentes esferas governamentais, embora com menos fôlego e delineando um caráter de longo prazo para as políticas brasileiras na América do Sul.

A despeito das diferenças em relação ao governo anterior, a administração de Dilma Rousseff mantém seu apoio à UNASUL como instância política máxima da região. A criação, em 2011, da Comissão de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) – mencionada anteriormente, durante o governo de Lula – não foi considerada de destaque pela diplomacia brasileira ou pela presidente Rousseff, evidenciando que, em assuntos regionais, a ênfase da política externa brasileira ainda recai sobre a América do Sul.

Por fim, a rede de instituições e de padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não vem sendo posta em xeque, sendo considerada um instrumento decisivo no que se refere à cooperação regional. Na prática, a estratégia sul-americana do governo de Lula de construção de uma *governance* regional não foi abandonada, mas sim relativizada a partir de táticas pontuais de expansão do desenvolvimentismo e contenção de riscos aos interesses brasileiros.

## CONCLUSÃO

Conforme argumenta Ingrid Sarti (2011), tem se tornado frequente nos círculos de debates contemporâneos a atribuição à América do Sul de um papel relevante no sistema internacional deste século. Sob este prisma, e partindo de uma concepção eminentemente geopolítica, o governo Lula consolidou a ideia de que a América do Sul é a área de maior importância para o desenvolvimento brasileiro. Os agentes formuladores da política externa – embora desde orientações diferentes – vislumbravam a possibilidade do Brasil lançar mão de sua capacidade de aglutinação e, dessa forma, instrumentalizar a região sul-americana para elevar o perfil do país em sua projeção internacional e obter uma maior margem de manobra em seus movimentos como *player* global. Ademais, a ação conjunta da América do Sul estimularia a conformação de uma ordem internacional multipolar e reforça a soberania dos Estados, pois os arranjos sul-ameri-



canos tornariam supérfluas as ações de instituições exógenas ou de caráter continental para a solução de problemas atinentes à região.

Na dimensão comercial, a América do Sul representou (e ainda representa) para o Brasil um grande mercado consumidor, marcado pela alta complementaridade econômica entre a economia brasileira e as da maioria dos Estados vizinhos. A integração física estimularia a ampliação do fluxo de comércio, ao mesmo tempo em que facilitaria a promoção a internacionalização das empresas brasileiras mediante a atuação na região; o que se reflete na capacidade de competir no âmbito internacional.

Nesse contexto, as organizações regionais e a identidade sul-americana, estruturada sobre o tripé entre solidariedade/interesses/perspectiva de liderança, buscava legitimar os projetos brasileiros para o subcontinente, assim como objetivava tornar difuso o argumento do sub-imperialismo – derivado da predominância gravitacional do Brasil<sup>23</sup>. Contribuía, ainda, para arrefecer as tensões interestatais e assegurar que a América do Sul se perpetuasse como uma zona de paz.

Durante a gestão Lula, não houve esforços para ocultar a postura de líder regional adotada por Brasília. Esta posição contrasta com os limites da gestão de Cardoso, assim como com a atual orientação diplomática adotada pela presidente Dilma Rousseff que, em palestra recente, refutou que o Brasil possua um papel de liderança no processo de integração da América do Sul: “No projeto de integração e desenvolvimento, não há espaço para relações hegemônicas. A verdadeira integração dispensa liderança, pois exige solidariedade”<sup>24</sup>. A mudança na tônica do discurso para a região é um dado que fortalece as singularidades do comportamento do governo de Lula e merece consideração; muito embora possamos situá-lo na esfera da retórica oficial, que busca, eloquentemente, arrefecer possíveis animosidades no que se refere às demandas oriundas dos Estados vizinhos.

---

<sup>23</sup> Aceitando que existam reações à liderança brasileira na região, o foco do capítulo é no comportamento brasileiro.

<sup>24</sup> Matéria publicada no jornal *O Globo* – “Líderes alertam para foco em infraestrutura”, 10 dez. 2013, Caderno Economia, p. 27.

## REFERÊNCIAS

- AMÉRICA do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2013. Caderno Mercado 2, p. 5.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BANCO MUNDIAL. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- BANDEIRA, Moniz. *Geopolítica e política exterior*: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília, DF: FUNAG, 2009.
- BECARD, Danielly Ramos. *Relações exteriores do Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. 2013. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COSTA, Darc. *Estratégia nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2000.
- COUTINHO, Luciano. *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- COUTO E SILVA, G. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Americana, 1955.
- DIEGUEZ, Consuelo. O formulador emotivo. *Piauí*, n. 30, p. 20-24, mar. 2009.
- FONSECA JR, Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega: FAPESP, 1999. p. 17-42.
- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, E. (Org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2013. p. 53-67.
- GAVIÃO, Leandro. *A identidade regional do Brasil: o sul-americanismo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva (1995-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ppgri.uerj.br/form/Leandro.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, M.C. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CEBRI*, Rio de Janeiro, ano 2, v. 2, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Ed. Universidade, UFRGS: Contraponto, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por ocasião da transmissão do cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: SILVA, L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. (Org.). *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: IPRI, FUNAG, 2003. p. 61-70.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: JAKOBSEN, K. (Org.). *2003-2010: o Brasil em transformação*. Volume 4: A nova política externa. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 13-24.

LÍDERES alertam para foco em infraestrutura. *O Globo*, 10 dez. 2013. Caderno Economia, p. 27.

LIMA, Maria Regina S. de. *Decisões e indecisões: um balanço da política externa do primeiro governo do presidente Lula*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Sul-Americana, IESP, UERJ, 2006.

PADULA, Raphael. As visões dominantes sobre a integração regional: o regionalismo aberto e a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, D. (Org.). *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?. In: FROTA, M. S. P. B. (Org.). *Prêmio América do Sul - 2005*. Tema: o Brasil e a América do Sul: desafios no Século XXI. Brasília, DF: FUNAG, 2005. p.13-66.

SARAIVA, Miriam G. Brasil, entre la Unasur y el Mercosur. *Umbrales de América del Sur*, Buenos Aires, n. 9, p. 75-84, ago./nov. 2009.

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SARAIVA, Miriam G. Novas abordagens para os processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, v. 8, p. 3- 21, jan./jun. 2013.

SARTI, Ingrid. A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: CERQUEIRA FILHO, G. (Org.). *Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração*. Niterói: Ed. da UFF, 2011. p. 177-192.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: SILVA, L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: IPRI, FUNAG, 2003. p. 25-46.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82). Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI\\_L2776e\\_P\\_Oregionalismo\\_pos\\_liberal\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, ano 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VILLA, Rafael D. Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 4., 21-24 jul. 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: [s.n.], 2004. p. 1-31.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2008.

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.



## CAPÍTULO 4

# SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: POSIÇÕES DE BRASIL E VENEZUELA NO ÂMBITO DA UNASUL

*Carolina Silva Pedroso*

### 1 INTRODUÇÃO

A ascensão de líderes classificados como progressistas na América do Sul reforçou a necessidade de construir instituições regionais que gozassem de autonomia decisória em relação aos Estados Unidos. Estava latente a ideia de que o sistema interamericano, em especial a Organização dos Estados Americanos (OEA), servia para legitimar os interesses da potência hemisférica, desconsiderando ou dando pouca importância para as necessidades dos demais integrantes.

Foi neste contexto que a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi criada, como resultado da articulação política entre os doze países da região. Apesar de considerada uma proposta eminentemente brasileira – tanto pelo pontapé inicial com a convocação da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, quanto pela forma como foi de-

senhada institucionalmente – a organização requer o consenso entre seus membros. Este é um fator importante porque não só estimula o debate entre eles, como também evidencia seus diferentes propósitos, sobremaneira daqueles atores com maior peso político e econômico.

O processo de constituição desta nova organização revelou a existência de diferentes anseios sobre seu caráter. Neste sentido, destacamos o posicionamento de dois países-chave para a integração regional: Brasil e Venezuela. É possível afirmar que naquele contexto histórico em que se deu a consolidação da UNASUL estavam em jogo dois projetos regionais distintos e, em alguma medida, concorrentes. O brasileiro, liderado pelo presidente Lula da Silva e sua diplomacia, visava construir na região um espaço de desenvolvimento sócio-econômico, prosperidade e estabilidade. Por isso, sua prioridade era possibilitar avanços do ponto de vista energético, logístico e em matéria de defesa, valorizando o viés político da integração. Já o projeto bolivariano, encampado por Hugo Chávez, era fortemente carregado de um conteúdo geopolítico, antiimperialista e antiamericano, cujo propósito era transformar a América Latina em mais um polo de poder na nova ordem mundial, em contraposição à hegemonia norte-americana, contando no futuro com Forças Armadas unificadas.

Vale lembrar que historicamente a América do Sul foi espaço de disputa entre duas potências regionais: Brasil e Argentina. Contudo, o processo de redemocratização ao final dos anos 1980 aproximou os antigos rivais, que acabaram se tornando importantes parceiros na construção de uma nova institucionalidade regional: o MERCOSUL. O redirecionamento da política exterior argentina para desenvolver “relações carnavais” com os Estados Unidos na década de 1990 também foi um fator importante para diminuir o clima de rivalidade entre os países (SARAIVA; TEDESCO, 2001). Adicionalmente, o contexto peculiar do início do novo milênio – Estados Unidos voltados para o Oriente Médio e bonança econômica – alterou a configuração de poder na América do Sul. Lastreado pelo aumento do preço do petróleo, que permitiu o incremento das reservas internacionais da Venezuela, Hugo Chávez pôde financiar iniciativas e projetos regionais. Desta forma, o Brasil encontrou pela frente um projeto regional alternativo ao seu, porém nem sempre antagonico aos seus propósitos de união e integração.

Tendo em vista este cenário de embate de ideias, procuraremos investigar a influência das posições brasileira e venezuelana na consolidação do pensamento regional frente às questões de segurança, em especial no que se refere à constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Nosso ponto de partida, portanto, são as diferentes visões em termos de segurança regional de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUL, considerando que ambos almejavam a construção conjunta de uma institucionalidade autônoma em relação ao sistema interamericano, porém cada qual motivado por interesses e ideologias distintos.

## 2 SEGURANÇA REGIONAL: BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL

Tendo como arcabouço teórico a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) desenvolvida por Buzan e Waever (2003), optamos por uma análise da questão da segurança a partir do ponto de vista regional. Segundo tais autores, existe uma interligação entre os problemas de segurança de cada unidade regional (país), de tal modo que as soluções para eles exigem uma articulação conjunta. No entanto, é preciso levar em conta que as regiões não são atores políticos *per se* e, portanto, dependem dos Estados para agir, os quais possuem níveis de poder e políticas diferentes entre si, dificultando esse processo.

Marco Cepik (2005) enfatiza a necessidade de os estudos em segurança possuírem dois enfoques: a distribuição de poder global e a dinâmica regional de segurança. Seguindo também a explicação de Buzan e Waever sobre os Complexos Regionais de Segurança, ele indica que a América do Sul corresponderia a um padrão multipolar, ou seja, com mais de uma potência regional. De maneira complementar a estes postulados, consideramos a seguinte configuração:



Tabela 1 - Estrutura do Complexo Sul-Americano de Segurança

<b>Núcleo duro</b>	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
<b>Círculos concêntricos próximos</b>	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro.
<b>Círculos concêntricos distantes</b>	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como Estado-tampões.
	Guiana e Suriname são Estados-marginais que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

Fonte: SENHORAS, 2011, p. 99.

Em adição aos diferentes níveis de poder de suas unidades, como exposto na Tabela 1, Elói Senhoras (2011) propõe que o complexo regional de segurança da América do Sul não é homogêneo e pode ser dividido em duas áreas. A primeira é a da Comunidade Andina de Nações (CAN), considerada instável em decorrência da alta potencialidade de conflito armado, sobretudo pela existência de guerrilhas ligadas ao narcotráfico, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). A segunda área é a do Cone Sul, correspondendo à formação original do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que goza de relativa estabilidade por conta do esforço integrativo em segurança e defesa entre os seus sócios.

Embora o Brasil esteja inserido na zona mais estável, sua grandeza territorial também lhe torna suscetível à instabilidade fronteiriça na região Norte, o que reforça a essencialidade de seu papel de liderança para a consolidação de uma agenda comum de segurança em âmbito sul-americano. A confluência cada vez maior entre essas duas organizações – MERCOSUL e CAN – resultou na formação da UNASUL. Por sua vez, a Venezuela representa uma potência emergente não só capaz de desafiar os propósitos regionais brasileiros, como também de apresentar sua própria iniciativa de coordenação entre os países na área de segurança e defesa, por meio da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).

A partir deste breve preâmbulo, apresentaremos um panorama geral das relações hemisféricas em termos de segurança, a fim de entender

as motivações de Brasil e Venezuela na construção de um arcabouço institucional alternativo, para posteriormente discutir os projetos regionais de cada um destes países no âmbito da Unasul.

### **3 A SEGURANÇA REGIONAL NAS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS**

A abordagem da segurança regional na América do Sul pode ser melhor compreendida se dividida em dois momentos relevantes. O primeiro teria sido marcado pela desconfiança mútua entre os países sul-americanos no contexto de Guerra Fria, em que houve a consolidação do sistema interamericano e a ascensão de regimes militares. O segundo coincide com o fim da bipolaridade, período em que teria havido maior estímulo à cooperação regional em questões de segurança, decorrente tanto da nova orientação da política exterior norte-americana – foco para o Oriente Médio e uma agenda securitizadora – quanto do avanço de processos de integração e do surgimento de novas ameaças (SENHORAS, 2011).

No primeiro período, o protagonismo norte-americano no que concerne ao pensamento sobre a segurança regional e suas principais ameaças foi consolidado com a criação do sistema interamericano, cujo objetivo era conformar a região como área de influência estadunidense em meio à Guerra Fria. Neste sistema destacam-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), que serviram ao propósito de afastar o comunismo da América Latina. Assim, desde sua criação nos anos 1940 até o fim da ordem bipolar, a agenda de segurança hemisférica das Américas esteve fortemente vinculada aos interesses dos Estados Unidos, por meio da institucionalização do sistema interamericano (AYERBE, 2002; CEPIK, 2005; SENHORAS, 2011).

No pós-Guerra Fria, por sua vez, as preocupações norte-americanas sob o governo do democrata Bill Clinton em termos de segurança hemisférica estavam voltadas para o tráfico de drogas, terrorismo, crimes financeiros, imigração, entre outros problemas que causavam incômodos diretos à potência hemisférica. É importante lembrar que as questões de segurança ultrapassam as fronteiras nacionais e, neste caso, os temas listados

geravam inquietação na sociedade estadunidense (BUZAN; WAEVER, 2003; MATHIAS; PÁDUA, 2010).

A percepção dos Estados Unidos naquele momento era de que a origem destes problemas estava no baixo grau de desenvolvimento econômico da América Latina e, por isso, as ações para a região se concentraram em políticas de fomento ao desenvolvimento e ao livre-comércio e, não por acaso, a proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) ganhava muita força. Além desta iniciativa, houve o fortalecimento do diálogo multilateral no âmbito da OEA com a criação de um comitê de segurança e de uma comissão interamericana voltada para o problema das drogas em 1995 (HERZ, 2002; SHIMABUKURO, 2009).

No governo de George W. Bush, por sua vez, foi iniciado um período de “guerra ao terror” com o redirecionamento da política externa norte-americana para o Oriente Médio. Muitos analistas falam em “Doutrina Bush”, em que os Estados Unidos buscaram consolidar um papel de forte engajamento militar e em questões de segurança como o terrorismo. Tais diretrizes já tinham sido delimitadas entre os republicanos, como reação à postura de Clinton, porém só foram reforçadas após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e a conseqüente comoção popular que eles geraram. É importante salientar que Bush era tido, até então, como um republicano moderado que não pretendia engajar o país em grandes empreitadas pela segurança internacional. Por isso, os atentados de 2001 representam um ponto de inflexão, pois aguçaram no presidente norte-americano a necessidade de empreender “[...] uma política externa mais audaciosa, proativa e disposta a assumir riscos.” (FINGUERUT, 2009, p. 15).

Os problemas de segurança na América Latina continuaram os mesmos, segundo os relatórios oficiais norte-americanos, contudo a mudança na orientação da política exterior, que estava voltada para a “guerra ao terror”, tirou o foco na região. Mesmo deixando de priorizar a América do Sul, muitos são os exemplos da ingerência da potência hemisférica: o Plano Colômbia e a militarização do combate ao tráfico de drogas; monitoramento da Tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (Grupo 3+1); a Iniciativa Regional Andina (IRA) e a reativação da 4ª frota (CONTRERA; LIMA, 2009). Vale ressaltar que a intervenção direta da potência hemisfé-

rica ocorre justamente nas áreas consideradas mais instáveis do complexo regional de segurança sul-americano, indicadas anteriormente.

O sistema interamericano também passou por mudanças neste novo contexto internacional e, em 2003, a OEA passou a admitir a noção de segurança multidimensional defendida por Brasil e Argentina, que abarcava no conceito de segurança questões como a pobreza e a desigualdade social. Mesmo com essa maior abertura, a ascensão de líderes considerados progressistas na América do Sul reforçou a desconfiança em relação ao sistema interamericano, bem como a necessidade de construir um esquema regional que contemplasse os interesses sul-americanos de maneira autônoma.

Assim, diante desta nova conjuntura, os países sul-americanos buscaram maior autonomia e distanciamento estratégico dos Estados Unidos – com exceção da Colômbia – e do sistema interamericano, que ainda era visto por boa parte deles como fortemente impregnado pelos interesses da potência hemisférica (CEPIK, 2005; MATHIAS; PÁDUA, 2010). Dado o contexto descrito nesta seção, apresentaremos brevemente o processo que culminou com a criação da União de Nações Sul-Americanas, destacando o papel protagônico do Brasil e as reações venezuelanas às propostas de seu vizinho, a fim de compreender a importância destes atores e seus respectivos interesses com a integração regional.

#### **4 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA UNASUL: EMBATE ENTRE BRASIL E VENEZUELA**

Além das questões hemisféricas mencionadas anteriormente, o ativismo do Brasil em torno da unificação da América do Sul foi uma das principais forças motrizes para o processo que culminou na criação da Unasul. No ano 2000, Fernando Henrique Cardoso convocou a I Cúpula de Presidentes da América do Sul em Brasília, cuja declaração reforçava a necessidade de construir uma agenda comum que impulsionasse a integração física da região, lançando as bases para a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em 2002, no segundo encontro dos mandatários em Guayaquil (Equador), mais uma vez a tônica

da reunião girou em torno da ideia de constituir um espaço sul-americano de cooperação e integração.

Essas reuniões resultaram na formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) no ano de 2004, avançando mais um passo rumo à integração regional e estabelecendo um acordo entre os países-membros do MERCOSUL e da CAN. Desta forma, as porções setentrional e meridional do subcontinente estavam aderindo a um projeto político único.

Com este acordo, os países que faziam parte da CAN e do MERCOSUL concordaram em estabelecer um marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, a fim de facilitar a livre circulação de bens e serviços, conformando uma área de livre comércio e promovendo o desenvolvimento infraestrutural e a complementação nas áreas econômica, energética, científica e tecnológica. (STELLA, 2012, p. 74-75, tradução nossa).

Embora retoricamente o discurso dos países aparentasse convergência entre eles, o processo de construção de consensos na UNASUL não foi uma tarefa fácil. Dentre alguns obstáculos, a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter do novo organismo exigiu uma atuação diplomática enfática para dissolver o clima de tensão que se instaurara, conforme descrito a seguir:

A reunião de 2005, que teve início em 30 de setembro foi bastante tensa [...] A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul [...] (NAFALSKI, 2011, p. 104).

A falta de consenso em relação à configuração institucional que deveria ser criada demandou, pois, um esforço conjunto para compatibilizar as diferentes visões e interesses. Naquela reunião, apesar das dificuldades, os líderes conseguiram definir uma agenda prioritária e um plano de ação para a CASA, elaborados a partir dos seguintes eixos temáticos: a) diá-

logo político; b) integração física; c) meio ambiente; d) integração energética; e) mecanismos financeiros; f) promoção da coesão, justiça e inclusão sociais e g) telecomunicações. Ainda em 2005, em Montevideo (Uruguai), foi estabelecida uma Comissão Estratégica de Reflexão, envolvendo a alta cúpula dos governos sul-americanos com o propósito de analisar o futuro da região (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013).

Após a superação desta discordância entre Brasil e Venezuela, foi realizada em 2006 uma reunião em Cochabamba (Bolívia) em que ficou explícito o modelo de integração pensado pelos membros da CASA. Dentre os princípios acordados entre os países, os mais importantes foram: soberania territorial e autodeterminação dos povos; paz e resolução pacífica de controvérsias; democracia e pluralismo que impeçam ditaduras e o desrespeito aos Direitos Humanos; universalidade, interdependência e indivisibilidade dos Direitos Humanos (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013).

Marco Dalla Stella (2012) lembra que a proposta de mudar o nome de “comunidade” para “união” veio de Hugo Chávez, acreditando que esta última denominação conferiria maior valor político ao processo. Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações mudou para União de Nações Sul-Americanas, dotando o organismo de personalidade jurídica e estabelecendo “[...] um ‘novo tempo histórico’ dedicado a trazer mudanças profundas cuja amplitude abarca toda a estrutura tradicional do Continente.” (ZURITA, 2009, p. 273-274, tradução nossa).

Este período que antecede a mudança de nome de CASA para UNASUL, conferindo-lhe o *status* de organismo internacional, é crucial para identificar a diferença entre os projetos para a segurança regional postulados por Brasil e Venezuela. Ambos defendiam a criação de um conselho de defesa, entretanto cada qual em base em seus interesses. A seguir serão apresentados cada um deles: o brasileiro e o venezuelano, respectivamente.

#### **4.1 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO PROPOSTA BRASILEIRA**

A reunião de fundação da Unasul, em 2007, transformou a CASA em organismo internacional. A agenda política deste novo arranjo como

um todo continha elementos de grande valia para a diplomacia brasileira, como a questão da cooperação regional para a defesa. Não se pode descartar a ideia de que a América do Sul seria a base de onde o Brasil poderia projetar-se globalmente para atingir seus objetivos globais, ressaltando seu papel de *peacemaker*, negociador, mediador e “construtor de pontes”. O fato de a região não ter grandes disputas auxilia na consolidação desta imagem, necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, historicamente uma das grandes ambições da política externa brasileira (HERZ, 2011).

Desde 2006 a necessidade de criação de um conselho de defesa já era um desejo manifestado pelo Brasil, entretanto ainda não estava claro para os demais membros quais seriam seus objetivos e interesses, despertando o receio de que tivesse um caráter dominador ou subimperialista. Álvaro Uribe, então presidente da Colômbia, demonstrou publicamente seu desacordo e sem o aval de todos os membros, o projeto não seria aprovado. Assim, o Brasil preferiu postergar a votação da criação do conselho, porque antevia que não lograria o consenso necessário para sua aprovação (SAINT-PIERRE, 2009).

Desta forma, foi somente na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado de 23 de maio de 2008, ocorrida em Brasília por ocasião da crise colombo-equatoriana, que a proposta do CDS foi revisada oficialmente pelo organismo. Naquele momento, todavia, o Brasil não conseguiu suplantar o veto colombiano, embora o presidente Uribe tenha deixado claro que não descartaria a possibilidade de rever seu posicionamento. Ele ressaltou ainda a capacidade de convencimento e o apreço ao diálogo do presidente brasileiro nesta questão, como confirma trecho extraído do jornal *Folha de São Paulo* (24/05/2008):

Depois de conversar com Lula e avisar que não está disposto, por enquanto, a participar do Conselho de Defesa da América do Sul, o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, era só elogios: ‘Lula é um homem reflexivo, que argumenta, dialético e muito inteligente’. [...] ‘O problema é que, quanto sento com ele e quando acho que o estou convencendo, ele é que me convenceu’.

Portanto, a capacidade de negociação de Lula foi tão essencial neste processo que, ao final daquele mesmo ano na cidade de Salvador (Bahia), houve a aprovação do Conselho de Defesa Sul-Americano por unanimidade. Ali também ocorreu a primeira reunião do conselho e a definição dos seus princípios-norteadores: não intervenção, soberania e territorialidade.

[...] uma de suas atribuições [do CDS] é a de promover a ‘análise conjunta dos aspectos das situações nacional, regional e sub-regional nas áreas de segurança e defesa, bem como a possibilidade de ações coordenadas quando houver riscos e ameaças à segurança dos estados’ conforme afirmou o então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em 2008. O recado é dado claramente aos Estados Unidos: a América do Sul para os sul-americanos. (SILVA, 2012, p. 3-4).

Como exposto acima, tanto o Brasil quanto a Venezuela refutavam o posicionamento norte-americano no que se refere à segurança regional, porém os dois também possuem divergências entre si, que podem ser expressas pelo pensamento de suas lideranças. Chávez foi influenciado por sua formação militar, cuja visão geopolítica e antiamericana é predominante. Já o Brasil, além da postura negociadora de Lula, possui um corpo diplomático altamente profissionalizado, tornando suas posições mais pragmáticas e, portanto, menos confrontativas em relação à potência hemisférica (SERBIN, 2011).

É importante notar que o consenso construído no CDS enfrentou dificuldades, uma vez que o entendimento do que é segurança para os países sul-americanos tampouco é homogêneo. Outro desafio neste sentido foi a polaridade de posições entre os grupos representados por Venezuela e Colômbia, cujas estratégias em relação aos Estados Unidos são opostas.

Do ponto de vista do Brasil e da segurança regional, a diáde Colômbia-Venezuela constitui o maior problema para a consecução da integração política e econômica da região, pois são os dois países com maior capacidade de interação na fronteira Norte da América do Sul, cujos governos atuais [Uribe e Chávez] representam as alternativas polares – pró e anti-Estados Unidos – que estão colocadas concretamente caso fracasse a tentativa mais recente de integração. (CEPIK, 2005, p. 7).



Mesmo assim, o formato em que foi pensado o Conselho de Defesa Sul-Americano acabou por satisfazer não só as demandas brasileiras, mas eventualmente sanar necessidades venezuelanas. “Desde seu início estava claro que o CDS não constitui um sistema de defesa coletiva, nem uma aliança militar, embora isso possa estar nos planos imediatos de Venezuela e nos objetivos de longo prazo do Brasil.” (LLENDERROZAS, 2012, p. 159, tradução nossa).

O caráter do CDS é de um órgão consultivo, com pouco poder de proposição sobre os países. Em outras palavras, apesar de ser uma iniciativa inovadora e que só pela sua criação já representou avanços importantes na cooperação na área de defesa, ela não possui capacidade normativa porque as soberanias decisórias de cada membro da Unasul foram preservadas como a instância máxima. Incluído sob esta lógica de decisões centralizadas, o conselho acaba desempenhando uma função meramente consultiva e com baixa normatividade, ou seja:

A pretensão desta iniciativa é reunir as estruturas existentes na América do Sul em um Conselho integral de defesa, sob decisões não vinculantes. Parece que pretenderá conseguir uma maior transparência, confiança e previsão entre os países, interpretando as percepções subregionais das ameaças e os desafios para articular as políticas de defesa buscando uma sintonia que permita projeções compartilhadas sobre a segurança subregional. (SAINT-PIERRE, 2009, p. 16).

A concentração das decisões nas mãos dos mandatários e a baixa autonomia institucional, por outro lado, faz com que a organização ganhe mais agilidade e força em situações que exigem uma resposta rápida e em conjunto. Todavia, a baixa institucionalização e a necessidade de conseguir consensos para tomar decisões são apontadas por muitos analistas como fatores de debilidade da organização frente a outros mecanismos de integração, conforme aponta José Sanahuja (2012):

A preferência por processos de tomada de decisões sob a regra da unanimidade significa níveis muito baixos de efetividade, falta de credibilidade e incerteza legal. Os esquemas de integração também foram afetados pelo rechaço em estabelecer instituições fortes. Um *slogan* comum em alguns governos latino-americanos é ‘nós não queremos burocracias como as de Bruxelas’; mas a realidade das instituições regionais existentes sugere

que é pior não tê-las a criar instituições sem o poder ou os recursos para trabalhar satisfatoriamente. (SANAHUJA, 2012, p. 28, tradução nossa).

No entanto, é preciso considerar o aspecto estratégico do Conselho de Defesa Sul-Americano para o Brasil e sua busca por autonomia no plano internacional, de forma com que os compromissos firmados regionalmente não sirvam de empecilho para sua inserção global. Logo, a baixa institucionalidade do organismo e uma agenda minimalista estariam de acordo com os interesses brasileiros. Ao Brasil teria sido possível determinar este caráter menos normativo por representar um “ponto médio” entre duas posições opostas, representadas cada qual por Venezuela e os posicionamentos antiamericanos de seu governo e por Colômbia, com quem os Estados Unidos têm uma estreita relação militar.

Malgrado os poucos avanços institucionais, a construção de confiança entre os países tem sido um avanço notável do CDS, sobretudo entre as burocracias e os militares, em especial pela existência de posições divergentes dentro do bloco sul-americano. Mais uma vez, o objetivo tradicional da diplomacia brasileira em fomentar a estabilidade e a união na região fica mais próximo de sua realização por meio de um instrumento de cooperação em defesa, mesmo com muitas limitações (LLENDERROZAS, 2012; SAINT-PIERRE, 2009).

#### **4.2 PROJETO VENEZUELANO: INTEGRAÇÃO MILITAR E FORMAÇÃO DE UM BLOCO DE PODER**

Durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, Hugo Chávez apresentou seu projeto de defesa comum para a região, que girava em torno da ideia de unificar as Forças Armadas. No entanto, esta ideia não ganhou a adesão dos países e a declaração final do encontro demonstrou estar em sintonia com os interesses brasileiros em desenvolver a integração energética e física, posição representada pela IIRSA.

Em 2001, no encontro de ministros de Defesa do Hemisfério, a Venezuela reiterou seus anseios por unificar as Forças Armadas dos países sul-americanos, desta vez agregando elementos oriundos do pensamento

bolivariano<sup>1</sup>, como a noção de soberania e “Pátria Grande”<sup>2</sup>. Mais uma vez a proposta teve pouca repercussão entre os vizinhos, que não demonstraram interesse em levá-la adiante (MATHIAS; PÁDUA, 2010).

Desde o início de seu governo, as aspirações chavistas no plano internacional eram claras e se resumiam a dois objetivos primordiais: “[...] a consolidação de um mundo multipolar que contrapese à unipolaridade estadunidense e a integração plena das nações da América Latina e o Caribe para configurar um dos polos deste esquema mundial.” (SERBIN, 2011, p. 48, tradução nossa). Em outras palavras, ele vislumbrava na América Latina a possibilidade de constituir um polo de poder independente aos Estados Unidos, aproveitando-se do contexto multipolar do pós Guerra Fria.

É neste marco que a proposta de unificação das Forças Armadas deve ser compreendida, pois para Chávez a verdadeira ameaça à segurança mundial eram os Estados Unidos, especialmente após as invasões do Afeganistão e Iraque. Mesmo deixando de priorizar a América do Sul em sua ação externa, havia razões para que o líder bolivariano temesse a ingerência norte-americana na região.

Após a ação enfática na Cúpula de Mar del Plata (Argentina) pelo rechaço conjunto à ALCA em 2005, a Venezuela ganhou um papel de destaque entre os países da região e no ano seguinte foi protocolada a sua entrada no MERSOSUL, o que significou a aproximação do Cone Sul com o Norte da América do Sul. Hugo Chávez aproveitou para tornar público seu interesse na criação de um conselho de defesa sul-americano como forma de efetivar a integração que almejava entre as Forças Armadas. A ambição venezuelana era de que esse conselho lançasse as bases para o surgimento da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), cujo caráter seria eminentemente militar, assim como seu correspondente do Norte, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

<sup>1</sup> Em referência a Simón Bolívar (1783-1830), presidente venezuelano de 1813 a 1814 e um dos responsáveis por liderar as guerras de independência da América Espanhola, motivo pelo qual recebeu a alcunha de “Libertador”. Ele almejava unificar as ex-colônias do Império Espanhol, a fim de fortalecer sua independência e evitar a interferência das potências europeias. Com este propósito, fundou em 1819 uma união de nações chamada Grã-Colômbia, cujo território corresponde ao que hoje é a Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Panamá e uma pequena porção da Costa Rica e da Amazônia brasileira. No entanto, por conta de fricções internas, este território foi desintegrado e dividido, pondo fim ao sonho de seu fundador.

<sup>2</sup> Termo que se relaciona com o pensamento de Simón Bolívar e José de San Martín por referir-se à união das nações latino-americanas, mas que só foi oficialmente usado no livro “Pátria Grande” do argentino Manuel Ugarte, em 1922.

Chávez declarou publicamente a necessidade de formar uma estratégia de defesa conjunta, com a articulação entre as Forças Armadas terrestres, aéreas, marítimas, Guarda Nacional, forças de cooperação e corpos de inteligência porque o inimigo seria o mesmo, o ‘Império’, referência clara aos Estados Unidos. Acrescentou ainda que, se alguém atacasse a qualquer integrante do bloco estaria atacando a todos, porque o bloco responderia como um só [...]

É interessante notar que Chávez evoca um princípio presente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), elaborado no âmbito da OEA depois da II Guerra Mundial, atendendo aos preceitos norte-americanos para regulamentar a defesa e segurança da região latino-americana contra inimigos estrangeiros e comunistas. (MATHIAS; PÁDUA, 2010, p. 60, tradução nossa).

Em diversas oportunidades, Chávez declarou que todas as iniciativas de integração regional surgidas a partir dos anos 2000 sem a presença de Estados Unidos e Canadá eram a resposta da região à necessidade de suplantarmos a OEA. Tal organização, criada no bojo da Guerra Fria, estaria contaminada pelos interesses norte-americanos, motivo pelo qual se fazia premente a criação de arranjos “blindados” à possível ingerência norte-americana. A contradição da proposta está justamente no fato de que, apesar das muitas críticas que faz à visão norte-americana sobre a segurança hemisférica, Chávez repete em sua proposta um modelo militarista comparável ao TIAR, inserido no conjunto do sistema interamericano, e à OTAN, criada no clima de Guerra Fria (JONES, 2008; MATHIAS; PÁDUA, 2010; SERBIN, 2011).

Vale destacar que a trajetória militar do presidente também contribuiu para o caráter geopolítico e estratégico de sua política externa e, por conseguinte, também estava refletida em suas propostas para a segurança regional. Como foi revelado em entrevista concedida em 2004, Chávez acreditava que integração militar seria uma etapa necessária para a efetivação da integração física e política defendida pelo Brasil. No entanto, ponderava que o histórico de ditaduras militares a partir da década de 1960 na região fazia com que houvesse forte resistência à essa união cívico-militar<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> É importante lembrar que a Venezuela esteve imune à ditaduras militares por conta do *Punto Fijo* (1958-1998), um acordo entre os principais partidos políticos venezuelanos e que resultou em um sistema de revezamento de dois deles no poder. Ele coincide com o período em que o restante da América Latina assistia à ascensão de governos autoritários e, além de ter mantido o regime democrático, permitiu ao país não ter receios da associação entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

Reconhecia, pois, que seria preciso vencer a desconfiança dos governos progressistas em relação às Forças Armadas como pré-condição para viabilizar este projeto, que deveria ser pensado a longo-prazo. Mesmo diante das enormes dificuldades para efetivá-lo, ele enfatizava que a integração militar iria transformar a América do Sul em um polo de poder, além de propiciar desenvolvimento industrial, científico e produtivo por meio da ação conjunta das Marinhas nos principais rios da região (DIETERICH, 2004; MATHIAS; PÁDUA, 2010).

Ao colocar o seu conselho de defesa como um pré-requisito para os propósitos brasileiros, o líder bolivariano tentava convencer a região de que sua proposta não era oposta ao que estava sendo negociado no âmbito da então Comunidade Sul-Americana de Nações. No entanto, malgrado os esforços retóricos para demonstrar a convergência de interesses, Guilherme Nafalski (2011) revela que a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter da CASA refletia posicionamentos distintos, que ficavam ainda mais evidentes nas diferenças entre as propostas de ambos os países para a cooperação regional em defesa.

O bolivarianismo de Chávez, com sua retórica antiamericana e os financiamentos feitos com petrodólares, conseguiu consolidar uma área de convergência ideológica com Bolívia, Equador e, em certa medida, Argentina. Este seria um sinal claro de resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. Todavia, tal respaldo político não foi o bastante para efetivar sua ousada proposta para a defesa regional.

Assim, após recorrentes tentativas de empreender sua proposta militarista para os países do MERCOSUL sem despertar o interesse deles e, consciente de que no âmbito da UNASUL enfrentaria certamente os vetos brasileiro e colombiano, Chávez sugeriu então para a ALBA um sistema de defesa comum, lastreado pela ideologia socialista-bolivariana e antiamericana. Mesmo liderando o bloco e logrando o apoio de alguns de seus membros, é questionável o alcance desta proposta, que inclusive gerou polêmicas com a oposição ao governo de Daniel Ortega, presidente da Nicarágua, pelo seu apoio à unificação das Forças Armadas da ALBA. Então, “[...] resta perguntar, neste contexto, se os próprios sócios da ALBA, começando por Cuba, estão dispostos a assumir o jogo das polarizações e antagonismos de Chávez à eventual eclosão de um conflito regional.”

(SERBIN, 2011, p. 86-87, tradução nossa). Embora retoricamente a proposta tenha contado com o apoio de alguns sócios da aliança bolivariana, na prática muito pouco foi implantado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da repercussão que a agenda de securitização fomentada pelos Estados Unidos teve na política internacional, a América do Sul – com a exceção clara da Colômbia – demonstrou sua vontade de buscar alternativas ao sistema interamericano para lidar com as questões de segurança. O Brasil procurou empenhar-se na criação de um Conselho de Defesa dentro da UNASUL, regido pelos princípios de não intervenção, soberania e territorialidade.

A proposta e posterior criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi um esforço do governo brasileiro, com forte ênfase do presidente Lula. O governo, por meio de sua diplomacia e do Ministério da Defesa, buscou projetar o país no âmbito da defesa subregionalmente, porém teve dificuldades em institucionalizar as decisões para que pudessem, de fato, serem efetivadas. Desta forma, houve um aprofundamento somente do viés econômico, como o processo de integração das indústrias de armamentos, pois para o Brasil seria precoce estabelecer vínculos institucionais em termos de cooperação para defesa. Fica evidente, por conseguinte, que o governo brasileiro, embora desempenhando um papel protagonista na região, não estaria disposto a assumir riscos e responsabilidades, provavelmente receoso de perder sua “autonomia” e por isso estimulou a criação de um órgão de tão baixa institucionalidade.

Para Marco Cepik (2005), a segurança regional é muito mais dependente dos acontecimentos políticos no Brasil do que em outro país da América do Sul. Seu artigo, por exemplo, foi escrito no auge da crise política do chamado “mensalão”, que abalou a cúpula do governo petista e levantou, inclusive, a possibilidade de se iniciar um processo de *impeachment* do então presidente Lula. Sua preocupação, embora pontual, refletia a importância do protagonismo brasileiro para a consolidação de uma agenda de segurança regional. Seguindo este raciocínio, a superação da crise política de 2005 e a reeleição de Lula no ano seguinte teriam contri-

buíram para o fortalecimento de iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A nossa perspectiva, porém, sugere que a agenda venezuelana também é relevante para a compreensão das questões de segurança na região, uma vez que refletiria os anseios oriundos da zona considerada mais instável do subcontinente, bem como do país com não só capacidade de desafiar o “núcleo duro” da liderança regional, como também com uma proposta alternativa para a América do Sul.

Com propósitos muito mais ambiciosos e complexos que o projeto brasileiro, o líder bolivariano pretendia criar um conselho de defesa que impulsionasse a unificação das Forças Armadas, demandando uma estrutura institucional muito mais densa daquela existente na UNASUL. Afora o conteúdo controverso do projeto venezuelano, só o fato de requerer maior comprometimento dos países e de suas forças militares já representaria um motivo de veto brasileiro e de países mais próximos aos Estados Unidos, como a Colômbia, o Chile e o Peru. No âmbito da União de Nações Sul-Americanas tal proposta estaria, portanto, fadada ao fracasso, uma vez que as decisões devem ser tomadas unanimemente.

Falhando em seu propósito inicial de alavancar seu projeto regional de segurança entre os países da UNASUL, Hugo Chávez insistiu em levar a cabo tal proposta, tentando emplacá-la no âmbito da ALBA, organização que claramente liderava e contava com membros ideologicamente alinhados. Novamente o plano chavista não obteve sucesso, demonstrando que as afinidades ideológicas não foram suficientes para superar as barreiras práticas, de modo que seu projeto para a segurança regional não saiu do papel.

Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano nos moldes propostos pelo Brasil, tem sido possível avançar na construção de laços cooperativos entre os países, mesmo com todos os desafios e dificuldades. Este é um dado importante na comparação com o projeto venezuelano, porque o próprio presidente Hugo Chávez reconhecia que para levar adiante a pretensão de gerar maior integração e articulação entre as Forças Armadas regionais seria preciso superar a desconfiança mútua entre os países e da sociedade civil sul-americana com os militares, após os traumas deixados pelas ditaduras.

É curioso notar, porém, que embora não propositalmente, a necessidade de construção de confiança mútua como um processo de longo prazo, apontada por Chávez como pré-condição para a efetivação de uma política de defesa comum no subcontinente, é o cerne do Conselho de Defesa Sul-Americano. A proposta brasileira foi pensada para servir aos seus interesses econômicos, já que inclui a integração das indústrias bélicas, e políticos, por conta da baixa institucionalidade. Contudo, ela tem avançado na construção das condições necessárias para que o projeto bolivariano possa ser concretizado no futuro. Se isso vai de fato ocorrer cabe ao tempo e às constantes mudanças na configuração sócio-política da América do Sul responderem.

## REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura OPSA*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-11, 2005.

CONTRERA, Flávio; LIMA, Lilian Ribeiro de. Os interesses nacionais dos Estados Unidos na América Latina. Os planos estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 51-68.

DIETERICH, Heinz (Coord.). La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano. In: CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE AMÉRICA, 4., 2004, Quito. *Anais...* Quito: [s.n.], 2004.

FINGUERUT, Ariel. Correntes de pensamento na formulação da política externa estadunidense após o fim da Guerra Fria. A equipe de governo de Barack H. Obama em perspectiva comparada. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 13-34.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104,



2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0130-40142002000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0130-40142002000300007)>. Acesso em: 2 fev. 2013.

HERZ, Monica. Brazil: major power in the making?. In: VOLGY, T. et al. (Org.). *Major powers and the quest for status in international politics*. New York: Palgrave, 2011. p. 159-180.

JONES, Bart. *Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente*. Tradução Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.

LLENDEROZAS, Elsa. Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales. In: SERBIN, Andrés et al. (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012. v. 9, p. 153-173.

MATHIAS, Suzeley K.; PÁDUA, Adriana S. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. *Íconos*, Quito, v. 38, p. 55-65, 2010.

NAFALSKI, Guilherme. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor L. *La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009. (Documento de Trabajo).

SANAHUJA, José A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés et al. (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012. v. 9, p. 19-72.

SARAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 44, n. 2, p. 126-150, jul./dez. 2001.

SENHORAS, Elói M. O completo regional de segurança da América do Sul entre o conflito e a cooperação. In: JESUS JÚNIOR, Helvécio (Org.). *Segurança internacional: temas regionais contemporâneos*. Curitiba: Ed. CRV, 2011. p. 95-110.

SERBIN, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SHIMABUKURO, Alessandro. Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre a segurança internacional dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 35-50.

SILVA, Saint-Clair L. *Conselho de Defesa Sul-Americano: possibilidade de integração militar efetiva na América do Sul?* 2012. 28 f. Monografia (Especialização em

Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SÓ elogios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2405200803.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

STELLA, Marco Dalla. *L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud*. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia, Veneza, 2012.

UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. *UNASUR: paso-a-paso*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ZURITA, Alejandro M. El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. *História & Perspectivas*, Uberlândia, n. 40, p. 269-291, jan./jul. 2009.



CAPÍTULO 5  
**ARGENTINA: ENTRE A DECEPÇÃO E  
A ESPERANÇA: BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA  
EXTERIOR 2003-2012<sup>1</sup>**

*María del Pilar Bueno*

Este artigo está vinculado ao trabalho realizado pelo Observatório de Política Exterior Argentina (OPEA). O OPEA realiza um monitoramento semanal da Política Exterior Argentina (PEA), por meio de uma série de meios gráficos de comunicação, tais como: *Clarín*, *La Nación* e *Página 12*; bem como os informes de imprensa do Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional e Culto.

O Observatório é um projeto de monitoramento de notícias semanais veiculadas em jornais nacionais de alto impacto, ou seja, não implica posturas ou análises por parte do grupo redator. Por esta razão, este trabalho busca traçar algumas linhas de análise da PEA a partir das informações coletadas nos informes realizados pelo Observatório, assim como através de outras fontes primárias e secundárias. O período que se anali-

---

<sup>1</sup> Tradução do original espanhol por Kimberly Alves Digolin, graduanda em Relações Internacionais na FCHS-UNESP, redatora do Observatório de Política Exterior (Informe Brasil) e membro do GEDES

sa, neste caso, abarca os mandatos da “Aliança Frente para a Vitória”, ou seja, os governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e de Cristina Fernández (2007-2011 e 2011-2012).

Néstor Kirchner assumiu a presidência em um momento de convulsão social, econômica e política, como resultado da renegociação de *default* iniciada na gestão interina de Eduardo Duhalde. Até as eleições legislativas de 2005, a agenda política doméstica e externa estiveram restritas ao mencionado processo e, com isso, a PEA foi prejudicada. Contudo, mesmo após esta data, a política externa continuou a seguir uma lógica de sujeição às emergências da política interna. Esperava-se que este fato apresentasse mudanças na primeira gestão de Cristina Fernández, tanto como produto da recuperação dos indicadores econômicos e sociais “*pós-default*”, como também produto do estilo político da mandatária. Tal fato não ocorreu e, até os dias atuais, tanto a agenda da PEA como a sua orientação continuam submetidos a grandes turbulências. Isso não afeta a existência de certos fatores ou variáveis persistentes da PEA, os quais analisamos e vinculamos sua existência ao caráter inconstante da política exterior.

O trabalho se organiza estruturalmente de forma similar à que os informes do Observatório utilizam, ou seja, tomando como ponto de partida as relações bilaterais e os temas prioritários de agenda. A partir de algumas referências teóricas que consideramos essenciais ao se estudar a PE, realizamos uma apresentação dos períodos em foco, destacando alguns pontos de discussão transversais à PEA. Em um segundo momento, abordamos as relações bilaterais que nos parecem mais interessantes por distintos motivos, que se justificam ao se examinar a relação, para posteriormente avaliar temas da agenda política.

#### **QUADRO TEÓRICO E HISTÓRICO DE ANÁLISES DA POLÍTICA EXTERIOR DO KIRCHNERISMO**

Compreendemos a PE no mesmo sentido que aponta Christopher Hill ao dizer que “[...] é a forma na qual a sociedade se define a si mesma frente ao mundo exterior.” Por conseguinte, a política exterior projeta os valores que a sociedade em questão considera universais, reforçando a cultura nacional (HILL, 2003, p. 5-9). Assim, trata-se de um processo de base

social e, portanto, para compreendê-lo é preciso levar em consideração os seus protagonistas, compreendendo seus interesses e crenças, os quais moldam a política externa (BUENO, 2010).

Esta maneira de olhar para a PE em termos de externalização de uma sociedade e seus valores, requer assumir a relevância do chamado fator interméstico (MANNING, 1977), tendo em vista que defender uma nítida divisão entre o plano interno e externo de tal política não é apenas improdutivo, mas irreal. Assim como estabelece James Rosenau, as mudanças no sistema devem ser analisadas a partir da compreensão de que a fronteira que separa o interno do externo é cada vez mais porosa e flexível (ROSENAU, 1997).

A distinção entre políticas, conseqüentemente, torna-se uma ferramenta de análise, no qual seus conteúdos são cada vez mais intercambiáveis. No entanto, a afirmação de que a PEA esteve sujeita às prioridades domésticas durante o período aqui estudado se vincula ao reconhecimento da existência de assuntos que pertencem a uma agenda nacional e outros que resultam das prioridades advindas de um Sistema Internacional cada vez mais globalizado. Identificar até que ponto os assuntos políticos são puramente domésticos ou externos mostra-se impossível e é a isso que nos referimos com a presunção do fator interméstico.

A *Frente para a Vitória* chegou à cadeira de Rivadavia de uma maneira inesperada e consolidou seu poder com velocidade e eficácia incomuns. A partir da escassa legitimidade que havia obtido nas urnas, Néstor Kirchner baseou parte de seu governo em uma cuidadosa observação da opinião pública, em que as pesquisas tiveram papel fundamental. Como consequência, as variáveis domésticas desempenharam um papel preponderante durante o processo de ressurgimento de indicadores econômicos positivos, acompanhados do processo de negociação da dívida e da recomposição social.

Kirchner havia sido um homem de Duhalde, e em parte foi por isso que alcançou a Presidência, ainda que as rivalidades entre ambos tenham se manifestado logo, gerando importantes mudanças no Gabinete de Ministros. Quando Kirchner assumiu a Presidência, o país não era mais aquele que Duhalde conhecera, em janeiro de 2002. Algumas negocia-

ções estavam avançadas e as bases do modelo econômico foram continuadas, com a permanência do ministro da Economia, Roberto Lavagna, que abandonou a Casa Rosada quando a saída do *default* já estava finalizada.

Desde o discurso inaugural, o presidente marcou as bases do que seria a política exterior de seu governo, caracterizada por buscar o lugar que correspondia à Argentina no mundo e “pensar o mundo em argentino”. Ainda assim, estabeleceu uma espécie de agenda de prioridades na qual o aprofundamento da integração latino-americana, especialmente mercossulina, era um aspecto central. Neste contexto, a segurança do ponto de vista humano, referindo-se à pobreza, ao meio ambiente, ao desemprego e outras áreas em um sentido mais amplo, foram alguns dos elementos apontados em seus primeiros discursos e em documentos de seus ministros de confiança (BIELSA; LAVAGNA; ROSATTI, 2005). A leitura realizada por Kirchner e a frase anunciada a respeito de se pensar o mundo em argentino, mostraram a grande necessidade de olhar para dentro e resolver as prioridades da própria agenda antes de fornecer solução aos assuntos que eram prioritários no cenário internacional. Isto ocorreu por conta da planificação governamental e porque o mundo o permitiu, contanto que Kirchner corrigisse as contas deixadas pelo *default*.

Quando tornou-se o candidato apoiado por Duhalde para sua sucessão, Kirchner era governador de uma província no sul da Argentina, figura política pouco conhecida nas províncias centrais, especialmente em Buenos Aires. Já Cristina Fernández, sua esposa, era uma interlocutora com maior repercussão nos meios de massa, uma vez que como legisladora nacional (deputada e senadora) havia desempenhado um importante papel em muitas das sessões mais críticas do Congresso desde os anos noventa. No entanto, até 2007, os seus estilos políticos pareciam muito distintos, e a campanha eleitoral do mesmo ano pretendeu mostrar que havia chegado o momento de diversificar a agenda externa e aprofundar a trajetória cada vez mais economicista da PEA.

“A mudança está apenas começando”, foi o slogan de uma campanha marcada por mudanças discursivas sob a mesma lógica do governo antecessor. No entanto, após assumir o poder, as continuidades foram o fator dominante sobre as mudanças que nunca vieram. Mais do que o aprofundamento de um modelo que gradualmente assumiu o seu papel,

ele apresentou oposição com a Resolução de 125/2008, que tratava da política agropecuária, e uma luta interna com o setor agropecuário. Por esse motivo, passada a primeira gestão da mandatária e durante o curso da segunda, é possível notar continuidades principalmente no período 2003-2012, bem como um estilo político que, além de não se afastar de seu antecessor, o aprofunda e aperfeiçoa. O estilo que Cristina não inaugurou, mas sim aperfeiçoou, é marcado por uma constante retórica confrontacionista, que talvez seja o lado mais peronista de sua gestão. Trata-se de um modelo marcado por dicotomias e pelos jogos políticos de soma zero.

Assim, após trinta anos de democracia, a PEA continua a ser uma prisioneira de seus velhos dilemas, principalmente o debate sobre a inserção internacional. Diversos analistas argentinos (ESCUDE, 1984; RUSSELL, 1994, 2010a, 2010b; BOLOGNA, 1991, 2001; PARADISO, 1993; PUIG, 1975; SIMONOFF, 1999; MIRANDA, 2007, 2010) têm abordado este aspecto da PEA, mas como afirma Zubelzú (2011, p. 20):

A inserção é utilizada por um mesmo acadêmico com um sentido estático (uma posição/um lugar adquirido em uma estrutura internacional hierárquica e determinada – seja privilegiando a dimensão político-estratégica, político-ideológica ou econômico-social) e em um sentido dinâmico (como processo de vaivéns, submetido a variações de condicionalidades externas, resultado de negociações, alianças e adesões a marcos integracionistas regionais ou internacionais).

Com isso, concordamos com a autora que, reconhecendo a constante preocupação de um grupo de analistas argentinos com a questão da inserção, é necessário afirmar em primeiro lugar que nem todos eles se referem à mesma coisa e, em segundo lugar, que muitos deles relacionam este conceito com o de isolamento internacional.

De acordo com um destes autores, Roberto Russell (2010a) escrevendo antes da realização do *default*, afirmava que

Tampouco esses anos contornam uma curiosa constante da política exterior argentina: a busca permanente por ‘reinserção’ no mundo, que expressa a crise de identidade internacional que vivemos há várias décadas e as dificuldades das classes dirigentes argentinas em entender como o mundo funciona e o papel correspondente ao país na ordem internacional.



Este diagnóstico não é tão diferente nos tempos recentes, tendo em vista que em 2010 levantou-se que a Argentina sofria um ensimesmamento de sua elite e que, portanto, a política exterior se encontrava sufocada pelos condicionantes da política interna.

Longe do que se poderia pensar, este debate não se encontra unicamente radicado na mente dos analistas, visto que o próprio Kirchner afirmou em discurso na Assembleia Legislativa de 2005:

Nossa inserção no mundo não deve estar restringida apenas ao aspecto financeiro e, portanto, especulativo, que termina a favor da renda financeira e afeta a competitividade externa. Para nós, a inserção mundial deve ser baseada no comércio exterior e no investimento estrangeiro direto produtivo.

Portanto, se Néstor Kirchner interpretou a política exterior como uma política governada por assuntos econômico-comerciais, pode-se afirmar que ele obteve um profundo êxito, ou ao menos houve concordância entre o discurso e o plano de ação, visto que, assim como afirmamos, a PEA aprofundou seu caráter economicista como variável persistente (BUENO, 2010), em continuação à tradição na qual se inserem Puig (1975) e Ferrari (1981).

Gustavo Ferrari postula a existência de constantes na PEA, entre elas o pacifismo; o isolamento; a evasão através do direito; o moralismo; o enfrentamento com os Estados Unidos a favor do europeísmo; e o desmembramento territorial (FERRARI, 1981). Com relação a estas constantes, existem extensos debates sobre sua permanência ao longo do tempo e suas possíveis modificações em virtude de condicionantes tanto domésticas como externas. Juan Carlos Puig analisa este fenômeno em função do conceito de tendências profundas e significativas na PEA.

O autor identificou uma série de elementos que em sua opinião se desenvolveram até o primeiro governo de Perón, tais como a relação com a Grã Bretanha; a oposição aos Estados Unidos; o isolamento da região da América Latina; e a política territorial recessiva (PUIG, 1975). Isso significa que dos quatro aspectos abordados por Puig, Ferrari aceita todos e ainda propõe dois adicionais. Ainda assim, é importante abordar a vin-

culação existente entre estes elementos ao invés do isolamento de cada um. Diante disso, e reeditando estas categorias as quais denominamos variáveis persistentes da PEA, mencionamos: o juridicismo; a tensão na relação com os Estados Unidos; o europeísmo; o alto perfil nas relações sub-regionais, no economiscismo e na busca de reinserção no Sistema Internacional (BUENO, 2010).

Em primeiro lugar, importa avaliar o *juridicismo* na PEA. Esta é talvez uma das impressões mais marcantes de tal política desde a formação do Estado argentino, que se manteve mesmo após o desmantelamento do denominado modelo *fundacional* (se percebe fortemente desde a incorporação e defesa da fórmula de arbitragem e da Doutrina Drago) e durante todo o período até a atualidade. Alguns exemplos são: a recorrência dos argumentos baseados no Direito Internacional em distintos foros; a ênfase na busca de soluções aos conflitos territoriais tais como o Canal de Beagle e *Hielos Continentais*; a posição argentina frente ao caso cubano e a OEA durante o *frondicismo*; e as disputas pelo aproveitamento hidrelétrico dos cursos de água da região, principalmente com o Brasil, entre muitos outros. Inclusive a política das Malvinas, com exceção do período marcado pela guerra em 1982, esteve fortemente estigmatizada por esta variável persistente.

Quanto à *tensão com os Estados Unidos*, assim como Ferrari, consideramos acertado associá-la ao europeísmo. A Argentina do modelo *fundacional* era a representante da Europa, e particularmente da Grã Bretanha, na região. Essa impressão não era unilateral, visto que tal como assume o autor mencionado, houve um estímulo por parte da Europa à rivalidade com os Estados Unidos que se tornou evidente a partir da Primeira Conferência de Washington de 1890 (FERRARI, 1981). Com isso, o panamericanismo esteve fortemente ligado à disputa entre a Argentina e os Estados Unidos, com certas possibilidades de êxito da primeira após a concretização do segundo conflito bélico mundial.

Desde meados do século XX, e como resultado do papel que os Estados Unidos desempenharam na guerra, as possibilidades que a Argentina teve para sair vencedora em qualquer debate foram cada vez mais limitadas. A sustentação da postura neutra por parte da Argentina e o conseqüente boicote gerado assim que a guerra acabou exemplificam tais

afirmações.<sup>2</sup> Desse modo, a autonomia se manifestou em ações concretas, como assumir uma terceira posição, assim como em votações na ONU e na OEA em que alguns casos contrastaram com os interesses norte-americanos. Inclusive, muitas vezes se considera que, durante os governos de fato da segunda metade do século XX, o distanciamento do país ao mundo ocidental e capitalista foi irrestrito, rompendo com tal variável. A rejeição por parte da Argentina ao embargo cerealista empreendido contra a União Soviética no começo da década de 1980, representa outro exemplo dessa tendência.

Ainda que reconheçamos casos nos quais certas variáveis foram modificadas circunstancialmente, não consideramos que isso contradiga sua classificação como persistente. Um exemplo nesse sentido são as chamadas “relações carnis” levadas adiante durante a administração de Carlos Menem com os Estados Unidos, e a busca das gestões seguintes em manter uma posição cautelosa com relação a esse país, equidistante entre uma inimizade demasiadamente custosa e um alinhamento automático.

Quanto ao *alto perfil nas relações com os países da sub-região*, podemos afirmar primeiramente a relevância de considerar que a América Latina, especialmente a América do Sul, não é a mesma de meados do século XX, assim como a Argentina também não o é. Referimo-nos em particular à perda do protagonismo que o país apresentou na região e na sub-região nas mãos do Brasil. Isso resultou na perseverança em buscar manter um papel de protagonismo que em muitos casos não foi mais do que discursivo, com o contraste de uma realidade em mudança que a Argentina às vezes pareceu não perceber.

O ensaio de Russell (2010a) focando o bicentenário, se dedica, entre outras afirmações, a apontar como a maioria dos governos, desde os pais fundadores até a atualidade, têm desqualificado a ligação com a América Latina, afirmando que a Argentina é um “acidente geográfico” na região. Reconhece-se, portanto, que alguns governos peronistas e radicais têm assumido outra postura. A partir da posse de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil aprofundou sua liderança regional, deixando a Argentina em uma situação de precariedade como ator no cenário latino-americano.

---

<sup>2</sup> Em relação ao boicote à Argentina promovido pelos Estados Unidos, ver Lanús (2000).

Enquanto isso, a resposta da Argentina tem se alinhado à sua política exterior, buscando protagonismo sub-regional através de ações específicas sem a construção de uma política latino-americanista.

Ao referir-se ao *isolacionismo* como constante, Ferrari fazia referência ao princípio de não intervenção como uma forma de corroborar a oposição à solidariedade hemisférica por parte da Argentina. A este respeito, contrariamos a postura do autor, visto que não compreendemos a não intervenção como desinteresse por parte da Argentina em se envolver em assuntos latino-americanos, nem reticência ao panamericanismo, mas sim como princípios autônomos frente aos Estados Unidos em consonância com a variável de tensão explicitada. Consequentemente, sustentamos ainda a busca por construir um espaço latino-americano onde o ator hegemônico se visse excluído e a Argentina tivesse primazia. Assim, alguns exemplos, como a Doutrina Drago, de 1902, vinculam-se com todas as variáveis mencionadas até aqui.

Outra variável persistente da PEA que se deve fazer referência e o *economicismo*. Quanto a isso, assumimos que, ainda que nem Ferrari nem Puig tenham feito alusão a tal tendência, ela tem sido parte da política exterior desde o modelo fundacional egroexportador que caracterizou a relação especial com a Grã Bretanha. Inclusive, tal variável foi fortemente aprofundada na década menemista, como fica expresso com a mudança de denominação do Ministério de Relações Exteriores, o qual englobou o comércio internacional como uma das áreas mais relevantes. Na prática, isso aponta para o condicionamento da política econômica sobre a política exterior em suas distintas dimensões. Assevera-se que tem sido uma variável persistente, visto que ao se desarticular do modelo agroexportador, houve diversas tentativas de gerar novos modelos de política, que também se encontraram profundamente arraigados a uma visão economicista, como foi o modelo de iniciativa por substituição de importações cepalino e o desenvolvimentismo.

Ao nos referirmos ao aprofundamento de tal aspecto no período aqui abordado, afirmamos que a política exterior subordinou-se à política econômica. Isto fez da inserção mundial argentina uma prioridade baseada nos assuntos econômico-comerciais. Esse alinhamento da política externa ao economicismo esteve inclusive em sintonia com a orientação que o go-

verno Menem imprimiu à PEA, o realismo periférico. Esta – denominada por Carlos Escudé – sustentava que as questões de cunho econômico-comerciais eram as únicas matérias nas quais era possível divergir da potência hegemônica (ESCUDE, 1992).

Finalmente, nos referimos novamente à *busca pela reinserção*. Nesse aspecto, sustentamos que desde o desmoronamento do modelo fundacional, as distintas gestões, tanto democraticamente eleitas como provenientes de governos de fato, têm feito alusão discursiva e protagonizado ações consistentes com o objetivo de reinserir o país no Sistema Internacional. O modelo fundacional baseou tal inserção no laço especial ou preferencial com a Grã Bretanha no século XIX e durante o primeiro quarto do século XX. A partir disso, é possível rastrear nos discursos presidenciais a recorrência da busca pela reinserção. Como exemplo, podemos mencionar que a política exterior durante a gestão de Menem teve como eixo central a reinserção da Argentina no mundo desenvolvido, tal como estabeleceu, não apenas o presidente, mas também os seus ministros nos foros internacionais e no cenário doméstico (CAVALLO, 1996).

Ricardo Alfonsín, em discurso na Abertura da Assembleia Legislativa no ano de 1983, referiu-se à relevância do voto:

Em um contexto internacional cada vez mais interdependente, o sufrágio garante a inserção mundial da Argentina como nação independente, visto que a violência de um ou outro sinal impede a inserção de um país no mundo ou o converte em um teatro de operações onde os atores perdem sua própria iniciativa, e o Estado, conseqüentemente, perde sua independência, arriscando que o governo emergente dessa luta não seja aquele decidido pela população, mas sim por um acordo na mesa de negociações das superpotências.

A percepção de Alfonsín da inserção baseada em uma lógica de práticas democráticas denota que não apenas os analistas, mas também as gestões do século XX, compreenderam a inserção argentina no mundo de maneira distinta.

Na segunda parte deste trabalho, propomo-nos a aplicar as variáveis persistentes aos governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández, buscando analisar até que ponto as variáveis continuam em vigência e

como isso se vincula com a constante referência à *pendência, imprevisibilidade e mudança* da PEA.

### RELAÇÕES BILATERAIS, TEMAS DE AGENDA E A TENSÃO CONTINUIDADE/INCERTEZA NO CARÁTER DA PEA

Necessário se faz reconhecer que há grandes diferenças entre a situação da Argentina em 2002 e dez anos depois, em 2012. As variáveis macroeconômicas e os índices sociais apontam para um grande avanço pós-*default*, ao longo do qual os governos do *kirchnerismo* desempenharam papel protagônico. A tabela a seguir, ainda que composta de dados oficiais do INDEC – o que gera questionamentos acerca de sua veracidade – não deixa margem para dúvidas sobre esses avanços.

Tabela 1: Alguns dados da Argentina pós-crise

	2002 - 2003	2010-2011
Taxa de desemprego	24.8%	7.4%
Taxa de subemprego	18.9%	8.6%
Taxa de pobreza e indigência	45.4%	9.9% oficial 25-30% outras fontes (consultores privados e Igreja)
Postos de trabalho	13.3 milhões	17.6 milhões
Emprego público X emprego privado	15% Público 85% Privado	31.6% Público 68.4% Privado
Inflação anual	3.6%	9.5% oficial 25.7% outras fontes *
Relação dívida/PIB	50%	30%
PIB	US\$ 200 bilhões	US\$ 500 bilhões

\*Os principais aumentos foram registrados nos setores de saúde, alimentação e educação  
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INDEC.

Atentando para a segunda coluna da Tabela 1, centrada na situação econômica e social da Argentina de 2002-2003, é possível perceber

o motivo pelo qual o kirchnerismo se refugiou na política interna como base essencial de sua política exterior. Tal fato poderia ter mudado após a vitória nas eleições legislativas de 2005, e ainda mais depois das eleições presidenciais de 2007, porém isso não ocorreu.

Propomos uma reflexão a partir das denominadas variáveis persistentes a luz da divisão que o OPEA faz, dada por relações bilaterais e temas de agenda. O presidente Kirchner e sua sucessora designaram à relação com a América Latina um papel essencial, especialmente com os atores da América do Sul. Enquanto a América tem sido o espaço de influência natural da Argentina, a análise da PE aponta que grande parte dos governos desde a democratização de 1983, mostraram-se relutantes a reconhecer isso, possivelmente pelas rivalidades predominantes com o Brasil e o Chile. Nas mãos de Alfonsín e Menem, esta lógica perdeu peso e oscilou lentamente para uma relação baseada na cooperação e na integração. Inclusive, a sub-região foi estratégica no período de saída da crise, especialmente o papel do Brasil, que mediou, ainda que apenas no âmbito do discurso, nossas negociações com o Fundo Monetário Internacional. No entanto, existem alguns pontos que marcaram o debate sub-regional nesse período: a crescente liderança do Brasil, uma relação baseada às vezes no estritamente comercial e em outras áreas buscando aprofundamentos que não chegam; a tensão entre o Mercosul e a Unasul como espaços de influência; os receios de Uruguai e Paraguai como “sócios menores”; e a ambiguidade com relação à Venezuela.

Enquanto o Mercosul começou sendo um bloco comercial, no final da década de noventa ele passou a incentivar outros níveis de relação entre os sócios. Isto coincidiu com um período de paralisia que chegou com a constituição da Unasul como principal espaço de concertação política da sub-região. No entanto, este novo espaço gerou receios por parte da Argentina que o interpretou como uma nova tentativa do Brasil para mostrar-se como interlocutor válido da América do Sul diante do mundo e continuar seu caminho de ascensão como líder. Por outro lado, o mesmo Mercosul segue sendo um espaço de discussão de assuntos antigos, como as tensões entre os sócios maiores e menores do bloco,<sup>3</sup> os debates comer-

---

<sup>3</sup> Ao longo do conflito sobre as produtoras de celulose (pasteras), o Uruguai solicitou intervenção dos demais sócios do bloco, e fundamentalmente, do Brasil, no que jamais foi atendido. Isso fortaleceu a postura de que os mecanismos de solução de controvérsias eram apenas formais.

ciais não resolvidos e, como se isso não bastasse, a recente incorporação da Venezuela com a simultânea suspensão do Paraguai que tende a reavivar os velhos fantasmas. Quanto ao plano comercial, que tem sido sempre o principal espaço de integração entre os sócios, a política de substituição de importações argentinas, encabeçada pelo secretário Guilherme Moreno, revigorou a disputa pela balança comercial entre a Argentina e o Brasil e os setores que têm atraído históricas controvérsias: automotivo, linha branca, alguns alimentos, entre outros.

Apesar da Argentina ter sido refratária à ascensão do Brasil como um global player e observar com desânimo o seu crescimento, é impossível, entretanto, negar que ambos são parceiros inevitáveis e necessários, o que Néstor Kirchner e Cristina Fernández, assim como Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, souberam compreender. Nesse sentido, Alejandro Simonoff (2008) afirma que a PEA do período 2003-2007, moveu-se em um triângulo no qual o Brasil e os Estados Unidos foram as arestas restantes. Assim consideramos a visita oficial à Venezuela como um termómetro dos altos e baixos na relação com o Brasil. Por outro lado, e nesse mesmo triângulo, os laços com os Estados Unidos foram definidos pela gestão como “maduros, estáveis e razoáveis” e, como registrado em outras administrações, centraram-se nos fatores políticos e econômicos. Quanto ao plano político, que de forma geral esteve focado nas questões de segurança, os temas da agenda foram: o terrorismo, o narcotráfico, a missão no Haiti, a situação no Iraque, o caso colombiano, as relações com a Venezuela, os debates na OEA e a IV Cúpula das Américas. No plano econômico, os principais temas foram: os organismos internacionais de crédito - primeiro as negociações pela dívida e depois o discurso sobre a democratização desses organismos -, o G7, as negociações na OMC e a ALCA (BIELSA; LAVAGNA; ROSATTI, 2005).

Neste período, a Argentina cumpriu algumas das principais exigências de Washington que, somadas ao processo de negociação da dívida que adquiriu características de solidez, concedeu certas margens de manobra, bem como o apoio dos Estados Unidos na negociação com os organismos internacionais de crédito. Entre os aspectos que a Argentina cumpriu em resposta aos pedidos de Washington, esteve a ratificação por parte do Congresso de dois documentos centrais: a Convenção Interamericana



contra o terrorismo e a Convenção Internacional para a Repressão ao Financiamento do Terrorismo. Ao contrário dos assuntos anteriores onde a Argentina adotou uma certa “postura complacente” frente a Washington, houve outros temas onde as posições foram de distanciamento. Nesse sentido, é possível citar o caso colombiano onde se continuou a postura dualista de “não intervenção, não ingerência”, a qual se traduz na releitura do princípio de não intervenção como abster-se de participar, exceto por expreso pedido da Colômbia. Essa decisão também pode ser analisada como uma expressão de juridicismo.

Como se conformaram as relações do triângulo após a visita à Venezuela? Consideramos que essa visita deve ser analisada por uma lógica mais pragmática que ideológica, visto que não apenas significou aos olhos de Kirchner e Fernández uma busca de equilíbrio frente à postura do Brasil na região, mas também representou um refúgio em momentos de sufoco econômico e até diplomático para a Argentina. A densidade das relações bilaterais foram surpreendentemente ressignificadas a partir de um ponto de vista político e econômico-comercial. Em um primeiro plano, não só a assinatura da associação estratégica em 2006 e a multiplicação dos encontros bilaterais e presidenciais, mas também no número de documentos assinados – 27% dos instrumentos firmados pela Argentina no período foram com a Venezuela. No plano econômico-comercial, o país bolivariano comprou mais de 5.500 milhões de dólares em títulos argentinos e demais instrumentos de financiamento externo, cuja perspectiva para a aquisição era praticamente nula; os intercâmbios comerciais incrementaram-se em 970%, com um saldo positivo para a Argentina; a Venezuela foi um fator essencial no alívio da crise energética em 2004, ofereceu liquidez em momentos de asfixia econômica, e ambos os Estados detiveram uma relação comercial complementar, visto que a Venezuela centrou-se na exportação de combustíveis e a Argentina no setor de alimentos, carnes, peças de reposição e medicamentos, entre outros.

O que acontece então com o plano ideológico? Consideramos que se tratou de uma mudança pragmática, não apenas pelo exposto acima, mas também porque a Argentina preservou espaços de autonomia nesse vínculo. Referimo-nos ao fato de que se permitiu discordar da Venezuela em sua relação com o Irã, visto que a Argentina mantém uma disputa

com esse país relacionada aos eventos terroristas ocorridos na década de noventa e que ainda não foram saldados por falta de cooperação do Irã no caso AMIA<sup>4</sup>. Outro aspecto que denota nossa hipótese é a relação com os Estados Unidos, visto que, apesar do discurso de Néstor Kirchner ter subido de tom em 2005 em sua crítica às ações unilaterais da potência, especialmente no Iraque, na prática não houve oposição aos temas que foram centrais para os Estados Unidos, que por isso ratificou os documentos mencionados relativos ao terrorismo. A Na mesma direção, esteve a concertação, no âmbito do Mercosul, de negativa contra a implantação da ALCA, encabeçada principalmente pelo Brasil.

No entanto, o país que historicamente havia sido pensado como uma balança nas relações regionais para fazer frente ao peso do Brasil não era a Venezuela, mas sim o México, Estado com o qual as relações bilaterais haviam sido de amizade. Alguém poderia perguntar-se: por que não o Chile? Consideramos que a Argentina avaliou este país como estando mais próximo do Brasil em uma relação triangular. Assim, é de se reconhecer que as relações com o Chile desde a democracia têm se consolidado, tanto do ponto de vista político como do econômico-comercial, vencendo os receios que ocorreram no passado pela divisão geopolítica durante grande parte do século XX, e confirmada pelo apoio deste país à Grã Bretanha na Guerra das Malvinas.

Referimo-nos ao caso do México porque não são poucos os autores que têm defendido que se tratava de uma opção viável para contrapor o crescente peso específico do Brasil e, finalmente, consolidar uma política latino-americanista. Desde 2003 detectamos uma forte oscilação nos vínculos que começou e finalizou com uma grande indiferença. Durante os primeiros anos da gestão de Kirchner, de 2003 a 2006, foi clara a falta de sintonia ideológica com Vicente Fox, no entanto, buscou-se aumentar os vínculos comerciais e houve diversos encontros presidenciais em conferências internacionais e reuniões regionais.

---

<sup>4</sup> Em outubro de 2006, dois fiscais argentinos, Alberto Nisman y Marcelo Martínez Burgos, acusaram o governo iraniano de participar do atentado à AMIA, apontando ao grupo terrorista Hezbollah como executante. Na sequência da denúncia, o juiz Canicoba Corral, emitiu ordem de captura dos sete ex-funcionários inanianos e a um membro do operativo libanês do Hezbollah, identificados como responsáveis pelos fiscais. Em novembro de 2007, a Interpol ratificou a investigação levada a cabo pela justiça argentina e emitiu circulares de captura (de classificação vermelha) aos fugitivos iranianos para conduzi-los à justiça. No entanto, o governo do Iran não convalidou o pedido de extradição, o que levou à Argentina a denunciar tais ações em repetidas oportunidades ante as Nações Unidas.

Alguns deles foram: a abertura de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas na Assembleia Geral da ONU em 2003; a XIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo na Bolívia em 2003; a Cúpula extraordinária das Américas no México em 2004 e a XXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul em 2004 – na qual se discutiu o possível ingresso do México ao Mercosul. Entretanto, foi durante o governo de Fox o período de maior rispidez ou embate entre ambos os governos, em decorrência do debate pela ALCA, que deixou a Argentina e o México em dois extremos opostos. Essa lacuna é consistente com o que diversos autores têm proposto no sentido de que, desde o NAFTA, o México se voltou para a América do Norte e negligenciou o restante da região, que tinha sido sua área de influência e de associação. Foi assim que o continente americano se partiu em dois espaços distintos (TOKATLIAN, 2001).

Com a chegada ao poder de Felipe Calderón (2006-2010) no México, os analistas previam uma aproximação e sintonia política maiores entre os mandatários. Tais pensamentos encontraram base no discurso de Calderón em sua primeira visita à Argentina realizada em 2006, assim como na resposta dada pela visita de Cristina Fernández durante sua campanha eleitoral em 2007, e de Néstor Kirchner no mesmo ano. Este último foi o marco propício para a assinatura do acordo de Associação Estratégica, que foi recebido como um importante gesto por parte de ambos os países.

A todas essas medidas, contudo, seguiu-se um enfrentamento nas relações comerciais, passando o México à posição de 23º sócio argentino no ano de 2011, sendo que previamente o país oscilava entre o quinto e o sexto lugar. Ainda que a Argentina continue em quarto lugar para o México, o balanço do período analisado é negativo. Outros pontos de discordância, além da ALCA, foram a mudança de voto por parte do México frente a Cuba no Comitê de Direitos Humanos e as disputas comerciais que se aprofundaram com a decisão argentina de nacionalizar as ações da Repsol-YPF, nas quais a empresa de capitais mexicanos PEMEX tinha participação substantiva.

Em suma, analisar a PEA requer não apenas olhar os laços bilaterais isolados nem relações com regiões de forma estanque, visto que, tal como afirmamos na primeira parte do trabalho, as variáveis persistentes têm uma necessária vinculação entre si. O europeísmo foi o correlato de

uma relação distante com a América Latina desde o momento fundacional e durante grande parte do século XX, junto com as tensões com os Estados Unidos. Justamente a este respeito, a Argentina sustentou uma posição de rivalidade com Washington que começou nas conferências panamericanas do final do século XIX. Entretanto, nos tempos recentes, a relação é baseada na indiferença mútua.

Em termos de visitas presidenciais, George W. Bush visitou o Brasil e o Panamá em 2005 e assistiu à Cúpula das Américas na cidade de Mar del Plata, que foi determinante para a negação do projeto da ALCA. Desde então, os mandatários norte-americanos não voltaram a pisar em solo argentino. Em 2007, Bush visitou o Brasil, Uruguai, Colômbia, Guatemala e México, sem passar pela Argentina. A chegada de Barack Obama, ainda que tenha parecido melhorar os vínculos entre ambos os países em termos de visitas presidenciais da potência, não implicaram um bom presságio, visto que em sua turnê pela região em março de 2009, só incluiu o México e Trinidad e Tobago, assim como em março de 2011, passou apenas por Brasil, Chile e El Salvador.

As visitas presidenciais não são o único indicador de uma relação indiferente. Um dos momentos recentes de maior rispidez ocorreu em fevereiro de 2011, quando autoridades argentinas apreenderam material militar sensível em um avião da Força Aérea estadunidense. Em termos específicos, um avião C17 da Força Aérea dos Estados Unidos aterrissou no Aeroporto Internacional de Ezeiza, quando a alfândega e a Polícia de Segurança Aeroportuária constaram que o material “sensível” não coincidia com a lista entregue pela Embaixada dos Estados Unidos. Como resultado dessa verificação, foram apreendidos cerca de mil metros cúbicos de material que não figurava na lista oficial entregue pela Embaixada à Chancelaria.

O restante da carga foi liberado, retirado pelas autoridades diplomáticas dos Estados Unidos e transferido a um depósito. Este conflito levou meses de negociação e implicou uma troca de notas entre presidentes, funcionários da Chancelaria e membros de distintas forças de segurança norte-americanas. Por parte dos Estados Unidos, o feito acabou gerando perplexidade, visto que não se podia compreender como um assunto de tão baixa relevância havia gerado tantos distúrbios e subentendidos entre

funcionários de alto e baixo escalão. Grande parte das forças da oposição acusaram a Presidência e o Ministério das Relações Exteriores de exagero e excesso.

A este fato com o avião se agregaram outras discrepâncias nas relações bilaterais dadas pelas tradicionais disputas comerciais, que levaram, em junho de 2012, à suspensão da Argentina do Sistema Geral de Preferências, assim como a uma série de queixas na OMC como produto do aprofundamento da política comercial substitutiva e da decisão de expropriar as ações da empresa Repsol-YPF, o que gerou um grande debate acerca da permanência da Argentina no G20. O não cumprimento dos contratos, as demandas na CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos do Banco Mundial – e o debate dos fundos de investimento também tiveram um papel prioritário, em conjunto com as críticas vinculadas à liberdade de imprensa. Estes são apenas alguns dos aspectos nos quais se tem desenvolvido a relação em tempos recentes.

Enquanto a relação com Washington se esfriava, é necessário analisar o que aconteceu na relação com a Europa, vínculo ao qual a Argentina tendeu a manter e interpretar como mais sensível às dificuldades e pontos inegociáveis argentinos. Isso não era necessariamente assim após o default, visto que muitos dos obrigacionistas europeus começaram a pressionar os Estados nacionais para que negociassem os termos da dívida. Ainda assim, ao deixar de lado a renegociação dos contratos de tarifas das empresas de serviços privatizadas e inclusive começar o processo de nacionalização de algumas delas, as relações sofreram um congelamento. Uma das principais exceções foi o caso da Espanha, que não apenas foi um dos principais sócios comerciais da Argentina na década de noventa, como também foi a origem por excelência dos investimentos estrangeiros diretos. Como tal, seus interesses na Argentina favoreciam muitas concessões nas relações bilaterais desde 2003.

Exemplo disso foi a nacionalização da empresa Aerolíneas Argentinas e dos fundos de pensão. Outro caso que vale a pena mencionar e que denota a capacidade de negociação que Néstor Kirchner soube ter em sua relação com a Espanha, foi o debate pela realocação da empresa produtora de papel Ence, de capitais espanhóis, a radicar-se na margem do Rio Uruguai, em conjunto com a Fábrica de Metsa Botnia. O lobby reali-

zado por Kirchner com o presidente Rodríguez Zapatero e com o rei Juan Carlos, o levou a um final feliz, no sentido de endossar o deslocamento da planta (BUENO, 2010). A decisão de nacionalizar as ações da Repsol-YPF não teve a mesma sorte, possivelmente não apenas por serem interesses sensíveis para ambos os Estados, mas em boa parte também porque a Espanha se encontra submersa em uma crise que a deixou extremamente vulnerável para sustentar uma frente externa que se some aos já suficientes conflitos internos.

O gráfico a seguir mostra a composição do governo corporativo da YPF antes da expropriação.

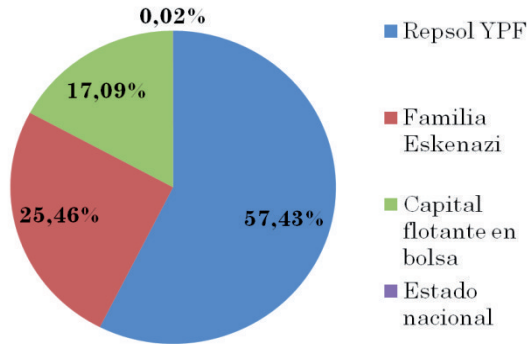


Gráfico 1 - Gobierno corporativo YPF hasta decisión CFH

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos no sítio oficial da Presidência da Nação.

A decisão de Cristina Fernández foi expropriar 51% das ações da empresa, que correspondiam à espanhola Repsol. Alguns dos principais argumentos foram que, entre os anos 2000 e 2007, a empresa havia tido 105% de taxas de divisão dos dividendos. Contudo, essa política de divisão foi vivamente consentida quando no ano de 2007 se negociou o ingresso do grupo Eskenazi, que adquiriu sua parte das ações em troca dos dividendos futuros. Por outro lado, e somando aos argumentos da decisão argentina, entre 2008 e 2010 a companhia ganhou 12.916 milhões de dólares e repartiu 14.906 milhões de dólares. A taxa de divisão foi de 115% com picos de 135% em 2008 e 2010.

A Repsol respondeu afirmando que a política energética de não tocar as tarifas sustentadas pelo kirchnerismo havia prejudicado a empresa de tal forma que não era mais rentável colocar os dividendos em outros projetos. Pode-se agregar a isso o fato da Argentina ter argumentado que em 2011 houve um passivo carbonífero de 3.029 milhões de dólares por importação de petróleo e gás; houve uma diminuição de 50% de reservas de petróleo entre 2001 e 2011 por falta de inversão em prospecção sem que os lucros baixassem; e, finalmente, que a Argentina era o único país latino-americano que não produzia seu próprio petróleo.

Meses depois da decisão do governo nacional convalidada pelo Congresso Argentino de expropriar as ações da Repsol YPF, o Grupo Petersen – propriedade da família Eskenazi – não pode fazer frente à dívida adquirida com distintas entidades emitidas em troca de lucros por capital para a compra de parte das ações de YPF. Como resultado, o gráfico abaixo representa o novo estado da conta da companhia

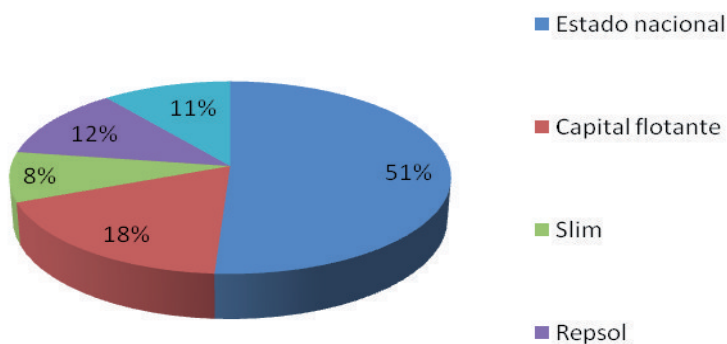


Gráfico 2 - Governança corporativa YPF junho de 2012

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do diário *La Nación*.

Entre as repercussões da decisão de nacionalizar as ações, não haviam apenas as já mencionadas com os Estados Unidos e México, mas uma tensão diplomática inédita com um país com o qual os vínculos, tanto econômico-comerciais, como políticos, haviam sido tradicionalmente muito bons. Ainda assim, o governo de Mariano Rajoy foi claro no que se tratava de levar disputa a todo foro no qual tivesse espaço, e por isso recentemente

bloqueou um crédito por 140 milhões de dólares que a Argentina esperava do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Outra relação importante na região da Europa, ainda que por outros motivos, é a mantida com a Grã Bretanha. Deve-se reconhecer que a reflexão sobre o vínculo com a Grã Bretanha começa com o modelo fundacional baseado em uma relação especial, como produto dos investimentos do país na Argentina e a entrada de nossos produtos no Reino Unido. Passada a crise de 1930, e especialmente com o resultado da II Guerra Mundial, que convalidou a transformação dos Estados Unidos como principal potência global e o declínio da Grã Bretanha no mesmo tabuleiro, a relação entre ambos os Estados alcançou certa continuidade até a falida Guerra das Malvinas.

Após este episódio, toda a relação seria influenciada por este acontecimento e seu fatídico resultado contra os argentinos. Desde o restabelecimento das relações diplomáticas com a gestão de Menem, a Argentina tem buscado com diversas estratégias fazer com que a Grã Bretanha aceite uma negociação vinculada à soberania. A diplomacia kirchnerista pelas Malvinas tem sido ativa e fundamentalmente centrada no setor econômico, assim como grande parte de sua PE. A outra aresta da política esteve vinculada à questão dos voos, assim como as tradicionais negociações nos âmbitos regionais e multilaterais. Sem dúvida, trata-se do tema número um na agenda de política exterior da Argentina.

Assim, fazendo um balanço na relação da Argentina com os Estados Unidos, a Europa e a América Latina como parte das variáveis persistentes, argumentamos que as relações com o primeiro tem sido de indiferença. A Argentina é um país indiferente para os Estados Unidos e isso tem oferecido, inclusive, margens de ação. Se nosso país havia tradicionalmente composto sua PE com uma política europeísta, este traço foi sendo revisado em função das necessidades e conveniências e hoje a relação com a Europa é crescentemente fria. O mesmo tem acontecido com a América Latina, com a qual têm sido sustentados laços inevitáveis como no caso do Brasil, e onde se tem buscado certo protagonismo em foros regionais e sub-regionais, quando o Brasil o permite. Tal fato vem sendo acompanhado na sub-região da América do Sul por uma relação maior com a Venezuela e



um discurso centrado em mostrar que a receita argentina de crescimento é a correta, ao passo que a receita europeia de ajuste é um erro.

Seja correta ou não, na perspectiva do kirchnerismo, este não aprecia que apontem seus erros e se lhe imponham decisões. Possivelmente isso seja aceitável quando a relação é inevitavelmente assimétrica, como ocorreu com o Consenso de Washington. Todavia, como este não é o caso da sub-região, nem da América Latina, e muito menos o global, a crise financeira e econômica internacional ainda não permitiu que o mundo solicite à Argentina sua receita de crescimento e desenvolvimento.

Por outro lado, nem todos estão dispostos a reduzir sua PE ao plano econômico-comercial, já que a única diversificação que podemos fazer referência é quanto aos destinos de exportação, e nesse propósito a Argentina tendeu a socavar inclusive alguns dos princípios mais sólidos de sua nova imagem internacional. Por exemplo, a defesa internacional dos direitos humanos. Foi assim que se tornou escandalosa a visita do presidente da Guiné Equatorial, Teodoro Obiang, em fevereiro de 2008 – acusado por diversos organismos internacionais por suas violações aos direitos humanos e perseguição à sociedade civil –, assim como a delegação enviada à Angola em maio de 2012, um país governado por José Eduardo dos Santos há 32 anos.

Retornando às variáveis persistentes, além das relações com a América do Norte, Europa e América Latina, o juridicismo ou o refúgio no direito tem sido um instrumento central da nossa PE. A Argentina tem sido uma usuária assídua das ferramentas outorgadas pelo direito internacional e pelo direito doméstico para legitimar suas decisões em ambos os planos. Essa tradição, que muitos situam na Doutrina Drago, adquire profundidade na neutralidade da I e II Guerra, assim como na sustentação do princípio de não intervenção e a submissão dos litígios à arbitragem internacional, entre muitos outros. E não é necessário ir tão longe, mesmo durante o período analisado se continuou usando essas ferramentas como fundamento da PE e da política interna.

Um exemplo tem sido a decisão de levar o conflito com o Uruguai à Corte Internacional de Justiça, baseada na ideia de que sendo o fórum de decisão externo, o governo não perderia apoios internos, particularmente tendo em vista o processo eleitoral. Outro exemplo é a constante

busca do governo em atuar como requerente que emula, o que aconteceu desde os tempos antigos no campo internacional. O ocorrido no acidente ferroviário de Once teve como antecedentes as províncias argentinas atuando como requerentes em causas variadas, como as que realizaram contra os ambientalistas que acampam nas estradas, tentando impedir a continuidade de projetos mineiros sem a realização de consultas populares. Na Argentina atual, essa prática é cada vez mais usual, tanto na arena internacional com a aceitação da jurisdição do CIADI, o que outros países como Brasil não tem feito, como no âmbito onde se tem resolvido diversos litígios relativos aos contratos de inversão em solo nacional.

Aproximando-se do que concebemos como itens da agenda, onde a questão das Malvinas encabeça qualquer reflexão, focamo-nos na breve reflexão sobre outros assuntos que ocupam a agenda recente da PEA e marcam suas características. Vinculado ao principismo, ao juridicismo e inclusive com antecedentes no que Bignone denominou “potência moral” para caracterizar a Argentina, o kirchnerismo potencializou sua imagem externa através da causa dos direitos humanos. Um país devastado pelas vicissitudes de ataques terroristas e pelo terrorismo de Estado que deixou um saldo de 30.000 desaparecidos, inventou uma política denominada de memória e reparação. Essa política tem sido tanto a sua característica doméstica como externa, sendo ambas suficientemente afiançadas.

Alguns dos pontos nevrálgicos da política de direitos humanos foram: a nulidade das leis de Obediência Devida e Ponto Final; a anulação dos indultos da década de noventa; a retomada dos julgamentos contra os chamados “repressores”; a criação do Espaço para a Memória e para a Promoção e Defesa dos direitos humanos no prédio da Escola Superior de Mecânica da Armada; o papel político da Associação das Mães e Avós da Praça de Maio; e a externalização que permitiu levar essa bandeira aos organismos regionais e internacionais, convertendo-a em uma política valorosa e endossada por outros Estados. Neste sentido, não só para julgar Baltazar Garzón, que foi expulso do poder judiciário e condenado a 11 anos de desqualificação pelo caso Gurtel, mas também que se apoiou em distintos espaços governamentais e não governamentais ao ser julgado por investigar os crimes do franquismo, assim como concedeu um papel proe-

minente na abertura das sessões legislativas do ano de 2012, sendo citado no discurso presidencial.

O multilateralismo tem sido uma ferramenta que o kirchnerismo tem usado para defender alguns dos aspectos mais distintos de sua política, tal como a própria questão das Malvinas e a política de direitos humanos, entre outros. É assim que o Estado em desenvolvimento tem ocupado os espaços multilaterais como uma forma de expressar suas posturas e mostrar a reinserção argentina no mundo. A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o G77, a Organização Mundial do Comércio, sua incorporação no G20 e outros espaços regionais têm sido essenciais em um discurso que mostra como as receitas kirchneristas contrárias ao ajuste conseguiram tirar o país de uma crise como a de 2001.

Desse modo, foram utilizados todos os meios disponíveis para levar a questão das Malvinas e conseguir apoios: Assembleia Geral, G77, Organização de Estados Americanos, Unasul, Mercosul e reuniões bilaterais, entre outros. Ainda assim, a Argentina assumiu seu novo papel no G20 como uma “resposta inicial a nova arquitetura global e ampliação do diálogo após a crise econômica e financeira de 2008”. Nesse sentido, a presidente interpretou que o convite para fazer parte do grupo apontava que a Argentina era tida em conta pelos principais países do mundo, na sua concepção de que o G8 não era suficiente para resolver os problemas dessa nova fase cíclica do capitalismo.

Nesse mesmo contexto, a Argentina sustentou desde a sua recuperação a necessidade de uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional, mediante a reforma dos organismos internacionais criados após a II Guerra Mundial e Bretton Woods: Conselho de Segurança, BM e FMI. Finalmente, tem defendido os aspectos tradicionais de sua política comercial na OMC, assim como a nova condição substitutiva. Referimo-nos à participação nos debates na Rodada Doha junto com o Grupo Cairns, e em seguida com G20, especialmente contra os subsídios agrícolas e outras ameaças vindas dos países industrializados, e atualmente fazer frente às consequências de sua política comercial substitutiva.

A política comercial tem sido um dos pilares essenciais do modelo de inserção do kirchnerismo. A diversificação das relações bilaterais que

experimenta desde 2003, baseia-se fundamentalmente na busca por ampliar os destinos de exportação e a oferta exportável. Isso está claro desde os primeiros discursos do presidente Kirchner e de seu primeiro embaixador Rafael Bielsa (2005). Entretanto, na segunda gestão de Cristina Fernández é possível comprovar que o modelo econômico baseado em uma diferença de câmbio que nos tornou competitivos a partir da desvalorização, tornou-se cada vez menor. Ademais, a condição de constante instabilidade da economia tem gerado constantes fuga de capitais que as políticas anti-cíclicas não têm conseguido frear. Isso significa que, apesar do incremento sustentado no preço dos *commodities*, as condições domésticas e externas continuam perturbando a economia argentina.

Consequentemente, a partir de 2011 se instrumentalizou uma série de medidas destinadas a reduzir o recuo generalizado em moeda forte – dólar americano –, assim como outras políticas mais agressivas relativas às importações e o necessário equilíbrio das balanças comerciais. Nesse sentido, uma das primeiras relações comerciais de que se ressentiu foi a com o Brasil, com a qual a balança comercial tem sido historicamente deficitária. No topo da política comercial, colocou-se uma personalidade forte como a de Guillermo Moreno, a quem se reservou a capacidade de decidir quais os bens que ingressam no país e quais não, visto que as fronteiras alfandegárias se encontram fechadas à entrada de produtos.

Segundo dados oficiais, entre 2010 e 2011, as importações na Argentina cresceram 30,8%, mas no primeiro quadrimestre de 2012 baixaram 8%, como produto da política mencionada. Por isso, a meta auto-imposta pelo governo argentino para o primeiro quadrimestre de 2012, era um necessário superávit comercial de 8 bilhões de dólares, baseados no estrito controle das importações e no ingresso de dólares americanos pela liquidação da colheita de soja e outros grãos. Visto que desde a sua instrumentalização já era clara que a política restritiva geraria uma desaceleração do comércio total, se tem promovido atividades como a missão a Angola e outros laços similares que tentam compensar as esperadas reduções nas exportações.

Ainda que a política de investimento não tenha sido sequer comparada com a relevância da política comercial, se trata de outro aspecto ao qual consideramos necessário fazer referência. O investimento estrangeiro direto captado por um país em um período traduz o nível de confiabili-

dade que essa nação apresenta nos mercados globais e as condicionantes internas para os investimentos. Um recente relatório da CEPAL (2011) apontou que a Argentina foi o sexto receptor de IED na América Latina no ano de 2011, atrás do Brasil, México, Peru, Chile e Colômbia. O IED não especulativo na Argentina totalizou 7.243 milhões de dólares no ano de 2011. Desse montante, 33% corresponde a compra de ativos petrolíferos da empresa de capitais chineses Sinopec, por um valor de 2.450 milhões de dólares. Nesse mesmo período, o investimento na Argentina esteve liderado pelo Brasil, Chile, Estados Unidos e Espanha, o que confirma parte do que afirmamos, visto que desde o fim dos anos noventa a Espanha foi o primeiro investidor no país, deixando Estados Unidos em segundo lugar. Este papel tem sido menosprezado pela crise que o país ibérico sofre.

O Brasil não apenas é o principal receptor de IED da América latina, mas de acordo com o World Investment Report, da UNCTAD, em 2011 também alcançou o quinto lugar como destino internacional, sendo que antes permanecia dez posições abaixo. Foi assim que o IED no Brasil aumentou de 25.9 milhões de dólares em 2009 para 48.4. Inclusive o documento anunciou que possivelmente atinja uma nova posição para 2012. Ademais, na primeira parte do século XXI, o Brasil se transformou de um país fundamentalmente receptor de IED para um país investidor, através de sua política de transnacionalização de empresas.

Assim como nos anos oitenta os principais receptores de IED global foram os próprios países desenvolvidos, nos anos noventa ocorreu uma mudança em relação aos PED. Na América Latina, a Argentina foi um dos principais receptores mediado pela convertibilidade, no entanto, essa tendência sofreu importante mutação na última década. O mesmo documento da CEPAL, em sua versão 2010, aponta que em tal ano receberam mais IED do que a Argentina países como Brasil (48.462 milhões de dólares), México (17.726 milhões de dólares), Chile (15.095 milhões de dólares), Peru (7.328 milhões de dólares) e Colômbia (6.760 milhões de dólares). O recebimento de 6.193 milhões de dólares em 2010 por parte da Argentina a deixa não apenas atrás de países com economias maiores na região, como Brasil ou México, mas também atrás de Estados com economias muito menores, tais como Chile, Colômbia e Peru. Os mesmos documentos da CEPAL mostram que entre os anos 2000 e 2005, a Argentina recebeu

4.296 milhões de dólares anuais, o que a posicionava frente à Colômbia (3.683 milhões de dólares), Peru (1.604 milhões de dólares) e Chile (5.012 milhões de dólares).

Na segunda metade da primeira década do século XXI, entre 2006 e 2010, a Argentina começou a receber valores menores em termos de IED em comparação a alguns dos países mencionados. Ainda que tenha recebido um IED nominal maior que outras economias como Bolívia, Paraguai, Uruguai, Equador ou Venezuela, seu papel como receptor de IED foi inegavelmente afetado, colocando-a em um cômodo sexto lugar como tendência que começou no início da década e se consolidou no final.

## REFLEXIONES FINAIS

Iniciamos este trabalho afirmando que, com o advento do governo de Néstor Kirchner e a sucessão de Cristina Fernández, os principais indicadores econômicos e sociais melhoraram em porcentagens substanciais. Mesmo nos valendo de críticas destinadas à intervenção do INDEC e seus cálculos da inflação, assim como outros embates vinculados ao cálculo da taxa de emprego e da questão da pobreza, é inegável que a situação mudou, posicionando a Argentina como um país com certa normalidade e que apresenta instrumentos para lutar contra a crise global. Mesmo reconhecendo esses benefícios do modelo do kirchnerismo, a PEA não se viu beneficiada por este processo e com o passar dos anos, consideramos que sua agenda está cada vez mais limitada.

A imagem internacional não é precisamente a melhor em função das negociações inconclusas com os credores e com o Club de Paris, assim continua como o país com maiores demandas na CIADI pelo cumprimento de contratos fundamentalmente advindos de privatizações. A inflexibilidade de nossa política comercial recente tampouco ajuda a melhorar essa imagem, visto que inclusive os aliados naturais como Brasil tem apresentado suas queixas na OMC por medidas impostas que derrubam algumas das tradicionais posturas argentinas nos debates comerciais internacionais. Por outro lado, a perda de aliados tradicionais como Espanha, ainda que pareça não ser tão custosa pela sua atual crise doméstica, pode o ser a longo prazo.

Com isso, consideramos que há a persistência de elementos que apesar de terem marcado nossa política desde o nascimento como nação, em alguns casos não se acomodam à realidade do Sistema Internacional atual, como antes quando a Argentina não pôde compreender com suficiente rapidez o declínio da Grã Bretanha e a eloquência do poder norte-americano. Isso não significa, como disse Carlos Escudé, aceitar nossa situação de dependência, e apenas mudar de mãos, da Grã Bretanha para com os Estados Unidos, ou sua nova proposta de aplicar o realismo periférico à China (ESCUDE, 2012). Aposta-se em um modelo autônomo, como afirmava Juan Carlos Puig, tratando de potencializar as variáveis persistentes que nos deram um lugar no mundo, uma inserção, e modificando aquelas que hoje nos atam a uma situação que já não responde às realidades globais.

O juridicismo foi uma ferramenta da política de prestígio que nas aplicações contemporâneas só tem tido efeitos diletantes e negativos. O economicismo é uma clara orientação da PEA que não tem se movido desde o modelo fundacional, mas que tem se aprofundado e aperfeiçoado através dos elementos da política comercial. Consideramos que essa primazia prejudicará o caráter puramente político que deve ter a PEA. Do contrário, as disparidades aparecem com facilidade, como o ocorrido com a visita do presidente de Guiné Equatorial ou a Missão a Angola, prejudiciais a uma política positiva como a dos direitos humanos.

Por outro lado, as relações com a Europa e com os Estados Unidos devem se normalizar definitivamente, compreendendo que a primeira não representa o anjo da guarda, nem o segundo o responsável por nossos problemas atuais. As Relações Internacionais desde a formação dos Estados estão dadas pelos interesses, com o qual, para que uma política externa seja positiva para o país que a detenha deve tender a refletir os interesses dos atores que a formam, por isso começamos dizendo que a PE era a externalização cultural de uma sociedade, de suas vivências. As Relações Internacionais atuais demandam relações de cooperação com atores centrais, como Estados Unidos e países europeus, assim como possíveis alianças com nações periféricas em ascensão, como é o caso do nosso principal parceiro, o Brasil.

Dessa forma, como podemos apresentar a existência de variáveis persistentes e ao mesmo tempo uma lógica de vulnerabilidade pela cons-

tante propensão à espontaneidade? Pareceria que sua compatibilidade é inverossímil e, no entanto, essa dicotomia persiste em nossa PE, visto que coincidem uma série de aspectos mencionados que são constante ou intermitentemente utilizados em nossas relações externas, mas ao mesmo tempo que as decisões que envolvem tal política pública, se mostram demasiado inconsequentes em um espaço onde o mais apreciado é a continuidade e as certezas. Nesse sentido, a Argentina continua sem inserção, na nossa perspectiva, não porque está isolada nem porque tenha vocação para estar, mas porque o kirchnerismo não tem esse objetivo. Pelo contrário, a não inserção provém da constante inclinação à inconstância e isso é o que faz com que permanentemente naveguemos entre a decepção e a esperança.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Ricardo. *Discurso de apertura de sesiones legislativas de 1983*. Disponível em: <[www.fuali.org.ar](http://www.fuali.org.ar)>. Acesso em: maio 2013.

BIELSA, Rafael; LAVAGNA, Roberto; ROSATTI, Horacio. *Estado y globalización: el caso argentino*. Santa Fe: Robinzal - Culzoni editores, 2005.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, n. 2, p. 1-65, dic. 1991. Informe sobre Proyectos de Investigación.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. El modelo neoliberal a través del Consenso de Washington. *El Economista*, Buenos Aires, 4 mayo 2001.

BUENO, María del Pilar. *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*. 2010. Tesis Doctoral (Doctorado en Relaciones Internacionales) - Universidad Nacional de Rosario, 2010.

CAVALLO, Domingo Felipe. La inserción de la Argentina en el primer mundo 1989-1991. In: JALABE, Silvia (Comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*. Buenos Aires: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 1996. p. 357-378.

ESCODÉ, Carlos. *La Argentina: ¿paria internacional?* Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1984.

ESCODÉ, Carlos. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Ed. Planeta, 1992.



- ESCUDE, Carlos. *Principios de realismo periférico: vigencia de una teoría argentina ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Ed. Lumière, 2012.
- FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Eudeba, 1981.
- HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave and MacMillan, 2003.
- LANÚS, Juan Archivaldo. *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé, 2000.
- LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 32, p. 45-64, 1996.
- MANNING, Bayless. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: three proposals. *Foreign Affairs*, New York, p. 306-324, 1977.
- MIRANDA, Roberto. *Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica*. Río Cuarto: Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales, 2007.
- MIRANDA, Roberto. De la Argentina para-colonial al pos-default. La actualidad de los doscientos años de su política exterior. In: SIMONOFF, Alejandro (Comp.). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2010. p. 17-24.
- PARADISO, José. *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, año 1, n. 1, p. 7-27, enero/abr. 1975.
- ROSENAU, James. *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- RUSSELL, Roberto. Los ejes estructurantes de la política exterior Argentina. *Revista América Latina /Internacional*, Nueva Época, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 25-38, 1994.
- RUSSELL, Roberto. Siempre hubo una diplomacia paralela. [jul. 2010]. Entrevistador: Ricardo Carpena. *Diario La Nación*, Suplemento Enfoques, domingo, 11 jul. 2010a.
- RUSSELL, Roberto. La Argentina del Segundo Centenario: ficciones y realidades de la política exterior. In: RUSSELL, Roberto (Ed.). *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Buenos Aires: Ed. Taurus, 2010b. p. 227-308.

SIMONOFF, Alejandro. *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. La Plata: Universidad de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 1999. (Serie Libros, n. 3).

SIMONOFF, Alejandro. El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington como eje para la interpretación de la política exterior argentina reciente. In: WEHBE, Pablo (Comp.). *El presente internacional de la Argentina. Cuestiones de su agenda de política exterior*. Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, 2008. p. 96-132.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombia, el Plan Colombia y la región andina ¿Implosión o concertación? *Revista Nueva Sociedad*, n. 173, p. 13-32, 2001. Disponible em: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Acceso em: maio 2013.

ZUBELZÚ, Graciela. Algunas reflexiones en torno al concepto de *inserción* internacional. Su relevancia para el análisis de la Política Exterior Argentina contemporánea. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, 10., 27-30 jul. 2011, Córdoba. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba.

## DOCUMENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES E INFORMES DEL OPEA

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010, 2011. Disponible em: <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/2011-322-LIE-2010-WEB\\_ULTIMO.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/43289/2011-322-LIE-2010-WEB_ULTIMO.pdf)>. Acceso em: maio 2013.

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011, 2012. Disponible em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/46570/LIE2011esp.pdf>>. Acceso em: maio 2013.

INFORMES DEL OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. Universidad Nacional de Rosario, 2011 y 2012. Disponible em: <<http://www.opeargentina.org>>. Acceso em: maio 2013.

UNCTAD. World Investment Report 2011. Non-equity modes of international production and development. Disponible em: <[http://unctad.org/en/docs/wir2011\\_embargoed\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/wir2011_embargoed_en.pdf)>. Acceso em: maio 2013.



## CAPÍTULO 6

# DISCURSO E PRÁTICA DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

Este capítulo tem como objetivo central analisar a política externa brasileira no governo Lula (2003-2010). Partiremos da hipótese de que durante esse governo o exercício da política externa pautou-se na premissa de defesa dos interesses brasileiros no mundo de maneira mais assertiva. O contexto sistêmico mais adequado para esse novo padrão de inserção internacional seria o multipolarismo compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais. Nessa perspectiva, caberia ao país aderir aos princípios e às normas internacionais por meio da formação de alianças estratégicas, a priorização da América do Sul e a preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações externas do Brasil.

A dimensão prática doméstica dessa construção política está alicerçada no chamado “neodesenvolvimentismo” e no resgate da dívida social brasileira. Já a dimensão prática internacional esteve presente no protagonismo do país na formação do G-4; na criação do G-20 agrícola

na Organização Mundial do Comércio (OMC) e do G-20 financeiro; na aproximação com países africanos e árabes; na discussão sobre a questão da segurança internacional; na desconstrução da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas); na criação do Fórum IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China); na afirmação de liderança na América do Sul; etc.

Essa combinação de fatores indica que a construção do conceito de autonomia pela assertividade passa pela recuperação das ideias preva-  
lecentes no Brasil e no mundo e em conhecimento empírico acumulado, com base social histórica, considerando os vínculos existentes entre política interna, ambiente externo e política externa durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

Diante do exposto, buscaremos demonstrar nossos argumentos em duas seções. Na primeira delas, tratamos do discurso implícito no exercício da política externa brasileira durante o governo Lula da Silva (2003-2010), chamando a atenção à construção do argumento favorável a autonomia pela assertividade. Na segunda seção, à luz do discurso sobre a assertividade, faremos um breve balanço dos resultados do exercício prático da “autonomia pela assertividade”. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

## **1 BASES DISCURSIVAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA**

O discurso sobre a inserção internacional do Brasil preva-  
lente no governo FHC começou a alterar-se após a vitória de Lula em 2002. Durante o discurso de sua posse o presidente afirmou que a política externa do seu governo seria “[...] orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional.” Para tanto, a principal prioridade da política externa do governo Lula seria “[...] a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”, a partir da revitalização do Mercosul como um projeto político que “[...] repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.”

No plano discursivo, após reorganizar o Mercosul como um bloco coeso, o próximo passo seria ampliá-lo aos outros países da América do Sul. Consolidando assim uma Comunidade Sul-Americana de Nações que pretendia garantir bem estar às populações locais. Concomitantemente, o relacionamento internacional brasileiro passaria a privilegiar as principais negociações internacionais, tais como a ALCA e entre o MERCOSUL e a União Europeia. Ambas visaria acesso aos mercados, evitando a adesão a novas regras que levassem a uma maior liberalização comercial em conformidade com os interesses da elite econômica industrial. Enquanto isso na Organização Mundial do Comércio o país visaria o combate ao protecionismo, bem como regras para a liberalização do comércio agrícola de acordo com os interesses das novas elites econômicas do *agribusiness*.

No geral, no plano discursivo, a política externa do governo Lula da Silva pretendia nas negociações internacionais obter regras mais justas e adequadas à condição de país em desenvolvimento. Isso significava a manutenção de flexibilidade para políticas de desenvolvimento nos campos social e regional, de meio ambiente, agrícola, industrial e tecnológico sempre em consonância aos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional consubstanciado nas principais organizações internacionais que o país participa, sobretudo a ONU em busca da democratização das relações internacionais “[...] sem hegemonias de qualquer espécie, [o que] é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado.”

Consequentemente, a política externa do governo Lula da Silva se manteria na linha da multilateralização. Na medida do possível, buscaria cultivar uma parceria estratégica hemisférica com os EUA sem deixar o entendimento e cooperação com a UE e outros países desenvolvidos, tais como Japão.

Em suma, o discurso do governo Lula da Silva sobre os rumos da política externa, desde o início, apresentou uma marca distintiva dos seus antecessores: ideologização exacerbada e assertividade na defesa dos interesses concretos das novas elites econômicas brasileiras construídos no bojo da consolidação do Plano Real. Essas mudanças discursivas seriam essenciais porque trataram de reivindicar espaços de poder ao país e aos seus parceiros internacionais de capacidade econômica, política e so-

cial parecida, os quais estariam cumprindo papéis relevantes no mundo sem terem acentos correspondentes nos fóruns internacionais de tomada de decisões importantes na definição das diretrizes futuras do desenvolvimento econômico e social que prevalecerá no mundo no século XXI (MAIOR, 2004; VELASCO E CRUZ; STUART, 2004; VIZENTINI, 2005; CERVO, 2008; PECEQUILO, 2008). O que exigiria e justificaria maior assertividade.

Nessa direção, o governo Lula da Silva teve como “filosofia” da sua ação consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses brasileiros no mundo. Nesse sentido, assertivamente, a diplomacia brasileira sob a gestão Lula passou a defender a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul. Relembrando discursos e mecanismos políticos e institucionais internacionais identificados com o movimento dos países não alinhados durante os anos de 1960 a 1980. Pois, segundo a perspectiva da diplomacia lulopetista, esses realinhamentos serviriam para reduzir as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos, permitindo aos países em desenvolvimento ocupar um espaço maior na tomada de decisões sobre assuntos globais. Além disso, permitiria também entre parceiros “falar mais alto”, “bater na mesa”, criando condições abstratas e práticas para um exercício mais assertivo dos interesses brasileiros.

Na próxima seção, faremos um breve balanço dos resultados do exercício prático do propalado discurso da “autonomia pela assertividade”.

## **2 ENTRE O DISCURSO E O EXERCÍCIO PRÁTICO DA “AUTONOMIA PELA ASSERTIVIDADE”: UM BREVE BALANÇO DOS RESULTADOS**

A partir dessa constatação no plano discursivo, a mudança prática mais aparente na política externa brasileira introduzida pelo governo Lula da Silva ocorreu no tocante às relações com as grandes nações em desenvolvimento, como China, Índia, Rússia, África do Sul, etc. Tudo em consonância com a premissa básica da diplomacia do governo Lula da Silva, a qual substituiu o conceito de autonomia pela integração pelo de autonomia pela assertividade.

Esta alteração levou o país a consolidar uma política externa mais afirmativa no tocante à defesa dos interesses das novas elites econômicas brasileiras no mundo. Em resposta ao unilateralismo norte-americano, o governo Lula da Silva optou por reinterpretar e viabilizar o multilateralismo como princípio ordenador das relações internacionais. Contudo, compreendido como um movimento amplo em busca da desconcentração e regulação do poder na sociedade internacional. Por isso o protagonismo brasileiro na formação do IBSA; na criação do G-20; na aproximação com países africanos e árabes; na participação no G-4; no fomento ao BRIC's; a revalorização da inserção regional, inclusive ao se dispor a arcar com os custos do exercício da sua liderança, especificamente, no Mercosul e na América do Sul; etc. Notou-se no protagonismo internacional do governo Lula da Silva a clara intenção de ressuscitar sob novas bases a questão do desenvolvimento, na atualidade regional em substituição a dinâmica nacional precedente, e da clivagem Norte/Sul na política internacional.

Nesta perspectiva, na ótica da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva, o discurso hegemônico global liberalizante, a partir do qual os Estados Unidos na era Clinton exercia a liderança internacional com viés mais multilateral, perdeu sua eficácia na medida em que seus resultados econômicos e sociais foram limitadíssimos para os países em desenvolvimento. O caso da Argentina foi ilustrativo, visto que o país ao seguir rigorosamente o receituário do FMI foi à *débâcle*. Paralelamente, a emergência de G. W. Bush, acentuou o viés unilateral do exercício da liderança internacional pelos Estados Unidos, impossibilitando a manutenção da estratégia de inserção baseada na premissa da autonomia pela integração consolidada no governo FHC e que em seu crepúsculo já vinha sendo readequada (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2003).

Essa nova realidade demandou da diplomacia brasileira sob o governo Lula da Silva a necessidade de estabelecer novas premissas que sustentassem uma nova estratégia de inserção internacional do país adequada às demandas das novas elites econômicas, as coalizões sociais e políticas, a percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e os constrangimentos internacionais à inserção periféricas dos países em desenvolvimento na contemporaneidade.



A primeira dessas premissas foi a reinterpretação do multilateralismo na política externa brasileira, ao qual incorporou-se um novo sentido: de movimento amplo de desconcentração e novas regulamentações do poder na sociedade internacional mais favoráveis aos países em desenvolvimento. Isso porque estaria ocorrendo um “[...] redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional.” (SARAIVA, 2005). Nessa direção, coube ao país desenvolver uma política externa mais heterodoxa, conceitualmente estruturada em torno dos temas do “[...] desenvolvimento como um valor universal e o acesso das grandes massas populacionais do globo aos padrões do bem estar e da cidadania.” (SARAIVA, 2005). Ou seja, o papel do Brasil foi buscar ser eficaz na defesa de condições mais adequadas aos países em desenvolvimento para a elaboração de políticas públicas que permitam gerar crescimento econômico, consolidar a democracia e, por consequência, combater a pobreza, a exclusão social e a fome no mundo. Enfim, coube consolidar o consenso global de um multilateralismo compatível com os objetivos de desenvolvimento social.

Para concretizar esses objetivos o governo Lula da Silva buscou apoio do FMI à sua demanda de que não se considerasse o investimento público no *cômputo* do *superávit* primário. Isso permitiu realizar mudanças residuais na área social no Brasil e nos países em desenvolvimento sem comprometer a estabilidade fiscal. Ou seja, esse pleito junto ao FMI permitiu que se mantivesse o *modus operandi* da ortodoxia econômica, de acordo com os interesses da elite rentista e do setor financeiro nacional e internacional, e, ao mesmo tempo, obter recursos para amenizar a dívida social de modo que amenizasse a frustração e as pressões do eleitorado petista descontente com a adesão a ortodoxia na condução da economia. É óbvio que essa ação foi possível na medida em que os pilares da regulamentação financeira multilateral exercida pelo FMI vieram abaixo graças ao recrudescimento da crise econômica internacional com epicentro nos Estados Unidos e desdobramentos fulminantes na Europa a partir de 2008.

A reinterpretação do multilateralismo na esfera política internacional conduziu o Brasil e seus parceiros a defenderem a reforma no Conselho de Segurança da ONU solicitando sua ampliação e, em seguida,

sua incorporação como membros permanentes com direito de veto. Isso porque esses países teriam capital diplomático ao longo da história para desempenhar esse papel por serem estáveis, pacíficos, democráticos, líderes regionais, etc. Tais singularidades proporcionaram a formação do G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) para ampliar sua capacidade de ação coletiva, bem como para proporem uma reforma pactuada. Em busca de se legitimar na comunidade internacional como futuro membro do Conselho de Segurança, o governo Lula da Silva decidiu chefiar a missão da ONU no Haiti, inclusive assumindo boa parte dos seus custos. Entre eles, além do engajamento de forças, o Brasil assinou acordos de cooperação no apoio à agricultura familiar e, junto com o Banco Mundial celebrou um acordo para oferecer merenda escolar a 35 mil crianças. Na primeira experiência entre o Banco Mundial e um país em desenvolvimento para auxiliar outro país do sul. Ações nesse sentido também foram concretizadas com o BID.

Outra ação da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva nessa direção foi à intervenção em parceria com a Turquia sobre a questão do programa nuclear do Irã. O Brasil procurou demonstrar que negociações amistosas e diplomáticas podem ser mais eficientes do que sanções militares à solução do problema iraniano. Paralelamente, apresentou-se como mediador internacional em questões estratégicas, demonstrando a capacidade e *expertise* brasileira para lidar com temas da agenda global. Além, obviamente, de garantir espaços de liberdade ao país para o desenvolvimento de tecnologias nucleares para fins pacíficos na área industrial, bem como estabelecer trocas de experiências relevantes na discussão da segurança internacional. Por esses e outros motivos, na visão da diplomacia lulo-petista, o Brasil mereceria um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, as articulações realizadas durante o governo Lula da Silva não permitiram conquistar esse objetivo.

No campo do comércio multilateral, a política externa brasileira, por um lado, na OMC realizou a defesa do livre-comércio dos produtos agrícolas e a redução dos altos subsídios nesse setor que protegem os mercados dos países desenvolvidos. De acordo com a demanda das novas elites econômicas nacionais desse setor. Segundo Veiga (2005, p. 7) “[...] a estratégia governamental internalizou e deu prioridade às demandas de liberalização dos mercados agrícolas, que traduzem essencialmente um processo

de transformação estrutural da economia brasileira expresso na emergência de um *agribusiness* voltado para a exportação e altamente competitivo.” Os contenciosos do algodão contra os EUA e do açúcar contra a UE são partes dessa estratégia. Ambos tiveram impacto direto na configuração do ambiente internacional relacionado à questão dos subsídios agrícolas, sendo amplamente favorável à sociedade brasileira e outros países em e menos desenvolvidos.

Por outro lado, conforme as demandas de segmentos da indústria, a diplomacia econômica do governo Lula da Silva na OMC deslocou o alvo do protecionismo brasileiro da dimensão tarifária para a agenda de novos temas, tais como compras governamentais, patentes, meio ambiente, questões trabalhistas, etc., bem como passou a ser refratária à adoção dos procedimentos nas transações comerciais previstos no modo 1 da OMC.

Esse comportamento se repete quando trata-se das negociações com os Estados Unidos na ALCA e com a UE referente ao acordo bi-regional com o Mercosul. Ambas negociações chegaram ao impasse generalizado, sendo, recentemente paralisadas. No caso da ALCA, o governo Lula adotou desde o princípio uma postura de resistência porque considera-a uma ameaça política e econômica aos projetos brasileiros. No caso da parceria com a UE, em um primeiro momento, a diplomacia brasileira interpretou-a como mais benéfica. Na sua opinião à harmonização de posições e ações nos foros internacionais por meio do acordo-quadro bi-regional poderia significar um incremento no poder do Brasil (GAMA; VALADÃO, 2001, p. 14).

Na perspectiva brasileira durante o governo Lula da Silva, isso poderia assegurar, de modo construtivo a manutenção da possibilidade do multilateralismo na política internacional, através do encaminhamento de regras e códigos de conduta globais, importantes para o estabelecimento, a implementação e a defesa de bens públicos internacionais favoráveis aos interesses brasileiros. Entretanto, o arrefecimento da ALCA contribuiu para que se alcance poucos resultados com a UE. Devido, por um lado, a diversidade de interesses reais e, por outro, da alocação da Europa no sistema internacional pós-Guerra Fria. Além disso, o governo Lula da Silva interpretou que o Brasil e seus parceiros do Mercosul abriram suas economias nos anos noventa, propiciando fortes investimentos, particularmente

espanhóis e portugueses, mas não tiveram reciprocidade dos países desenvolvidos. Outro choque de liberalização sem abertura nos países desenvolvidos dizimaria muitos setores econômicos no mundo em desenvolvimento, legando um passivo ainda mais negativo do que o existente hoje.

Essa construção diplomática permitiu ao governo Lula da Silva exigir a liberalização econômica do setor agrícola que, ao ser negada, propiciou a adoção de medidas paliativas de proteção para a indústria em um contexto de crise econômica nos países centrais, garantindo que o mercado consumidor brasileiro não fosse inundado com produtos de exportação e, principalmente o adensamento da opção pelo diálogo e intensificação das parcerias sul-sul. Visando provocar, dessa maneira, a tão propalada mudança da geografia comercial e política do mundo em favor dos países em desenvolvimento. Simultaneamente, afastou da agenda brasileira a prioridade do relacionamento com Estados Unidos e Europa. Iniciando movimentações práticas de parcerias estratégicas com Índia e China. Com esses dois países o Brasil liderou uma coalizão de países em desenvolvimento durante a V Conferência Ministerial da OMC, a qual ficou conhecida como G-20 e concentrou sua atuação em agricultura: tema central da Agenda de Desenvolvimento de Doha.

A articulação do G-20 na Conferência de Cancun garantiu um novo papel aos países em desenvolvimento nas discussões sobre a liberalização do comércio internacional, especificamente o agrícola: o papel de serem uma ameaça de veto unificada e plausível. Isso porque representou uma aliança de países em desenvolvimento de três continentes, a qual abriga 60% da população rural, 12% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações mundiais. Constituinte-se nos mais dinâmicos produtores e mercados agrícolas mais promissores. O papel desempenhado pela liderança foi importante. Pois demonstrou sua capacidade em manter coesas coalizões de interesses diferentes, mas que convergiram diante da ameaça iminente de suas demandas não serem contempladas na V Conferência. A ausência de sinais de fratura e/ou defecção entre os líderes garantiu credibilidade à ameaça de retaliação do grupo e, simultaneamente, deixou evidente as possibilidades de ganhos advindas daí aos países menores (RAMAZINI JÚNIOR; VIANA, 2012).

Além disso, esses países abandonaram a agenda de veto que lhes caracterizavam e apresentaram uma agenda proativa, com capacidade técnica substantiva alicerçada em informações apuradas e convincentes que lhes permitiram, mais do que dizer “não”, oferecer e propor alternativas viáveis ao impasse. Claramente, esses países foram capazes de renovar suas estratégias ao combinarem a lógica das coalizões de bloco com coalizões temáticas. Ou seja, ao invés de negociarem apenas em torno de fatores ideacionais e identitários, como ocorria com as coalizões de bloco do passado, tais como o movimento dos não-alinhados, etc., o G-20 negociou também como uma coalizão temática em torno de questões instrumentais.

O que proporcionou a oportunidade da emergência de coalizões de novo tipo, de terceira geração, as quais tendem a permitir que países em desenvolvimento recuperem a clivagem Norte/Sul na política internacional, atuem como coalizão de bloco, mas, ao mesmo tempo, estabeleçam coalizões temáticas, apropriando-se instrumentalmente com grande capacidade técnica da agenda pró-livre-comércio dos países desenvolvidos para abrir seus mercados agrícolas (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). Em complemento, essa estratégia incorpora valores éticos e morais que acabam se traduzindo em apoio efetivo de novos atores internacionais, tais como ONG's, os quais possuem a capacidade de moldar agendas globais e influenciar efetivamente a opinião pública (OLIVEIRA, 2005).

Ao discursar para os representantes de países do G-20, de acordo com a idéia de configurar uma nova geografia do comércio mundial, Lula (2004) aproveitou a oportunidade para afirmar que esse novo tipo de articulação deveria inspirar novas ações também em outros tabuleiros, além dos fóruns internacionais já consolidados como a OMC e a ONU para ampliar “[...] o nosso intercâmbio recíproco, especialmente para a intensificação do comércio Sul-Sul.” (G-20, 2005). Nessa perspectiva, a diplomacia do governo Lula articulou com Índia e África do Sul o IBSA. Entre outros propósitos, essa parceria visa consolidar um bloco trilateral Sul-Sul para o fortalecimento tanto da capacidade política nas negociações comerciais internacionais desses países na OMC frente aos *partners* desenvolvidos quanto busca a reforma da ONU, que deverá ser mais democrática e voltada para as prioridades dos membros, a mudança na representação no Conselho de Segurança com suas respectivas emergências para que o órgão

torne-se representante efetivo da comunidade global, a redução da pobreza como meio para aumentar a paz e estabilidade internacional. Além disso, visa ainda desenvolver e intercambiar cooperação técnica internacional nas áreas de transporte, energia, infra-estrutura, defesa e missões de paz, comércio e investimento, pequenas empresas e criação de emprego, ciência e tecnologia de informação, educação, saúde (direitos de propriedade intelectual, medicina tradicional, pesquisas epidemiológicas, vacinas, desenvolvimento de produtos), bem como a criação de um fundo para alívio da pobreza e da fome (IBSA, 2005). Cabe enfatizar que muitas dessas coisas já vem ocorrendo, basta observarmos os diversos acordos de cooperação técnica internacional celebrados pelo Brasil na África e na América Latina.

Segundo Veiga (2005), tanto o G-20 quanto o IBSA podem gerar externalidades positivas associadas a iniciativas nem sempre comerciais entre países em desenvolvimento. O “[...] componente comercial das relações bilaterais pode, inclusive, não desempenhar o papel central, embora a própria iniciativa possa gerar externalidades positivas para o país em foros multilaterais.” (VEIGA, 2005, p. 5). Prova disso, foi o contencioso das patentes contra os Estados Unidos na OMC. Ao Brasil foi concedida a possibilidade de manutenção da política pública de tratamento dos doentes de AIDS. A Índia ampliou seu mercado de genéricos ao fornecer os princípios ativos para a produção de medicamentos mais baratos. Enquanto a África do Sul foi beneficiada por programas de cooperação técnica internacional oferecidos pelo Brasil para o tratamento dos seus doentes de AIDS (OLIVEIRA; MORENO, 2007). Além disso, vale ressaltar o aprendizado acumulado pelos países em contenciosos na OMC, permitindo, mais tarde, outros embates, bem como uma união mais sólida entre os países em desenvolvimento.

Em suma, esses países se aproximaram com o intuito de buscar compatibilizar a idéia de multilateralismo nas relações internacionais com seus objetivos de desenvolvimento econômico, democrático e social, os quais devem ser concretizados por meio do exercício da sua liderança regional *vis-à-vis* a hegemonia neoliberal. No caso do Brasil, de certo modo generalizável a Índia e a África do Sul, as elites econômicas dos segmentos com capacidade de competir internacionalmente apóiam o governo em suas empreitadas multilaterais. Basta observar a agricultura no Brasil.

Paralelamente, a dimensão regional parece ser instrumental para as elites econômicas atuantes em segmentos com capacidade de competição limitada. No caso brasileiro o setor industrial e de serviços em construção de infra-estrutura (empreiteiras) que demandam do Estado a ampliação de acordos regionais que garantam um espaço econômico cativo para seus investimentos e novos mercados consumidores. Prova disso foram os diversos problemas que o setor de construção civil sofreu em vários países sul-americanos que necessitou da intermediação do governo brasileiro. Provavelmente, aquele que mais rendeu noticiário foi no Equador.

Especificamente no caso brasileiro, o Mercosul, antes considerado esse espaço econômico regional cativo, apesar da convicção e dos esforços do governo Lula da Silva em seu aprofundamento, vem sofrendo oposição de segmentos da diplomacia e da elite empresarial, os quais preferem manter uma atitude ambígua em relação ao projeto. Parcelas da elite empresarial nutrem pelo Mercosul uma visão positiva quando trata-se do seu potencial para alavancar exportações. Devido à crise dos seus parceiros do bloco nos últimos anos, sobretudo a Argentina, a qual vem estabelecendo medidas unilaterais para evitar o aumento das importações brasileiras no seu mercado, esse sentimento positivo vem se transformando em decepção. Consolidando no país uma visão negativa do Mercosul que tem se traduzido em propostas de sua reversão. Quando, na verdade, o projeto de integração requer maior institucionalização por meio do aprofundamento e da adoção de regras regionais que condicionem a ação unilateral por parte dos Estados-membros. Opção indesejável para as elites do país e parcelas da diplomacia (MARIANO, 2007).

Nessa perspectiva, outra opção está sendo construída. Em continuidade a proposta de Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) da era FHC, o governo Lula lançou a idéia da Comunidade Sul-Americana de Nações, transformada, mais tarde, na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esta iniciativa busca a ampliação da liderança regional brasileira na América do Sul e suas novidades estão na admissão de custos pelo exercício da liderança e a alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira.

Nessa perspectiva, Lula (2004) afirmou que o Brasil terá que optar por políticas de defesa dos países mais pobres, mesmo que seja

necessário pagar mais caro por produtos importados dos vizinhos. Lula anunciou também o perdão de dívidas dos menores países sul-americanos. Estabeleceu ainda acordos com a Venezuela no setor de petróleo, geração de energia elétrica e exploração de áreas de carvão mineral, entre outros. Além disso, durante a crise da Argentina, o BNDES atuou como fonte estrangeira de recursos mantendo os planos de investimentos no país vizinho. Segundo Mantega (2005) “Nossa idéia é aumentar a presença do BNDES na América do Sul, mas sempre e quando exista atuação de empresas brasileiras. Assim, estaremos criando empregos no Brasil e dando ajuda direta ao desenvolvimento do país parceiro.” Mas, até o momento o discurso não foi seguido de prática. Diferentemente dos financiamentos de obras no bojo do IIRSA com co-financiamento do BNDES, da CAF, do FONPLATA e do Banco Mundial para a integração e o desenvolvimento multisetorial da infra-estrutura regional sul-americana nas áreas de transporte, energia e telecomunicações.

No tocante a alteração de premissas históricas da diplomacia brasileira, Amorim (2005) defendeu que “O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esse é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não-intervenção não pode significar descaso ou falta de interesse. Ou dito de outra forma: o princípio da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença.” Com base nesse novo preceito, a diplomacia brasileira no governo Lula da Silva desempenhou papel proeminente para a solução pacífica de crises regionais. Já no início do governo Lula houve o apoio ao presidente Chaves para que ele buscasse uma solução pacífica para a crise da Venezuela. A Petrobrás enviou um navio-tanque à Venezuela para atenuar os efeitos do desabastecimento de gasolina sobre a economia e propôs a criação de um Grupo de Amigos da Venezuela para mediar o conflito (VELASCO E CRUZ; STUART, 2004). Nessa linha ainda, interveio na solução de conflitos no Peru, no Equador, na Bolívia, em Honduras, no Haiti, etc. Manteve posições de absorção de custos nas demandas de revisão de contratos de Itaipu com o Paraguai (HAGE; PECEQUILO, 2007) e do gás com a Bolívia (HAGE, 2008). Sempre visando consolidar sua posição de líder regional e ampliar sua capacidade de inserção internacional.



Criticas foram realizadas sobre a estratégia brasileira de integração e busca pela liderança regional no governo Lula da Silva. Entre elas, a principal foi a de que muitos discursos foram realizados desde a eleição e muitas cartas de intenções propostas. Mas, na prática, o Mercosul regrediu tanto política quanto economicamente com prejuízos para todos os países (RICUPERO, 2010). Ademais, o Brasil não foi capaz de exercer a tão propalada autonomia pela assertividade na região cedendo frequentemente aos interesses dos seus parceiros sem maiores ganhos evidenciados.

Como exemplo, os críticos citam a questão das inúmeras barreiras comerciais da Argentina e a disputa com o Paraguai em torno do preço justo da energia consumida pelo Brasil oriunda da Usina de Itaipu. Nesse caso específico, a diplomacia brasileira sob a gestão lulo-petista parece ter alterado o *modus operandis* brasileiro no relacionamento com os seus vizinhos. Ao invés de desempenhar posição mais assertiva na região e ter perspectiva mais grociana globalmente, no governo Lula a diplomacia brasileira inverteu as tendências: passou a exercer um “realismo assertivo” na arena internacional, enquanto que na sua região passou a ter posturas grocianas admitindo, inclusive, perdas econômicas e políticas significativas em troca de uma ilusão de liderança (LAFER, 2004).

Em uma análise mais ampla, incorporando a UNASUL, segundo críticos, a mesma situação tende a prevalecer. Verifica-se uma posição “cordeira” adotada pelo Brasil na região, aceitando perdas econômicas importantes para países menores em troca de um suposto apoio para sua liderança regional e para a concretização do processo integracionista da UNASUL (RICUPERO, 2010). Encontra-se também uma desconfiança emergente em vários países da região sobre os verdadeiros interesses brasileiros, revivendo teses superadas relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro.

Vale destacar que a balança comercial brasileira, antes extremamente positiva com os países da região, vem perdendo força em virtude da entrada chinesa nos mercados sul-americanos, a qual tem deslocado em vários países a posição hegemônica do Brasil. Logo, a avaliação do governo Lula da Silva na integração e liderança regional é negativa.

Outra importante vertente da política externa do governo Lula da Silva que corrobora com a estratégia da autonomia pela assertividade foi

a criação da Cúpula América do Sul – África (ASA) e da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA).

A ASA consiste em uma oportunidade histórica para ambas as regiões ao criar uma parceria de cooperação para o desenvolvimento mútuo e inovadora ao atrelar-se à ideia de sustentabilidade. Sua agenda é diversificada e inclui temas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade, nos setores da agricultura, energia, mineração, turismo, informática, saúde, educação e esporte. Na visão da diplomacia brasileira, esta aliança é altamente estratégica ao empreender ações que busquem superar as desigualdades e assegurar o multilateralismo. No entanto, apesar de abranger os países dos dois continentes, há um destaque especial ao esforço do Brasil e da Venezuela para sua consolidação. Na visão brasileira, esta parceria consiste em trabalhar para uma “nova geografia do comércio mundial”, a qual ainda que não resulte em resultados imediatos, deve ser preservada. De fato, os dados do governo brasileiro indicam que as exportações sul-americanas direcionadas ao continente africano aumentaram em aproximadamente 50% no período de 2006 para 2008. Para o ex-presidente, trata-se de uma “nova lógica política, que não existia há dez anos”.

A ASPA é igualmente um mecanismo de cooperação bi-regional e um espaço de coordenação política. Seu objetivo é estimular um intercâmbio crescente entre as regiões em setores que reflitam demandas comuns e promova resultados positivos com base na reciprocidade. As ações de seguimento são orientadas por uma agenda de reuniões entre seus representantes (ministros, altos funcionários e especialistas), além de cinco Comitês Setoriais, responsáveis pelas iniciativas de cooperação nas áreas destacadas (cooperação nos setores de cultura, economia, comércio, finanças, desenvolvimento sustentável, cooperação Sul-Sul, ciência e tecnologia, informação, ação contra a fome e a pobreza<sup>1</sup>). A ASPA envolve 34 países sul-americanos e árabes, além do Secretariado-Geral da UNASUL e da Liga dos Estados Árabes (LEA). A ASPA promove ainda a coordenação política em assuntos de interesse do Brasil. Defende a reforma das organizações internacionais, fomenta a prática e fortalecimento do multilateralismo e do Direito Internacional, bem como a solução pacífica de controvér-

---

<sup>1</sup> Para maiores informações ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

sias em ambas as regiões. Além disso, trabalha a favor do desenvolvimento e do diálogo entre as civilizações<sup>2</sup>.

Enfim, a política externa brasileira no governo Lula da Silva buscou abrir novos espaços de relacionamento internacional para o Brasil, alinhados aos interesses das novas elites econômicas emergentes pós Plano Real. Principalmente, no tocante a América do Sul, a África, ao Oriente Médio, aos grandes países em desenvolvimento (China e Índia) e a busca de proteção contra a concorrência internacional dos Estados Unidos e da Europa. Entre iguais, o governo Lula da Silva logrou benefícios na sua política externa porque decidiu colocar a questão social no coração do Estado brasileiro ao aprofundar e criar amplos programas sociais domésticos de inclusão de famílias e indivíduos no mercado consumidor. Esta decisão estratégica realizada pelo governo Lula da Silva em um contexto histórico de crise econômica e social, colocou o Brasil e outros países em desenvolvimento (Rússia, China, Índia e África do Sul) em uma posição internacional de destaque. Isso porque ter acesso a esses novos mercados consumidores do sul pode propiciar ganhos econômicos relevantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos demonstrar nesse capítulo que a política externa brasileira na era democrática (1985-2010) buscou, com relativo sucesso, adequar o modelo de inserção internacional do país ao século XXI. Em um primeiro momento, entre meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, prevaleceu um padrão de inserção reativo, obedecendo à lógica da autonomia pela distância, mas sem os resultados de proteção ao desenvolvimento econômico. Entretanto, a partir da queda de Collor de Mello e da emergência de Itamar Franco e FHC refinou-se a perspectiva da autonomia pela integração, a qual garantiu resultados domésticos, sobretudo para a consolidação de novas elites econômica no bojo da implantação do Plano Real.

---

<sup>2</sup> Iniciativas já implementadas na ASPA foram de cooperação técnica. Entre elas, projetos de redução de processos de desertificação e degradação do solo; intercâmbio cultural por meio da criação da Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BiblioASPA); mostras de cinema; palestras; tradução de livros; fóruns empresariais, etc. Visando ampliar o comércio interregional foi proposto a criação da Federação Sul-Americana das Câmaras Árabes de Comércio.

Realizada a transição, diante de claros sinais de esgotamento da lógica da autonomia pela integração, o governo Lula da Silva manteve a política monetária rígida favorável aos interesses das novas elites do segmento privado do sistema financeiro e dos rentistas. Na arena internacional seguiu a risca as diretrizes do FMI e protelou as negociações na ALCA e na OMC sobre a abertura de serviços. Para o setor agrícola manteve incentivos domésticos à ampliação das suas atividades, bem como o câmbio em um patamar razoavelmente adequado para o contínuo crescimento do superávit comercial externo. No âmbito internacional buscou estabelecer novas parcerias para a ampliação de mercados consumidores como, por exemplo, com os países árabes, intensificou relações bilaterais com o intuito de negociar acesso a mercado como, por exemplo, com a China, assim como também utilizou a OMC com apoio dos parceiros em desenvolvimento, como, por exemplo os componentes do IBSA, como agência internacional para a construção de regras à liberalização do comércio agrícola internacional. De acordo com os interesses do setor industrial e de segmentos do setor de serviços, por um lado, a diplomacia do governo Lula da Silva procurou abrir, sem sucesso, mercados na América do Sul. Essa mesma fração da nova elite econômica demandou e garantiu proteção na OMC quando tratou-se da negociação dos temas de Cingapura (investimentos, política de competição, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio), bem como foi refratária a uma nova rodada de liberalização comercial unilateral tanto na ALCA quanto no acordo UE-Mercosul como grandes ameaças aos seus interesses.

Coube ainda ressaltar que a política externa do governo Lula da Silva buscou muito mais abrir espaços políticos entre países de menor poder relativo e países em desenvolvimento para neles efetuar um uso irrestrito da assertividade como norma da afirmação dos interesses domésticos brasileiros. As alianças estratégicas sul-sul obedece essa lógica, a qual visa fomentar a existência de um grande país que, de fato, ainda não existe na seara internacional nesse início de século XXI devido as suas fragilidades domésticas. Como consequência, este padrão comportamental tende a azedar relacionamentos com parceiros internacionais de longo prazo, bem como, no âmbito regional, redespertar “ciúmes” e desconfianças historicamente já solucionadas.

Infelizmente, o tão propalado “neodesenvolvimentismo” e suas parcerias internacionais ficaram condicionadas a imaturidade das elites brasileiras que não demonstraram querer adiantar o futuro do Brasil por meio da consolidação abrangente do combate à desigualdade e o resgate da dívida social do país. Esta necessidade nacional vem ocorrendo através da incorporação dos mais pobres como consumidores, na maioria das vezes de produtos importados, sem dar-lhes condições estruturais de autonomia individual.

Conseqüentemente, até o momento, os setores econômicos escolhidos como foco do “neodesenvolvimentismo” não são intensivos no uso de tecnologias, nem no fomento para absorção futura via melhorias educacionais da mão de obra qualificada que permita à população brasileira renda crescente e capacidade de consumo constante com incremento da poupança privada e pública para a realização de investimentos em inovação e infra-estrutura. Condição *sine qua non* à consolidação de um país sólido capaz de defender seus interesses domésticos de maneira autônoma e assertiva no sistema internacional neste início do século XXI.

Em miúdos, a formatação do projeto político de um grande país ocorreu, mas prevaleceu à urgência da manutenção do poder e os limites estruturais doméstico e internacional dificultaram a sua consecução. Enfim, o governo Lula da Silva optou operacionalizar a política externa brasileira à serviço dos interesses das novas elites econômicas atuantes no país pós Plano Real na era democrática.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura da III Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias*. Santiago, Chile, 28 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle.asp?ID\\_DISCURSO=2591](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2591)>. Acesso em: 21 jun. 2005.

BRASIL e Turquia ampliam parceria para incrementar projetos na área de defesa. In: PORTAL TERRA, 23 ago. 2013. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-e-turquia-ampliam-parceria-para-incrementar-projetos-na-area-de-defesa,443f983c717a0410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 10 set. 2013.

- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- G-20. Disponível em: <<http://www.g-20.mre.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- GAMA, A.; VALADÃO, A. *A autonomia pela responsabilidade*. Paris, 2001. Mimeografado.
- HAGE, J. A. A. Bolívia, Brasil e o Gás Natural: um breve debate. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 2, n. 1, p. 1-23, jan./jun. 2008.
- HAGE, J. A. A.; PECEQUILO, C. S. Dilemas Sul-Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 8, n. 84, p. 7-9, jul. 2007.
- IBSA. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/grupos/ibas/index.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/ibas/index.asp)>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- LA FER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- LULA DA SILVA, L. I. *Discurso de Posse na Presidência do Brasil*. 2013. Disponível em: <[http://www.sfec.org.br/artigos/temas/discurso\\_de\\_posse\\_do\\_presidente\\_Luiz\\_Inacio\\_Lula\\_da\\_Silva.htm](http://www.sfec.org.br/artigos/temas/discurso_de_posse_do_presidente_Luiz_Inacio_Lula_da_Silva.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- LULA DA SILVA, L. I. *Discurso proferido no Fórum da Sociedade Civil durante a UNCTAD XI*. São Paulo, 15 jun. 2004. Disponível em: <<http://www.forumsociedadecivil.org.br/dspMostraNoticia.asp?idNews=68>>. Acesso em: 27 jun. 2005.
- MAIOR, L. A. P. S. Dois anos de ‘presença soberana’: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. *Cena Internacional*, Brasília, DF, v. 6, n. 2, p. 53-72, 2004.
- MANTEGA, G. *BNDES libera US\$ 200 mi para obras na Argentina*. 2005. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/050304\\_marciamla.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/03/050304_marciamla.shtml)>. Acesso em: 27 jun. 2005.
- MARIANO, M. P. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. The G-20 at the Cancun Ministerial: developing countries and their evolving coalitions in the WTO. *World Economy*, v. 27, n. 7, p. 947-1148, 2004.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 55-69, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292005000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 25 ago. 2013.

OLIVEIRA, M. F.; MORENO, F. V. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000100007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 2 jun. 2015.

O'SHEA, T. J. C. The domestic political setting of U.S. Trade Policy. In: WALTERS, Robert S. (Ed.). *Talking trade: U.S. policy in international perspective*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 53-72.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 136-153, dez. 2008.

PT avisa que vai mudar rumo da diplomacia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2002.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIANA, M. T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 55, p. 48-69, 2012.

RICUPERO, R. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A Política Externa do Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

SARAIVA, J. F. S. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Colunas de RelNet*, n. 11, mês 1-6, 2005. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/cgi-bin/WebObjects/RelNet.woa/1/wo/Bpx5I94b8rQh9AVYVjDzVM/2.17.1.0.0.3.2.5>>. Acesso em: 20 jun. 2005.

VEIGA, P. M. A política comercial do governo Lula. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano XIX, p. 5-18, abr./jun. 2005.

VELASCO E CRUZ, S. *Estado e economia em tempos de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

VELASCO E CRUZ, S.; STUART, A. M. *Mudando de rumo: a política externa do governo Lula*. [S.l.]: CEDEC, 2004. Manuscrito.

VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa-Omega: Edusp, 1995.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. *Política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração*. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/9/1602>>. Acesso em: 15 abr. 2013.





CAPÍTULO 7  
A POLÍTICA EXTERNA EM REVISTA:  
O GOVERNO LULA DA SILVA NAS PÁGINAS  
DA CARTA CAPITAL E DA VEJA

*Tiago Pedro Vales*

*Raphael Camargo Lima*

*Rafael Augusto Ribeiro de Almeida*

## 1 INTRODUÇÃO

As notícias produzidas pela imprensa são importantes fontes para o estudo da atuação exterior do Brasil. Algumas iniciativas, como os informes semanais e mensais do Observatório de Política Externa Brasileira (OPEB), procuram selecionar e divulgar para o público interessado uma síntese dos assuntos e das posições de uma parte significativa da imprensa escrita do país.<sup>1</sup> Porém, ainda são poucos os trabalhos acadêmicos (JESUS, 2009; CASARÕES, 2012) que procuram analisar de maneira sistematizada as posições que os meios de comunicação transmitem para a opinião pública sobre a política externa brasileira.

Diante disso, o presente trabalho busca contribuir para estas discussões através da investigação da postura que as Revistas *Carta Capital* e

---

<sup>1</sup>Para saber mais sobre o OPEB, iniciativa com a contribuição dos autores deste trabalho, consultar Pádua e Mathias (2010) e acessar o site do Grupo de Estudos de Segurança Internacional (GEDES): <[www.unesp.br/gedes](http://www.unesp.br/gedes)>. Acesso em: 12 dez. 2013.

*Veja* assumem em relação a política exterior do país no ano inicial de cada mandato de Lula da Silva. Mais especificamente, procuramos averiguar (1) as posições que estas revistas defendem nos diversos temas externos que envolvem o país, (2) os temas que são priorizados pelas revistas e (3) a suas respectivas opiniões sobre o processo de formulação e implementação da política externa. Além disso, (4) buscaremos destacar as proximidades e diferenças de posturas entre as duas revistas.

Vale ressaltar que a contraposição de duas revistas que representam grupos internos distintos amplia a nossa compreensão sobre a pluralidade de interesses, no âmbito internacional, dos atores domésticos. Ademais, esclarece quais setores foram mais atendidos pela agenda externa de Lula da Silva. Com isso, além da posição de importantes fontes de pesquisa e de formadores de opinião se tornarem mais nítidas, a compreensão da política externa brasileira é ampliada.

Nossa análise empírica circunscreve-se ao ano inicial de cada governo de Lula da Silva, ou seja, aos anos de 2003 e 2007. Deste modo, procuramos cobrir, em grande medida, as posições da *Carta Capital* e da *Veja* referentes ao primeiro mandato de Lula da Silva. Esta opção, por selecionar somente estes dois anos iniciais, se respalda em alguns aspectos. Em primeiro lugar, como é sabido, o primeiro ano de mandato, especialmente no ano de 2003, é marcado por transições importantes na condução de todas as esferas do poder político. Assim, em tal período, as expectativas dos periódicos e suas linhas editoriais aparecem de forma mais evidente em relação ao governo que se instala.

Além disso, no ano de 2007 este movimento das revistas vem acompanhado de suas visões sobre os anos anteriores do governo Lula da Silva. Ou seja, estes dois anos nos fornecem informações relativas a dois momentos distintos, mas relacionados. Enquanto o ano de 2003, no qual as principais linhas da política externa foram traçadas, nos indica as posições dos periódicos em relação ao início das estratégias externas do governo. O ano de 2007, nos aponta a postura das revistas sobre estratégias já realizadas no mandato anterior.

Em segundo lugar, grande parte dos temas destacados pela literatura de política externa brasileira são tratados, como será apresentado,

de maneira intensa nestes anos. Em terceiro lugar, ao longo do trabalho também será contextualizado o intervalo que separa estes dois anos, assim, veremos que as principais ações externas deste intervalo são debatidas em 2007. Deste modo, acreditamos que o destaque destes dois anos, apesar da possíveis lacunas, nos garante dados suficientes para traçarmos as principais posições das revistas investigadas em relações as linhas gerais do primeiro governo de Lula da Silva.

Cabe ressaltar que os dados que foram selecionados para a análise se referem aos editoriais e reportagens assinadas pelo expediente de cada revista. Afinal, ambos de maneira diversa, expressam a concepção da revista sobre as temáticas tratadas. Os textos assinados pelos colunistas e convidados não foram considerados por este trabalho.

A análise realizada nos permitiu concluir que o perfil editorial das revistas tratadas se reflete em suas posições sobre a política externa brasileira, porém com algumas particularidades. As revistas diferem quanto as prioridades: enquanto a *Veja* realça a importância de um alinhamento aos Estados Unidos, confere algum espaço ao multilateralismo e pouca importância as relações regionais; a *Carta Capital*, destaca as relações com os países da América do Sul, chama a atenção para a atuação brasileira na OMC e apoia um relacionamento com os EUA em outras bases.

Porém, as mesmas revistas convergem, pois destacam aspectos econômicos e comerciais da política externa e apresentam uma visão pessimista em relação ao aprofundamento da integração regional. É interessante também observar que as revistas, com razoável frequência, se posicionam em relação a condução da agenda internacional do Brasil pelo Ministério das Relações Exteriores.

Este trabalho está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na primeira parte, iremos discutir alguns elementos da política externa brasileira e das revistas tratadas que serão importantes para a compreensão do restante do trabalho. Na segunda parte, analisaremos a postura da *Carta Capital* e da *Veja* sobre o ano de 2003. Na terceira parte, faremos uma breve contextualização dos anos de 2004 a 2006, destacando aspectos importantes para o entendimento das posições das revistas em 2007. Após esta contextualização, entraremos na quarta parte, com as posições das re-

vistas em 2007. Por fim, teceremos algumas considerações sintetizando o trabalho realizado.

## 2 A CARTA CAPITAL, A VEJA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A mídia<sup>2</sup> tem uma importante influência sobre a sociedade contemporânea sendo considerada por alguns autores como uma espécie de arena política (THUNE, 2009). A recente emergência de novas mídias, como a internet, as redes sociais, os portais e fóruns em plataforma virtual, facilitaram o acesso e o debate entre os cidadãos sobre os variados assuntos que afetam suas vidas. Constatando isso, autores como Lévy (2003) argumentam que as questões do âmbito político devem necessariamente, conforme o aumento da acessibilidade, considerar estes meios de comunicação como um elemento central nas decisões governamentais.

Apesar da crescente importância destas novas mídias, não podemos desconsiderar a tradicional imprensa escrita como um importante objeto de estudo. Afinal, como aponta Azevedo (2006, p. 90), a mídia impressa ainda possui “[...] grande capacidade de produzir agendas, formatar questões e influenciar percepções e comportamentos tanto no âmbito político-governamental quanto no público em geral”, sendo direcionada, principalmente, para os formadores de opinião. Assim, ao se voltar para as elites políticas, revistas semanais, como a *Carta Capital* e a *Veja*, não visam somente reproduzir acontecimentos, mas desempenhar um papel ativo nas modificações políticas e sociais do Brasil (CRAIG, 2004; AZEVEDO, 2006; JESUS, 2009).

O papel da imprensa na formação da opinião pública e na condução da agenda política tem sido explorado por parte da literatura acadêmica. Na mesma linha apontada por Azevedo (2006), um dos trabalhos mais destacados, conhecido por Efeito CNN,<sup>3</sup> argumenta que a mídia com a sua velocidade e extensão é um fator importante que afeta as expectativas

<sup>2</sup> Por mídia, para este trabalho, entendem-se todos os meios de comunicação social de massa. Apesar de focarmos no papel da imprensa escrita (revistas semanais), entre os componentes do setor midiático também se encontram a internet, as redes de televisão, rádios e cinemas, ou seja, meios virtuais ou físicos que possibilitam a transmissão de mensagens que convergem ou não várias formas de discursos, como imagens e textos.

<sup>3</sup> CNN refere-se à *Cable News Network*, um canal de televisão dos Estados Unidos que transmite notícias 24 horas por dia. A referida teoria foi batizada com o nome do canal somente por ser este o pioneiro neste tipo de cobertura jornalística, no entanto, é aplicável a todos os tipos de mídia que realizam atividades semelhantes.

políticas das sociedades democráticas e, assim, apresenta uma grande capacidade de influir na agenda e na condução das políticas públicas, inclusive nas questões de política externa (LIVINGSTON, 1997; CATE, 2002; GILBOA, 2005).

Esta capacidade de influenciar o debate político se relaciona, entre outros fatores, com acesso privilegiado às fontes de informações relevantes, à credibilidade perante os leitores e ao interesse do público em discutir os assuntos expostos. Assim, a imprensa sensibiliza a opinião pública que, uma vez mobilizada, pode afetar as ações do governo (MILLER, 2010). Revistas como a *Carta Capital* e a *Veja*, optam por uma abordagem mais voltada para a política e economia em um jornalismo mais opinativo que acaba por induzir os temas a serem debatidos. Com isso, estas revistas conseguem, em certa medida, influenciar a pauta da agenda política através, entre outras medidas, da difusão de suas visões sobre a política interna e externa implementada pelo governo brasileiro.

Porém, antes de buscarmos uma compreensão melhor das posições difundidas pelas duas revistas sobre a agenda exterior do Brasil, é importante sintetizar tanto os dois perfis editoriais gerais como também apontar alguns aspectos centrais da política externa brasileira. Através disso, o posicionamento dos dois periódicos sobre a arena externa será mais facilmente compreendido e contextualizado.

## 2.1 PERFIL EDITORIAL DAS REVISTAS ANALISADAS

Como é de amplo conhecimento, as revistas *Carta Capital* e *Veja* possuem um perfil editorial geral distinto. A revista *Veja*, fundada em 1968, é publicada pela editora Abril (1950), está inserida em um dos maiores grupos de comunicação do Brasil, o Grupo Abril, e é a revista de maior circulação no país,<sup>4</sup> devido a isso, este periódico é um representante da denominada grande mídia. O nascimento desse grupo de comunicação, em 1950, ocorreu no contexto em que as empresas transnacionais e o capital estrangeiro começaram a penetrar com mais intensidade na imprensa brasileira. Neste contexto, a revista *Veja* surgiu com grande influência do jornalismo liberal

<sup>4</sup>A circulação média da *Veja*, em 2012, foi de 1.072.222 revistas. Ver: <<http://aner.org.br/dados-de-mercado/circulacao/>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

empresarial dos EUA. Assim, o perfil liberal da revista remete à fundação do Grupo Abril e ganha maior projeção no final dos anos 1980, quando a *Veja* passa a defender o neoliberalismo (SILVA, 2005). Como aponta Silva (2005, p. 625), “[...] sua posição sempre se manteve coerente com o projeto neoliberal”, mesmo quando o periódico apresentava certa diminuição de suas críticas às ideias propagadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no início dos anos 2000, no qual a revista indicava um “Lula Light” (A quarta tentativa, *Veja*, 04/07/2001). Este explícito perfil liberal, não é acompanhado por um posicionamento formal de apoio a partidos políticos que apresentam convergências aos ideais liberais da *Veja* (SILVA, 2005). Apesar disso, a maneira como a revista divulga e debate os variados temas que envolvem políticos brasileiros demonstram suas preferências.

Ao contrário da *Veja*, a *Carta Capital* formaliza seu apoio às candidaturas de Lula da Silva, em 2002 e 2006. Nas eleições de 2002, a revista afirmou que manda “Às favas a tradição verde-amarela e declara sua escolha pela candidatura Lula. [...] Ele representa a chance de mudar a política econômica que nos conduziu ao desastre. [E] Tem autoridade para gerir tensões sociais crescentes [...]” (Carta Capital escolhe Lula, *Carta Capital*, 02/10/2002). Em 2006, mesmo criticando a submissão aos “dogmas neoliberais” (Por que Lula, segundo capítulo, *Carta Capital*, 11/10/2006), as desigualdades sociais e o baixo crescimento, a *Carta Capital* defendeu que “[...] Lula é, nas circunstâncias, o mais qualificado mediador entre a minoria abastada, ou quase, e a maioria estacionada entre a pobreza e a miséria absoluta.” (Por que Lula, segundo capítulo, *Carta Capital*, 11/10/2006). Nesta mesma linha, é uma característica desta revista a procura por explicar mais detalhadamente sua opinião quando o tema tratado ganha grande repercussão. Tal característica, pode ser vista na sua atenção em detalhar a visão que possui sobre o presidente venezuelano, Hugo Chávez (Chávez, para nós e para os outros, *Carta Capital*, 12/12/2007). Ademais, o periódico, com certa frequência, procura discutir o papel da imprensa na sociedade brasileira.

Este perfil da *Carta Capital* deve se relacionar tanto ao histórico da carreira de seu fundador como também ao momento de criação da revista. Em primeiro lugar, Mino Carta é um experiente jornalista tendo contribuído para a criação, entre outras, das revistas semanais *Veja* e *Isto*

É.<sup>5</sup> Assim, possui grande conhecimento sobre os interesses dos leitores e da indústria editorial brasileira. Ademais, por sua formação, muito próxima à social democracia, bem como por sua experiência pioneira na grande imprensa brasileira, Carta sempre defendeu a livre expressão e o pluralismo que deve pautar a imprensa, sendo um ferrenho crítico da concentração dos meios de comunicação em poucas mãos e defensor da regulação pública da mídia.

Em segundo lugar, a *Carta Capital* surgiu em 1994, no contexto da implantação do Plano Real e da consolidação de uma política neoliberal conduzida pelo governo de Cardoso. Sob este pano de fundo, a revista se insere na nova geração da mídia alternativa (FIORUCCI, 2011), ou seja, apresenta uma visão geral crítica ao neoliberalismo, às desigualdades sociais e aos grandes grupos de comunicação. Contando, com os trabalhos da modesta editora Confiança<sup>6</sup> e com uma tiragem de exemplares pequena em relação à *Veja*,<sup>7</sup> o periódico enfrentou dificuldades até se tornar uma publicação semanal em 2001.<sup>8</sup>

A *Carta Capital*, nas palavras de seu fundador, representa uma “esquerda difusa” e não tem obrigação de alinhamento com os partidos de esquerda.<sup>9</sup> Esta declaração procura marcar a posição contrária desta revista em relação a política econômica liberal conduzida pelo governo de Lula da Silva. O periódico também confere grande espaço para empresários brasileiros tidos como gestores de excelência e capazes de auxiliarem o desenvolvimento do país, mas que são prejudicados pela condução da política econômica. Ao tratar da carreira de Jorge Gerdau, por exemplo, a revista afirmou que “Para quem conhece o estilo Gerdau de administrar, é realmente tentador imaginá-lo a frente de um ministério ou no Congresso.” (No front do crescimento, *Carta Capital*, 11/07/2007). Este espaço dado aos empresários nacionais, como afirma Fiorucci (2011), se relaciona à dependência do mercado e do envolvimento empresarial para a manutenção desta nova imprensa alterna-

<sup>5</sup> A saída de Mino Carta da *Veja* se deu por pressões dos militares e representou um melhor convívio entre esta revista e a ditadura militar no Brasil. Para mais detalhes ver Silva (2005) e Fiorucci (2011).

<sup>6</sup> Até 2001 a revista era publicada pelo editorial Carta.

<sup>7</sup> A circulação média da *Carta Capital*, em 2012, foi de 28.935 revistas enquanto a *Veja* circulou 1.072.222 revistas no mesmo período. Ver: <<http://aner.org.br/dados-de-mercado/circulacao/>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

<sup>8</sup> A *Carta Capital* foi mensal até 1996, e desde esta data até 2001, quinzenal.

<sup>9</sup> Declaração de Mino Carta feita em entrevista concedida à revista *Caros Amigos*, edição n. 105, dez. 2005.



tiva. Assim, além de um perfil editorial distinto, é importante lembrar que enquanto a *Carta Capital* se insere na mídia alternativa, a *Veja* é parte da chamada grande mídia, ou seja, estas revistas estão localizadas em estratos diferentes dentro a indústria editorial brasileira.

## 2.2 ALGUNS ELEMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

As revistas semanais analisadas expressam suas posições, como será visto, sobre assuntos considerados pela literatura especializada como relevantes para o entendimento da política externa brasileira. Ou seja, a *Carta Capital* e a *Veja*, além de tratarem de aspectos relacionados à política internacional, acompanharam com relativa assiduidade a agenda exterior de Lula da Silva conferindo aos seus leitores um panorama das principais linhas de ação externa do país. Deste modo, cabe uma rápida contextualização de alguns eixos da política exterior do Brasil antes de nos debruçarmos sobre os posicionamentos específicos de cada revista.

As relações com os EUA são um parâmetro importante para a reflexão sobre a política externa brasileira. As revistas *Carta Capital* e *Veja* auxiliam na compreensão destas relações, pois tratam com certa frequência e sobre diferentes perspectivas tanto das ações internacionais dos EUA como das relações Brasil-EUA. Além disso, observamos que mesmo quando as revistas discutem o diálogo do Brasil com os países em desenvolvimento e sua atuação em órgãos internacionais, a preocupação com os Estados Unidos ainda se mantém presente sendo um pano de fundo que perpassa as diversas análises das duas revistas em 2003 e 2007.

É importante lembrar que os presidentes Lula da Silva e George Bush tiveram encontros frequentes que se iniciaram já em dezembro de 2002. O compromisso, do então candidato a presidência brasileira, de honrar os acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) expresso em sua “Carta ao Povo Brasileiro”, reduziram os receios dos norte-americanos em relação aos rumos que o novo dirigente daria ao Brasil. Porém, a aparição internacional do então presidente em Davos, no Fórum Econômico Mundial, precedida pela presença em Porto Alegre, no Fórum Social Mundial, sintetizou os caminhos que o país trilharia sobre seu comando. Segundo Lula da Silva, o seu governo teria “[...] a disposição de realizar reformas econômicas,

sociais e políticas muito profundas, respeitando contratos e assegurando o equilíbrio econômico.” (BRASIL, Discurso..., 26/01/2003).

Se esta diretriz do governo leva em consideração os EUA, também não podemos esquecer que, em boa parte do primeiro mandato de Lula da Silva, a política externa atentou-se grandemente para três tabuleiros de negociação (THORSTENSEN, 2001) – as tratativas Mercosul-UE, a Alca, e a Rodada Doha, que apresentam profundo entrelaçamento. Nestes três tabuleiros, que foram iniciados ainda nos governos de Cardoso, a postura brasileira em relação às propostas dos EUA, possui importância para o encaminhamento das negociações. As tratativas com a União Europeia serviam de contrapeso às pressões dos norte-americanos nas discussões da Alca. Além disso, havia certa expectativa dos diplomatas brasileiros que um acordo com os europeus reduzissem os custos do país em relação ao Mercosul. Ou seja, ao mesmo tempo em que estas tratativas aumentariam a capacidade negociadora na Alca também, facilitariam o escoamento dos produtos dos parceiros do Mercosul reduzindo, assim, as demandas dos membros menores do bloco em torno de maiores concessões do Brasil (VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Desde o início das negociações, em 1994,<sup>10</sup> o Brasil possuía uma posição reticente em relação ao avanço de uma Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) devido às dúvidas em torno dos ganhos e perdas que esta proposta dos EUA gerariam em uma sociedade brasileira que apresentava divergências quanto ao encaminhamento das medidas neoliberais adotadas pelo governo. Para sustentar esta postura de prolongamento das tratativas, o país procurou fortalecer o Mercosul, como uma união aduaneira, para aumentar a sua capacidade negociadora através da coesão do bloco. Além disso, o Brasil indicava a falta de uma proposta mais estruturada por parte dos Estados Unidos para justificar seu baixo ímpeto (MELLO, 2002; VIGEVANI; MARIANO, 2005).

Com o desenrolar das negociações, em 1997, o governo brasileiro passa a adotar uma posição, gradativamente, mais incisiva, cujo ápice está na proposta brasileira de uma Alca *Light*, em 2003. Antes disto, o governo Cardoso apoia a adoção do princípio *single undertaking*, no qual se garante

---

<sup>10</sup> O início das tratativas ocorreu na 1ª Cúpula das Américas, realizada em Miami.

que o acordo não pode ser fechado gradativamente, mas somente após todas as discordâncias nos variados temas terem sido resolvidas. Ademais, os diplomatas de Cardoso destacaram que as negociações hemisféricas deveriam ser compatíveis com as normas discutidas na Rodada Doha.

Assim, na Reunião Ministerial de Miami de 2003, a diplomacia de Lula da Silva formalizou a proposta conhecida por *Alca Light*, que Vigevani e Mariano (2004) sintetizam como um “acordo geral minimalista, composto por um conjunto de direitos e obrigações comuns aplicáveis a todos os países, e a possibilidade de acordos bilaterais ou plurilaterais que contenham obrigações e benefícios adicionais”. Ou seja, o Brasil propunha um acordo em dois níveis: no primeiro nível, haveria um entendimento mínimo comum, e no segundo nível, acordos específicos entre os países do continente interessados em aprofundar laços entre si. Esta foi a última proposição relevante do país para a Alca antes de sua paralisação, em 2005, e indicou uma saída para a reticência do Brasil, verificada desde o governo Cardoso, mostrou ao mesmo tempo uma disposição brasileira de negociar a Alca e também a subordinação que este tabuleiro teria em uma estratégia que priorizará a arena multilateral da OMC.

Como afirma Mello (2012, p. 169), “No Brasil, a aposta no multilateralismo refletiu o objetivo permanente de participar do processo de elaboração das normas da governança global, mas também incorporou a nova disposição do país a um maior protagonismo internacional.” Ou seja, a política externa de Lula da Silva, além de manter a busca histórica do país por influir nas readequações das regras internacionais, adicionou uma característica mais ativa de atuação, em contraste com o caráter reativo de outros tempos, através de diversos arranjos como o Ibas, o Brics e o Basic<sup>11</sup>. Ademais, o país procurou desempenhar um papel de mediador, como foi visto na questão iraniana, e modificou sua postura tradicional em relação a presença em missões de paz impositivas, como no caso do Haiti (LIMA, 2005b; MELLO, 2012).

---

<sup>11</sup> Índia, Brasil e África do Sul (Ibas); Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics); Brasil África do Sul, Índia e China (Basic)

Porém, a formação e liderança brasileira do G-20 comercial<sup>12</sup> pode ser considerada a iniciativa basilar desta atuação mais ativa do país. Afinal, foi através desta coalizão Sul-Sul que o Brasil conseguiu influir decisivamente nos rumos do multilateralismo. Pois, a criação do G-20, na Cúpula Ministerial de Cancun, de 2003, reuniu países em desenvolvimento e representativos da diversidade do Sul, em torno da defesa dos “[...] três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção).”<sup>13</sup> Assim, esta coalizão conseguiu, em 2003, barrar o avanço das discussões em torno dos temas de Cingapura, quais sejam: investimentos diretos, compras governamentais, transparência e política de competição –, impulsionadas pelos países desenvolvidos, e retomar o mandato original de Doha que visava oferecer melhores condições comerciais para o desenvolvimento dos países periféricos. Após os avanços alcançados até a cúpula Ministerial de Hong Kong, de 2005, as negociações foram paralisadas até 2008 (NARLIKAR; TUSSIE, 2003; RAMANZINI JR, 2009; CARVALHO, 2010). Ainda no âmbito da OMC, acrescenta-se as vitórias brasileiras, em 2005, nos contenciosos do Algodão, contra os EUA, e do açúcar, contra a União Europeia (IGLÉCIAS, 2007; LIMA, 2008). Certamente, a atuação no G-20 e nos contenciosos contribuíram para o Brasil ser incluído no grupo que dita os rumos das negociações da OMC, composto também por EUA, UE, Austrália e Índia.

Assim, mesmo apresentando um papel importante regionalmente, vemos que o país tem condições limitadas de modificar as regras internacionais, devido a isso, valoriza, historicamente, o multilateralismo e a ação coletiva como uma maneira de influir na governança global. Estes elementos compõem a primeira de duas identidades distintas que configuram um perfil internacional do Brasil (LIMA, 2005a). A segunda identidade se refere à configuração do Brasil como um mercado emergente. Segundo Lima (2005a, p. 25), “Nesta identidade, credibilidade e estabilidade macroeconômica são duas moedas de grande valor [...]”. Com isso, o perfil

<sup>12</sup> África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Índia, México, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Venezuela.

<sup>13</sup> Ver: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/view>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

brasileiro apresenta uma política interna que mescla uma condução ortodoxa da política macroeconômica com uma retomada de um papel estatal em direção a uma inclusão social maior e ao aumento do poder aquisitivo de uma parcela significativa da população brasileira; e uma política externa que, ao mesmo tempo, procura dar suporte a esta política interna e também utiliza-la no ambiente internacional como uma credencial de credibilidade que confere ao Brasil sustentação de suas iniciativas Sul-Sul, bem como suas reivindicações de reformas nas instituições internacionais (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; NOVELLI, 2010; CERVO; BUENO, 2011).

Deste modo, o maior espaço dado às relações Sul-Sul pelo governo de Lula da Silva, através da intensificação do diálogo com países da África, da Ásia e do Oriente Médio, expressou este perfil internacional brasileiro. Um dos reflexos indicados por este perfil é a preferência brasileira em aumentar o diálogo com grandes países em desenvolvimento e/ou emergentes, acabando por subordinar sua agenda regional ao multilateralismo. Assim, se, por um lado, a política externa de Lula da Silva foi mais diversificada e propositiva, por outro lado, manteve a baixa atenção em relação ao aprofundamento das instituições regionais.

Mesmo com a emergência de governos de esquerda na América do Sul, com as suas devidas particularidades, ocorreram vários problemas de coordenação regional. Além disso, estes variados governos de esquerda possuem visões e iniciativas diferentes em relação à América do Sul (SARAIVA; RUIZ, 2009). Alguns autores (ONUKI; OLIVEIRA, 2006; LIMA, 2010), indicam como uma possível explicação para este quadro, a reticência que partidos de esquerda apresentam em relação à cessão de soberania em prol de instituições supranacionais por enxergarem a supranacionalidade como prejudicial às políticas de desenvolvimento nacional. O caso das papeleiras, a guerra das geladeiras, a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, a renegociação do tratado de Itaipu são fatos que evidenciam a fragilidade institucional sul-americana.

Neste contexto, o grande peso regional do Brasil não encontra correspondência em seu baixo investimento nas instituições regionais, pois, nas tensões citadas acima, o país se manteve distante, não incentivou o uso de mecanismos institucionais e preferiu uma saída bilateral, oferecendo alguns benefícios, diante das pressões dos vizinhos. Assim, o Brasil apon-

ta considerar o caráter intergovernamental da integração regional como o mais adequado as suas pretensões nas arenas multilaterais.

Dentro desta lógica, o governo de Lula da Silva buscou atrelar o suporte a internacionalização das grandes empresas brasileiras aos objetivos de integração da infra-estrutura regional através, principalmente, dos financiamentos fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Além disso, o país se tornou membro acionário pleno, em 2007, da Cooperação Andina de Fomento (CAF), que apresenta como características centrais um estrutura flexível e técnica voltada para a lógica do mercado (FREIXO; RISTOFFE, 2012). Cabe lembrar também a reticência brasileira em torno na criação de uma instituição financeira regional, o Banco do Sul (CIA, 2012).

Assim, o governo brasileiro privilegiou o apoio a integração em infraestrutura via uma instituição nacional que somente financia projetos de empresas brasileiras. Por um lado, esta estratégia responde a melhor condição do Brasil em termos de suporte financeiro, técnico e logístico. Mas, por outro lado, reforça o baixo investimento do país em instituições regionais que poderiam diminuir as assimetrias regionais de maneira mais acelerada e menos dependente.

É importante destacar as relações entre o Itamaraty e a presidência. Este aspecto merece ser ressaltado pois, em certa medida, os entraves brasileiros em torno da integração regional se relacionam à dissonância entre o corpo diplomático e o presidente da república. Pelo menos desde o governo de Cardoso, é possível observar que o aprofundamento da integração está ligado à vontade política presidencial que acaba não encontrando respaldo na implementação delegada ao corpo diplomático (MALAMUD, 2003; MARIANO, 2007).

Neste sentido, a atuação de Lula da Silva e de seu assessor especial, Marco Aurélio Garcia, na Venezuela, em 2002, mesmo antes da posse do novo governo, trazia indícios que as concepções do Partidos dos Trabalhados (PT) poderiam influir decisivamente nos rumos da política externa brasileira (CRUZ; STUART, 2010). Mesmo não sendo o objetivo deste trabalho tratar dos resultados da influência deste partido na agenda exterior do país, cabe ressaltar que este movimento de Lula da Silva e

Garcia é o primeiro evento externo do novo governo que causa grande debate interno sobre a política externa na sociedade brasileira. Isso ocorreu, entre outros fatores, pela repercussão da liderança brasileira no “Grupo de Amigos da Venezuela”.<sup>14</sup> Sendo o principal mediador, o Brasil teve que articular a inclusão dos EUA no grupo e fornecer o suporte da Petrobras para reduzir o impacto da paralisação do abastecimento de gasolina durante a crise institucional venezuelana.

Por fim, não podemos esquecer que a intensificação do debate envolvendo os atores domésticos ocorreu com o desenrolar dos três tabuleiros de negociação, ainda no governo de Cardoso. É nesta convergência de negociações que os variados atores domésticos, com seus interesses distintos, passam a expressar com mais vigor suas posições sobre as tratativas em que o Brasil está envolvido (SANTANA, 2001; RAMANZINI JR, 2009). Certamente, a maior atenção de diversos setores da sociedade contribuiu para o destaque que duas revistas aqui avaliadas deram à política externa de Lula da Silva.

### **3 AS POSIÇÕES DA *CARTA CAPITAL* E DA *VEJA* EM 2003**

A partir do cenário exposto acima, as revistas apontam suas expectativas e posicionamentos em relação ao início do governo de Lula da Silva. Pela análise empírica realizada constatamos, em 2003, um intenso debate promovido pelas duas revistas sobre a política externa brasileira. Apesar das diferentes posturas, os periódicos acabam por estabelecer um diálogo ao tratar, em grande medida, dos mesmos assuntos internacionais que envolvem o país. Em 2003, como veremos abaixo, as revistas expõem suas posturas sobre as negociações da Alca – principal tema tratado naquele ano. Mas, antes de trabalharmos estas negociações cabe observar os demais temas que repercutiram nas duas revistas. Basicamente, as revistas apontaram suas posições em relação a atuação brasileira em fóruns internacionais e sobre as relações do Brasil com outros países em desenvolvimento.

A atuação do Brasil em fóruns internacionais, após a posse de Lula da Silva, repercutiu nas revistas com a participação do presidente recém

---

<sup>14</sup> Este grupo teve o objetivo de mediar o conflito entre governo de Hugo Chávez e a sua oposição, que tentou retirá-lo da presidência da República da Venezuela.

eleito no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e no Fórum Econômico Mundial, em Davos. Para a revista *Veja*, a atuação brasileira nos dois fóruns, com demandas distintas, indicou maturidade do presidente Lula da Silva que estaria representando a síntese de duas visões de mundo opostas durante os anos 1990, a socialdemocracia e o neoliberalismo. O periódico destacou que o novo governo estava procurando aliar a manutenção de uma política econômica de estabilidade com uma intensificação do combate a pobreza (Nosso homem no mundo, *Veja*, 05/02/2003). Frente a este direcionamento, a *Veja* afirmou que o presidente apresentava competência para dialogar com os grandes países do mundo e sua postura nos diferentes fóruns, superando qualquer expectativa positiva que se pudesse ter a seu respeito nesse terreno. Para a revista, “[...] Lula demonstrou que está superando o maniqueísmo que dividiu as agendas de Porto Alegre e Davos.” (Lula é a terceira via, *Veja*, 29/01/2003).

Esta postura da *Veja*, por um lado, responde ao seu perfil editorial liberal, pois a presença de Lula da Silva nestes dois Fóruns corroborava o compromisso do novo governo de responder às demandas sociais, mas mantendo, em grande medida, a política econômica de governo anterior. Por outro lado, a análise da revista também aponta para a sua tendência de apoiar ou, ao menos, preservar o presidente da república de críticas diretas quando o assunto tratado se refere a política externa do país. Como será visto abaixo, as críticas da *Veja* voltam-se para o corpo diplomático e para o assessor especial da presidência para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia.

Já para a revista *Carta Capital*, o relativo êxito da participação de Lula da Silva nos dois Fóruns indicava uma crise de modelos de mundo (E o mundo ouve Lula, *Carta Capital*, 05/02/2003). Apesar de elogiar a proposta brasileira de criação de um fundo internacional de combate a fome, que seria sustentado pelos países desenvolvidos, a revista destacou a necessidade de melhorar o planejamento e implementação do programa “Fome Zero” no Brasil. Segundo a *Carta Capital*, o país poderia ter colocado em risco sua credibilidade internacional ao apresentar para o mundo uma política interna que não goza da devida transparência e necessitava de um razoável tempo de maturação para que se pudesse analisar seus impactos na melhoria de vida da população (Com fome de soluções, *Carta Capital*, 05/02/2003).



O posicionamento deste periódico, destacando problemas de políticas internas relacionadas ao Fome Zero, constituía o núcleo de suas críticas à política externa de Lula da Silva. Pois, para a *Carta Capital*, a má gestão das políticas públicas aliada a uma política econômica liberal, minimiza os avanços que a política externa poderia alcançar.

Além da participação nestes dois fóruns internacionais, as duas revistas também repercutiram a criação do G-20 comercial, no âmbito da Rodada Doha. Para a revista *Veja*, a liderança brasileira desta coalizão apontou que o presidente Lula da Silva teve um bom diagnóstico do problema de um “apartheid comercial” (O clube dos esfarrapados, *Veja*, 23/07/2003) entre os ricos e pobres, em razão das barreiras impostas pelos países desenvolvidos aos produtos daqueles em desenvolvimento. O periódico apontou que a proposta do Brasil de criação de um grupo de países em desenvolvimento remonta à separação entre Norte e Sul dos anos 1970. Relembrando a atuação do Movimento dos Não-Alinhados na Guerra Fria, a *Veja* indicava que formar um grupo de países em desenvolvimento era um “arcaísmo” (O clube dos esfarrapados, *Veja*, 23/07/2003) que tenderia ao fracasso. No contexto da cúpula Ministerial de Cancun, em setembro de 2003, apesar de manter a posição pessimista em relação a esta coalizão Sul-Sul (Meu caro amigo, Fidel, *Veja*, 01/10/2003), a revista reconheceu que o G-20 comercial trouxe os subsídios dos países desenvolvidos para o centro das discussões da OMC pela primeira vez, e estava incomodando os norte-americanos e europeus (Morte na festa dos ricos, *Veja*, 17/09/2003).

A *Veja*, desse modo, acreditava que a busca brasileira pela liberalização comercial não seria alcançada através de uma aliança composta exclusivamente por países em desenvolvimento. Para o periódico, esta estratégia de articulação abalava o diálogo com a Europa e, principalmente, com os EUA. A revista indicava que seria a partir da preservação e aprofundamento do diálogo com os países desenvolvidos que o Brasil alcançaria melhores condições no comércio internacional.

Ao contrário da *Veja*, a *Carta Capital* destacou a liderança brasileira no G-20 comercial como parte de uma política externa ousada que visaria conter a “Pretensão dos ricos de cassar a soberania das nações pobres em política industrial e comercial sem abrir mão de seu protecionismo agrícola.” (Tabuleiro Virado, *Carta Capital*, 24/09/2003). Este periódico

analisou positivamente a ação do G-20 e das demais alianças Sul-Sul que inviabilizaram o avanço dos interesses de EUA, União Europeia, Canadá e Japão, em torno dos temas de Cingapura e forçaram “a OMC a começar pela agricultura” (Tabuleiro Virado, *Carta Capital*, 24/09/2003). Além das negociações da Rodada Doha, a *Carta Capital* também tratou das relações brasileiras com o Fundo Monetário Internacional (FMI). No período de negociação com o Fundo, a revista indicou que uma renovação dos empréstimos era inevitável (Lula, o FMI e as chances de diálogo, *Carta Capital*, 27/08/2003), mas quando a negociação foi finalizada, o periódico criticou os termos do acordo e a falta de participação de Lula da Silva no processo (Um acordo como o usual, *Carta Capital*, 12/11/2003).

A postura desta revista em relação ao G-20 comercial exemplifica a sua convergência em torno de uma política externa voltada para os países em desenvolvimento. Para a *Carta Capital*, as alianças Sul-Sul e uma ação exterior mais diversificada aumentam o poder de barganha do Brasil e seus ganhos no diálogo com os EUA. Além disso, a posição do periódico de criticar os termos da renovação do acordo com o FMI reforça a ideia de que suas reticências estão voltadas para os entraves da manutenção de uma política econômica liberal sobre as possibilidades abertas por uma política externa considerada, pela revista, como inovadora.

No que concerne as relações com países em desenvolvimento, a *Veja* afirmou que o governo visava estreitar laços com os países da América Latina e “[...] se tornar o líder incontestado da região [...]” (A AL é nossa, *Veja*, 25/06/2003). Já a mediação brasileira na crise venezuelana é destacada pela revista *Carta Capital*, e acaba por exemplificar o seu posicionamento sobre esta temática. Quando o Brasil auxiliou a formação do “Grupo de Amigos da Venezuela” e a inclusão dos EUA neste grupo, o periódico declarou que seria uma “simploriedade muito grande” (Brazilians, go home?, *Carta Capital*, 22/01/2003) tentar mediar um conflito em uma tradicional zona de influência dos EUA, sem os norte-americanos. As visitas do presidente venezuelano, Hugo Chávez, ao Brasil, bem como as exigências feitas para as empresas brasileiras que atuam na Venezuela sofreram críticas da *Veja*.

A *Veja* também criticou o fato do Brasil não considerar as Farc um grupo terrorista. Para a revista, as justificativas de Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia eram, respectivamente, “patética” e “sem fundamen-

to” (Brasília faz o que não vê, *Veja*, 12/03/2003). Amorim havia dito que o Brasil não tinha uma lista de grupos terroristas, enquanto Garcia afirmava que caso o governo adotasse esse posicionamento, as linhas de negociação seriam rompidas. Ao expor esta posição do governo de Lula da Silva, o periódico afirmou que o Itamaraty estava mais preocupado em reduzir a influência dos EUA na Colômbia do que com a solução da questão. Além disso, a revista destacou que setores do PT teriam identificações ideológicas históricas com as Farc que inviabilizavam uma posição diferente do governo brasileiro.

Estes episódios regionais mostram que a revista incentiva um vínculo das ações brasileiras maior na América do Sul à agenda hemisférica dos norte-americanos. Em grande medida, o periódico acredita que um alinhamento aos EUA torna o Brasil um intermediário privilegiado na região e possibilita uma inserção maior dos produtos do país no mercado dos EUA. Cabe ressaltar que as reticências em torno da aproximação da Venezuela não levam em consideração o fluxo comercial favorável ao Brasil, mas uma possível tensão no diálogo com os EUA. Estes acontecimentos também evidenciam que as críticas da *Veja* à política externa regional são direcionadas aos diplomatas e ao Partido do Trabalhadores, o presidente Lula da Silva, novamente, é preservado.

Para a *Carta Capital*, a formação do “Grupo de Amigos da Venezuela” indicou duas características do governo Lula da Silva. Em primeiro lugar, a revista afirmou que “A iniciativa de Lula de mediar o conflito interno da Venezuela colocou-o no comando do jogo diplomático [...]” (Lula ofuscou o Itamaraty, *Carta Capital*, 29/01/2003). Em segundo lugar, o periódico destacou que “A ousadia funcionou e se tornou o primeiro sucesso da política externa brasileira em anos.” (Lula ofuscou o Itamaraty, *Carta Capital*, 29/01/2003). Nesta mesma linha, a revista afirmou que “O primeiro episódio internacional de Lula serve para mostrar que o Brasil calçará chuteiras proporcionais ao seu tamanho e importância. É uma diplomacia que não pretende tirar os sapatos.” (Lula ofuscou o Itamaraty, *Carta Capital*, 29/01/2003).

Com isso, vemos que a revista considera que, a partir do governo de Lula da Silva, o Itamaraty passou a ser conduzido pelo presidente da república. Para o periódico, os diplomatas tinham pouca influência na formulação da política externa de Lula da Silva. Além disso, a *Carta Capital* defendeu que a atuação brasileira na crise venezuelana foi uma

demonstração da capacidade de influência regional do país. A mediação do Brasil para colocar os EUA no grupo conciliatório foi apresentada como um indicativo de que uma política externa mais agressiva não significava uma confrontação com os EUA (Diplomacia: Lula ofuscou o Itamaraty. *Carta Capital*, 29/01/2003; O Brasil acelera. *Carta Capital*, 28/05/2003; O Brasil nos olhos do mundo. *Carta Capital*, 01/10/2003).

A revista também entendia que “Para se ter um esboço do que será (ou deseja ser) o governo Lula, fundamental é olhar para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).” Para a revista, um dos objetivos centrais deste banco é “[...] criar uma base sólida de inserção internacional [para o Brasil]. Nesse aspecto, o banco servirá de elo para uma maior integração latino-americana e pretende também fazer a ponte com países da África e da Ásia.” O periódico destacou o pragmatismo destas linhas de crédito que atingiriam vários continentes e afirmou ainda que “[...] a orientação para a instituição que possui a chave do cofre poderia tornar real a estratégia de médio e longo prazo do governo e construir uma nova ordem.” (O instrumento de execução, *Carta Capital*, 21/05/2003).

Ao destacar o papel do BNDES, a revista também o aponta como um mecanismo importante que denota o ritmo acelerado e pragmático da política externa conduzida por Lula da Silva. O banco estatal é visto como meio de auxiliar a expansão das empresas brasileiras para outros países em desenvolvimento. Apesar disso, a visão de que o BNDES pode ajudar o Brasil a construir uma nova ordem mundial é relativizada quando a revista observa as dificuldades enfrentadas em instâncias multilaterais, como a OMC. Assim, a *Carta Capital* não parece acreditar na capacidade brasileira de alterar o sistema internacional. A revista entende que a ação conjunta com outros países em desenvolvimento, como a Índia e a África do Sul, pode acelerar reformas das instituições internacionais existentes (O instrumento de execução. *Carta Capital*, 21/05/2003; O Brasil acelera. *Carta Capital*, 28/05/2003; O Brasil nos olhos do mundo. *Carta Capital*, 01/10/2003; Pequim, Cabo, Moscou. *Carta Capital*, 01/10/2003).

Ao tratar das viagens presidenciais aos países em desenvolvimento, a revista *Veja* explicitou a sua postura crítica em relação a busca do governo de maior diálogo com estes países. Segundo a revista, a visita de Lula da Silva a Cuba, logo após participar da Assembleia Geral da ONU, não

trazia ganhos econômicos e representava o apoio brasileiro a uma ditadura (Viva Cuba!, *Veja*, 24/09/2003). Cabe ressaltar que a viagem a Cuba é o único momento em que a revista vincula suas críticas à figura do presidente, afirmando que a visita responde a um interesse específico de Lula da Silva. Apesar disso, é na análise do giro diplomático presidencial pelos países árabes que a *Veja* evidencia com mais clareza suas posições em relação à busca governamental por aumentar as relações Sul-Sul.

O periódico, além de ressaltar que as exportações do país para a região configuram menos de 4% do total brasileiro, também afirmou que o Brasil estaria buscando apoio dos países árabes com o objetivo de formar uma aliança terceiro-mundista para influenciar as decisões dos países desenvolvidos. Para a revista, o Brasil não teria condições de alterar a “geografia comercial” do mundo e buscar esse objetivo seria uma “fanfarronice nada diplomática” (Política Externa Rodopiante, *Veja*, 10/12/2003), que não teria reflexo positivo para o país no exterior; pois, demonstraria as contradições do governo brasileiro ao tratar da democratização do Conselho de Segurança da ONU e, ao mesmo tempo, ter audiências com “ditadores” e “terroristas sanguinários” como Muammar Kadaffi, da Líbia, e Bashar Al-Assad, da Síria (A turnê de Lula pelas ditaduras, *Veja*, 17/12/2003). Para o periódico, o país teria maiores ganhos se, em vez de tentar alterar, participasse ativamente da geografia existente.

A partir da posição desta revista sobre as visitas do presidente aos países árabes, constatamos que, ao contrário da *Carta Capital*, a *Veja* confere pouca importância aos ganhos comerciais que a maior aproximação dos países em desenvolvimento pode gerar para o Brasil. Isso acontece porque o periódico tem uma preocupação maior com o significado que este movimento brasileiro adquire para os países desenvolvidos, especialmente, para os EUA. Na visão da *Veja*, esta estratégia do país adquire um sentido de confrontação com os norte-americanos e acaba por demarcar uma desigualdade entre os países que dificulta o diálogo com os EUA e a Europa. Tais aspectos tornam irrelevantes possíveis ganhos comerciais de uma política externa mais diversificada. Deste modo, para a *Veja*, a articulação com outros países em desenvolvimento não confere ao Brasil capacidade de reformar e, muito menos, de induzir uma nova lógica ao sistema inter-

nacional. Caberia ao Brasil aceitar e aprofundar seu envolvimento com a arquitetura internacional conduzida pelos países desenvolvidos.

Já a *Carta Capital* defendeu que a visita do presidente Lula da Silva aos países árabes reforçou a importância da intensificação das relações do Brasil com outros países em desenvolvimento. A revista destacou que o petróleo ainda é uma fonte de energia fundamental para o desenvolvimento dos países e afirmou que a viagem do então presidente brasileiro estava auxiliando o aumento das exportações brasileiras para esta região do globo. O periódico ainda ressaltou que o país estava envolvido na construção de uma usina de refino de açúcar na Síria que iria gerar dividendos ao Brasil. Ademais, a revista indicou a importância de estreitar as relações comerciais e estratégicas com o Egito, pois este país poderia se tornar um elo entre o Mercosul e a Liga Árabe. Neste aspecto, o periódico também destacou novamente a importância política da articulação entre os países em desenvolvimento para reduzir a influência dos países desenvolvidos nos órgãos internacionais (Apesar de tudo, a terra se move, *Carta Capital*, 17/12/2003).

Esta postura da revista reforça a sua visão pragmática sobre as relações Sul-Sul. Argumentos relacionados a uma identidade comum e a uma solidariedade com os demais países em desenvolvimento não foram encontrados nas páginas da *Carta Capital*. Este pragmatismo se direciona tanto para os ganhos econômicos, com as exportações e a atuação de empresas brasileiras, como também para a possibilidade política que o aumento deste diálogo propicia para pressionar reformas nas instituições internacionais.

Em relação à Alca, a *Veja* destacou que as negociações ofereciam perdas e ganhos em igual medida e, por isso, o Brasil, mesmo divergindo dos EUA, precisava se preparar para negociar e decidir o que estaria disposto a ceder para obter acesso privilegiado ao mercado norte e latino-americano. O periódico preocupava-se com a posição da diplomacia brasileira e temia que os negociadores do país optassem por não sentar à mesa com os Estados Unidos.

O argumento principal da revista durante o ano foi que as reuniões sobre a Alca deveriam ter um caráter técnico. Em razão disso, o Itamaraty, com suas posturas ideológicas, não estaria preparado para lidar com a tecnicidade das negociações, e nem com suas contrapartes norte-a-

americanas. Segundo a *Veja*, “As relações exteriores, dominadas atualmente pelas questões comerciais, tornaram-se muito sérias, complexas e técnicas para serem deixadas apenas nas mãos dos diplomatas do Itamaraty.” (7 perigos de dar uma banana para a Alca, *Veja*, 15/10/2003). Para a *Veja*, o problema da Alca residia na paralisação das negociações pela intransigência dos EUA, principalmente em relação aos subsídios agrícolas, ilusões de grandeza, erros de cálculo e deformações ideológicas da diplomacia brasileira (Retórica da Alca não resolve. *Veja*, 19/02/2003; Brasil imperialista. *Veja*, 19/02/2003; Agricultura, o motor do Brasil. *Veja*, 30/04/2003; Os 7 Perigos de dar uma banana para a Alca. *Veja*, 15/10/2003; O bom senso de Lula. *Veja*, 22/10/2003). A revista apontava que havia um certo consenso do lado brasileiro de que mesmo com riscos havia muito a ganhar.

Nos dois meses que precederam a cúpula Ministerial de Miami, em novembro de 2003, a *Veja* aumentou o tom de crítica ao Itamaraty. O periódico apoiou a posição do presidente Lula da Silva de exigir maior cooperação entre os negociadores brasileiros depois de desentendimentos entre os diplomatas e dirigentes dos demais ministérios envolvidos nas tratativas da Alca (O perde e ganha da Alca. *Veja*, 18/06/2003; Itamaraty vs. Fazenda. *Veja*, 23/07/2003). Segundo a *Veja*, “Lula quebrou o monopólio dos diplomatas na condução do comércio exterior, advertiu-os sobre os exageros triunfalistas, e exigiu que os ministros que integravam a Câmara de Comércio Exterior (Camex) passassem a participar do processo de negociação na Alca e na OMC.” (Os 7 Perigos de dar uma banana para a Alca. *Veja*, 15/10/2003).

Deste modo, a revista entendeu que as intervenções de Lula da Silva recolocaram as negociações da Alca no eixo de um suposto interesse nacional. Para o periódico, o presidente havia limitado a influência dos diplomatas no processo. Após a cúpula Ministerial de Miami, a *Veja* indicou que as divergências entre Brasil e EUA haviam dado lugar à demonstração brasileira de que não se opunha ao livre-cambismo e tinha disposição para negociar. A revista ressaltou que apenas a busca de um consenso mínimo, poderia diminuir a tendência de uma proliferação de acordos bilaterais, muito influenciados por *lobbies*, e prejudiciais ao avanço do livre-comércio no continente americano.



Assim, pelo grande espaço que a *Veja* conferiu às negociações da Alca, suas posturas em relação a política externa ficam mais evidentes. A revista foca nos ganhos que um acordo envolvendo os EUA podem gerar para o Brasil e, ao contrário da *Carta Capital*, minimiza as perdas que vários setores econômicos brasileiros teriam com a Alca. O impacto do acordo sobre os demais países da América Latina não ganha destaque na *Veja*, o que acaba por apontar sua visão reticente sobre uma política externa mais conectada aos países da região. Mesmo nos poucos momentos em que a revista trata do México, é com o intuito de reforçar os benefícios que este país alcançou com aumento dos laços com os EUA, via Nafta (Os 7 Perigos de dar uma banana para a Alca, *Veja*, 15/10/2003). Ou seja, o importante para a *Veja* é que a política externa brasileira esteja condizente com a agenda hemisférica dos EUA.

Esta visão é um dos motivos centrais da crítica da *Veja* aos diplomatas do Itamaraty. Afinal, para a revista, a partir de 2003, o grupo que assume os cargos de liderança deste ministério adota uma política externa “ideologizada”. Tal política, se refere a uma certa confrontação em relação aos EUA através da formação de alianças Sul-Sul e o privilégio que este grupo estaria dando ao relacionamento com outros países em desenvolvimento. Ao tratar das negociações da Alca, a revista *Veja* torna claro que desvincula este direcionamento “ideológico” da figura de Lula da Silva. Este direcionamento liga-se ao ministério das Relações Exteriores, tendo como representante máximo Celso Amorim, e ao Partido dos Trabalhadores (PT), representado por Marco Aurélio Garcia. O então presidente da república é apresentado como o símbolo do pragmatismo e do bom senso na formulação e implementação da política externa.

Em relação as negociações da Alca, a revista *Carta Capital* afirmou que “[...] não se trata de negociar dentro de um sistema desigual já existente e inevitável, mas dos riscos de se comprometer com a construção de mais uma estrutura injusta.” Ou seja, para o periódico o rumo das negociações até 2003 estava em consonância com o neoliberalismo que prejudicava as políticas internas de desenvolvimento. Para a revista “Praticamente todos os setores da economia do Brasil têm mais a perder do que a ganhar.” Instituições internacionais, como o FMI, alimentavam este neoliberalismo e a constituição da Alca nos moldes propostos pelos EUA reproduziam



as políticas incentivadas pelo Fundo. Tal direcionamento, poderia gerar uma “africanização da América Latina”. Segundo a revista, “Em 2003, os governos sul-americanos não têm mais desculpas para se deixar enganar.” (O perigoso balanço de forças. *Carta Capital*, 08/01/2003).

O periódico destacou ainda que a postura brasileira de negociar a Alca via Mercosul, em uma tentativa de reduzir a influência dos EUA nos países do bloco e aumentar seu poder nas negociações, apontava para um tensão sobre o direcionamento da Alca (As Américas são dois continentes. *Carta Capital*, 26/02/2003). Porém, a revista mostrou-se pessimista quanto a esta estratégia brasileira. Segundo a revista, “Tentar unir forças com os parceiros do cambaleante Mercosul e com outros governos que também fazem restrições à Alca, como o da Venezuela e o do Equador, está longe de equilibrar a partida.” (O perigoso balanço de forças. *Carta Capital*, 08/01/2003). É interessante observar que esta descrença na articulação regional não encontra correspondência na visão positiva que a revista apresentou sobre as articulações brasileiras com países em desenvolvimento de outros continentes, como vimos no caso dos países árabes e do G-20 comercial.

Em grande medida, esta descrença na articulação regional é justificada pela fragilidade dos países da América Latina, pois, segundo a revista, “As dívidas herdadas da década passada deixam todos muito vulneráveis à chantagem financeira.” dos EUA. A *Carta Capital* indicou conferir uma grande importância à atuação do Brasil nas negociações. Para a revista, a Alca “É uma das responsabilidades que mais pesam sobre o governo que assume em Brasília.” Além disso, a revista acreditava que “[...] se o Brasil não puder evitar uma nova derrota dos interesses populares pelas pressões externas, os demais governos do continente que se reivindicam de esquerda também dificilmente escaparão do fracasso.” (O perigoso balanço de forças. *Carta Capital*, 08/01/2003).

Com o desenrolar das negociações, a Carta Capital defendeu a atuação do Itamaraty e acabou por afirmar que a proposta da Alca *Light* era uma vitória da política externa brasileira. Para a revista, os diplomatas, após a posse de Lula da Silva, passaram a negociar tendo em vista um projeto de desenvolvimento nacional. Devido a isso, o Itamaraty procurava uma Alca equilibrada que garantisse a entrada brasileira no mercado estadunidense e não prejudicasse este projeto (As Américas são dois continentes. *Carta*

*Capital*, 26/02/2003; O Brasil não quer ser um satélite. *Carta Capital*, 30/04/2003; Efeito Bumerangue. *Carta Capital*, 22/10/2003; Um jogo pesado, uma Alca light. *Carta Capital*, 26/11/2003).

Assim, se para a revista *Veja* o corpo diplomático atrapalhava o andamento da Alca e a proposta da Alca *Light* indicava a manutenção de uma canal de diálogo com os EUA, para a *Carta Capital*, os diplomatas tiveram uma contribuição importante para a preservação de vários setores econômicos do país, e a Alca *Light* simbolizava os limites que o Brasil colocava para o avanço dos interesses dos EUA na região.

#### **4 A AGENDA EXTERIOR DO BRASIL ENTRE 2004 E 2006**

Ao longo do ano de 2007, as revistas *Carta Capital* e *Veja*, refletiram com mais intensidade e clareza seus respectivos posicionamentos sobre a política externa brasileira para a América do Sul. Este destaque dado à região respondeu a uma agenda exterior que, a partir de 2004, gradativamente, destacou as relações do Brasil com os países em desenvolvimento, em especial, com os vizinhos sul-americanos. O espaço que as duas revistas conferiram à região, no decorrer do primeiro mandato de Lula da Silva, se relaciona com os inúmeros acontecimentos que ocorreram na América do Sul e com a gradual paralisação dos fóruns internacionais ao longo deste período.

Afinal, as negociações Mercosul-UE e a Alca foram interrompidas, respectivamente, em 2004 e 2005. E na Rodada Doha, interrompida em 2008, as principais conquistas do Brasil, via G-20 comercial, ocorreram até 2005, a partir deste momento, os negociadores brasileiros buscaram, principalmente, manter os avanços alcançados (CARVALHO, 2010). Assim, apesar da manutenção de certa prioridade em torno da OMC, os três tabuleiros de negociação – Alca, Mercosul-UE e Doha –, foram sendo marginalizados nas discussões da agenda exterior do Brasil. Além disso, em 2005, o governo Lula da Silva quitou a dívida do país com o FMI, buscando conciliar um discurso de independência e não ruptura em relação ao Fundo (TUDE; MILANI, 2013).

Enquanto os fóruns internacionais, citados acima, apresentam certos entraves, as discussões no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) já apontam a maior dinâmica das relações Sul-Sul e o destaque do

entorno geográfico na política externa brasileira. Pois, além da reticência do país quanto as sanções aprovadas pela ONU ao Irã em 2006, o Brasil passou a atuar na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), em 2004. Ademais, a Argentina e a Colômbia manifestaram que não apoiavam a candidatura brasileira ao um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Esta postura dos argentinos e colombianos já é um indicativo dos impasses e tensões que ocuparam a agenda regional durante o primeiro mandato de Lula da Silva. Em 2005, em meio a um conflito político entre os equatorianos, o Brasil concedeu asilo político ao presidente destituído do Equador, Lucio Gutiérrez (Ex-presidente do Equador pede asilo territorial ao Brasil. *Agência Brasil*, 21/04/2005). Além disso, a atuação da Odebrecht neste país causou atritos nas relações com o Brasil que culminaram, em 2008, na expulsão da empresa e na retirada do embaixador brasileiro em Quito (Após três anos de briga, Brasil volta a investir no Equador. *Folha de S. Paulo*, 18/02/2012). Ainda em 2005, a eleição de Evo Morales e a posterior nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, em maio de 2006, afetaram os interesses da Petrobrás e evidenciaram tanto a baixa influência brasileira na região como também as dificuldades do país em lidar com as assimetrias regionais (FUSER, 2013). A candidatura de Fernando Lugo, em 2007, a presidência do Paraguai e a sua proposta de renegociação do Tratado de Itaipu acabaram por evidenciar aspectos semelhantes ao caso boliviano. Ademais, a deportação de boxeadores cubanos que vieram participar dos Jogos Pan-americanos realizados no Rio de Janeiro, em 2007, causaram debates sobre a condução da política externa brasileira.

Em relação a Venezuela, após a tensão de 2002, Hugo Chávez ganhou força com o resultado de um plebiscito, em 2004, no qual a população venezuelana apoiou sua permanência no governo até o fim de seu mandato, em 2006.<sup>15</sup> Neste contexto, o então presidente venezuelano “[...] se propõe a desenvolver um projeto político descrito como ‘Socialismo do Século XXI’ [...] [e] torna-se clara a estratégia de integração do governo venezuelano, que começa a refletir as reações anti-neoliberais e anti-norte-americanas.” (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 159).

---

<sup>15</sup> Posteriormente, em 2006, Chávez foi reeleito presidente da Venezuela.

A partir deste momento, observamos uma heterogeneidade dos arranjos sul-americanos, pois compartilham o mesmo espaço regional iniciais distintas como o Mercosul, a CAN – Comunidade Andina de Nações –, a Alba – Aliança Bolivariana para as Américas –, e ainda vemos Tratados de Livre-Comércio com os EUA e China (LIMA, 2010). Em meio a este cenário tão plural surgiu a Comunidade Sul-Americana de Nações (2004), que deu lugar à Unasul, em 2008, e reúne os 12 países da região.

Ao longo deste período, cabe lembrar também que o Mercosul iniciou os processos de incorporação da Venezuela e da Bolívia. Foram também criados o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2004, com o objetivo de busca reduzir as assimetrias entre os membros; e o Parlamento do Mercosul (2006) com um caráter consultivo. Ademais, dois contenciosos entre os membros indicam a dificuldade institucional do bloco, e merecem destaque: o caso das papeleiras, envolvendo Argentina e Uruguai, que somente foi resolvido pela Corte de Haia; e a “guerra das geladeiras”, entre Argentina e Brasil, que evidenciou a manutenção das dificuldades de entendimento entre os dois maiores países do Mercosul.

## 5 AS POSIÇÕES DA *CARTA CAPITAL* E DA *VEJA* EM 2007

As duas revistas analisadas não expressam, em 2007, suas posturas sobre a totalidade dos acontecimentos citados acima, mas expõem suas visões, como veremos, sobre parte significativa desta política externa. Assim, a partir do contexto apontado, a Carta Capital e a Veja conferem, em 2007, um espaço maior à política externa brasileira direcionada para a América do Sul. Mas, antes de tratarmos desta temática convém destacar algumas posturas das duas revistas em relação ao diálogo Brasil-EUA e sobre a política do país em fóruns internacionais.

Quanto ao relacionamento entre Brasil e EUA, o principal aspecto ressaltado pelas duas revistas diz respeito as tratativas em torno dos biocombustíveis. Para a revista Veja, as trocas de visitas diplomáticas entre os presidentes de Brasil e EUA para discutir, entre outros temas, um incentivo maior ao mercado global de etanol indicava que as relações entre os dois países atingiram um grau de maior racionalidade e realismo. Além disso, o

periódico apontou que os EUA viam o Brasil como um interlocutor privilegiado que poderia reduzir a influência do presidente venezuelano, Hugo Chávez, na região (A segunda vez em um ano. *Veja*, 04/04/2007).

Para a *Veja*, a população brasileira “[...] elegeu um governo de esquerda que soube manter a estabilidade política e econômica e se relaciona com o mundo de forma civilizada. Guardadas as proporções, Bush e Lula colecionam fracassos em políticas externas.” (Como bons amigos. *Veja*, 14/03/2007). Segundo a revista, os entendimentos entre os dois países ajudava a “Dissipar os deslizos da diplomacia brasileira, que nos últimos anos insistiu numa política ideológica de privilegiar a aproximação e o comércio com países pobres.” (Como bons amigos. *Veja*, 14/03/2007).

Com isso, vemos que a revista *Veja* apresenta uma visão geral negativa sobre a política externa do primeiro mandato de Lula da Silva. A atuação dos diplomatas do Itamaraty e a busca por aumentar as relações Sul-Sul se mantêm como o foco das críticas a uma política externa considerada pela *Veja* como “ideologizada” e fracassada. Estas críticas somente são relativizadas quando a revista observa que os EUA veem o Brasil como um interlocutor importante na região, ou seja, a visão dos EUA em relação ao Brasil tem grande influência sobre a posição da revista. Deste modo, pragmatismo para a *Veja* significa um diálogo e alinhamento maior com os EUA. A partir disso, a revista acredita que o Brasil terá maiores ganhos políticos e econômicos na arena internacional que podem suprir os erros de uma política externa mais diversificada. É importante observar que, ao mesmo tempo em que critica a política externa, a *Veja* também elogia a condução governamental da política econômica.

Já a *Carta Capital* ressaltou que, apesar de certa tensão entre os presidentes de Brasil e EUA devido as visões divergentes sobre as sanções ao Irã, foram assinados acordos tanto de cooperação em biocombustíveis como também de assistência técnica a países lusófonos da África. O periódico indicou que os interesses brasileiros de comércio exterior predominaram sobre as pressões diplomáticas dos EUA para o fim dos investimentos da Petrobras no Irã. Segundo a *Carta Capital*, as relações com os EUA não foram estremecidas, pois “A posição do Brasil não se confunde com a dos governos da Venezuela e do Irã, cujas bravatas contra o imperialismo têm

se mostrado um meio eficaz de conquistar apoio popular para seus líderes [...]” (Lula na Contramão. *Carta Capital*, 11/04/2007).

Assim, observamos que a *Carta Capital* se preocupa em diferenciar a política exterior do Brasil da política de países como a Venezuela. A maneira como a revista expressa esta diferenciação carrega forte semelhança com o discurso da *Veja*. Esta preocupação em diferenciar o país busca reforçar que uma agenda externa mais diversificada não almeja uma confrontação com os EUA. Em vez disso, o periódico destaca que o aumento do diálogo com outros países em desenvolvimento melhora os possíveis ganhos no relacionamento com os EUA. Com isso, para a *Carta Capital*, o pragmatismo significa que os interesses econômicos do país não são limitados pelas pressões políticas dos norte-americanos e, mesmo com certas divergências, a realização de acordos com EUA se mantém na agenda brasileira.

Em relação à presença brasileira nos fóruns internacionais, a revista *Veja* destacou que a Reunião de Potsdam, realizada em junho de 2007, indicava o fracasso da Rodada Doha. O periódico afirmou que o resultado foi uma péssima notícia para os “donos da política externa desde 2003” (O paradoxo da prosperidade. *Veja*, 27/06/2007), que rejeitavam outros projetos de acordos comerciais na esperança de que a Rodada Doha obrigasse os países desenvolvidos a eliminar as barreiras agrícolas. A revista contrapôs a posição do Brasil à do México que havia celebrado vários acordos bilaterais com os EUA e Europa nos últimos anos, e defendeu que naquele momento o Brasil teria que correr atrás do prejuízo. Para o periódico, o Brasil perdeu oportunidades importantes de negociações na Alca e com a UE por questões ideológicas (O paradoxo da prosperidade. *Veja*, 27/06/2007).

A partir disso, é possível observar que o impasse da Rodada Doha é utilizado para reafirmar a postura pessimista da *Veja* em relação o envolvimento brasileiro em alianças Sul-Sul. Para a revista, a paralisia das negociações evidencia que procurar explorar as desigualdades entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento não é o caminho adequado para o Brasil melhorar sua inserção internacional. Seria mais válido aumentar os laços bilaterais com os EUA e com a Europa.

Se as negociações de Doha são utilizadas para reforçar a visão da *Veja* sobre a importância de se priorizar as relações com os países de-

envolvidos. É com a análise da revista sobre os BRICs que vemos com mais clareza sua postura em relação ao papel dos chamados países emergentes na economia global. Neste episódio, o perfil liberal do periódico e sua crítica à divisão Norte-Sul afloram com mais intensidade. Afinal, ao comentar a posição econômica de Brasil, Rússia, Índia e China, a *Veja* afirmou que estes países haviam superado a “síndrome dos coitados” (Os heróis do capitalismo. *Veja*, 05/12/2007), a visão anacrônica de que seu subdesenvolvimento provinha da exploração dos países ricos. Segundo o periódico, anteriormente, esses países eram um entrave ao desenvolvimento mundial; porém, a partir deste período passaram por uma fase inédita de prosperidade decorrente da abertura ao comércio mundial, do incentivo à iniciativa privada e da consequente inserção de 3 bilhões de novos consumidores no mercado mundial. No caso do Brasil, o novo período desde o Plano Real foi elogiado e criticou-se o modelo de desenvolvimento com incentivo estatal adotado no período anterior a década de 1990 (Os heróis do capitalismo. *Veja*, 05/12/2007).

Para a *Carta Capital*, a reunião de Potsdam também “foi a última pá de cal” na Rodada Doha. Porém, a revista destaca que as negociações da OMC construíram “[...] uma articulação entre países do Sul capaz de abrir caminho a negociações menos verticais e bloquear imposições unilaterais do Norte. A falta de acordo pode ser menos ruim do que a rendição incondicional.” (Vela para mau defunto. *Carta Capital*, 04/07/2007). Com isso, vemos que o periódico, apesar de reconhecer os entraves, acaba por destacar as possibilidades que Doha propiciou ao Brasil.

Lembrando que alguns países do Sul intensificaram as conversações para firmar acordos bilaterais com os EUA e com a UE, a *Carta Capital* também ressaltou que “Para os demais, incluindo Brasil, Argentina, Índia, Venezuela e África do Sul, entre outros, o caminho é manter a unidade possível, abrirem-se mais entre si e procurar negociar em grupo.” (Vela para mau defunto. *Carta Capital*, 04/07/2007). Esta afirmação reforça a constatação de que a revista acredita que, mesmo com as dificuldades de Doha, é importante o Brasil procurar se aproximar, preferencialmente, de outros grandes países em desenvolvimento e/ou emergentes para ampliar sua capacidade de influência nos fóruns internacionais. Além disso, o periódico apontou os ganhos da atuação brasileira no Órgão de Solução de



Controvérsias e a preparação da legislação interna do Brasil para a possibilidade de aplicação de retaliação cruzada no contencioso do Algodão, contra os EUA (Persuasão no porrete. *Carta Capital*, 12/09/2007).

Mesmo indicando estes aspectos positivos da Rodada Doha, a *Carta Capital* novamente criticou as políticas internas que não estariam aproveitando adequadamente as oportunidades abertas pela política externa. Segundo a revista, “Mais preocupante é a falta de uma política de desenvolvimento capaz de tirar proveito dessa resistência, até certo ponto bem-sucedida [...]” (Persuasão no porrete. *Carta Capital*, 12/09/2007).

Nesta mesma linha, a *Carta Capital* também criticou as recomendações do FMI. Para a revista, mesmo o Brasil tendo quitado suas dívidas com o Fundo em 2005, o órgão recomendou ao país a “mesma política que levou à ruína os países latino-americanos e que não resistiu aos críticos do século XX” (Eles não mudam. *Carta Capital*, 06/06/2007).

No que concerne o relacionamento brasileiro com os países da América do Sul, a revista *Veja* criticou as negociações para a adesão da Venezuela e da Bolívia ao Mercosul. Segundo a revista, a “[...] expansão do Mercosul é que dificulta o processo de integração do Brasil com a economia global.” (Lula cercado de populistas. *Veja*, 24/01/2007). Para o periódico a busca do governo petista de liderar a América do Sul, colocando aspectos políticos à frente dos econômicos, deixou o então presidente em uma situação complicada na Cúpula do Mercosul, em janeiro de 2007, pois Lula da Silva teve que “[...] sustentar duas posições aparentemente antagônicas: primeiro, defender a integração regional e, segundo, reforçar aos olhos do mundo o fato de que o Brasil atingiu um estágio mais estável e moderno do que os vizinhos.” (Lula cercado de populistas. *Veja*, 24/01/2007). A revista *Veja* defendeu que uma aproximação maior destes países poderia dificultar uma retomada das negociações de livre-comércio com a União Europeia e trazer maiores instabilidades para o bloco.

Apesar desta avaliação a *Veja* ressaltou que “O contraponto à estratégia chavista [...] [é] o conservadorismo responsável do governo Lula, que, mesmo sem retomar as privatizações, respeita as regras do mercado.” (Lula cercado de populistas. *Veja*, 24/01/2007). Para a revista esta característica do governo brasileiro fez com que o país descolasse “[...] seu perfil



da geleia geral da região. Como a chilena, a economia brasileira é vista pelo mundo como produto de uma civilização distintamente melhor do que a da América do Sul. Já era tempo.” (Lula cercado de populistas. *Veja*, 24/01/2007).

Dando destaque à Venezuela, a *Veja* defendeu que Hugo Chávez, devido as medidas adotadas por seu governo, “é inimigo de uma América Latina e de um Brasil moderno e justo” (Um inimigo do Brasil. *Veja*, 17/01/2007; Hora de enxergar. *Veja*, 21/11/2007). A revista ressaltou a necessidade do Brasil estar atento aos “gestos tresloucados do imperialista bolivariano” (Sob o poder civil. *Veja*, 28/11/2007) de Chávez. Para a revista, o então presidente venezuelano estava patrocinando uma corrida armamentista na região revelada pela aquisição de armas apropriadas para ações de caráter ofensivo (O que miram os militares. *Veja*, 28/11/2007).

A *Veja* também repercutiu a repatriação dos boxeadores cubanos que vieram para os jogos Pan-Americanos no Brasil. Segundo a revista, este fato “[...] contraria uma tradição cara à diplomacia brasileira.” (De volta à prisão. *Veja*, 15/08/2007) nas questões internacionais. A revista não teceu críticas ao presidente Lula da Silva, mas criticou a postura da Polícia Federal brasileira por entender que um assunto de caráter diplomático foi tratado como caso de polícia (De volta à prisão. *Veja*, 15/08/2007). A revista, como em 2003, comentou uma visita programada de Lula da Silva a Cuba, que acabou adiada para 2008, afirmando que a escolha de visitar o país partiu do interesse do presidente e apenas depois de decidida a visita, criou-se uma agenda bilateral (Os temores de uma ditadura. *Veja*, 21/11/2007).

Apesar da postura crítica da *Veja* em relação à atuação diplomática no caso dos cubanos e nas negociações de expansão do Mercosul, o que merece destaque é a busca da revista de diferenciar o Brasil de países como a Venezuela. Esta diferenciação, em um primeiro momento, poderia indicar uma defesa da política externa tão criticada pela revista, afinal, busca-se distanciar o Brasil de países que, na visão da *Veja*, apresentam uma política interna e externa equivocada. Mas, com um olhar mais atento, observamos que esta diferenciação é realizada através do destaque a uma política interna brasileira que estaria baseada no respeito as regras do mercado e na estabilidade econômica. Ou seja, a visão geral crítica em torno da política

externa se mantém e é a partir da política interna que o periódico realiza a distinção entre o Brasil e outros países da região.

Em grande medida, a procura por esta distinção objetiva incentivar uma aproximação maior entre Brasil e os países desenvolvidos, em especial dos EUA, que compartilham da visão positiva sobre a política interna brasileira. É a partir da política doméstica que a *Veja* constata as possibilidades de uma inserção melhor do país na economia global. Assim, a incorporação de países com uma política distinta da brasileira no Mercosul é vista como um entrave às oportunidades que a economia mundial pode gerar para o Brasil. É interessante também observar que as reticências quanto a uma aproximação maior de países em desenvolvimento, seja da região ou de outros continentes, é tão grande que questões sobre os aspectos institucionais não são discutidos pela *Veja*.

Ao contrário da *Veja*, a *Carta Capital*, como será visto, tratou com certa frequência de elementos institucionais da integração regional. No ano de 2007, a revista *Carta Capital* destacou, entre outras medidas, as iniciativas regionais realizadas durante o primeiro mandato de Lula da Silva, expostas no item anterior, para contra-argumentar uma visão na qual “[...] o Brasil continuaria a enxergar os vizinhos como fontes de recursos para alimentar seu crescimento e não como reais parceiros. A acusação não parece justificada.” (O Brasil é Imperialista? *Carta Capital*, 27/06/2007). A posição da revista sobre as relações do Brasil com a América do Sul apresentou certa ambiguidade, mas, ao final, esta característica nos auxilia a compreender melhor a visão da *Carta Capital*. Por um lado, o periódico destacou as fragilidades e o baixo investimento brasileiro nas instituições regionais. Mas, por outro lado, compreende e, em grande medida, apoia a postura do Brasil no diálogo regional.

A *Carta Capital* destacou que o Paraguai e o Uruguai ameaçam sair do Mercosul caso os brasileiros e argentinos não adotem medidas para diminuir as assimetrias do bloco. Segundo a revista, “Retórica à parte, Brasil e Argentina pouco ou nada fizeram para amenizar as dificuldades do Uruguai para colocar seus produtos na região.” (O Brasil é Imperialista? *Carta Capital*, 27/06/2007). Neste aspecto o periódico acrescentou ainda que “As instituições do Mercosul continuam, porém, frágeis. Algumas, como o Fundo de Convergência Estrutural [FOCEM], criado em 2004

para favorecer o desenvolvimento das áreas mais pobres do bloco, mal saíram do papel.” (O Brasil é Imperialista? *Carta Capital*, 27/06/2007).

Nesta mesma linha, a revista também ressaltou a autorização do governo de Lula da Silva para o BNDES abrir linhas de crédito para projetos de infraestrutura e desenvolvimento produtivo no Paraguai e na Bolívia com o objetivo de auxiliar a industrialização destes países. Porém, a *Carta Capital* indicou que “O Brasil parece acreditar que o projeto de integração possa coincidir com os das grandes empresas brasileiras, o que torna as propostas políticas muito mais tímidas do que se poderia esperar.” (O Brasil é Imperialista? *Carta Capital*, 27/06/2007).

Ainda nesta linha de apontar fraquezas na política externa regional, a revista, ao tratar da tensão entre Argentina e Uruguai no caso das papeleiras, reclamou da baixa atuação do Brasil para auxiliar o fim do atrito entre estes dois sócios do Mercosul. Para a *Carta Capital* “[...] o Brasil precisa participar dela [da resolução do atrito], se quiser tornar realidade o papel de liderança ao qual sua diplomacia aspira cada vez mais abertamente.” (Uma briga de vizinhos. *Carta Capital*, 28/11/2007). Em relação à decisão da Argentina e do Uruguai de acionar o Tribunal de Haia para mediar o conflito, a revista afirmou que este fato “[...] representa uma derrota para o Mercosul, cujas instituições se mostram insuficientes para o papel essencial de harmonizar as necessidades de desenvolvimento de seus membros.” (Uma briga de vizinhos. *Carta Capital*, 28/11/2007).

No caso das papeleiras, a *Carta Capital* já apontava a ambiguidade ao afirmar que a decisão brasileira de não se envolver no atrito era “[...] compreensível, já que não conseguiria satisfazer a ambos e seus negócios e associações estratégicas com Buenos Aires são muito mais importantes” (Uma briga de vizinhos. *Carta Capital*, 28/11/2007). Ou seja, mesmo diagnosticando problemas nas instituições e na atuação regional do Brasil, o periódico aceita a posição do governo de Lula da Silva.

Ao repercutir a nacionalização do gás e do petróleo na Bolívia, a *Carta Capital* afirmou que a medida do presidente Evo Morales era “totalmente justificável” (A ideia de independência. *Carta Capital*, 28/02/2007). Mas, a revista também ressalta que o Brasil e a Petrobras perderam com o desfecho das medidas bolivianas (O embate Brasil-Bolívia. *Carta Capital*,

16/05/2007). Postura similar observamos quando a revista trabalha a candidatura de Fernando Lugo à presidência do Paraguai.

Para a *Carta Capital* a eleição de Lugo “[...] reverteria a aproximação econômica e militar entre o Paraguai e os Estados Unidos.” Entretanto, a proposta do candidato paraguaio de rever o Tratado de Itaipu “reduziria a questão do gás boliviano à insignificância.” (A volta dos Jesuítas. *Carta Capital*, 28/02/2007). Para o periódico a proposta de Lugo “Não seria absurda pelos padrões da Califórnia ou da Europa, mas liquidaria a competitividade do Brasil ante outros países periféricos. Seria contraproducente para toda a região e para o Paraguai.” (A volta dos Jesuítas. *Carta Capital*, 28/02/2007). A *Carta Capital* advoga uma renegociação do Tratado que “[...] melhore as perspectivas econômicas do Paraguai e lhe permita implantar uma política social e agrária mais ousada sem inviabilizar o desenvolvimento dos vizinhos.” (A volta dos Jesuítas. *Carta Capital*, 28/02/2007). Deste modo, constatamos que a revista acredita que as medidas de Morales e Lugo, em vez de reduzir as assimetrias regionais, ferem o desenvolvimento não só do Brasil como também do restante da região.

Segundo a revista, as atividades brasileiras na região “tem razões pragmáticas” (O Brasil é Imperialista? *Carta Capital*, 27/06/2007). Para a *Carta Capital* a atuação brasileira está focada, principalmente, em reduzir a influência dos EUA sobre o Uruguai e o Paraguai. Além de buscar conter a influência da Venezuela, que tem fornecido auxílio financeiro e incentivado a criação de novas instituições entre os países da região. O periódico observou que este contexto “É um bom momento para os países latino-americanos, esquecidos desde o fim da guerra fria. Venezuela, EUA e Brasil os cortejam.” (Chávez sem amarras. *Carta Capital*, 17/01/2007). A revista também apontou que oferecer “facilidades de comércio e financiamento à Bolívia, ao Paraguai e ao Uruguai.” (Chávez sem amarras. *Carta Capital*, 17/01/2007) auxilia o Brasil a diminuir a influência daqueles dois países na região. Ademais, o periódico indicou que a atuação da Venezuela não causa tanta preocupação, tendo em vista que o país apresenta grande dependência dos produtos vindos do Brasil e “[...] as principais obras venezuelanas foram entregues a três grandes empreiteiras brasileiras [...]” (Chávez sem amarras. *Carta Capital*, 17/01/2007).

Com isso, podemos constatar que a *Carta Capital*, apesar de admitir as fragilidades institucionais e o a falta de comprometimento do Brasil com os órgãos regionais, apoia a estratégia brasileira de não utilizar as instituições regionais para resolver seus atritos, como vimos no caso do Paraguai e da Bolívia. Além disso, a revista compreende a postura do governo de Lula da Silva de priorizar instrumentos nacionais, como o BNDES, para suprir as demandas dos países vizinhos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as posturas apresentadas acima, podemos constatar que as duas revistas identificam um descolamento entre a política interna e externa conduzida pelo governo de Lula da Silva. Enquanto a primeira apresenta um caráter ortodoxo, principalmente, pela manutenção de uma política macroeconômica neoliberal; a segunda tem uma característica mais heterodoxa devido à busca por estabelecer uma política mais diversificada através do maior diálogo com os países em desenvolvimento. Apesar de construírem um quadro similar a este respeito, a *Veja* mostra preferir que esta política interna influa mais nas decisões da política externa. Assim, o núcleo das críticas da *Veja* à política externa se relaciona aos diplomatas brasileiros que são considerados os principais responsáveis pela falta de resposta da agenda exterior à política interna. Cabe dizer que os elogios da *Veja* acabam por ressaltar aspectos da política econômica. A *Carta Capital*, por sua vez, almeja que o direcionamento dado à agenda exterior encontre respaldo em uma nova política doméstica focada no desenvolvimento nacional. Deste modo, suas críticas se fundamentam nos limites impostos pelos condutores de uma política interna ortodoxa. Em grande medida, seu olhar para a política externa é positivo.

As duas revistas destacam elementos econômicos e comerciais da política externa. Porém divergem quanto os caminhos externos que devem ser seguidos para melhorar as condições destes elementos. Para a *Veja*, o Brasil deve manter uma estreita relação com os Estados Unidos tanto no âmbito econômico e comercial como também no político. Em vários momentos a revista cita o México como um exemplo a ser considerado pelos governantes brasileiros. Além disso, as relações Sul-Sul são identifi-

cadadas como um desvio no caminho a ser seguido e colocadas como uma busca pela confrontação com os países desenvolvidos. A *Carta Capital* vê as relações Sul-Sul como o melhor meio para o Brasil alcançar melhores condições econômicas e comerciais. Neste sentido, a revista procura apontar o caráter pragmático deste direcionamento, questões relacionadas a uma identidade comum e à solidariedade são marginalizadas. Este esforço evidencia a influência da esquerda nacionalista sobre este periódico que prioriza o desenvolvimento nacional. Ademais, a revista destaca que a intensificação das relações com países em desenvolvimento melhora o diálogo com os EUA e não significa a busca por rompimento.

Ambas apontam que o Brasil difere do restante da região. Mas, as justificativas e objetivos desta diferenciação são distintos. A *Veja* procura mostrar que o Brasil é diferente com o objetivo de aproxima-lo do perfil dos EUA e da Europa; para isso, ressalta a manutenção da estabilidade econômica e o respeito das regras de mercado ao longo do primeiro mandato de Lula da Silva. Já a *Carta Capital* busca indicar que a diferença é que política externa não é anti-americana. Este periódico justifica que, mesmo com alguns divergências no campo político, os países mantêm intenso diálogo em variadas áreas.

As duas revistas apresentam uma visão que não favorece o aprofundamento da integração regional. Esta posição da *Veja* é bem clara: os países da região atrapalham a inserção internacional do Brasil ainda mais no contexto de emergência de governos de esquerda. Questões em torno de assimetrias regionais e fragilidade institucional são marginalizadas pela revista. Por outro lado, a *Carta Capital* confere um razoável espaço às questões de integração regional, observa avanços, dificuldades e desafios em relação a uma coordenação maior na América do Sul. Porém, se baseando no pragmatismo citado acima, acaba por apoiar a manutenção do caráter estritamente intergovernamental da integração.

Esta posição sobre a região, abre espaço para lembrarmos que as duas revistas relativizam a capacidade de influência do Brasil no ambiente internacional. Para a *Veja*, o país não apresenta a mínima condição de impulsionar uma modificação ou reforma na ordem mundial. Cabe ao Brasil incorporar as regras internacionais vigentes e utiliza-las da melhor maneira possível. Para a *Carta Capital*, o país não apresenta condições de modificar a ordem vigente, mas pode auxiliar na indução de reformas das instituições

internacionais. Para isso, necessita se articular com grandes países em desenvolvimento e/ou emergentes. A postura da revista indica sua preferência pelo aumento do diálogo com este tipo de países em detrimento de uma coordenação maior com os países da região.

Ambas discutem a atuação do corpo diplomático brasileiro. A *Veja* desqualifica as ações dos diplomatas apontando que a política externa se tornou partidarizada no governo Lula da Silva. A revista, como apontado acima, procura vincular os considerados equívocos da política externa ao Itamaraty e ao Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar disso, as intervenções de Lula da Silva nos assuntos externos, em sua grande maioria, recebem o apoio da *Veja*. O então presidente da República é preservado de críticas diretas à política externa. De uma certa maneira, a revista aponta as dissonâncias entre o presidente e os seus diplomatas e assessores especiais. Ao que parece, o periódico gostaria que Lula da Silva tivesse uma presença maior no cotidiano da política externa.

Já a *Carta Capital* entende que a partir do governo de Lula da Silva, o Ministério das Relações Exteriores passou a ter uma condução política dirigida pelo presidente da República que não era mais um mero “porta-voz do pensamento do Itamaraty” (Lula ofuscou o Itamaraty. *Carta Capital*, 29/01/2003). A revista defende os diplomatas afirmando que estes passaram a levar em consideração as diretrizes em torno de um projeto de desenvolvimento nacional nas negociações que participam sob a condução de Lula da Silva.

A razoável cobertura sobre a política externa brasileira das duas revistas é coerente com seus respectivos perfis editoriais. Normalmente, antes da *Veja* apresentar um olhar positivo sobre a agenda externa do país, esta revista busca verificar se há certa adequação ao seu projeto neoliberal. Assim, é interessante observar o olhar positivo e, em certo sentido, a busca por preservar Lula da Silva de críticas diretas na esfera externa. Afinal, em várias ocasiões o então presidente da República defendeu publicamente os rumos, tão criticados pela revista, da política externa de seu governo. Ademais, é importante frisar que ao tecer algum elogio à condução governamental, a *Veja*, na maioria das vezes, os vincula ao então presidente. Uma possível explicação para esta postura pode se relacionar com a popularidade de Lula da Silva tanto na arena interna como também na externa.

Neste sentido, o reconhecimento público do presidente dos EUA, George Bush, da importância do governo de Lula da Silva para a estabilidade regional deve exercer influência sobre esta posição da revista.

A *Carta Capital* também procura vincular suas opiniões sobre as ações da agenda externa do país ao seu perfil de uma esquerda difusa nacionalista. Observamos grande convergência na esfera externa, ao contrário da esfera interna, entre as posturas da revista e as ações do governo. Como a defesa do periódico do desenvolvimento nacional transcende fronteiras, desde que não prejudique os interesses do Brasil, a *Carta Capital* apresenta uma visão geral positiva sobre o avanço dos governos de esquerda com projetos nacionalistas que se instalaram na Venezuela, na Bolívia e no Paraguai. Devido a isso, um aspecto que merece atenção é o apoio que a revista confere à internacionalização das empresas brasileiras por meio do suporte do BNDES. Pois se, por um lado, este aspecto pode contribuir para o desenvolvimento brasileiro. Por outro lado, da maneira como vem sendo realizada esta política brasileira, há uma forte tendência de ampliação das desigualdades sociais e da dependência dos vizinhos em relação ao Brasil, algo que a revista parece não levar em consideração.

Assim, por meio deste trabalho, observamos a riqueza de contrapor a visão destas duas revistas tanto para ampliar o conhecimento sobre como os assuntos que envolvem a agenda exterior do país são transmitidos para a população como também para melhorar a compreensão sobre a política externa brasileira. Por fim, uma agenda futura importante em torno destas duas revistas é averiguar se, após a crise econômica e financeira, em 2008, e a ratificação da importância das relações com os países em desenvolvimento, a *Veja* ajustou seu perfil crítico sobre as relações Sul-Sul e se a *Carta Capital* intensificou seu apoio a este direcionamento da política externa do Brasil.



## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Fernando. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial*. Davos, Suíça, 26 de janeiro de 2003.
- CARVALHO, Maria Izabel V. Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 405-445, 2010.
- CASARÕES, Guilherme. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. *Austral*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 211-236, 2012.
- CATE, Fred H. CNN effect is not clear cut. *Humanitarian Affairs Review*, 2002. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/176/31233.html>>. Acesso em: 19 dez. 2013.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, DF: Ed. UNB, 2011.
- CIA, Elia. *O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- CRAIG, Geoffrey. *The media, politics and public life*. Maryborough: Allen & Unwin, 2004.
- CRUZ, Sebastião; STUART, Ana. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: CRUZ, Sebastião C. V. *O Brasil e o mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010. p. 71-86.
- FIORUCCI, Rodolfo. A nova geração do jornalismo crítico: mídia alternativa. *Diálogos*, v. 15, p. 455-481, 2011.
- FREIXO, Adriano; RISTOFF, Taís. Desenvolvimento nacional e integração regional: o BNDES como instrumento de política externa no governo Lula da Silva (2003-2010). *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano III, n. 2, p. 24-31, 2012.
- FUSER, Igor. O mito da generosidade: contradições da política externa brasileira no contexto da nacionalização do gás natural boliviano. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 5., set. 2013, Londrina. *Anais...* Londrina: [s.n.], 2013.
- GILBOA, Eytan. The CNN effect: the search for communication theory of international relations. *Political Communication*, v. 22, n. 1, p. 27-44, 2005.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina.; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, p. 22-41, 2010. Volume especial.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 75-97, 2007.

JESUS, Diego. Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de S. Paulo (1998-2002). *Política Externa*, v. 18, n. 3, p. 189-204, 2009.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 83, p. 16-20, 2005b.

LIMA, Maria Regina. Tradição e inovação na política externa brasileira. *Plataforma Democrática*, n. 3, p. 1-22, 2010.

LIMA, Thiago. *Desafios internacionais à política agrícola dos Estados Unidos: o contencioso do algodão e o CAFTA-DR*. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, Puc-SP), São Paulo, 2008.

LIVINGSTON, Steven. Clarifying the CNN Effect: an examination of media effects according to type military intervention. *Public Policy*, Research Paper R-8, p. 1-18, 1997.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social*, v. XXXVIII, n. 168, p. 715-742, 2003.

MARIANO, Marcelo. *A política externa brasileira, o Mercosul e o Itamaraty*. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

MELLO, Flávia. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

MELLO, Flávia. O multilateralismo na política externa brasileira. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 163-173, 2012.

MILLER, Derek. The morality play. *Journalism Studies*, v. 1, n. 5, p. 718-733, 2010.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. *Bargaining together in Cancún: developing countries and their evolving coalitions*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2003. (LATN Working Paper, n. 17).

NOVELLI, José. A questão da continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, 2010.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA Amâncio. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 27, p. 13-29, 2006.

PÁDUA, Adriana; MATHIAS, Suzeley. Observatório de política externa brasileira. *Revista Ciência em Extensão*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 152-172, 2010.

RAMANZINI JR, Haroldo. *Processo decisório de política externa e coalizões internacionais: as posições do Brasil na OMC*. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTANA, Helton. Grupos de Interesse e a política externa brasileira para a Alca. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 167-196, 2001.

SARAIVA, Miriam; RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

SILVA, Carla. *Veja: o indispensável partido neoliberal (1989-2002)*. 2005. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal de Niterói, Niterói, 2005.

THORSTENSEN, Vera. O Brasil diante de um tríplice desafio: negociações simultâneas da OMC, da Alca e do acordo CE/Mercosul. *Política Externa*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 92-112, 2001.

THUNE, Henrik. *Beyond the CNN effect. Towards a constitutive understanding of media power in international politics*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, University Press, 2009.

TUDE, João; MILANI, Carlos. A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o Governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 85-103, 2013.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo. Alca Light. *Política Externa*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 45-52, 2004.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo. A Alca e a política externa brasileira. *Caderno CEDEC*, São Paulo, v. 74, p. 1-40, 2005.

## CAPÍTULO 8

# UM BALANÇO DAS RELAÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS NOS GOVERNOS LULA/DILMA (2003-2012)

*Tomaz Espósito Neto*  
*Orlando Fernandes de Paula*

Nos últimos dez anos, as relações brasileiro-paraguaias entraram em voga nos debates políticos, econômicos e acadêmicos. Atualmente, a pauta da agenda política bilateral é extensa, passa por, desde temas comerciais, como a proteção de investimentos privados, até os assuntos de saúde pública, como o combate conjunto à epidemia de dengue.

Apesar da crescente importância mútua, grande parte dos “analistas” e “estudiosos” continua a fundamentar suas análises em preconceitos e de estereótipos ultrapassados.

De um lado, os formadores de opinião paraguaios acusam o Estado brasileiro de “(sub)imperialismo”<sup>1</sup>, o qual procura perpetuar as mazelas econômicas e sociais do “povo guarani” (CANESE, 2008).

---

<sup>1</sup>De acordo com Chiavenatto (1980, p. 140), o projeto de Itaipu seguiu os ditames da política norte-americana para o continente. “O crescimento brasileiro como força subimperialista foi estimulado pelos próprios norte-americanos: sem esse aval não seria possível ao Brasil assumir a liderança latino-americana [...] o Brasil como testa-de-ferro do imperialismo norte-americano [...]”.

De outro, as análises brasileiras, por sua vez, se dividem em dois polos antagônicos. O primeiro indica a necessidade de o Brasil exercer uma política de “liderança solidária” em relação aos países menores (SEITENFUS, 2008). De acordo com esse ponto de vista, o Estado brasileiro tem a responsabilidade de promover o desenvolvimento econômico-social e reduzir as assimetrias entre os países pelo fato de ter o maior peso relativo da região.

A outra perspectiva apresenta a relação brasileiro-paraguaia como uma faceta de uma “diplomacia companheira” que, em nome de afinidades ideológicas, contraria e ameaça os interesses brasileiros permanentes (ALMEIDA, 2005; ALMEIDA, 2012; RICUPERO, 2010). Essas denominações pouco contribuem para os estudos das relações exteriores brasileiras. Mais ainda, além de erráticas, conduzem a conclusões equivocadas, que, frequentemente, reproduzem imagens distorcidas das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai.

O escopo principal da presente obra é apresentar um panorama das relações brasileiro-paraguaias entre 2003 e 2012. Com isso, objetiva-se caracterizar e analisar as relações entre Assunção e Brasília nesse período. Trabalha-se com a hipótese de que, a despeito das divergências no campo energético (2008-2009), o perfil das relações entre Brasil e Paraguai se alterou. Existiu um perceptível fortalecimento da cooperação bilateral, que passou a abranger os mais diversos campos. Essa aproximação, benéfica para ambos os Estados, foi fruto muito mais de uma convergência de interesses do que de posturas ideológicas. Não se nega a relevância das afinidades políticas, mas estas têm importância relativizada. Enfatizam-se os aspectos materiais dessas relações.

Muitos dos resultados auferidos são frutos de realizações de gestões anteriores, com muitas ações não alcançando os resultados esperados. Mais ainda, os recentes problemas políticos paraguaios, iniciados com o *impeachment* do Presidente Fernando Lugo, em 2012, podem colocar em risco esse “novo” momento nas relações bilaterais.

As principais causas dessa (re)aproximação recente foram: (i) a atuação mais assertiva da diplomacia brasileira na América do Sul. O Brasil

procurou exercer o papel de *paymaster*<sup>2</sup>, ou seja, de indutor do desenvolvimento econômico na região, e aprofundou as relações bilaterais com países sul-americanos. Na esteira das políticas governamentais e da melhora na situação econômica, permitiu que investidores brasileiros identificassem e aproveitassem as oportunidades no Paraguai; (ii) a necessidade do Paraguai de financiamento e investimento externo para alavancar o seu crescimento econômico; (iii) por fim, a convergência de interesses dos governos brasileiro e paraguaio, que elegeram a integração regional como prioridade de sua agenda externa.

Empregou-se o método histórico-descritivo para a elaboração do texto, que foi subsidiada pelo exame de obras bibliográficas selecionadas, de dados estatísticos e de documentos oficiais brasileiros. O recorte temporal escolhido coincide com a administração Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011-actual), no Brasil, e os governos Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) e Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai. Esse período marca a transição das elites governantes nos dois países, pois alguns desses Chefes de Estado, como Lula e Lugo, possuem históricos vínculos com movimentos políticos e sociais, caracterizados de “esquerda” nos seus respectivos países.

Além da introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três partes: a primeira parte faz uma sucinta descrição da política externa brasileira dessa época; a segunda parte trata das relações brasileiro-paraguaias entre 2003 e 2008, durante o primeiro mandato do Presidente Lula e a administração Nicanor Duarte Frutos. Esse momento corresponde ao início de uma aproximação no âmbito bilateral; a terceira corres-

<sup>2</sup> O conceito de *paymaster* envolve a ideia de integração regional. Para Mattli, a integração depende de algumas condições para que obtenha sucesso. A demanda decorrente das trocas comerciais sugere a criação de instituições e normas que contemplem os interesses dos Estados. Por outro lado, cabem as lideranças políticas o papel de ofertar a contemplação de tais interesses com a institucionalização do processo. Nesse sentido, deve haver um Estado que arque com os custos da integração, o Estado *paymaster* (MATTLI, 1999). Segundo Mariano e Ramazini Jr., os custos não se limitam apenas aos custos financeiros, mas, “[...] essencialmente aos custos políticos e institucionais resultantes da criação de uma nova estrutura regional de governança.” (MARIANO; RAMAZINI JR., 2012, p. 30). Muitos autores afirmam que, ainda que o FOCER (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul) tivesse sido criado, em 2005, e o BNDES tenha alavancado investimentos para a infraestrutura na região, o Brasil não atua como *paymaster*, pois hesita em aprofundar o processo de institucionalização da integração. Isso se deve, entre outros motivos, à tradição do Itamaraty em imprimir na política externa o princípio da autonomia. No caso do Estado *paymaster*, é necessário que se aceite a diminuição da autonomia estatal em prol das instituições regionais (MARIANO; RAMAZINI JR., 2012). “Na ausência desse líder, não há coordenação e, sem ela, o processo de integração não avança devido ao acúmulo de insatisfações.” (MALLMANN, 2013, p. 366).

ponde ao período da administração Fernando Lugo frente à Presidência do Paraguai. Nessa ocasião, as relações brasileiro-paraguaias passaram por uma reavaliação, causada pelo impasse sobre as renegociações dos termos de Itaipu e pela questão dos “brasiguaios”<sup>3</sup>, e de reformulação das bases das relações bilaterais; a quarta parte examina o processo de impeachment de Fernando Lugo, percebida pelo governo brasileiro como “Golpe Parlamentar” (PATRIOTA, 2012).

### **UMA SUCINTA DISCUSSÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS GOVERNOS LULA/DILMA (2003-2012)**

Logo após assumir a Presidência da República, a administração Lula mudou o enfoque da política externa brasileira. A ação diplomática passou a enfatizar principalmente a Cooperação Sul-Sul (LIMA, 2005a), o estabelecimento de “parcerias estratégicas”<sup>4</sup> com países emergentes (LESSA, 2010), a ação multilateral mais assertiva, com foco na temática social (combate à fome, redução das desigualdades, entre outros) (PENNA FILHO, 2006) e a luta pela reforma das estruturas de poder mundial, como o Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas (ARRAES, 2006). Segundo Paulo Roberto de Almeida (2004), a política externa do governo Lula configurou-se ativa e engajada.

Maria Regina Soares de Lima (2005b) apresenta a não indiferença, o pragmatismo e a autonomia como vetores da ação internacional brasileira desse período. Conforme Pecequillo (2008), a política externa, para atingir seus objetivos, conseguiu combinar três grandes eixos: as relações com potências com maior poder relativo (como os Estados Unidos); as relações com Estados de mesmo poder relativo (como a Índia); e, por fim, as relações com Estados com menor desenvolvimento relativo (como o Paraguai).

Ao caracterizar a política externa do governo Lula, Miyamoto descreve que sua diplomacia teve:

[...] atuação centrada na figura do Presidente da República como elemento de projeção dos interesses nacionais; a busca por um lugar de

<sup>3</sup> Os cidadãos brasileiros que vivem no Paraguai são conhecidos como “Brasiguaios”.

<sup>4</sup> Apesar dos esforços de pesquisadores, como Rogério de Souza Farias (2013) e Danielly Silva Ramos Becard (2013), de conceituar a categoria “parceria estratégica”, o autor não encontrou uma definição precisa sobre o termo “parcerias estratégicas”.

realce no contexto internacional a qualquer preço; demanda por cargos onde considera que as decisões mundiais efetivamente se dão, ou seja, no âmbito das grandes organizações internacionais como a ONU, OMC, OIT e o 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 o 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 esses últimos; alianças e formações de grupos com países geográfica, política e ideologicamente variados, de acordo com as circunstâncias e interesses específicos, como o G20; relacionamento forte com os ditos emergentes, por exemplo, via G-3, G-4, BRICS, etc.; participação constante nos debates sobre os grandes temas da agenda global, principalmente daqueles assuntos que dizem respeito ao desenvolvimento nacional, relacionados com o meio ambiente, pobreza, recursos energéticos e com os protecionismos; tentativa de mostrar capacidade como agente intermediador de conflitos e de resolução de problemas que afetam outros países, daí a forte presença em cenários como o Haiti (antes e pós-terremoto), mas sofrendo ressalvas de 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).

Uma parte da literatura brasileira de relações internacionais denominou essa estratégia de “Autonomia pela Diversificação” (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Já Cervo (2008) denomina essa “nova” forma de inserção de “Estado Logístico”.

Nesse sentido, o governo brasileiro buscou atuar no plano externo de maneira propositiva em fóruns e mecanismos inter-regionais. Podem-se destacar a aproximação do Brasil com a União Africana, que resultou na criação da Cúpula América do Sul – África (ASA), em 2006; o aprofundamento das relações entre a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); a participação ativa no Fórum de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL) e na Cúpula América Latina e Caribe (CALC); a formação da Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA) em 2005; entre outras.



No âmbito regional, a política externa de Lula priorizou a América do Sul. A região transformou-se na principal frente da ação externa do governo Lula e “[...] a ideia de construção de uma unidade política, econômica e de segurança na América do Sul alçou seu nível máximo das preocupações.” (CERVO, 2006, p. 27).

Assim, em troca do consentimento dos demais países sul-americanos, o Brasil adotou um discurso no qual assumia o papel de *paymaster* regional, ou seja, o Estado brasileiro auxiliaria diretamente o desenvolvimento econômico e social dos países vizinhos com obras, financiamentos, investimentos, projetos de cooperação, entre outras iniciativas. Aliás, o chanceler Celso Amorim defendeu a constituição de um “*new deal*” para os países da região (FOLHA DE S. PAULO, 2006).

Uma das consequências dessa “nova” política externa é a expansão quantitativa e qualitativa dos projetos de cooperação brasileira no continente sul-americano, a qual envolveu, além do Itamaraty, diversos ministérios, como o Ministério da Defesa e o da Saúde, empresas estatais, como a Petrobrás e a Eletrobrás, e entidades, como a Embrapa e o IPEA (PINHEIRO; MILANI, 2012). O país deixou de ser receptor para se tornar um fornecedor de cooperação internacional (CORDEIRO, 2012; IPEA, 2010).

No entanto, não se pode dizer que esse foi um momento totalmente novo na política externa brasileira. Moniz Bandeira afirma que a ênfase na América do Sul por parte da diplomacia brasileira não é novidade, pois o Brasil sempre viu a região como seu espaço natural de influência, contrapondo ao conceito de América Latina, que seria o espaço de influência dos Estados Unidos<sup>5</sup> (BANDEIRA, 2009). Ademais, muitas das iniciativas, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, tiveram origem no final da gestão Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e foram aprofundadas pelas gestões posteriores.

Com a ascensão de Dilma Rousseff à Presidência do Brasil, as diretrizes da política externa do governo anterior permaneceram. Alguns autores de diferentes visões políticas, como Miriam Saraiva e Marcelo

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, Moniz Bandeira explica que o conceito de América Latina remete à México, América Central e Caribe, como esfera de influência dos Estados Unidos.

Valença (2011) e Paulo Roberto de Almeida (2005, 2012), afirmam que o governo Dilma (2010-atual) manteve os eixos da inserção internacional anterior. Entretanto, percebe-se que existe uma mudança na maneira da condução da política externa, muito em virtude do perfil da atual Chefe de Estado e do Ministro das Relações Exteriores.

Durante as administrações Lula e Dilma, as autoridades de Brasília sublinharam a importância da América do Sul para a inserção internacional brasileira (AMORIM, 2011 [2005]; SIMÕES, 2012; GARCIA, 2008).

O principal objetivo brasileiro era, e ainda é, construir uma zona de influência brasileira na América do Sul e, conseqüentemente, reduzir a presença das demais grandes potências na região (AMORIM, 2011 [2004], p. 259-260). Na retórica oficial, o Brasil afirmou que não possuía ambições “hegemônicas”. Desejava, entretanto, construir uma “liderança” positiva e solidária no âmbito regional, capaz de projetar o país e a região na “terra de Gigantes” (AMORIM, 2011; GUIMARÃES, 2006).

As críticas principais à política externa brasileira da última década centraram-se nos seguintes aspectos: na “ideologização” da diplomacia brasileira; na grandiloquência no discurso oficial e na escassez de resultados concretos; no mito da liderança regional; falta de pragmatismo e na relativização de valores, como Direitos Humanos e Democracia, na diplomacia brasileira (ALMEIDA, 2005, 2010; BUENO, 2010; LAMPREIA, 2011; RICUPERO, 2010).

Para Clodoaldo Bueno, a política externa de Lula atuou na América do Sul sob uma visão idealista. O romantismo e as concessões em benefício das pretensões de liderança prevaleceram sobre o enfrentamento da dura realidade das relações internacionais. A pretensão de ser líder na América do Sul não corresponde à realidade, pois o Brasil, além de não conhecer seus vizinhos, não é reconhecido por eles (BUENO, 2010, p. 27).

A “ideologização” da política externa brasileira, de acordo com os críticos, seria a subordinação dos interesses nacionais permanentes do Estado brasileiro aos objetivos, às posições e às simpatias partidárias dos governos petistas (ALMEIDA, 2005, 2012; BUENO, 2010). Os principais exemplos, indicados por essa bibliografia, são a “nacionalização” do

gás na Bolívia, em 2006; o caso Zelaya em Honduras em 2009; e o contencioso de Itaipu com o Paraguai, em 2008-2009.

Outra face dessa política externa “engajada” é a quebra de uma tradição de não interferência em assuntos internos de outros Estados, pois a diplomacia brasileira passou a imiscuir-se na vida política interna dos países vizinhos, o que seria uma quebra das principais tradições da diplomacia brasileira (ALMEIDA, 2004; LAMPREIA, 2011).

O Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (AEPRAI), senhor Marco Aurélio Garcia, é o alvo principal dos críticos, pois, além de ser considerado o principal “ideólogo” do Partido dos Trabalhadores (PT), conduz uma “diplomacia paralela”, a qual é permeada por uma percepção estruturalista de esquerda, recheada de uma retórica “terceiro-mundista”. As ações de Garcia geram, segundo os seus opositores, uma série de problemas na interlocução com os países vizinhos (RICUPERO, 2010).

Outras críticas enfatizam a falta de resultados concretos, tais como benefícios econômicos, da atual política internacional do Brasil, apesar do discurso “grandiloquente” oficial e do uso “extensivo” do carisma pessoal do Presidente Lula. Os sucessos da atual administração devem-se muito mais a uma conjuntura internacional favorável, em especial os “bons ventos” da economia mundial, do que pela ação dos atuais governantes (RICUPERO, 2010; LAMPREIA, 2011).

Celso Lafer (2013) critica duramente a “flexibilização” de valores, como direitos humanos e democracia, conforme a ideologia política dos governantes de um Estado. Isso gera uma série de contradições e incoerências nas ações brasileiras, pois causam graves prejuízos ao *soft power* e à credibilidade internacional do Brasil. Os exemplos mais citados são as aproximações do Brasil com Cuba e Venezuela.

Percebe-se, portanto, que o estudo do papel da América do Sul na política externa brasileira recente é necessário para a compreensão do estudo das relações brasileiro-paraguaias dos últimos anos.

## AS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI DE 2003-2008: O INÍCIO DE UMA (RE) APROXIMAÇÃO

Em abril de 2003, Nicanor Duarte Frutos, candidato do Partido Colorado, foi eleito Presidente do Paraguai. O objetivo principal de Duarte Frutos era superar a instabilidade política herdada de outras administrações, cujos capítulos mais tensos foram o assassinato do então Vice-Presidente Luis María Argaña, em 1999, e a tentativa de Golpe de Estado, capitaneado pelo General Lino Oviedo, em 2000. As diversas lideranças políticas paraguaias, em especial do Partido Colorado, se digladiavam, de forma intestinal, pelo poder, o que ameaçou o bom funcionamento das instituições democráticas paraguaias.

O conturbado cenário político era agravado pela insensibilidade social de uma parte da elite, pela precária infraestrutura socioeconômica e pela corrupção das mais diversas instâncias do Estado paraguaio (BRITTEZ; CABALLERO, 2010). Ainda nos dias atuais, a organização não governamental Transparência Internacional classifica o Paraguai como um dos países mais corruptos do mundo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2013). No período da presidência de Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008), aconteceu uma expansão da violência, ligadas ao crime organizado, especialmente ao narcotráfico e ao contrabando, e ao Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), grupo revolucionário marxista-leninista que defende a derrubada, pela via armada, do Estado oligárquico paraguaio (RICHER, 2012, p. 9).

Diante desse quadro, a administração Duarte Frutos buscou construir um governo de “Concertação Política” e de compromisso democrático. Para tanto, buscou no exterior, em especial no Brasil, os financiamentos e os investimentos necessários para a expansão da economia paraguaia e para manutenção da base de apoio política. A gestão Duarte Frutos, no entanto, é acusada de não ter enfrentado de forma adequada a corrupção. Algumas autoridades, do primeiro escalão e próximas ao Presidente, foram acusadas de corrupção e de má gestão de recursos públicos, em especial das verbas dos Fundos Sociais de Itaipu, criado em 2005, da construção de Yaciretá e de estatais paraguaias, como a Petróleos Paraguayos (Petropar) (BRITTEZ; CABALLERO, 2010).

Entre os anos de 2003 e 2004, Brasil e Paraguai iniciaram a construção de uma nova etapa na relação bilateral. O marco principal foi a assinatura do convênio para a instalação de duas novas turbinas<sup>6</sup> em Itaipu Binacional (BRASIL, 2003a). Nessa ocasião, o Presidente Lula, em seu discurso, explicitou a intenção do Estado brasileiro em adotar uma política mais “compreensiva” com o país vizinho e a disposição do Estado brasileiro em auxiliar no desenvolvimento do “país vizinho” (BRASIL, 2003b).

Poucos meses após essa reunião Presidencial, os dois Chefes de Estado encontraram-se em Brasília para discutir termos dos projetos de cooperação bilateral. Novamente, o Presidente Lula, em uma declaração à imprensa, ressaltou o “novo momento” nas relações brasileiro-paraguaias e reafirmou que o Brasil não tinha pretensões hegemônicas na região.

[...] o protocolo que assinamos hoje é apenas mais uma etapa na boa e eficiente relação que Brasil e Paraguai precisam construir. O Brasil tem todo o interesse em dar a sua contribuição para que possamos, concomitantemente com o desenvolvimento brasileiro, ajudar o Paraguai a se desenvolver. Como a integração física é, na verdade, o eixo principal da nossa relação com sul-americana, [...] para que possamos construir a ponte, as estradas que o Paraguai precisa [...]

[...] o Brasil não quer ter nenhuma vocação hegemônica sobre qualquer país da América do Sul. O que nós queremos é construir uma parceria em que todos tenham igualdade de oportunidade para crescer, desenvolver-se e distribuir renda [...] (BRASIL, 2003c, p. 143).

Os primeiros acordos de cooperação técnica bilateral tiveram como foco a área social, com o desenvolvimento agrário (BRASIL, 2004a) e no tratamento de pacientes com AIDS (BRASIL, 2004a). É digno de nota o pacto assinado entre Brasil, Paraguai e a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, no qual os signatários se comprometeram a adotar uma série de medidas para fortalecer a democracia no Paraguai, em especial na área de automatização dos votos e no combate às fraudes eleitorais (BRASIL, 2004b, p. 256).

Dos principais acordos firmados entre os dois países nesse período, destacam-se alguns relacionados à energia e à responsabilidade so-

---

<sup>6</sup>Essas duas turbinas foram inauguradas em 2007, aumentando a potência instalada da usina de 12.600 MW para 14.000 MW.

cial de Itaipu, e à melhoria da infraestrutura e comunicação entre os dois países. Em setembro de 2003, Brasil e Paraguai assinavam protocolo de intenção em desenvolver o programa Bolsa-Escola no perímetro de atuação da Itaipu Binacional. No mês seguinte, os presidentes dos dois países assinaram um memorando para tratar da construção de uma segunda ponte entre os países sobre o Rio Paraná, que viria a ser concretizado em um acordo dois anos mais tarde (BRASIL, 2003c).

Em 2004, os dois Chefes de Estados tiveram uma nova reunião em Brasília. Em aproximadamente um ano, esse era o terceiro encontro, no qual as autoridades sentaram-se para discutir assuntos relativos a comércio bilateral, à infraestrutura, a condições de financiamentos e projetos de cooperação técnica (BRASIL, 2004b, p. 363).

Somente em 2005, Brasil e Paraguai trocaram notas nas quais incorporavam os conceitos de Responsabilidade Social e Ambiental ao Planejamento das Atividades de Itaipu Binacional, o qual ampliava o volume de verba destinada ao desenvolvimento sustentável das populações ribeirinhas do Rio Paraná. Os pactos passaram a compreender uma temática mais abrangente, como o financiamento de obras de infraestrutura (BRASIL, 2005a). Ambos os Estados assinaram um Memorando para a criação de um Grupo de Inteligência para o combate aos ilícitos transnacionais, como à pirataria e ao contrabando (BRASIL, 2005b).

Ao aceitarem incorporar a temática social e ambiental pela nota reversal nº 228, os sócios de Itaipu permitiram que os recursos da entidade binacional fossem utilizados para financiar “obras” e “projetos” econômico-sociais nos dois países. De acordo com Britez e Caballero (2010, p. 72), os chamados “Fundos Sociais de Itaipu” alimentaram a corrupção na administração Duarte Frutos.

Ariane Figueira (2010) registra que o governo brasileiro passou a vincular o financiamento às obras de infraestrutura e à execução de projetos técnicos ao combate ao contrabando e aos ilícitos transnacionais.

A temática sobre Itaipu sempre esteve presente nas relações entre os dois países desde sua assinatura. Assim, paralelamente, em 2005 foram firmados acordos para “atualização” do valor das bases financeiras do

Anexo C do Tratado de Itaipu, o que, na prática, significou um reajuste no valor pago pela energia cedida<sup>7</sup>.

Acordo referente à Atualização das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu, tenho a honra de propor a Vossa Excelência que o valor estabelecido no numeral III.8 do Anexo C do citado Tratado, ou seja, o montante necessário para a compensação a uma das Altas Partes Contratantes por gigawatt-hora cedido à outra Alta Parte Contratante, passe a ser multiplicado por 5,1 (cinco inteiros e um décimo), a partir de 1 de janeiro de 2006. (BRASIL, 2005c, p. 1).

O Anexo C, onde estão estabelecidas as diretrizes financeiras e os valores estipulados para a venda de energia, já foi reformulado com notas reversais por diversas vezes. Logo que a usina entrou em funcionamento, a primeira revisão do fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia, que era de 3,5 em 1984 foi ajustado gradualmente até atingir o fator 4,0 em 1992.

Nesse sentido, o acordo entre Lula e Frutos, de 2005, foi um passo importante para o entendimento entre os dois países. O aumento do valor pago pela cessão de energia era uma demanda antiga do Paraguai. Teve seu fator multiplicador ampliado de 4,0 para 5,1.

A partir do segundo semestre de 2006, Assunção e Brasília, ao decidirem estreitar os laços, iniciaram uma nova etapa nas relações bilaterais. Existe um expressivo aumento no número de acordos sobre as mais diversas áreas, desde a capacitação técnica na área de agronegócio paraguaio à criação de um banco de leite no Paraguai (ver tabela 1) (BRASIL, 2006a).

Tabela 1: Número de novos acordos celebrados entre o Brasil e o Paraguai

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3	2	4	11	18	3	4	3	4	1	-

Fonte: DAI/MRE – Elaboração do autor

Dentre o grande número de acordos assinados em 2006, destacam-se os seguintes: o acordo, por troca de notas, o estabelecimento de um

<sup>7</sup> O Tratado de Itaipu (1973) estabelece que a energia produzida pela usina corresponde a metade para cada país. Aquele que possuir excedente de energia deverá obrigatoriamente vendê-la ao outro, recebendo um valor pela “cessão” de energia, além do valor do MW/h.

depósito franco no Porto de Rio Grande para facilitar o fluxo de comércio exterior paraguaio, em especial a exportação paraguaia de cereais a granel (BRASIL, 2006b); a implementação do projeto de desenvolvimento de técnicas de matérias primas de biocombustíveis no território paraguaio, o qual previa, entre outras coisas, a transferência de tecnologia do Brasil para o Paraguai, a capacitação de mão de obra paraguaia e, principalmente, a elaboração de novas políticas energéticas que *permitam a substituição de importações de petróleo e seus derivados, e ao mesmo tempo, sustentem as políticas ambientais vigentes...* (BRASIL, 2006b).

Durante a visita do chanceler brasileiro, Celso Amorim, nos dias 22 e 23 de novembro de 2006, os dois governos, além de assinarem uma série de convênios, destacaram, em um comunicado conjunto, a intenção de fortalecer as relações mútuas. Nessa oportunidade, Amorim enfatizou a intenção do governo brasileiro de integrar as cadeias produtivas dos dois países e de estimular o investimento externo brasileiro no território paraguaio. Para tanto, o representante do Palácio do Planalto anunciou a disposição de o Brasil financiar, via BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), a execução de obras, como a pavimentação da Ruta 10 na região de Alto Paraná, e a realização de projetos de cooperação técnica e educacional, a ser viabilizada por órgãos brasileiros, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (BRASIL, 2006b). Aliás, chama a atenção o grande número de órgãos federais envolvidos nos projetos de cooperação, que passam a abranger um grande número de áreas, de saúde animal a segurança e defesa.

Ainda nesse comunicado conjunto, os dois Estados sublinharam a revitalização de instrumentos de cooperação bilateral, como a Comissão Mista Cultural e Educacional e o Grupo de Trabalho Bilateral sobre Defesa. Além de fortalecer órgãos subnacionais de cooperação, como os Comitês de Fronteiras, que são compostos de funcionários municipais, estaduais e/ou departamentais, e autoridades federais de ambos os países.

Além das demandas tradicionais paraguaias (tais como, financiamento, cooperação técnica, entre outros), antigos pleitos brasileiros, como combate ao contrabando de armas de fogo e o aumento dos esforços para o controle e erradicação da febre aftosa na região de fronteira foram aten-



dados. Talvez, o maior exemplo tenha sido a assinatura do Memorando Brasil-Paraguai para o combate à fabricação e ao tráfico ilícito de armas de fogo, munições e materiais correlatos, o qual prevê medidas efetivas, tais como ações conjuntas, intercâmbio de informações, harmonização das legislações, entre outras (BRASIL, 2006b).

Em 2007, ambos os Estados aprofundaram os laços. Os dois presidentes assinaram o acordo para corrigir o fator de ajuste dos juros da dívida de Itaipu, por um novo indexador - que antes era indexada à inflação norte-americana (FOLHA DE S. PAULO, 2007). Aliás, muitas das iniciativas bilaterais, propostas nos anos anteriores, frutificaram, tais como na área de biocombustíveis. Brasil e Paraguai assinaram um memorando de entendimentos em 2007, pelos quais criam uma série de grupos de trabalhos na área e estabelecem um plano de ação conjunto (BRASIL, 2007b). Outro momento importante foi a inauguração das duas últimas turbinas de Itaipu Binacional (BRASIL, 2007a).

Em maio do mesmo ano, o Presidente Lula visitou o país vizinho e assinou uma série de pactos. Provavelmente, o mais importante seja o Acordo Quadro sobre Defesa. Dentre os objetivos principais, destacam-se os seguintes: o desenvolvimento de uma visão compartilhada de defesa; troca de experiências e informações, inclusive com a realização de cursos de treinamento e instrução militar; modernização dos sistemas de defesa, incluindo aquisição de equipamentos; entre outros (BRASIL, 2007c, p. 1-2).

O Memorando de entendimentos para a promoção do comércio e do investimento de 2007 é outro bom exemplo. Nesse documento, ambos Estados se comprometeram a realizar uma série de iniciativas, que foram desde a elaboração de detalhados estudos de mercado até a criação de linhas brasileiras de crédito específicas para o investimento externo direto, para a expansão dos fluxos de negócios (BRASIL, 2007d).

Ressalta-se também que o programa executivo de educação, firmado em 2007, estabelece uma gama de medidas para ampliação na cooperação educacional bilateral nos mais diversos níveis, desde a educação básica até a pós-graduação *stricto sensu* (BRASIL, 2007e). Aliás, ainda no campo da Educação, o governo brasileiro iniciou a estruturação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) nesse mesmo ano. Essa

instituição de ensino superior oferece um ensino bilíngue (português e espanhol) e reserva metade das vagas de docentes e discentes para cidadãos oriundos dos demais países da América Latina (IMEA, 2009, p. 17).

No entanto, assuntos polêmicos, como os aspectos financeiros em torno de Itaipu Binacional, questões comerciais e a questão dos “brasiguaios”, também ocupavam um espaço importante na pauta política da agenda brasileiro-paraguaia. No caso de Itaipu, por exemplo, as autoridades do Palácio López reivindicaram uma renegociação dos termos do Tratado de Itaipu (1973). As autoridades brasileiras, apesar de afirmarem que compreendiam as razões das demandas paraguaias, não se comprometeram com nenhuma ação para atender aos anseios paraguaios. Lula, aliás, afirmou que os dois países não deveriam olhar para o passado, mas sim, para o futuro da integração (BRASIL, 2007e).

[...] um dia haverá tantas empresas produzindo produtos aqui neste país e Itaipu não será mais motivo de discussão entre nós. Estaremos discutindo quanto vamos investir para construir a hidrelétrica de Corpus ou quanto vamos gastar para investir em outras hidrelétricas, porque é o crescimento econômico que vai fazer um país necessitar de energia elétrica. (BRASIL, 2007e, p. 139).

Em 2008, deu-se a eleição de Fernando Lugo, candidato da Alianza Patriótica para el Cambio (APC), para a Presidência da República do Paraguai. Essa derrota colocou fim ao domínio do Partido Colorado no Executivo paraguaio. Considerado um *outsider* da política paraguaia, Lugo elegeu-se graças a uma ampla aliança política com movimentos sociais, sindicatos, entre outros membros da oposição política. Aproveitou ainda as profundas divisões entre as lideranças do Partido Colorado. Ademais, a candidatura do General Lino Oviedo pela UNACE (Unión Nacional de Ciudadanos Éticos) dividiu o eleitorado no interior do país, o que enfraqueceu, ainda mais, a base de apoio do Partido Colorado (BRITTEZ; CABALLERO, 2010; ESPOSITO NETO, 2012).

Desde a campanha, Lugo buscou colocar na agenda questões político-sociais polêmicas, como a reforma agrária e a renegociação dos termos de Itaipu, que tinham um profundo apelo social no Paraguai. Tais temas iam de encontro aos interesses brasileiros no Paraguai.

## **REPENSANDO AS RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI NO PERÍODO LUGO-LULA/DILMA (2008-2012)**

Apesar da vitória de Lugo para a chefia do poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário continuaram a ser controlados por membros do Partido Colorado e seus aliados. Ademais, tão logo assumiu o poder, aliados políticos, como o Vice-presidente Frederico Franco, afastaram-se de Lugo e começaram a fazer-lhe ferrenha oposição política. Sem maioria parlamentar, o Executivo não conseguia fazer avançar a agenda de reformas (BRITZ; CABALLERO, 2010). Além disso, já existiam sinais de uma crise política em 2008. E por diversas vezes, os membros do Mercosul fizeram declarações de apoio ao governo Lugo e em prol da preservação da democracia paraguaia (BRASIL, 2008a).

Para não ver sua popularidade se esboroar, Lugo procurou então avançar nas renegociações dos termos do Tratado brasileiro-paraguaio de Itaipu, tema muito caro para opinião pública, capaz de fazer aflorar o nacionalismo paraguaio. Ademais, essa temática poderia trazer importantes “dividendos” econômicos e políticos imediatos (MENEZES, 2013).

Em relação à Itaipu, as principais demandas paraguaias, formuladas pelo Grupo Negociador, eram: a livre disponibilidade da energia, ou seja, o direito do Paraguai de vender energia para outros Estados; o aumento no pagamento da energia “cedida”; revisão da dívida de Itaipu; aumento da participação paraguaia na gestão da represa binacional; ampliação da fiscalização e da participação dos organismos de controles na gestão econômica de Itaipu; conclusão das obras restantes, previstas no Tratado de 1973 (CODAS, 2008; GAMÓN, 2009).

Logo após a divulgação dos resultados das eleições paraguaias, o Presidente Lugo emitia sinais contraditórios. De um lado, o presidente eleito endurecia o discurso reivindicatório (GLOBO, 2008). Por outro, admitia, em encontros reservados, que tentaria apenas a revisão de valores pagos pelo excedente de energia que o Paraguai é obrigado a vender para o Brasil, pois seria muito difícil alterar o Tratado sem a anuência do outro parceiro (GLOBO, 2008).

Em agosto de 2008, os diplomatas paraguaios apresentaram formalmente as suas reivindicações aos representantes brasileiros. O diplo-

mata Efraín Enríquez Gamón, chefe do grupo negociador paraguaio, e o Sr. Marco Aurélio Garcia, enviado especial da Presidência da República do Brasil, iniciaram um diálogo sobre a questão. Segundo Gamón (2009), os resultados do encontro foram muito além do esperado:

Con sorpresa y satisfacción para la delegación de los compatriotas, el enviado especial del Presidente Lula da Silva, Don Marco Aurélio Garcia, recogió con agrado, tanto el contenido del memorándum como los criterios orales desarrollados, y significó que ese encuentro abría no unaventana sino una gran puerta que nosconducía a un nuevo escenarioen donde se focalizarán las relaciones entre el Paraguay y el Brasil, y más allá del tema de Itaipu [...] (GAMÓN, 2009, p. 38).

A diplomacia brasileira, em especial o Ministro Celso Amorim, também adotou um discurso mais conciliador em relação ao pleito paraguaio. As autoridades do setor elétrico, no entanto, eram contrárias à abertura de quaisquer negociações com as autoridades paraguaias (CARDOSO, 2010, p. 156-157).

As mesas de negociação se iniciaram em setembro de 2008. Os negociadores de ambos os Estados tiveram uma série de encontros. Aliás, os Chefes de Estado do Brasil e do Paraguai conversaram, diversas vezes, sobre esta temática. A agenda paraguaia consistia em seis pontos principais:

1. “Libre disponibilidad” de La energia paraguaya de Itaipu, o sea, “soberanía energética”;
2. “Precio justo” de la energía paraguaya adquirida por Brasil;
3. Revisión de la deuda de Itaipú y supresión de su parte “espuria”;
4. Transparencia y control público de las cuentas de Itaipu;
5. Cogestión paritaria plena en las direcciones de Itaipu;
6. Realización de las obras faltantes. (CODAS, 2011, p. 96).

Consoante Gustavo Codas, a reivindicação paraguaia por um preço justo fazia parte do que previa a Ata do Iguaçu de 1966, que faz parte do Tratado de Itaipu. No princípio das negociações, havia muita resistência do Itamaraty e por parte de setores do governo brasileiro. As declarações de Marco Aurélio Garcia de que não havia tema tabu entre os dois países deu início à maior abertura do lado brasileiro. Ademais, não

fosse a atitude pessoal do presidente Lula para convencer setores resistentes de seu próprio governo, dificilmente um acordo teria sido concretizado<sup>8</sup>.

Em 25 de julho de 2009, ambos os governos divulgaram uma nota intitulada “*Construindo uma nova etapa na relação bilateral*”. Nesse documento, ambos os governos aceitaram alterar a engenharia financeira, comercial e administrativa da Itaipu Binacional, a partir de uma “reinterpretação” do Tratado de 1973 e de seus anexos (ver quadro 1), feitas pelas notas reversais publicadas em setembro de 2009. Isso modificou a forma de remuneração da energia paraguaia “cedida” ao Brasil e permitiu a ANDE (Administración Nacional de Eletricidad) comercializar a energia gerada por Itaipu diretamente no mercado elétrico brasileiro (BRASIL, 2009).

Ao longo do texto, os mandatários dos dois países reafirmaram a intenção de fortalecer os laços bilaterais de interdependência entre os dois povos e manifestaram a importância da solidariedade no processo de integração; reiteraram o compromisso com a integração energética para o desenvolvimento dos países; registraram a satisfação para submeter à aprovação congressual os novos valores a serem recebidos pelo Paraguai pela cessão de energia sobre a base de um fator de multiplicação de 15,3; reconheceram a conveniência de que a ANDE possa gradualmente comercializar energia no mercado brasileiro; instruíram que a Diretoria Executiva de Itaipu Binacional realizasse as obras de seccionamento da linha de transmissão da subestação da margem direita de Itaipu a Assunção; além de outros temas de cooperação entre os países (BRASIL, 2009). São elencados inúmeros temas e propostas de cooperação, que vão desde a situação dos imigrantes paraguaios no Brasil a promessas de obras e financiamento, passando pelo combate aos ilícitos transnacionais e construção de uma agenda política comum. Por fim, a declaração, em diversos momentos, reafirma que está em curso a construção de uma “nova aliança” entre ambos os Estados (BRASIL, 2009).

No dia 1 de setembro de 2009, ambos os Estados formalizaram os termos do acordo via notas reversais. Para Cardoso (2010), essa opção pelas notas reversais deu-se por interesse do Executivo brasileiro em não submeter o texto do acordo ao Poder Legislativo. O acordo previu os se-

---

<sup>8</sup> Entrevista concedida ao autor no dia 22/10/2012, em São Paulo.

guintes itens: a) aumento de três vezes o valor pago pela cessão da energia paraguaia, de US\$ 2,8 para US\$ 8,4 MWh (aproximadamente), ou seja, o fator multiplicador do valor pago pela cessão de energia aumentaria de 5,1 para 15,3; b) liberdade para o Paraguai negociar com outras empresas brasileiras de energia além da Eletrobrás; c) a partir de 2023, o Paraguai poderá negociar a venda de seu excedente hidrelétrico a terceiros países; e d) a construção de uma linha de transmissão de Itaipu a Asunción, custeada pelo FOCEM. Tal linha somente foi concluída em outubro de 2013, quando a energia de Itaipu passou a estar integrada ao sistema nacional paraguaio (G1, 2013).

O tema foi apreciado pelo parlamento brasileiro. Somente em 2011, os acordos foram ratificados pelo Congresso do Brasil, o que atrasou a entrada em vigor dos acordos de julho de 2009, ocasionando certa irritação e um desapontamento nas autoridades paraguaias.

Como se percebe na tabela 2, os resultados finais foram benéficos ao Paraguai, em especial pela triplicação do valor pago pela compensação da cessão de energia ao Brasil, a permissão de a ANDE vender energia diretamente às empresas elétricas brasileiras e pela intenção brasileira de financiar, direta e indiretamente, um bilhão de dólares de investimentos no Paraguai no período de uma década. A principal obra é a construção da linha de transmissão de energia de 500 kV (quilovolts), que interliga Itaipu e Assunção, o que resolverá o grave problema de distribuição de energia no território paraguaio. Cogas (2011) afirmou que esse era um novo momento nas relações bilaterais.

Tabela 2: Resultados Econômicos das Negociações entre o Brasil e o Paraguai

CONCEITO	ATUAL	VALOR ADICIONAL	TOTAL ANUAL	VALOR TOTAL EM 10 ANOS	INVESTIMENTOS ADICIONAIS
1)Aumento da compensação por cessão da energia ao Brasil	US\$ 120 milhões/ano	US\$240 milhões/ano	US\$360 milhões/ano	US\$3.600 Milhões/ano	
2) Comercialização de energia paraguaia de Itaipu no Brasil inicial por 300MW Em 10 anos por 3.000MW	US\$20 milhões (rendimento líquido)	US\$20 Milhões/ano (rendimento líquido) US\$200 milhões/ano (rendimento líquido)	US\$200 milhões/ano (rendimento líquido)		
3) Comercialização de energia do Paraguai no Brasil (inicial)		US\$10 Milhões/ano (rendimento líquido)	US\$10 Milhões/ano (rendimento líquido)	US\$100 Milhões/ano (rendimento líquido)	
4)Comercialização de energia de aproveitamentos hidroelétricos de rios interiores do Paraguai (em 10 anos)		US\$50 Milhões/ano (rendimento líquido)	US\$50 Milhões/ano (rendimento líquido)	US\$500 Milhões/ano (rendimento líquido)	
5)Acordo operativo ANDE-ELETROBRAS-ITAIPU		US\$180 Milhões/ano	US\$180 Milhões/ano	US\$1.800 Milhões/ano	
6)Obras eletromecânicas Subestação margem direita Itaipu		US\$30 Milhões			US\$30 Milhões
7)Obras civis		US\$20 Milhões			US\$20 Milhões
8)Investimentos em obras de aproveitamentos hidroelétricos de rios interiores do Paraguai(10 anos)		US\$1.000 Milhões			US\$1.000 Milhões
9) Royalties	US\$245 Milhões/ano		US\$245 Milhões/Ano	US\$2.450 Milhões/Ano	
10) Ressarcimento	US\$19 Milhões/ano		US\$19 Milhões/Ano	US\$190 Milhões/Ano	
Total	US\$384 Milhões/ano		US\$874 Milhões/Ano	US\$8.840 Milhões/Ano	US\$1.050 Milhões/ano

Fonte: Diário Última Hora- 20.07.09, apud GAMÒN, 2009, p. 79 (texto traduzido e adaptado pelos autores).

Segundo Menezes (2013) e Cardoso (2010, p. 171), o governo brasileiro justificou o atendimento parcial das reivindicações paraguaias no acordo como um *trade off*, para obter a aceitação paraguaia de um projeto político maior do país para a América do Sul. Cardoso (2010, p. 168) relativizou os ganhos paraguaios, pois o Estado brasileiro não atendeu todas as demandas paraguaias. Cardoso (2010, p. 170-171) afirma que os custos da solução escolhida foram mais baixos do que quando comparados as custos das outras soluções. Ademais, os dois governos comprometeram-se a encontrar soluções para uma série de temas “espinhosos”, em especial a questão dos “brasiguaios”<sup>9</sup>.

A temática dos “brasiguaios” ganhou força na agenda política desse período (BRASIL, 2008, p. 248), em razão dos seguintes fatores: ao grave problema da concentração de terras no Paraguai, muitas das quais são fruto de “grilagem” de terras públicas; o debate sobre a reforma agrária, trazida à tona por movimentos sociais (como os “carperos”), ligados ao Presidente Lugo; ao crescimento exponencial do agronegócio no Paraguai, cujos principais empreendimentos foram capitaneados pelos brasileiros; a discussão da Lei nº 11.961 de 2009, que redefine o marco regulatório sobre a propriedade da terra. Entre os pontos polêmicos, está a imposição de restrições aos estrangeiros de possuírem propriedades nas proximidades das fronteiras paraguaias.

Diante desse cenário, o governo brasileiro reestruturou sua política consular para atender as inúmeras demandas e defender os interesses dos cidadãos brasileiros, afetados pela crescente tensão no interior do Paraguai (VIANA; PIERI, 2009, p. 35). A temática foi parcialmente resolvida por um “acordo tácito” entre as autoridades dos dois países, o que causou um desgaste nas bases de apoio de Lugo (RICHER, 2012, p. 4). A questão agrária paraguaia, no entanto, continua um problema em aberto.

Ao largo desses problemas, ocorreu uma ampliação das relações comerciais entre os dois países e nos investimentos brasileiros em território paraguaio (ver tabelas 3, 4 e 5). Empresas brasileiras, como a TAM, o Itaú e a Petrobrás, passaram a ter uma presença significativa na economia paraguaia (ÚLTIMA HORA, 2012).

---

<sup>9</sup> O termo “brasiguai” é utilizado para designar cidadãos brasileiros residentes no Paraguai.



O Brasil tornou-se o segundo maior investidor no Paraguai, atrás, apenas, dos Estados Unidos. As causas da expansão desses investimentos são: custos tributários e laborais reduzidos pelo Regime de Maquilas do Paraguai (Lei nº1094/97); custo baixo de eletricidade; proximidade de alguns polos consumidores do Cone Sul; entre outros. Segundo a CEPAL (2013), os custos de produção das maquilas paraguaias são até 30% menores do que das indústrias brasileiras. Esses investimentos se centram nos setores intensivos em mão de obra e/ou em energia, tais como couro e calçados, têxtil e confecção e químico e plásticos (CÉSAR, 2012).

Tabela 3: Evolução do investimento externo brasileiro no Paraguai (em milhões de dólares)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
117	153	170	262	350	-

Fonte: CÉSAR (2012) adaptado pelo autor

Como se percebe na tabela 4, as empresas brasileiras constituem um dos principais vetores do crescimento paraguaio e passaram a controlar grandes parcelas de importantes setores econômicos desse país.

Tabela 4: Participação de capital brasileiro na economia paraguaia

Empresa	Fatia de mercado no Paraguai (% aproximada)
TAM	60%
Ambev / Imbev	85%
Frigoríficos (JBS, Marfrig, outros)	67%
Petrobrás	21%
Produção e Exportação de soja	65%
ITAU	20%

Fonte: Última Hora, 2012.

A corrente de comércio oficial entre Brasil e Paraguai cresceu mais de 380% neste período. Ademais, o saldo comercial é amplamente favorável ao Brasil, com um superávit comercial de aproximadamente USD 1,6 bilhões de dólares. Ressalva-se que esses números não consideram o “turismo de compras” praticado por cidadãos brasileiros no Paraguai. Aliás, esse fluxo se intensificou nos últimos anos pela ampliação da cota de importa-

ção brasileira (para até R\$ 110.000,00/ por ano) para pessoas jurídicas e pela aprovação da lei dos “microimportadores” (Lei 11989/2009).

Tabela 5: Evolução da balança comercial

<b>Ano</b>	<b>Exportações do Brasil para o Paraguai (USD FOB) (A)</b>	<b>Importações do Brasil oriundas do Paraguai (USD FOB) (B)</b>	<b>Saldo (A-B)</b>
2002	559.625.414	383.087.752	942.713.166
2003	708.750.484	474.750.083	1.183.500.567
2004	873.352.694	297.825.436	1.171.178.130
2005	962.720.724	318.935.985	1.281.656.709
2006	1.233.638.638	295.899.121	1.529.537.759
2007	1.648.191.224	434.120.360	2.082.311.584
2008	2.487.561.397	657.517.295	3.145.078.692
2009	1.683.902.379	585.440.640	2.269.343.019
2010	2.547.907.945	611.400.544	3.159.308.489
2011	2.968.573.383	715.890.466	3.684.463.849
2012	2.617.509.020	987.564.540	3.605.073.560

Fonte: SECEX/MDIC (2013)

Além dos aspectos econômico-comerciais, os governos brasileiro e paraguaio assinaram alguns projetos de cooperação bilateral, cujos principais foram o projeto de auxílio no combate à corrupção e de fortalecimento de mecanismos de controle da administração pública (BRASIL, 2010) e o projeto de cooperação na área de segurança pública e combate ao tráfico de entorpecentes (BRASIL, 2011).

De acordo com Sennes (2012), a despeito dos progressos na relação bilateral, existiu um descompasso entre as promessas (investimentos, os financiamentos, as obras, entre outros) feitas pelos representantes brasileiros - amplamente alardeadas pelas autoridades paraguaias nos primeiros anos da administração Fernando Lugo – e a concretização das mesmas. Sennes (2012) não descreve os seus motivos desse descompasso.

## A QUEDA DE LUGO E UM “NOVO” IMPASSE NAS RELAÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS

Desde o início de seu governo, Fernando Lugo enfrentou uma ferrenha oposição, em especial dos membros do Partido Colorado e de algumas lideranças do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), que criaram inúmeros entraves no Congresso às propostas reformistas do Executivo (GARCIA, 2013, p. 11).

As inúmeras promessas não cumpridas, como a realização de uma ampla reforma agrária, a criação de um canal de diálogo permanente com os movimentos sociais e o combate intransigente à corrupção, e os parcos resultados das políticas públicas, em especial dos programas sociais, dilapidaram a base de sustentação do governo.

A divulgação do envolvimento de Fernando Lugo em inúmeros escândalos sexuais também ajudou a erodir a credibilidade e a popularidade do Presidente perante a opinião pública. Ademais, o mandatário paraguaio, em virtude de um câncer, perdeu muito de sua vitalidade e, por conseguinte, a capacidade de responder às críticas.

A gota d'água foi o “massacre” de *Curuguaty*, em que as forças estatais de segurança e sem-terras paraguaios, também conhecidos como *carperos*, se enfrentaram com a 17 mortes pessoas (7 de militares e 10 de sem-terra). A Presidência foi inábil em lidar com a questão. Lugo conseguiu a proeza de desagradar profundamente tanto os seus aliados, os movimentos sociais de “esquerda”, quanto os grandes agricultores e membros da elite política e econômica paraguaia, que o acusavam de promover a “insegurança jurídica” e a “partidarização” das instituições públicas (ESPÓSITO NETO, 2012; RICHER, 2012).

O Congresso levou a cabo um polêmico processo de *impeachment* do Presidente com base em uma interpretação muito “singular” da Constituição. Em pouquíssimos dias, o julgamento político foi levado a cabo. O poder legislativo cassou o mandato de Fernando Lugo. Em seu lugar, Frederico Franco, então Vice-presidente do Paraguai e um dos mais obstinados opositores de Lugo, tomou posse como Presidente da República. Esse episódio político é considerado por muitos como “Golpe Parlamentar” (CODAS, 2012; GARCIA, 2013).

Outros refutam essa assertiva, afirmam que não houve “Golpe”, apenas uma destituição, ocorrida dentro das regras legais (DORATIOTO, 2013; FERREIRA, 2013; LAFER, 2013). Afinal, a Suprema Corte do Paraguai manteve a decisão do Congresso. Ademais, nenhuma restrição às liberdades civis. Tampouco os partidários de Lugo foram às ruas protestar contra tal decisão. Por fim, as autoridades paraguaias mantiveram o calendário eleitoral e as eleições transcorreram tranquilamente.

Surpreendido, o Brasil condenou o *impeachment* por considerá-lo um “rito sumário”, pois na visão brasileira, Lugo teve o direito de ampla defesa e do contraditório negado pelo Congresso do Paraguai. O país apoiou a imposição de sanções políticas ao Paraguai no âmbito do Mercosul e da Unasul, cuja base legal foi os Protocolos de Ushuaia (1998) e Ushuaia 2 (2011). Não apoiou, no entanto, o estabelecimento de sanções econômicas. Tampouco cortou investimentos e financiamentos de projetos de cooperação, previstos ou em andamento<sup>10</sup> (ESPÓSITO NETO, 2012).

Apesar do esforço da diplomacia brasileira, o polêmico *impeachment* de Lugo e a suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul impac-taram negativamente a economia paraguaia, pois a iniciativa privada, em especial o empresariado brasileiro, adiou as decisões de negócios à espera de um cenário político-institucional mais bem delineado (OESP, 2013).

É provável que o acontecimento mais polêmico desse episódio tenha sido a entrada da Venezuela no Mercosul, feita à revelia do Paraguai, que se encontrava suspenso do bloco. Isso provocou um profundo mal-estar nas relações brasileiro-paraguaias, pois a elite política paraguaia considerou o episódio uma afronta à soberania paraguaia (LAFER, 2013).

Não obstante, o Itamaraty acompanhou atentamente as eleições presidenciais paraguaias de 2013. Os representantes brasileiros atuaram nos bastidores e mantiveram os canais de comunicação abertos com as autoridades paraguaias para o retorno dos entendimentos (ESPÓSITO NETO, 2013).

---

<sup>10</sup> A construção da linha de transmissão de 500kv ligando Itaipu à Villa Hayes, financiada pelo FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul), em acordo firmado com o Brasil, não foi paralisada. A obra ficou pronta em outubro de 2013.

Horácio Cartes, presidente eleito do Paraguai, já sinalizou que deseja uma reaproximação política com o Brasil. Aventou a hipótese do retorno do país às instituições multilaterais regionais. No entanto, a aceitação da adesão, como membro permanente da Venezuela ao Mercosul, continua a ser objeto de celeuma. A opinião pública paraguaia continua ressentida e com o “orgulho nacional” ferido. As elites políticas locais utilizam esse episódio para reforçar a imagem do Paraguai como “vítima” recorrente dos seus vizinhos, em especial do “imperialismo brasileiro” e de uma “nova” Tríplice Aliança.

Entre as lideranças locais, cresceu a percepção de que é necessário expandir os horizontes da política externa paraguaia e, com isso, reduzir a influência brasileira no país. Isso explica a aproximação política entre o Paraguai e os Estados-membros da “Aliança para o Pacífico”.

As autoridades do Palácio López pretendem utilizar esse nacionalismo aflorado para recolocar a renegociação do Tratado de Itaipu na agenda brasileiro-paraguaia. Para tanto, encomendaram ao eminente economista Jeffrey Sachs um estudo técnico sobre a dívida de Itaipu, em especial sobre os termos e o pagamento dos empréstimos do empreendimento. As autoridades paraguaias afirmam, de antemão, que a dívida do Paraguai com o Brasil já foi quitada. Portanto, seria o momento de antecipar a renegociação dos termos do Tratado de Itaipu (1973), o qual está previsto para 2023.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2003 e 2012, existiu uma mudança na condução e na pauta da política exterior do Brasil, com a redefinição de eixos, de prioridades e a inclusão de novas temáticas, em especial as questões sociais – tais como, o combate à fome e a redução das desigualdades.

A América do Sul, neste contexto, passou a ser um lócus privilegiado da ação diplomática brasileira. O Itamaraty procurou construir as bases, materiais e imateriais, de uma liderança regional, cujo objetivo era projetar o Estado brasileiro, e, por conseguinte, o continente sul-americano na arena internacional. Para tanto, o Palácio do Planalto optou pela via bilateral, com vistas a aproveitar as assimetrias de poder entre o país e os seus vizinhos. O Brasil, no entanto, foi obrigado a enfrentar inúmeros problemas espinhosos,

como a nacionalização do gás na Bolívia. Os êxitos e os insucessos são alvos de acaloradas discussões na política, na economia, e na academia.

A relação bilateral entre o Brasil e o Paraguai é um caso emblemático, pois explicita as possibilidades e os limites dessa nova estratégia internacional brasileira. Por um lado, o perfil desse relacionamento alterou-se com um notório estreitamento de laços político-econômicos, cujos resultados mais visíveis são a expansão da corrente de comércio entre os dois Estados e um sensível aumento da presença econômica brasileira no país vizinho. Ademais, as autoridades do Palácio do Planalto e do Palácio de Lopez firmaram inúmeros projetos de cooperação técnica e financeira, que abarcam uma temática diversa e complexa. O Paraguai, aliás, se tornou um dos maiores receptores da ajuda internacional brasileira. Isso demonstra que, apesar de não possuir “excedentes de poder”, o Brasil pôde ter um papel central no continente sul-americano.

De outro lado, questões polêmicas, como a renegociação do Tratado de Itaipu e a situação dos “brasiguaios”, e problemas político-institucionais, como o controverso *impeachment* de Lugo, reabriram “feridas” históricas e realimentam antigas desconfianças, reforçando velhos estereótipos, como o do imperialismo brasileiro. Essas imagens não contribuem em nada para o fortalecimento das relações bilaterais e na integração regional. Também é digno de nota que existe uma relutância de diversos setores da sociedade brasileira em arcar com os custos da execução de uma “agenda positiva”, a qual seria capaz de conciliar a promoção dos interesses brasileiros com o subsídio ao desenvolvimento dos países vizinhos e o respeito aos seus interesses e as suas singularidades sociopolíticas.

Sublinha-se que as primeiras declarações brasileiras sobre a construção de uma “parceria estratégica” entre os dois países ocorreram no governo Nicanor Duarte Frutos, bem antes da eleição de Fernando Lugo. Isso demonstra que, a despeito de afinidades ideológicas entre os governantes, os aspectos materiais tiveram um importante papel nas relações brasileiro-paraguaias. As relações brasileiro-paraguaias se adensaram e se tornaram muito complexas e dinâmicas.

Por fim, está claro que o Brasil não pode, e nem deve, dar as costas ao continente sul-americano, pois o (in)sucesso do futuro do país

estará, em grande medida, relacionado à sua capacidade de defender os seus interesses e de lidar com os problemas na região. Ao compreender isso, o Brasil dará um enorme passo rumo a um futuro melhor.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 163-184, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Políticas de integração regional no governo Lula. *Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, v. 2, n. 1, p. 20-54, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. *Revista Política Externa*, v. 19, n. 2, p. 27-40, set./nov. 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Continuidade e mudança na política externa brasileira. *Mundorama*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://mundorama.net/2011/04/01/continuidade-e-mudanca-na-politica-externa-brasileira-por-paulo-roberto-de-almeida/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Política Externa* (USP), São Paulo, v. 20, n. 3, p. 95-114, 2012.

AMORIM, Celso. A política externa brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 214-240, 2010. Número especial.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

ARRAES, Virgílio Caixeta . O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos Moraes. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 7-14.

BANDEIRA, Luiz A. M. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília, DF: FUNAG, 2009.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias estratégicas nas relações internacionais: uma análise conceitual. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos Moraes (Org.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 37-69.

BRITTEZ, Edwin; CABALLERO, Javier Numan. *El Paraguay actual (1998-2010)*. Assunción, Paraguay: Ed. El Lector 2010.

BUENO, Clodoaldo. O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX/XXI. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 41-54, set./nov. 2010.

CANESE, Ricardo. A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai. In: CODAS, Gustavo. *O direito do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 23-142.

CARDOSO, Guilherme Rios. *A energia dos vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu*. 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2010.

CEPAL. ONU. *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: experiencias de una cooperación internacional*. Santiago, Chile, 2013.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. Política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, p. 273-335, 2007

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005) In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 15-34.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CÉSAR, Gustavo R. C. *La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: características, motivaciones y perspectivas*. Paraguay: OBEI, CADEP, 2012.

CHIAVENATO, Júlio José. *Genocídio americano: a guerra do Paraguai*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

CODAS, Gustavo. O direito *do Paraguai à soberania: a questão da energia hidrelétrica*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

CODAS, Gustavo. El Acuerdo Lugo-Lula de 25 de julio de 2009. In: ITAMARATY. *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos: textos académicos*. Brasília, DF: FUNAG, 2011. p. 95-114.

CODAS, Gustavo. Paraguai, 22 de junho de 2012: um golpe contra a integração sul-americana. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 107, 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/paraguai-22-de-junho-de-2012-um-golpe-contra-integracao-sul-americana?page=full>>. Acesso em: 6 dez. 2012.



CORDEIRO, Rui Mesquita. De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, MS*, v. 1, n. 2 (1), p. 140-163, jul./dez. 2012.

DORATIOTO, Francisco. O que houve no Paraguai foi ruptura política e não golpe. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/52023-o-que-houve-no-paraguai-foi-ruptura-politica-e-nao-golpe.shtml>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-lugo: uma análise prospectiva. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 3, p. 17-33, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As eleições gerais no Paraguai e suas implicações internacionais. *Mundorama*, Brasília, DF, v. 68, 2013. Disponível em: <<http://mundorama.net/2013/04/18/as-eleicoes-gerais-no-paraguai-e-suas-implicacoes-internacionais-por-tomaz-esposito-neto/>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos Moraes (Org.). *Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v. 1.

FERREIRA, Oliveiros S. *Brasil: hegemonia e império*. Disponível em: <<http://www.oliveiros.com.br/brasil-hegemonia-e-imperio-10/>>. Acesso em: 7 nov. 2013.

FIGUEIRA, Ariane R. Relações diplomáticas Brasil-Paraguai e o problema do crime organizado transfronteiriço. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, n. 118, p. 30-32, maio 2010.

GAMÓN, Efraín Enríquez. *En una nueva dimensión histórica: breve resumen de una gestión patriótica*. Assunción, Paraguay: Arandurá Editorial. 2009.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Interesse Nacional*, São Paulo, ano 1, n. 1, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-opcao-sul-americana/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o Mercosul. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 9-17, jan./mar. 2013.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. *Revista Comunicação & Política*, v. 25, n. 3, p. 169-189, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, DF, 2010.

INSTITUTO MERCOSUL DE ESTUDOS AVANÇADOS (IMEA). Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *A UNILA em construção: um projeto universitário para a América Latina*. Foz do Iguaçu, 2009.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul – a suspensão do Paraguai do Mercosul e a incorporação da Venezuela no Mercosul: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Revista Política Externa*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 19-27, jan./mar. 2013.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Agenda para a política externa no Governo Dilma. *Interesse Nacional*, São Paulo, ano 4, n. 13, abr./jun. 2011. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/agenda-para-a-politica-externa-no-governo-dilma/>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, p. 115-131, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da Cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, v. 83, p. 16-20, abr./jun. 2005b.

MALLMANN, Maria Izabel. Desafios à política de integração do Brasil. In: SARTI, Ingrid et al. *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. p. 363-370.

MARIANO, Marcelo; RAMAZINI JR., Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir da atuação da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 23-41, out. 2012.

MATTLI, Walter. *The logical of regional integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MENEZES, Roberto Goulart . Crise na integração sul-americana: o governo Lula da Silva e os casos de Itaipu e do gás boliviano. In: SALATINI, R.; PRADO, H. (Org.). *Pacifismo e cooperação nas relações internacionais: teoria e prática*. Dourados: UFGD, 2013. p. 125-150.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Brasília, DF: CEPAL, IPEA, 2011.

PATRIOTA, Antônio. Diplomacia não é publicidade. *Isto É*, 20 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/223010\\_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+>](http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+>)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PENNA FILHO, Pio. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (Org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 241, p. 4-10, set./oct. 2012.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos Estudos*, São Paulo, n. 87, p. 35-58, jul. 2010.

SARAIVA, Miriam G.; VALENÇA, Marcelo M. *A política externa brasileira e sua projeção regional: um projeto caracterizado pela continuidade*. 2011. Disponível em: <[http://www.cebri.org/midia/documentos/a\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_final.pdf](http://www.cebri.org/midia/documentos/a_politica_externa_brasileira_final.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SEITENFUS, Ricardo. Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao Novo Paraguai. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 1, p. 47-55, 2008.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Brasil, Paraguai e as questões regionais recentes. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 5, n. 19, p. 60-70, 2012.

SILVA, André Luiz Reis da. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 120, p. 1-10, 2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Eu sou da América do Sul*. Brasília, DF: FUNAG, 2012.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Corruption perception index. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2012/results>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

VIANA, Suhayla M. K.; PIERI, Vitor S. G. Os acordos migratórios no Mercosul e os brasiguaios: solução para o problema?. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 109, p. 33-36, 2009.

**DOCUMENTOS CONSULTADOS**

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim na Sessão Solene no Centro Paraguaio de Estudos Internacionais Paraguai, em Assunção, em 7 de abril de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 92, 2003a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio da Silva na assinatura do convênio entre Brasil e Paraguai, em Foz do Iguaçu, em 16 de agosto de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 93, 2003b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração à imprensa feita pelo Presidente da República, Luiz Inácio da Silva na assinatura do convênio entre Brasil e Paraguai, em Foz do Iguaçu, em 14 de outubro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 93, 2003c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Convênio de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos para Automatização do Voto na República Do Paraguai. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 95, 2004a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Visita ao Brasil do Presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos (Brasília, 26 de agosto de 2004). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 95, 2004b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para a construção de uma segunda ponte internacional sobre o Rio Paraná, Montevidéu, 08 de dezembro de 2005a. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b\\_232](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_232)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando de Entendimento para o estabelecimento de um grupo bilateral de inteligência Brasil-Paraguai na esfera da pirataria, da falsificados e do contrabando de produtos pirateados e falsificados, Assunção, Paraguai, 20 de junho de 2005b. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b\\_102](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_102)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo, por Notas, referente à Atualização das Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu. Montevidéu, 08 de dezembro de 2005c. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b\\_233](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_233)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Conferência de imprensa conjunta com o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai: Palavras iniciais do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em conferência de impen-

sa conjunta com o Ministro das Relações Exteriores do Paraguai, Embaixador Rúben Ramíres, Assunção, Paraguai, 23 de novembro de 2006. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 99, 2006a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado Conjunto dos Ministros das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai (23 de novembro de 2006). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 99, 2006b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai sobre Aspectos Técnicos e Financeiros Relacionados à Itaipu Binacional (19 de janeiro de 2007). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, n. 100, 2007a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após assinatura de Atos e imposição de condecorações entre o Governo brasileiro e o Governo do Paraguai, Assunção, 21 de maio de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 100, 2007b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e do Investimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 100, 2007c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 100, 2007d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Assunção, Paraguai - Declaração Conjunta. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 100, 2007e.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Apoio à institucionalidade democrática no Paraguai (02/09/2008). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 103, 2008a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunidades brasileiras no Paraguai (22/10/2008). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 103, 2008b.

BRASIL-PARAGUAI. Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai. Construindo uma nova etapa na relação bilateral. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 105, 2009.

**NOTÍCIAS CONSULTADAS**

BARBOSA, Rubens. Paraguai parceiro estratégico. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,paraguai-parceiro--estrategico-,1063392,0.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

BRASIL e Paraguai assinam acordo para reduzir dívida de Itaipu. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88803.shtml>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

BRASIL propõe “New Deal” para os sócios menores. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1706200616.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

GUERREIRO, Gabriela. Senado revê acordo, Paraguai ganhará mais por Itaipu. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 maio 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1205201108.htm>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

LAS EMPRESAS brasileñas en Paraguay. *Ultima Hora*. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

LULA nega, mas Amorim admite renegociar o Tratado de Itaipu. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 abr. 2008. Disponível em: <<http://colunas.revistaepoca.globo.com/ofiltro/2008/04/22/465/>>. Acesso em: 1 dez. 2013.

SEGHATTI, Cassiane. Linha de transmissão entre Itaipu e Assunção começa a operar. *G1*, 6 out. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2013/10/linha-de-transmissao-entre-itaipu-e-assuncao-comeca-operar.html>>. Acesso em: 2 dez. 2013.

**SITES CONSULTADOS**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)>. Acesso em: ago. 2013.



## CAPÍTULO 9

# PARAGUAI: POLÍTICA EXTERIOR EM DOIS TEMPOS, LUGO E FRANCO

*Camila Cristina Ribeiro Luís*

*José Augusto Zague*

*Guilherme Paul Berdu*

### INTRODUÇÃO

A eleição de Fernando Lugo para presidente do Paraguai em 2008 iniciou um período de modificações na dinâmica política paraguaia, encerrando um longo período de hegemonia do Partido Colorado, que havia conduzido o país por 61 anos. Eleito com bandeira da mudança frente à profunda desigualdade social no Paraguai, Lugo realizou uma campanha intensa, participou de passeatas, sendo vitorioso nas urnas pelo partido *Alianza Patriótica para el Cambio*. As principais questões abordadas em sua campanha foram a reforma agrária, a renegociação dos acordos binacionais sobre aproveitamento da energia elétrica, ou seja, Itaipu (Brasil-Paraguai) e Yacyreta (Argentina-Paraguai), e busca por maior participação nos arranjos de integração regional.

Durante seu mandato, que perdurou de 15 de agosto de 2008 a 22 de junho de 2012, três ministros estiveram à frente do Ministério de Relações Exteriores: Alejandro Hamed, entre 2008 e 2009; Hector



Lacognata, entre 2009 e 2011; e Jorge Lara Castro, entre 2011 e 2012, último ministro antes da abrupta interrupção do governo de Fernando Lugo pelo *impeachment* promovido pelo Congresso paraguaio em junho de 2012. Apesar de os três ministros possuírem desenvoltura política semelhante no ministério, a conjuntura externa proporcionou maior dinamicidade aos dois últimos.

Após a destituição de Fernando Lugo, em um processo de *impeachment* conduzido de forma sumária – foram menos de 24 horas entre a denúncia e a destituição do Presidente – pelo Congresso paraguaio, gerando a suspensão do Paraguai do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), assumiu o poder o vice-presidente Frederico Franco, que modificou os rumos da Política Externa do Paraguai. Durante o governo Franco, oriundo do Partido Liberal, parte da aliança que elegeu Lugo em 2008, o Paraguai se aproximou dos países sul-americanos com governos de centro-direita, como a Colômbia e o Chile. O país procurou ainda estreitar suas relações com a Europa e os Estados Unidos, em contraponto a suspensão dos organismos regionais sul-americanos. No mandato de Franco, que perdurou de 22 de junho de 2012 a 13 de agosto de 2013, a Política Externa do Paraguai foi conduzida pelo chanceler José Félix Fernández Estigarribia, ex-parlamentar do Partido Liberal.

Franco assumiu a presidência prometendo uma nova independência do Paraguai, em referência à proximidade do antigo governo com a Venezuela, grande fornecedora de petróleo ao país. A proximidade entre Lugo e o então presidente venezuelano, Hugo Chávez, serviu à retórica da oposição, no sentido de convencer parte da população paraguaia sobre o acerto na destituição do ex-presidente, e foi utilizada por Franco para mostrar que o país tornara-se livre da ingerência estrangeira. O novo governo promoveu um reordenamento da economia, com incentivos à entrada de capital externo e liberalização econômica. A promessa de maior utilização da energia de Itaipu, em grande parte destinada ao Brasil, tornou-se o ponto de atração de novos investimentos.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma leitura de como a imprensa diária do Paraguai descreveu o processo de condução política externa do país. Mais que um texto analítico, trata-se da condensação dos Informes de Política Exterior Paraguaia, que é produto do Projeto de

Extensão Observatório de Política Exterior (OPEX).<sup>11</sup> Subsidiariamente, buscar-se-á verificar se é possível indicar a filiação ideológica dos jornais tomados como fonte. Embora seja necessária a discussão do que se entende por ideologia, os limites deste trabalho impedem sua apuração, razão pela qual se aceita a forma como cada diário se refere a si mesmo.

## **POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO LUGO**

A Política Externa Paraguaia do governo Lugo, logo nos primeiros momentos, sinalizou um movimento no sentido de diversificar e ampliar as parcerias externas, em particular como reflexo inicial da crise financeira internacional. Além disso, houve um esforço em dar continuidade a questões já iniciadas no governo anterior, de Nicanor Duarte Frutos, em especial a revisão do Tratado de Itaipu e a consolidação de acordos com diversos países asiáticos. Itaipu foi, sem dúvidas, a grande bandeira da política exterior paraguaia durante o governo de Fernando Lugo, muito embora esta questão tenha sido iniciada no governo anterior. Ainda em agosto de 2007, o senador Afonso Gonzalez Nuñez, representando o Paraguai no Parlasur, qualificou como “leoninos” os tratados de Itaipu e Yacyreta, em reunião do Mercosul. Logo em seguida, parlamentares brasileiros procuraram estabelecer diálogo com o Paraguai para possíveis negociações (OPEP, 2007, Informe 01)<sup>12</sup>.

O acordo de Itaipu, assinado na década de 1970 durante o regime militar brasileiro, estabelecia que a energia não consumida pelo Paraguai seria vendida ao Brasil a preços inferiores ao praticado no mercado, sendo que o país vizinho consome apenas 5% de toda energia produzida na hidrelétrica. Após assinatura dos acordos, não houve, em nenhum momento,

<sup>11</sup> As fontes deste texto foram os Informes de Política Exterior Paraguaia, que é parte do Projeto “Observatório de Política Exterior”, tendo por base os diários paraguaios: *Abc Color*; *Diario de la Nación*; *Información Publica Paraguay*. As afirmações contidas neste trabalho é de responsabilidade de seus autores.

<sup>12</sup> Os Informes semanais de Política Exterior do Paraguai foram produzidos, entre 2007 e 2008, por uma equipe autóctone ligada à Universidade Central de Asunción, tendo passado por um interregno de cerca de dois anos para voltar a ser feito pela equipe brasileira. Atualmente, ele é produzido na Universidade Federal de Sergipe pela seguinte equipe: Profª. Dra. Érica C. A. Winand, Dr. Israel R. Barnabé (coordenadores), Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre (bolsista PIBIC, graduando em Relações Internacionais), Érica Tatiane Brandão Mota Cardeal (graduanda em Relações Internacionais), Elliete Martín (graduanda ciência política), Flora Carvalho de Oliveira e Freitas Fonseca (bolsista PIBIC, graduanda em Relações Internacionais), Hugo Gabriel de Souza Leão (graduando em Relações Internacionais), Joana Maria Barreto Andrade (bolsista PIBIC, graduanda em Relações Internacionais), Jorge Matheus Oliveira Rodrigues (bolsista PIBIC, graduando em Relações Internacionais), Luiz Guilherme Prenazzi de Pádua (graduando em Ecologia), Ronaldo de Oliveira Santos Jhunior (bolsista PIBIC, graduando em Relações Internacionais).

revisão das tarifas e valores da energia excedente paraguaia repassada ao sócio brasileiro. De acordo com o anexo C, número III.8, do Tratado de Itaipu, foi inicialmente estabelecido o fator de 5,1 para calcular a compensação ao Paraguai da energia repassada ao Brasil.

Entre 2008 e 2009, Paraguai e Brasil negociaram a revisão desse índice, facilitado pela aproximação político-ideológica de seus governantes, Fernando Lugo e Lula da Silva, respectivamente. O processo de revisão encontrou grande resistência por parte da elite política brasileira, em sua maioria contrária à revisão do acordo, tornando o processo ainda mais moroso. Em setembro de 2008, ambos os países chegaram a um projeto de revisão do anexo C do Tratado, conhecido como Notas Reversais, que modificaria o índice de multiplicação da compensação da energia repassada ao Brasil de 5,1 para 15,3. O projeto das Notas Reversais foi aprovado pela Comissão de Minas e Energia na Câmara dos Deputados e pelo Senado paraguaio em setembro de 2009, mas apenas aprovado no Brasil no dia 11 de maio de 2011, prevendo uma compensação anual de USD\$240 milhões ao Paraguai (OPEP, 2011, Informe 25). Assim, embora gestado ao longo do governo Lula, foi ratificado apenas pela presidente Dilma Rousseff.

A revisão do Acordo de Itaipu foi o maior marco da Política Externa Paraguaia durante a gestão de Fernando Lugo, favorecida pelo contexto político favorável na América do Sul e facilitada pelos processos de integração regional promovidos e estimulados pelo Brasil. Por outro lado, a equipe de Fernando Lugo demonstrou habilidade em aproveitar o potencial paraguaio em produção de energia, recurso essencial para desenvolvimento econômico em um momento incerto da economia internacional, para negociar acordos mais favoráveis aos interesses do país. Ainda assim, o governo Lugo não conseguiu resolver o impasse com a Argentina no que concerne aos acordos e tarifas referentes à energia produzida pela também binacional Yacyretá.

No âmbito da América do Sul, a Política Externa paraguaia promovida por Fernando Lugo teve como principal característica promover mudanças nas estruturas de políticas vigentes, de modo a influenciar os processos de integração em benefício de países com menos expressão política, como o Paraguai. Assim, ao assumir a presidência da UNASUL, bloco do qual o Paraguai tornou-se oficialmente membro em 2011, Fernando Lugo, durante

a V Reunião de Chefes de Estado e de Governo, em Assunção, comprometeu-se a estimular a integração regional e estabelecer um plano estratégico de ações sociais prioritárias na UNASUL, com o objetivo de diminuir as desigualdades na região. Além disso, o presidente paraguaio defendeu a livre transmissão de energia e a facilitação do comércio, em razão das constantes dificuldades em relação às restrições impostas pela Argentina, em especial em âmbito do Mercosul (OPEP, 2011, Informe 49).

Os entraves no Mercosul renderem várias críticas do governo de Lugo ao bloco ao longo de toda sua administração. Por outro lado, o Paraguai aumentou sua participação nos debates sobre os processos de integração regional, de forma a buscar maior influência em sua condução. Houve maior dinamicidade participativa por parte do Paraguai, imposta especialmente pelos ministros Hector Lacognata e Jorge Lara Castro que, além disso, recorreram a parcerias com países menores para equilibrar a influência dos grandes países, ou seja, Brasil e Argentina.

Diversas pendências do processo de integração do cone sul-americano afetavam o desenvolvimento do comércio exterior paraguaio, devido à dificuldade imposta pela necessidade de negociação em bloco. Contudo, as maiores dificuldades que afetaram não somente o Paraguai, mais também outros membros do bloco sul-americano foi a política de protecionismo da Argentina. Em 2009, o então ministro paraguaio Héctor Lacognata afirmou que a integração não avançava por falta de vontade política dos grandes países, ou seja, Argentina e Brasil. Afirmou ainda que o Mercosul estava estagnado e o Paraguai necessitava buscar novos mercados. Lembrou também que o Paraguai possui um encargo 44% no transporte em relação aos demais sócios do Mercosul, uma vez que não possui saída ao mar (OPEP, 2009, Informe 18).

Para o Paraguai, as questões impostas nas negociações no âmbito do Mercosul são ainda mais complexas devido à sua condição geográfica de país mediterrâneo, dependendo constantemente dos países vizinhos para promoção de seu comércio exterior. Neste sentido, a administração de Lugo, representada pelos seus ministros, adotou ações políticas drásticas com o objetivo de forçar a negociação por parte dos sócios, em especial a Argentina. Um exemplo, foi a decisão do presidente Fernando Lugo de não participar da Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2010, como me-

dida de pressão, caso o problema da retenção de contêineres paraguaios nos portos argentinos de Buenos Aires e Zárate não fossem resolvidos nem prazo estipulado. Tal retenção ocorreu devido ao bloqueio feito por sindicalistas portuários e marítimos argentinos (OPEP, 2010, Informe 07).

Em resposta às restrições argentinas ao ingresso de produtos paraguaios em seu território, especialmente de gêneros alimentícios, autoridades do Paraguai declararam intenções de tomar medidas similares. Diante desta contenda, industriais paraguaios acusaram a Argentina de, em razão de suas medidas unilaterais e protecionistas, converter o Mercosul em um tratado de fachada. Desta maneira, o Paraguai aventou a possibilidade de frear o ingresso maciço de produtos primários vindos da Argentina que afetam a produção paraguaia. Após a pressão paraguaia de inclusive recorrer a organismos internacionais, os representantes dos países conseguiram romper o bloqueio, o que fez com que o Paraguai, então, anunciasse sua participação na reunião do Mercosul de dezembro de 2010 (OPEP, 2010, Informes 08 e 09).

As restrições e entraves no comércio interno do Mercosul foi tema do discurso do ministro Jorge Lara Castro durante o seminário intitulado “20 anos de MERCOSUL”, em 2011. Na ocasião, Lara Castro, afirmou que quando o Tratado de Assunção foi assinado, iniciou-se um amplo e ambicioso processo de integração baseado na vontade política dos países membros. Segundo o chanceler, em pouco tempo o Mercosul mostrou sinais de debilidade devido a fatores internos e externos. Castro declarou que, pelo fato do Mercosul não ter atingido muitos de seus objetivos iniciais, o Paraguai defende a posição de que os países do bloco retirem barreiras e entraves comerciais que dificultem o progresso para um mercado comum. O ministro afirmou que, apesar desses problemas, o Mercosul avançou significativamente no âmbito comercial e social. Castro apontou que em suas últimas reuniões, o Mercosul apresentou avanços para sua consolidação e destacou a importância do bloco propiciar a integração energética (OPEP, 2011, Informe 18).

Apesar desses avanços, as dificuldades com as restrições impostas pelo governo argentino permaneceram, rendendo mais críticas do governo paraguaio, inclusive no Parlasur. Em fevereiro de 2012, o titular da delegação paraguaia no Parlasur, Alfonso González Núñez, acusou a presidente argentina, Cristina Fernández de Kirchner, de violar as normas do

Mercosul. Em março, a delegação paraguaia apresentou um protesto formal à Organização Mundial do Comércio (OMC) contra as barreiras comerciais argentinas impostas ao Paraguai (OPEP, 2012, Informes 56 e 60).

Por outro lado, desde os primeiros anos do governo Lugo, houve um constante esforço em diversificar as parcerias externas, de forma a equilibrar a influência que os grandes mercados do Mercosul, Argentina e Brasil, e outros regionais, como os Estados Unidos, possuem sobre o Paraguai. No plano regional o Paraguai buscou fortalecer acordos com outros países de menor peso na região, como Bolívia, Uruguai e Equador sem, contudo, estabelecer alinhamento ideológico com os governos desses países. Apesar de desenvolver uma administração mais social e demonstrar simpatia com os governos mais revolucionários latino-americanos, Lugo em nenhum momento demonstrou interesse em integrar a ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas), projeto de integração promovido pelo ex-presidente venezuelano, Hugo Chávez, em contraposição a proposta norte-americana da ALCA (Área de Livre Comercio das Américas).

Esta estratégia visava não apenas a diminuir a influência de grandes países da região sobre o Paraguai, mas também promover linhas de fomento para projetos sociais internos de desenvolvimento social, principal meta do governo conduzido por Fernando Lugo. Desta forma, o governo paraguaio buscou fortalecer o projeto de integração energética desenvolvida com Bolívia e Uruguai, grupo intitulado URUPABOL. O grupo tem como objetivo melhorar a interconexão energética regional para o desenvolvimento de seus integrantes. Assim, em 2011, Paraguai e Uruguai deram início a um acordo de venda de energia elétrica ao Uruguai, por meio do território argentino (OPEP, 2011, Informe 50).

A cooperação promovida pelo grupo URUPABOL também perpassou outras questões além do desenvolvimento econômico e social, abordando temas referentes à defesa e à infraestrutura. Por iniciativa paraguaia, foi proposto um encontro em Montevidéu em outubro de 2010, com chanceleres do Uruguai e também da Bolívia para debater a realização de estudos para analisar a viabilidade da construção de um Porto de Águas Profundas de alcance regional na costa Atlântica do Uruguai, com financiamento da Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (OPEP, 2010, Informe 01). Esta foi uma importante me-

didada para diminuir a dependência dos países mediterrâneos em relação aos portos argentinos e brasileiros.

Em relação à Bolívia, foi realizada em 2010, a IV Reunião do Mecanismo de Diálogo 2+2 Bolívia-Paraguai. Na ocasião, foram debatidos temas relativos à defesa, prevenção e tratamentos frente a desastres naturais e combate à criminalidade transnacional (OPEP, 2010, Informe 05). Em 2011, o governo paraguaio, por meio do Instituto Paraguaio de Tecnologia Agropecuária (IPTA) estabeleceu um convênio com Instituto Nacional de Inovação Agropecuária e Florestal (INIAF) da Bolívia para a gestão sustentável dos territórios rurais visando ao aumento da produção agropecuária (OPEP, 2011, Informe 35).

Outra importante iniciativa no marco das relações regionais foi a aproximação com o Equador com o objetivo de aprofundar a integração energética na América do Sul, por meio da expansão de suas parcerias, para além do cone sul-americano. Assim, em 2011, o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, juntamente com o chanceler Jorge Lara Castro, e outros ministros, viajaram a Quito, com o intuito de realizarem uma visita oficial. Do encontro entre Lugo e Correa, importantes acordos bilaterais foram firmados em diversas áreas, tais como segurança e combate ao crime organizado, modernização do Estado, agricultura, pecuária, comércio e turismo. Contudo, o principal acordo celebrado foi o fornecimento de apoio técnico pelo Paraguai para construção de centrais hidrelétricas no Equador (OPEP, 2011, Informes 21 e 22).

A questão energética foi central durante a gestão de Fernando Lugo, que procurou aproveitar a experiência paraguaia para promoção de novas parcerias de modo a inserir o Paraguai para além dos limites do cone sul-americano. As diversas possibilidades de aproveitamento do potencial hidrelétrico também foi evocada para aumentar a participação do Paraguai no Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Em 2012, por exemplo, o Mercosul aprovou uma licitação pública internacional para a implementação de uma linha de transmissão de 500 kW gerada na Hidroelétrica Itaipu Binacional. Esta linha de transmissão faz parte de um acordo presidencial firmado em 25 de julho de 2009 entre Brasil e Paraguai e será financiada com recursos do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (OPEP, 2011, Informe 50).

Além de elaborar outras estratégias de integração regional, Lugo também buscou estabelecer novas parcerias, especialmente com países do sudeste asiático, tais como Vietnã, Coreia do Sul, Tailândia, Taiwan, Índia, China e Japão. Durante seu mandato, Fernando Lugo realizou duas viagens à Ásia com o propósito de promover o Paraguai, explorar novos mercados para produtos nacionais e atrair novos investimentos para o país. Além disso, tais visitas tiveram como objetivo aprender como estes países que convivem com extrema pobreza conseguiram se despontar como potências econômicas nas últimas décadas.

Assim, alguns acordos foram celebrados entre Paraguai e países asiáticos, dentre os quais se destacam: acordo de cooperação em infraestrutura com a Coreia do Sul, para a construção de ferrovias ao sul do Paraguai (OPEP, 2010, Informe 07); acordo de cooperação alimentar com o Japão, que prevê um financiamento não-reembolsável para o Projeto de Seguridade Alimentar para Agricultores com Escassos Recursos (OPEP, 2011, Informe 31); criação da Câmara do Comércio, Indústria e Cultura Paraguaio-Vietnamita, instituição que visa a promover um constante fluxo de missões empresariais, impulsionando investimentos entre as duas nações (OPEP, 2011, Informe 40); e visitas de conhecimento das indústrias alimentícias da Tailândia. Lugo também procurou celebrar parcerias com a Índia e, para tanto, presidiu um encontro com os representantes da Federação de Câmaras de Comércio da Índia (FICCI) em maio de 2013 (OPEP, 2012, Informe 68).

Além da promoção do Paraguai por meio de visitas presidenciais, o país foi sede de importantes encontros internacionais, que serviram ao objetivo de aumentar a visibilidade externa do país nos marcos de inserção internacional. Em outubro de 2012 o Paraguai recebeu a XXI Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e Governo, em Assunção, fórum que reúne tanto países latino-americanos como também Andorra, Espanha e Portugal, para debaterem uma agenda em comum e selarem tratados de cooperação. Em seu discurso de abertura, o presidente paraguaio, criticou o modelo econômico neoliberal e a falta de solidariedade do Brasil para com os países vizinhos (OPEP, 2011, Informe 49).

A Política Externa paraguaia desenvolvida durante a administração de Lugo também procurou ampliar presença do país nos fóruns de diálogo da América e estreitar vínculos de cooperação com países latino-



-americanos. Na administração de Lugo, houve um movimento de reproximação com Cuba, por meio de forte posição de apoio ao país caribenhinho para sua reintegração ao sistema americano. Para isso, em novembro de 2011, o Paraguai realizou o X Congresso de Solidariedade com Cuba, que contou com a presença do embaixador cubano no Paraguai, Bernardo Guanche Hernández (OPEP, 2011, Informe 49).

Em abril do ano seguinte, na Colômbia, ocorreu a VI Cúpula das Américas, que reúne os trinta e quatro países do continente americano, cujo tema foi *Conectando as Américas: Sócios para a Prosperidade*. O fórum possuiu cinco eixos deliberativos, a saber, pobreza e desigualdade, gestão e redução de risco de desastres, acesso e utilização de tecnologias, segurança cidadã e delinquência organizada transnacional, e integração física regional. A participação do Paraguai no evento foi marcada pelo forte posicionamento contra o isolamento cubano, situação condenada pelo ministro Jorge Lara Castro em seu discurso. O presidente Fernando Lugo endossou o discurso de seu ministro, e declarou que considera inaceitável a ausência de Cuba na VI Cúpula das Américas e criticou os bloqueios impostos à ilha pelos EUA, por violar a soberania cubana (OPEP, 2012, Informe 63).

A Política Externa paraguaia, promovida pelo presidente Fernando Lugo, nas palavras de seu ministro, Jorge Lara Castro, foi ativa e teve como principal objetivo estabelecer vínculos com outros países, permitindo maior integração do Paraguai em âmbito internacional (OPEP, 2011, Informe 49). Ademais, o ativismo da política externa paraguaia demonstrou que Fernando Lugo procurou, por meio de recursos discursivos e parcerias estratégicas, promover mudanças na estrutura do sistema político regional, ou mesmo internacional, de modo a torná-lo mais igualitário em relação aos países mais carentes de recursos de poder.

Neste sentido, a política externa paraguaia serviu como instrumento de desenvolvimento do país e também como precursora de mudanças sociais no Paraguai, um dos países com maiores índices de desigualdades o mundo. Tais características de condução da política externa por Lugo resultou em saldos positivos para o Paraguai, como demonstrado pela revisão do Tratado de Itaipu em relação ao Brasil, além de ampliar as parcerias externas com Ásia, Europa, Estados Unidos e países menores na América Latina, independente da orientação ideológica de seus governos.

Por outro lado, a Política Externa paraguaia mostrou fragilidade de negociações em relação à Argentina, cuja dependência para realização de comércio exterior é grande devido à necessidade do Paraguai em utilizar os portos do país vizinho. A condição geográfica, portanto, limitou em grande medida as estratégias de negociação do Paraguai. Para tanto, Lugo poderia ter explorado mais as parcerias com Brasil para exportação nos portos dos estados do sul brasileiro. Ademais, o ativismo da política externa não foi acompanhado de significativas mudanças internas, e as convulsões sociais retornaram com violência no governo de Fernando Lugo, culminando no confronto entre camponeses sem terra e forças policiais na localidade de Curuguaty, pertencente ao empresário Blas Riquelme, no noroeste no país, que resultaria no *impeachment* de Lugo em junho de 2012.

Semanas antes do impedimento do Presidente, no Rio de Janeiro, o chanceler do Paraguai, Jorge Lara Castro, representou o país durante a sessão de abertura da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Em seu pronunciamento, Lara Castro defendeu o desenvolvimento sustentável com base nos pilares ambiental, social e econômico. Ademais, o chanceler defendeu maior justiça social para os países em desenvolvimento através da transferência de tecnologia e recursos financeiros por parte das nações desenvolvidas como meio para lutar contra a pobreza (OPEP, 2012, Informe 71). A participação na Rio+20 foi a última grande manifestação do forte ativismo para mudança da Política Externa de Fernando Lugo.

## **A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FREDERICO FRANCO**

Frederico Franco tomou posse na Presidência do Paraguai, em meio a tensões, derivadas do *impeachment* do presidente Fernando Lugo. Os regimes ditatoriais que vigoraram na América do Sul entre as décadas de 1960 e 1980, deixaram profundas marcas na vida política regional e a crise paraguaia, resultando no afastamento de Lugo em um rito sumário, fez lembrar às diversas chancelarias da região o período de exceção, no qual os parlamentos se dobraram ante a força das botas.

Ainda antes do anúncio definitivo por parte do Congresso paraguaio, confirmando o afastamento de Lugo, a capital, Assunção, foi palco

de negociações que envolveram chanceleres e representantes dos membros da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), da Associação Latino-americana de Integração (Aladi), e em especial, do Mercosul e da Unasul. Contudo, com a destituição de Lugo, o Paraguai acabou afastado das deliberações dos principais organismos regionais.

A deposição de Fernando Lugo não foi bem vista pela maior parte dos atores da comunidade regional. Prontamente, ministros dos países membros da Unasul mostraram-se contrários à destituição e, uma vez não reconhecida a posse do então vice-presidente, Federico Franco, o país foi suspenso do Mercosul, do Projeto de Cooperação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Procoopsur), da Unasul e de suas respectivas agendas.

A suspensão do país nos blocos seria mantida até novas eleições serem realizadas em abril de 2013. Os países da Unasul, liderados pelo Equador, buscaram também a suspensão do Paraguai da Comunidade de Estados Latino-americanos (Celac), assim como Equador e Peru solicitaram a interrupção temporária do país também na Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Uma vez não reconhecida a legitimidade do governo Franco, iniciou-se uma crise diplomática com os países do entorno, em especial, com Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela.

O afastamento em relação à comunidade regional devido à suspensão do Paraguai dos diversos organismos de integração também ocorreu pela postura adotada pelo governo Franco, que estabeleceu como prioridade a solução das questões internas com vistas a evitar o que ele considerava uma guerra civil em detrimento da reconstrução das alianças externas (OPEP, 2012, Informe 72). As reações paraguaias ocorreram por meio da solicitação de medidas de urgência ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, que negou os recursos (OPEP, 2012, Informe 76), e pela busca do apoio de países considerados por Franco como neutros para recompor as parcerias paraguaias e encerrar o que o então ministro de Relações Exteriores, José Félix Fernández Estigarribia, classificou como perseguição (OPEP, 2012, Informe 78).

A política externa do governo Franco pode ser dividida entre os eixos vertical e horizontal (PECEQUILLO, 2008): o primeiro é caracteri-

zado pelas relações com os Estados Unidos da América (EUA), Europa, e organismos como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e União Europeia (UE); o eixo horizontal envolve a América do Sul, abordada também de maneira bilateral, e multilateral, precipuamente através do Mercosul e da Unasul. Cada uma das suas frentes apresentou características, agendas e posicionamentos particulares com vistas a ressaltar a soberania paraguaia.

Em sua primeira frente, a América do Sul – quiçá excluindo Colômbia e Chile – os políticos responsáveis pela formulação da política exterior e seus porta-vozes, em especial o ministro de Relações Exteriores, José Estigarribia, e o presidente, Federico Franco, adotaram um discurso de que o Paraguai estava sendo vítima das sanções políticas impostas ao país, sem que houvesse a possibilidade de defesa (OPEP, 2012, Informes 86 e 87), tanto em âmbito bilateral, com atenção especial à Argentina, Brasil, Venezuela e Uruguai, como multilateral, quando inserido no Mercosul e na Unasul.

A posição paraguaia em relação à Argentina pode ser caracterizada como de contradição. Os pontos que merecem destaque são a condenação do posicionamento argentino, assim como do Brasil e do Uruguai, quanto à suspensão do país do Mercosul (OPEP, 2012, Informe 74), da incorporação da Venezuela ao bloco e do posicionamento complacente quanto à postergação do parecer sobre a sucessão de Hugo Chávez, também na Venezuela (OPEP, 2013, Informe 101). No âmbito comercial, o Paraguai enrijeceu as cobranças à Argentina pela quitação de dívidas referentes ao fornecimento de parte da energia paraguaia produzida pela binacional de Yacyretá (OPEP, 2013, Informe 98). Multilateralmente, na ONU, em outubro de 2012, Franco destacou que o voto para eleger a Argentina para membro não permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) foi compulsório e em respeito ao compromisso firmado anteriormente pelo país (OPEP, 2012, Informe 89).

Em relação ao Brasil, o Paraguai focou em mudanças no regime da usina hidrelétrica binacional de Itaipu. Dados de 2008, apontam que o Paraguai utilizava cerca de 5% da energia produzida pela hidrelétrica, suficiente para suprir 95% da demanda energética do país, sendo o excedente vendido ao Brasil.<sup>13</sup> Neste contexto, Franco afirmou esperar que o Brasil

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u394316.shtml>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

pague mais pela energia comprada, uma vez que pretende utilizar uma parte maior deste excedente (OPEP, 2012, Informe 78). Estigarribia afirmou que o aumento não apresentava nenhuma relação com a suspensão paraguaia dos órgãos sul-americanos (OPEP, 2012, Informe 79).

Após a afirmação do ministro de Relações Exteriores brasileiro da época, Antonio Patriota, em outubro de 2012, de que o país poderia retornar ao Mercosul antes das eleições presidenciais (OPEP, 2012, Informe 87), o ministro do Interior do Paraguai, Carmello Caballero, com a organização do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral paraguaio (TSJE), reuniu-se com representantes de Argentina, Brasil e Uruguai com o objetivo de discutir a presença de observadores da Unasul durante as eleições (OPEP, 2012, Informe 89), mudando a posição inicial de que o Paraguai não assumiria tal compromisso, conforme havia afirmado Estigarribia (OPEP, 2012, Informe 85). Porém, o discurso do ministro Patriota de que a reintegração paraguaia ocorreria apenas com novas eleições, durante a VI Cúpula de Chefes de Estado da Unasul, também fez Estigarribia retomar o discurso de que as sanções impostas ao Paraguai seriam inaceitáveis e constituiriam um desrespeito à soberania paraguaia (OPEP, 2012, Informe 85).

Por outro lado, o Uruguai adotou uma postura de diálogo em relação ao caso paraguaio, que não foi respaldado pelo governo de Franco. Ao afirmar que defenderia os interesses paraguaios nos órgãos multilaterais regionais, obteve como resposta que o Paraguai não necessita da defesa de outros atores, e que tal atitude devia-se ao estreitamento das relações paraguaias com a União Europeia (UE) e da pressão da mesma sobre os demais países do Mercosul (OPEP, 2013, Informe 98).

A relação de maior desgaste e tensão, contudo, foi com a Venezuela. A Venezuela tinha como única objeção à sua entrada no bloco o posicionamento contrário do Paraguai, e assim ficava impossibilitada de ser incorporada, uma vez que o organismo exige consenso para a entrada de novos membros. A suspensão do país do bloco fez com que a iniciativa de inclusão do Estado bolivariano fosse retomada e concluída. A entrada do país no Mercosul após a suspensão do Paraguai provocou uma onda de pedidos paraguaios de ilegalidade, ilegitimidade e perseguição tanto pela suspensão como pela incorporação venezuelana.

No final de agosto de 2012, Estigarribia declarou que o país não ratificaria o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul (OPEP, 2012, Informe 82). O próximo passo do governo paraguaio foi a expulsão da representação diplomática venezuelana, a qual o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, adotou a política de reciprocidade e confirmou também a expulsão da representação paraguaia (OPEP, 2012, Informe 88). Em seguida, o governo paraguaio suspendeu o Acordo de Abolição de Vistos com a Venezuela (OPEP, 2012, Informe 89).

A sucessão, na Venezuela, de Chávez pelo vice-presidente, Nicolás Maduro, também foi um tema que causou atrito entre os dois países e conseqüentemente para a região. Além de questionar o processo da transição de governo venezuelano, o Paraguai também repudiou a inação dos demais países da região quanto ao tema. Em março de 2013, Franco questionou a legitimidade de Maduro e nomeou-o *persona non grata* no Paraguai (OPEP, 2013, Informe 104).

Com a proximidade das eleições presidenciais, Franco engrossou o discurso ao afirmar que entregaria aos membros do Mercosul, documentos que comprovavam o apoio do ex-presidente venezuelano, Hugo Chávez, a um grupo armado que opera no Paraguai (OPEP, 2013, Informe 108). Ao reiterar a ilegalidade da incorporação da Venezuela, Franco afirmou que esta deveria estar condicionada à decisão do próximo governo paraguaio (OPEP, 2013, Informe 110).

Em setembro, com a proximidade da Assembleia Geral da ONU, Estigarribia declarou que o governo paraguaio buscava estreitar conversas com os países do Mercosul, utilizando do ambiente multilateral para retomar a aproximação com o Cone Sul (OPEP, 2012, Informe 83). Porém, dois dias após tal declaração, o chanceler retomou o discurso de rejeição ao bloco e anunciou que o governo dispensava os recursos econômicos fornecidos pelo Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), alegando que os mesmos poderiam conceber uma chantagem ao país para ratificar o Protocolo de Adesão da Venezuela, e que estes haviam sido aprovados sem o voto paraguaio e, portanto, não possuíam validade (OPEP, 2012, Informe 84).

Durante a 67ª Assembleia Geral da ONU, em 17 de setembro de 2012, Franco afirmou que os culpados pela dificuldade do Paraguai em

reintegrar-se à política internacional seriam os integrantes do Mercosul e da Unasul, que adotaram sanções políticas e negaram o direito de defesa do país. Ainda sobre o bloco, o mandatário afirmou que este deveria ser repensado para reconstruir o processo de integração regional. O mandatário reiterou o caráter legal da deposição de Lugo e definiu a situação do país como pacífica (OPEP, 2012, Informe 81).

Como alternativas financeiras e busca por respaldo no cenário internacional, o ministro de Indústria e Comércio do Paraguai, Francisco Rivas, esteve na Alemanha e na Hungria para abordar a situação do país no Mercosul, enquanto o ministro da Fazenda, Manuel Ferreira, encontrou-se com a diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, e destacou o interesse do país em continuar com a assessoria da instituição (OPEP, 2012, Informe 81).

As reações da Unasul e a política adotada por Franco em relação ao bloco não foram diferentes das posturas frente ao Mercosul. No dia 14 de agosto, a Unasul ratificou a suspensão temporária do Paraguai no bloco (OPEP, 2012, Informe 79). Ao contrário da postura frente à OEA, Estigarribia afirmou que aceitaria receber a missão de observação eleitoral da Unasul, mas para isso exigiu seu direito de defesa frente às acusações. O ministro reiterou seu posicionamento e pediu o retorno das representações diplomáticas ao país, assim como a aceitação dos embaixadores paraguaios. Em resposta, o presidente do Grupo de Alto Nível da Unasul, Salomón Lerner, indicou a criação de uma comissão para acompanhar e assessorar o processo eleitoral paraguaio (OPEP, 2012, Informe 90).

Mais uma vez, em posição contrária da adotada frente à OEA e à UE, Franco afirmou que não convidaria a Unasul para acompanhar as eleições (OPEP, 2012, Informe 91). Em fevereiro de 2013, a chancelaria paraguaia negou a concessão de imunidade diplomática aos observadores da Unasul, mas garantiu assegurar sua segurança enquanto estivessem no país (OPEP, 2013, Informe 101).

As exceções existentes nas relações do Paraguai com os países da América do Sul são os casos do Chile e da Colômbia. Sem episódios de grande destaque na política internacional, o Paraguai manteve o diálogo com o Chile que, segundo Estigarribia, retornou seu embaixador ao Paraguai em

novembro. No mesmo sentido, em maio de 2013, na VII Cúpula da Aliança do Pacífico, em Cali, Colômbia, o Paraguai foi aprovado como membro observador da organização ali reunida (OPEP, 2013, Informe 115).

Com mais disposição e afinco, o Paraguai manteve relações e apoiou a agenda de política externa colombiana. Franco manifestou apoio ao presidente Juan Manuel Santos quanto à busca da paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Ainda em setembro de 2012, uma comitiva de senadores paraguaios reuniu-se com a ministra de relações exteriores da Colômbia, María Ángela Holguín, e tratou das possibilidades de continuidade das relações bilaterais, que incluíam o retorno do embaixador colombiano ao Paraguai, Alberto Barrantes (OPEP, 2012, Informe 83).

Uma vez à margem das relações regionais, o Paraguai buscou, como fonte de legitimação do impedimento de Lugo, retomar relações exteriores alternativas ao Mercosul e à Unasul nas tratativas com os Estados Unidos, Organização dos Estados Americanos (OEA), União Europeia e seus Estados membros, com os quais pareceu adotar uma orientação externa distinta das relações Sul-Sul, com propostas de estímulo à integração e ao diálogo.

O afastamento de seus vizinhos e a relativa aproximação com os Estados Unidos, em especial com a OEA, é ratificado pelo voto paraguaio no dia 6 de junho, durante Assembleia Geral do órgão, em Antígua, na Guatemala, na qual o país votou nos candidatos da Colômbia, Rodrigo Escobar Gil, dos EUA, James Cavallaro, e do México, José de Jesús Orozco, para integrar a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), vencedores da votação, em detrimento dos candidatos de Brasil, Equador e Peru (OPEP, 2013, Informe 117). Ademais, a OEA, através de seu Conselho Permanente, enviou ao Paraguai uma missão especial para avaliar a situação política no país, medida adotada também pelo Parlamento Europeu e pelo Parlamento do Mercosul.

Neste sentido, no dia 18 de setembro, o Conselho Permanente da OEA dispensou Caballero do órgão atendendo ao pedido dos países da ALBA (OPEP, 2012, Informe 84). Por outro lado, as negociações referentes ao sufrágio de abril continuaram. Em outubro, o TSJE paraguaio acordou com a OEA o fornecimento de suporte técnico na informatização dos resultados eleitorais preliminares, bem como auxílio técnico-financeiro



para a implementação de um novo sistema informatizado (OPEP, 2012, Informe 89). Até as eleições, em abril de 2013, o país manteve reuniões com representantes do órgão para os preparativos da missão de acompanhamento eleitoral, envolvendo cooperação, planejamento, concessões de imunidade diplomática e coordenação para o governo a ser eleito em 2013.

No final de seu mandato, durante assembleia do órgão, Franco defendeu a vigência democrática no Paraguai, agradeceu aos países que apoiaram o governo durante a fase de transição (OPEP, 2013, Informe 108), afirmou que o retorno do país ao Mercosul seria uma prioridade e solicitou apoio dos observadores da OEA para pressionar pelo reingresso do país no órgão (OPEP, 2013, Informe 110). Ainda no âmbito da OEA, o vice-ministro de Relações Exteriores, Antonio Rivas Palacios, defendeu o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e solicitou à Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela que revissem suas posições e aceitassem a jurisdição do sistema (OPEP, 2013, Informe 106), mesmo tendo expressado posteriormente reservas à Declaração de Cochabamba, que versava sobre direitos humanos na OEA, e ter defendido reformas na Comissão Internacional de Direitos Humanos (CIDH), em maio de 2013 (OPEP, 2013, Informe 113).

O alinhamento com o organismo resultou na presidência do Conselho Permanente por parte do Paraguai, em que o embaixador Martín Sannemann reiterou o compromisso do país com os princípios e os propósitos da organização. Na mesma direção, Estigarribia reuniu-se com o secretário-geral, José Miguel Insulza, ocasião na qual o chanceler afirmou que a OEA apoiava as ações da política externa paraguaia, assim como o ingresso do país na Aliança do Pacífico (OPEP, 2013, Informe 123).

A busca pela retomada das relações externas paraguaias também evoluiu a UE. O órgão europeu enviou em novembro uma missão para tratar das eleições paraguaias em 2013 (OPEP, 2012, Informe 92). No mesmo mês, o representante da UE, Claude Robert Ellner, solicitou o retorno do Paraguai ao Mercosul, e afirmou que para a Alemanha o país continua sendo um membro pleno do bloco e, portanto, a UE não manteria relações com o Mercosul até a sua reincorporação (OPEP, 2013, Informe 102). O Paraguai ainda buscou parcerias bilaterais com Alemanha e Hungria, assim como apoio político destes Estados (OPEP, 2012, Informe 84). É possível

afirmar que a relação com a Alemanha rendeu resultados positivos. Como principal líder na UE, a Alemanha pressionou pelo retorno do país aos órgãos regionais, enviou missões de acompanhamento das eleições e estabeleceu acordos de cooperação técnica e de combate ao narcotráfico com o país guarani (OPEP, 2013, Informe 104).

Nota-se, assim, a exclusão do país do âmbito regional e a adaptação da política externa paraguaia, deslocando-se do eixo horizontal para o vertical com o objetivo de afirmar a soberania nacional e legitimar o impedimento de Lugo, negociando no plano internacional, recorrendo à OEA, à UE, e às relações bilaterais. A mudança do foco da política externa paraguaia visou a constituir um mecanismo de pressão tanto por meio de países como a Alemanha, como pela União Europeia e a OEA, ou seja mecanismos unilaterais e mecanismos multilaterais. Chile e Colômbia constituem os dois países da América do Sul com os quais o Paraguai cultivou relações políticas com o intuito de adentrar em iniciativas alternativas, como a Aliança do Pacífico, aos órgãos dos quais o país fora suspenso. Assim, Mercosul e Unasul passaram a ser círculos de tensão da política internacional paraguaia.

A realização de eleições presidenciais, em 21 de abril de 2013, não significou o retorno do país aos blocos regionais. De acordo com Estigarribia, o Paraguai não foi convidado a participar da cúpula do Mercosul em junho de 2013, no Uruguai, e exigiu o retorno ao bloco para posterior discussão sobre a entrada da Venezuela (OPEP, 2013, Informe 115). O chanceler paraguaio reiterou diversas vezes a mudança nos critérios sobre a suspensão paraguaia do Mercosul (OPEP, 2013, Informe 114).

Neste contexto, Franco adotou novamente uma política de rejeição em relação ao Mercosul e à Unasul. O mandatário afirmou que o Paraguai não participaria da cúpula do Mercosul, no Uruguai (OPEP, 2013, Informe 118). Às vésperas da cúpula, Franco e o presidente paraguaio eleito, Horácio Cartes, mostraram-se contrários às declarações de Argentina, Brasil e Venezuela de que não estariam dispostos a aceitar o retorno do Paraguai ao bloco. O vice-ministro de Relações Exteriores, Manuel Cáceres, reiterou que as decisões tomadas na ausência do país deveriam ser revistas. Em resposta, no dia 15 de julho, o bloco publicou que pretende oferecer a presidência temporária ao Paraguai se este con-

cordar com as decisões tomadas durante o período de seu afastamento. Estigarribia rejeitou a proposta, afirmando que buscaria reparações no âmbito do direito internacional (OPEP, 2013, Informe 121).

As tensões com os blocos regionais refletiram-se ainda na posse do presidente eleito, Horácio Cartes. A Comissão de Transmissão da Posse Presidencial informou que convites foram enviados a todos os países com os quais o Paraguai mantém relações externas, inclusive aos Estados membros do Mercosul, com exceção da Venezuela (OPEP, 2013, Informe 123).

O presidente eleito, Horácio Cartes, afirmou ainda que faria todo o possível para que o Paraguai retorne ao Mercosul e à Unasul (OPEP, 2013, Informe 111). A Venezuela ofereceu para o retorno do Paraguai ao Mercosul a presidência do bloco, o que Cartes afirmou que deve ser tratado com cautela. No dia 15 de agosto, durante a cerimônia de posse de Cartes, o ministro das Relações Exteriores paraguaias de seu governo, Eladio Loizaga, afirmou que o governo analisará o retorno paraguaio ao bloco e que está disposto a dialogar sobre a entrada da Venezuela. Cartes reiterou a posição de Loizaga. Porém, afirmou que há questões jurídicas a serem resolvidas sobre o caso (OPEP, 2013, Informe 125). Mesmo após novas eleições e apontada disposição para negociar, o Paraguai continua suspenso do Mercosul.

Anteriormente à posse de Cartes, no dia 9 de agosto de 2013, a Unasul anunciou o fim da suspensão paraguaia do bloco, com retorno agendado para o dia 15 do mesmo mês, data a legitimidade que carregaria o novo presidente, por ter sido eleito. Após aprovação do TSJE paraguaio, no dia 19 de agosto, o presidente do tribunal, Alberto Ramírez Zambonini, afirmou que Cartes aprovou o reingresso paraguaio à Unasul (OPEP, 2013, Informe 126), e entre os dias 21 e 23 de agosto, o país já retomou sua participação durante o encontro de delegados do órgão, no Peru (OPEP, 2013, Informe 127).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o governo Fernando Lugo, as políticas internas de distribuição de renda com forte presença do Estado aproximaram o Paraguai do “cinturão” da esquerda no cone sul, constituído por Brasil, Uruguai, Bolívia, Equador e pelo peronismo “progressista” de Cristina Kirchner na Argentina,

apesar dessa proximidade não interferir nas críticas pela mudança dirigidas a vários desses parceiros, em especial Argentina e Brasil. Na Política Externa, o governo de Lugo, construiu uma relação de proximidade estratégica à Venezuela de Hugo Chávez, que passou a fornecer petróleo a preço baixo ao Paraguai, ainda que não demonstrasse afinidade à integração da aliança bolivariana. Ainda assim, a influência de Chávez e da Venezuela, tornou-se mote da oposição nos eventos que convergiram no *impeachment* de Lugo.

Apesar da rápida reação dos países do Mercosul e Unasul frente a então eminente destituição de Lugo, pela aceleração do processo, não foi possível evitar o desfecho que levou ao poder um integrante do Partido Liberal. A aliança eleitoral que conduziu Lugo ao poder em 2008, foi precedida por um arranjo político em que juntou os liberais a uma coalizão de esquerda liderada pelo bispo católico, oriundo dos movimentos com inspiração na “teologia da Libertação”.

A heterodoxia de tal modelo de aliança demonstrou sua fragilidade durante o julgamento de Lugo pelo Congresso, quando o então presidente perdeu quase todos os seus aliados. O julgamento fundado em argumentos frágeis e ancorado na acusação de que Lugo não atuou de forma correta em um massacre que envolveu um grupo de camponeses e a força policial, esteve longe de comprovar a culpabilidade do presidente no episódio e serviu para expor a fragilidade das instituições políticas paraguaias.

No cenário externo, Lugo conseguiu renegociar em termos mais vantajosos o preço pago pelo Brasil pela energia da Usina Hidroelétrica Binacional de Itaipu. No entanto, a renegociação com o Brasil, bandeira de campanha eleitoral de Lugo à presidência, pouco lhe valeu durante o processo de *impeachment*, em que uma parte ínfima dos paraguaios acorreu às ruas para protestar na defesa do seu mandato.

A conjuntura político-regional desfavorável, com a substituição de Lugo por Frederico Franco, situação que algumas chancelarias sul-americanas consideraram como um “golpe branco”, o novo governo buscou diversificar as relações com foco na aproximação com países ideologicamente alinhados. Na América do Sul, a Colômbia e o Chile, após um período em que todos os países membros do Mercosul e da Unasul, cumpriram as determinações dos respectivos organismos suspendendo as relações com

o Paraguai, promoveram uma distensão, recolocando seus embaixadores e normalizando as suas relações políticas com o Paraguai. A atuação do Brasil, seguido por Venezuela e Argentina, manteve intactas as sanções políticas ao Paraguai no âmbito dos organismos regionais até a eleição do novo presidente paraguaio, Horácio Cartes, em 2013.

É possível evidenciar a mudança do enfoque da Política Externa paraguaia, deslocando-se da América do Sul em direção aos Estados Unidos e Alemanha, buscando obter legitimidade para o governo de Frederico Franco, constituindo um mecanismo de pressão no sentido de refrear ou minimizar o efeito político das sanções impostas pelos organismos sul-americanos. Como contraponto ao Mercosul, o Paraguai, de maneira convergente ao ideário baseado no livre comércio, defendido por Franco e beneficiando-se da aproximação com o Chile e a Colômbia.

## REFERÊNCIAS

- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Asunción: Universidade Central de Asunción, GEDES, 2007. Informe 01.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Asunción: Universidade Central de Asunción, GEDES, 2009. Informe 18.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Franca: UNESP, GEDES, 2010. Informes 01, 05, 07-09.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Franca: UNESP, GEDES, 2011. Informes 18, 21-22, 25, 31, 35, 40, 49-50.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Franca: UNESP, GEDES, 2012. Informes 56, 60, 63, 71-72, 74, 76, 78-79, 81-87, 89-92.
- OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR. *Política Exterior Paraguaya*. Franca: UNESP, GEDES, 2013. Informes 98, 101-102, 104, 106, 108, 110-111, 113-115, 117-118, 121, 123, 125-127.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 136-153, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

# CAPÍTULO 10

## A POLÍTICA EXTERNA DA ESQUERDA: OS GOVERNOS VÁZQUEZ E MUJICA<sup>1</sup>

*Diego Hernández Nilson*

### INTRODUÇÃO

A eleição de Tabaré Vazquez em 2005, à frente da chapa apresentada pela Frente Ampla (FA), representou um feito único na história do país. Historicamente, o Uruguai foi governado pelo Partido Colorado, seja sob governos democráticos seja, ocasionalmente, por ditaduras ligadas aos líderes do partido, e, excepcionalmente, pelo Partido Nacional, depois de seguidas vitórias nas eleições nacionais.

Neste contexto, havia importantes expectativas, assim como algumas dúvidas, sobre qual direcionamento político o governo da FA assumiria nas diversas áreas, incluindo, naturalmente, a política externa (FERRO CLÉRICO et al., 2007; FERNÁNDEZ LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2010). Embora não se previssem (nem se anunciassem) grandes mudanças, esperava-se uma guinada para a região, particularmente no

---

<sup>1</sup> Tradução do original espanhol por Vitor Garcia, graduando em Relações Internacionais na FCHS-UNESP, redator do Observatório de Política Exterior (Informe Venezuela) e membro do GEDES.

contexto da chamada “era da esquerda latino-americana”, representada pelo triunfo eleitoral de líderes e partidos identificados com a esquerda em muitos países da região. Atualmente, faltando apenas um ano para o fim do governo de José Mujica (2010-2015), segundo período do governo da FA, parece ter-se confirmado a ausência de grandes mudanças na política exterior, ainda que se observe algum ajuste, caracterizado por um viés regionalista e mercosuleno.

Neste capítulo aborda-se esses quase nove anos de política exterior de governos da FA, avaliando continuidades, ajustes e mudanças em relação à política externa desenvolvida pelos governos anteriores, assim como entre ambos os governos da FA. Para isso, se combina, por um lado, uma ênfase descritiva sobre a composição da agenda e os estilos de política exterior; e, por outro lado, a análise dos fatores e variáveis domésticas que influenciaram a definição destas agendas e estilos, as decisões assumidas e as estruturas decisórias sobre as quais se atuou.

O texto está organizado em cinco partes, além da presente introdução. Na primeira, é realizada uma breve apresentação da política exterior uruguaia. Na continuação, apresentam-se os principais antecedentes da eleição da Frente Ampla e sua ascensão ao primeiro cargo de governo, tanto deste partido de um modo geral, quanto à respeito de sua proposta particular de inserção internacional. As duas partes seguintes abordam as agendas e estilos de política exterior dos governos de Tabaré Vázquez (2005-2010) e José Mujica (2010-2015, sendo analisado até 2013), respectivamente. Por fim, já na conclusão, avalia-se, de forma geral, os ajustes, continuidades e mudanças identificadas; se aprofunda a consideração de diversas hipóteses que expliquem esses aspectos; e se esboça algumas ideias sobre as diretrizes que poderiam ser assumidas pela política exterior do partido em um provável terceiro mandato.

O artigo prioriza a análise baseada na exposição sistemática de dados empíricos. No entanto, esses estão presentes nas referências específicas aos informes periódicos do Observatório de Política Exterior Uruguaia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O Observatório de Política Exterior Uruguaia (OPEU) é um projeto de investigação do Programa de Estudos Internacionais (PEI) da Faculdade de Ciências Sociais da Universidad de La República (UdelaR, Uruguai), coordenado pelo autor. Trata-se de um projeto que tem por objetivo a sistematização e divulgação de notícias sobre as relações exteriores do país, com base em notas da imprensa e comunicados oficiais do governo. O OPEU

## A POLÍTICA EXTERIOR URUGUAIA

As definições clássicas conceituam a política exterior como a ação do Estado ou do governo para o exterior, isto é, no sentido estrito, parece referir-se às ações do governo ou, mais amplamente, do Estado em relação ao meio externo. Contudo, é reconhecido o papel de outros atores no processo de tomada de decisões, incluindo a sociedade civil, o Poder Legislativo e a burocracia estatal.

Em relação ao Poder Legislativo, já se analisou seu papel de *veto player* que, como é apontado mais adiante, tem reflexo sobre alguns temas ou episódios concretos das posições em política exterior adotadas pelos partidos políticos (CHASQUETTI, 2007). Esta relação entre poder legislativo e partidos políticos é particularmente central no Uruguai, devido ao caráter “partidocentrico” do sistema político nacional (CAETANO; PÉREZ; RILLA, 1987; CAETANO; RILLA, 2004), assim como o elevado respeito à disciplina partidária que se observa no Parlamento.

Este último elemento, isto é, a disciplina partidária, torna-se fundamental na consideração das tradições de política exterior uruguaia. Uma primeira distinção, proposta por Real de Azúa (1987a, publicado pela primeira vez em 1959), define uma tradição universalista, associada ao Partido Colorado, e outra chamada de resistente, associada a alguns setores do Partido Nacional, particularmente o *herrerismo*.<sup>3</sup> Com esse ensaio, iniciou-se o estudo sistemático dos posicionamentos dos partidos políticos uruguaiois em matéria de política internacional, observando-se tal postura como determinante da política exterior desenvolvida pelos governos.

Dessa forma, Real de Azúa inicia a análise teórica das posturas partidárias nacionais frente aos principais temas que vinham se gestando à época tanto mundial como regionalmente, tais como o significado da expansão da chamada modernização no sistema internacional, o capitalismo, a democracia em sociedades de massas, assim como os eventos próprios da política internacional, como as duas guerras mundiais, a emer-

---

integra o Observatório de Políticas Exteriores do Cone Sul, coordenado pelo Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

<sup>3</sup> Movimento político interno ao Partido Nacional ligado à liderança de Luis Alberto de Herrera, que ganhou as eleições de 1958 pelo Partido Nacional, a primeira vez que o partido chegava à Presidência da República, depois de percorrer o país em campanha. Por fatalidade, morre no ano seguinte à sua eleição, fazendo dele uma lenda viva que percorre a política uruguaia até o início do século XXI.



gencia dos totalitarismos e a intervenção dos Estados Unidos nos países latinoamericanos.

O autor classifica as posturas partidárias em termos de tradições ideológicas, separando os habituais posicionamentos dos dois partidos políticos que vinham assumindo ramificações mais idiossincráticas – e geralmente dominantes. As denominações escolhidas correspondem a duas posturas em geral assumidas frente ao impulso modernizador em termos histórico-culturais, encarnado na influência dos Estados Unidos no âmbito continental e que conjunturalmente havia assumido uma especial significação no contexto da Segunda Guerra Mundial (REAL DE AZÚA, 1987b, p. 9 et seq.).

A categoria tradições ideológicas é interessante por permitir referências a esquemas conceituais, enquadramentos ideológicos ou correntes de pensamento, nos quais se baseiam as várias visões internacionais existentes no sistema político uruguaio, a partir da dupla estrutura presente na noção de ideologia: a representação que se faz da constituição da sociedade a partir das ideias dominantes, enquanto componente passivo, de interpretação; e um programa ou plano de ação, enquanto componente ativo, da ação.<sup>4</sup>

Durante o século XX, considerou-se que a política externa uruguaia era resultado da interação entre essas duas correntes ideológicas, associadas aos partidos tradicionais, e entre as quais predominou em nível de governo e de parlamento, geralmente, a universalista, em concordância com as maiorias eleitorais obtidas pelo Partido Colorado durante a maior parte da história nacional, e a conseqüente predominância no governo. Por sua vez, a tradição resistente tentou – eventualmente com êxito – controlar em termos parlamentares alguns extremos da posição universalista, ou ao menos denunciá-los com repercussões na imprensa e em mobilização social. Em resumo, “a primeira [postura universalista] foi a articuladora da maioria das políticas seguidas pelo país em suas relações exteriores, enquanto a segunda [postura resistente] constituiu-se como um freio aos princípios do universalismo propiciado pelo oficialismo” (FERNÁNDEZ

---

<sup>4</sup> Não é o objetivo do trabalho o aprofundamento das diferentes definições possíveis do conceito de ideologia e suas respectivas conseqüências sobre o fenômeno analisado. Acrescenta-se apenas que, a esta noção básica, cabe agregar a ideia da ideologia como uma máscara dos interesses particulares ou como elemento articulador e performativo na construção de consensos e hegemonias políticas. Estas questões já foram descritas e analisadas pelo autor em outra oportunidade (HERNÁNDEZ NILSON, 2009).

LUZURIAGA; HERNÁNDEZ NILSON, 2010, p. 5), bem como frente ao imperialismo estadunidense.

As maiores discussões sobre política internacional e inserção externa do país que aconteceram até a década de 1960, associaram-se ao embate entre ambas as correntes. Talvez o melhor exemplo seja o dos debates parlamentares sobre a instalação de bases estadunidenses em território uruguaio (em 1940, durante o governo de Alfredo Baldomir, e em 1943, durante o governo de Juan José de Amézaga), bem como as reações destas duas tradições frente às diferentes ações imperialistas dos Estados Unidos na América Latina, incluindo o ataque ao México em 1916 e à Nicarágua em 1923 (TURCATTI, 1981), assim como a desconfiança sobre um suposto pedido de José Batlle y Ordoñez de uma intervenção dos Estados Unidos no Uruguai frente ao apoio argentino à revolução branca de 1904 (REAL DE AZÚA, 1965).

Posteriormente, com o advento de movimentos políticos da esquerda nacional de maior importância e diferenciados do tradicional Partido Comunista, surge uma terceira tradição, denominada terceira via (ou *tercerismo*, em castelhano). Essa denominação não é dada pelo fato dessa tradição mediar a histórica disputa entre colorados e brancos, mas por surgir como uma alternativa neutra aos imperialismos liderados pelos Estados Unidos e URSS durante a Guerra Fria (GARCÉ, 2005, p. 235). Assim, por exemplo, iniciou-se uma equalização entre a denúncia do imperialismo dos Estados Unidos e da URSS (que incluiu, por exemplo, a condenação das invasões à Hungria e à Checoslováquia), ao mesmo tempo em que frequentemente defendia-se um posicionamento mais enérgico frente às ações do imperialismo estadunidense, as quais eram justificadas a partir de seu papel dominante exercido sobre a América Latina.

Tal corrente foi caracterizada com profundidade em um ensaio de Aldo Solari (1965), no qual se aborda, a partir de uma perspectiva crítica, os posicionamentos de vários setores identificados com essa postura, em particular no âmbito de atores da sociedade civil, como associações de estudantes, sindicatos, imprensa e intelectuais. Tal caracterização foi discutida por Real de Azúa em vários artigos publicados nas páginas do periódico *Marcha*, assinalando que se tratava de uma visão limitada e reducionista. Foram levantados alguns questionamentos que implicavam em

uma queixa da interpretação do *tercerismo* feita por Solari, apontando que esta acabava equiparando o movimento às posições comunistas ao desconsiderar a possibilidade de uma real terceira posição do Uruguai no contexto da Guerra Fria.

Em termos políticos, as posturas *terceristas* conseguem uma expressão maior na União Popular, formada pela aliança entre vários líderes herreristas excluídos do Partido Nacional e pelo Partido Socialista, liderado por Vivían Trías, que participou das eleições de 1962, e, já sem os socialistas, nas de 1966. Esse deslocamento dos principais líderes políticos para o *tercerismo* explicita as influências que tal corrente recebeu da tradição resistente, às quais, além disso, acrescentaram-se outros aspectos, derivados da emergência dos movimentos nacional-populares ou nacional-revolucionários no contexto do processo de descolonização (REAL DE AZÚA, 1966, 1996).

Posteriormente, em 1971, a integração da esquerda nacional na formação da FA, legenda no qual o Partido Comunista teria participação bastante significativa, implicou em certas dificuldades para equiparar os posicionamentos *terceristas* à esquerda partidária de uma forma singular, como pode ser percebido, por exemplo, nos posicionamentos dos legisladores identificados com a FA durante a discussão parlamentar em relação à invasão do Afeganistão durante o período de transição (1985-1990).

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EXPECTATIVAS E INCÓGNITAS NA POLÍTICA EXTERIOR DO PRIMEIRO GOVERNO DA FRENTE AMPLA**

O caráter inédito da ascensão da FA ao governo evidencia-se no fato de que, historicamente, o governo do país alternou entre os partidos Colorado e Nacional (ou branco), vinculados ao pensamento liberal e nacionalista, respectivamente, e em ambos os casos associados ao posicionamento político de centro-direita ou direita. Até mesmo os governos ditatoriais são majoritariamente associados ao Partido Colorado, o que aponta para a importância desses partidos, chamados de “partidos tradicionais”, na vida política do país durante os séculos XIX e XX.

Diante desta tradição política nacional, a Frente Ampla é fundada em 1971, como uma coalizão de partidos de esquerda (entre outros,

o Partido Socialista, fundado em 1910, e o Partido Comunista, fundado em 1920) e líderes políticos afastados dos partidos tradicionais. Desde então, a Frente Ampla tem visto crescer constantemente sua força eleitoral, triunfando nas eleições departamentais (distritais) de Montevideu desde 1989, até alcançar a vitória nas eleições nacionais de 2004, liderado pela candidatura de Tabaré Vázquez, com uma maioria absoluta de mais de 50%. Esta vantagem histórica é quase repetida nas eleições de 2009, com a candidatura de José Mujica, ocasião na qual se manteve a maioria parlamentar, ainda que o pleito tenha sido decidido no segundo turno por não alcançar os 50% dos votos nas eleições nacionais. Atualmente, a Frente Ampla é composta por um conjunto heterogêneo de setores que incluem os já mencionados partidos Comunista e Socialista, os *Tupamaros* (principal grupo guerrilheiro do país nas décadas de 1960 e 1970) e grupos associados a enfoques democrata-cristãos, social-democratas e progressistas (entre os quais se incluem antigos comunistas).

Em relação à projeção exterior, como já foi explicado, os três principais partidos políticos uruguaios são geralmente associados às mencionadas tradições de política exterior, ao menos durante o século XX: o Partido Colorado é associado à chamada tradição universalista; o Partido Nacional o é à tradição resistente (ainda que políticos nacionalistas também tenham feito contribuições importantes no delineamento da política exterior universalista); e a Frente Ampla é historicamente vinculada à tradição *tercerista*, originada da vertente resistente do Partido Nacional, ainda que também tenha sido influenciada pelo internacionalismo comunista.

O mencionado caráter “partidocêntrico” da política uruguaia faz com que as tradições partidárias possam ser consideradas como o fator determinante da política exterior uruguaia. Diferentemente de outros países, nos quais outros tipos de fatores podem se tornar mais influentes – como, por exemplo, às fidelidades corporativas, os usos burocráticos das relações exteriores, a história nacional ou as influências de grupos econômicos de pressão –, no Uruguai estes elementos geralmente mostram-se secundários, e são incorporados ao plano da estratégia de inserção internacional através da perspectiva gerada pelas tradições político-partidárias mencionadas anteriormente.

Ao longo do século passado, houve praticamente um monopólio do Partido Colorado no governo (seja através de governos democráticos ou ditatoriais), o que levou a uma predominância da influência universalista na inserção internacional. A mesma manifesta-se nas diretrizes básicas da política exterior uruguaia, como o pleno respeito e confiança no direito internacional como via de solução dos conflitos, baseado em uma confiança idealista sobre a racionalidade humana; o relacionamento com todos os países do mundo, especialmente aqueles que adotaram o sistema democrático de governo, sem privilegiar particularmente a região; e a busca de vínculos privilegiados com os Estados Unidos (EUA), país considerado como exemplo de democracia, modernidade e prosperidade.

Diante deste modelo, a corrente *tercerista* nutre-se principalmente do anti-imperialismo da tradição resistente do Partido Nacional, ainda que reinterpretada a partir de uma visão socialista e associando-a a uma certa preferência pelos países que adotam sistemas democráticos (ao menos em relação às ditaduras militares e oligárquicas da América Latina, o que já supõe respeito à tradição resistente). Por sua vez, identifica-se com o sentimento latino-americanista característico do pensamento de esquerda da segunda metade do século, em particular às perspectivas terceiro-mundistas e ao não alinhamento no sentido atribuído pelo castrismo.

Essa tradição ideológica *tercerista*, manifestada historicamente nos sucessivos planos programáticos da FA, sempre foi caracterizada por defender posições anti-imperialistas, terceiro-mundistas e favoráveis à solidariedade e união latino-americana; assim como de rompimento com o capital internacional. Durante a Guerra Fria, acrescentou-se um elemento de debate no interior da esquerda sobre os posicionamentos frente ao bloco socialista (sobretudo entre comunistas e *terceristas*).<sup>5</sup>

Contudo, já no fim da década de 1990, com o fim do socialismo real e da Guerra Fria, assim como com a ampliação da base eleitoral da Frente Ampla (aumentando sua influência sobre setores rurais e populares), o capítulo de política exterior no programa frente-amplista começa a assumir posturas mais moderadas. Desta forma, ao mesmo tempo em que a perspectiva de um governo da FA torna-se uma possibilidade mais

<sup>5</sup> Em particular, frente a alguns episódios, como a invasão soviética da Hungria, Checoslováquia e, seguida da fundação da FA, a do Afeganistão.

plausível; a expectativa histórica por uma política exterior de maior ruptura passa a ser mitigada pela aplicação de apenas uma série de ajustes. Ao mesmo tempo em que os programas do governo nas eleições de 1999 e 2004 mantinham a menção ao anti-imperialismo, evitavam planos mais radicais (por exemplo, abandonando o lema relativo ao não pagamento da dívida externa).

Com esses antecedentes, como descrito a seguir, a ascensão da FA ao governo em 2005, seguida pelo triunfo nas eleições de 2004, implicou um cenário de moderada incerteza sobre os conteúdos que seriam adotados pela política exterior. Por um lado, a Frente Ampla vinha evoluindo em suas posições políticas, abandonando a intenção de romper com o capital internacional e matizando o anti-imperialismo com a aceitação de estabelecimento de laços comerciais fortes com os Estados Unidos. O fato de assumir o governo durante o início da recuperação da mais duradora crise econômica das últimas décadas, desencadeada em 2002, fazia com que a demanda por capital exterior e mercados para exportar fosse particularmente importante no momento de delinear a inserção internacional do primeiro governo frente-amplista. Um dos principais lemas da campanha eleitoral consistiu no “desenvolvimento de um país produtivo”, que implicava no apoio aos setores industriais e agroindustriais (em contraste ao privilégio concedido aos setores financeiros pelos governos anteriores), o que levava especialmente a uma valorização da obtenção de facilidades comerciais e financeiras.

Por outro lado, em 2005, o contexto regional também configurava um panorama complexo. Em primeiro lugar, alguns dos países mais importantes da região eram governados por líderes de esquerda ou progressistas (Argentina, Brasil, Venezuela). No que se refere especificamente ao Mercosul, esta situação trazia esperança sobre o relançamento do bloco regional. Ademais, o sentido internacionalista assumido a partir dessa época pelo bolivarianismo, liderado por Hugo Chávez, faz com que o vínculo privilegiado com esse país suponha importantes benefícios no âmbito de cooperação e capital recebidos, além de fornecimento privilegiado de petróleo. Em segundo lugar, a proposta estadunidense de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que abarcaria todo o hemisfério, parecia cada vez mais inalcançável. Frente a isso, a potência oferecia um

modelo de Tratados de Livre Comércio (TLC) bilaterais aos países da região, incluindo o Uruguai. Por fim, as relações bilaterais com a Argentina estavam fortemente marcadas pela tensão gerada a partir da confirmação de estabelecimento de importantes investimentos para a instalação de fábricas de celulose na margem oriental do rio Uruguai/Prata, que, segundo o governo uruguaio, violavam os acordos binacionais estabelecidos sobre o uso compartilhado do rio por ambos os países.

Este contexto abria ao primeiro governo da FA um amplo arcabouço de opções, que ia desde a reaproximação com a Venezuela e a radicalização anti-imperialista (como ocorreu em outros países da região nos quais a esquerda assumiu o poder nos anos seguintes, como Bolívia, Equador, Honduras e Nicarágua); até a assinatura de um TLC com os EUA (como também ocorreu em outros países da região, como Colômbia, incluindo alguns governados pela centro-esquerda, como Costa Rica, Peru e República Dominicana). Os governos da FA conseguiram obter benefícios das excelentes relações que mantiveram com as lideranças estadunidenses e venezuelanas, embora sem assumir compromissos que podiam afetar sua relação privilegiada com o Brasil ou gerar eventuais receios por parte de outros parceiros. A título de exemplo, rechaçou-se a proposta de TLC oferecida pelos EUA, assim como também se recusou o convite venezuelano de integrar a ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

Por outro lado, no âmbito doméstico, o país estava empenhado na recuperação da mais dura crise econômica das últimas décadas, desencadeada em 2002. Frente a isso, um dos principais lemas da campanha eleitoral consistiu no “desenvolvimento de um país produtivo”, que implicava o apoio a setores industriais e agroindustriais, em contraste ao privilégio concedido aos setores financeiros nos governos anteriores. Em relação à inserção internacional, este ponto podia levar alguns a crer na implicar em facilidades comerciais.

### **ENTRE A PÁTRIA GRANDE E AS RELAÇÕES CARNAIS (2006-2010)**

Tabaré Vázquez assumiu o primeiro governo de esquerda na história do país no dia 1 de março de 2005, após a vitória da Frente Ampla com mais de 50% dos votos nas eleições presidenciais de 2004. Seu gover-

no foi marcado pelo desenvolvimento de profundas mudanças, especialmente na economia e nas políticas sociais. No entanto, na política externa houve, de modo geral, uma continuidade com os empreendimentos dos últimos anos, com uma inserção internacional baseada no Mercosul.

De qualquer forma, houve alguns episódios que fizeram com que a agenda exterior fosse um tema de destaque durante o período, assumindo um funcionamento muito mais dinâmico do que durante os dois governos anteriores, de Jorge Batlle e Julio María Sanguinetti (ambos do Partido Colorado).

Em primeiro lugar, destaca-se o aprofundamento dos vínculos comerciais com os Estados Unidos (EUA), que incluiu a possibilidade de negociar-se um Tratado de Livre Comércio (TLC), descartado definitivamente apenas em 2007. Em segundo lugar, o estabelecimento de uma disputa com a Argentina devido aos projetos de instalação de indústrias de processamento de celulose na margem oriental do Rio Uruguai, conhecido como “o conflito das *papeleras*”, que foi marcado pela interrupção, durante longos períodos, do trânsito nas pontes internacionais que unem ambos os países (de alguns meses a vários anos, segundo a passagem de fronteira considerada), e o encaminhamento do caso ao Tribunal Ad Hoc do Mercosul e à Corte Internacional de Justiça em Haia. Em terceiro lugar, houve uma aproximação em relação a alguns atores do sistema internacional que os governos anteriores haviam mantido à certa distancia, o que é particularmente visível no caso de Cuba e da Venezuela. Por último, juntamente com a recuperação econômica (após a crise econômica uruguaia de 2002), houve uma intensificação na promoção externa do país, sobretudo em relação à busca de diversificação de mercados e captação de investimentos.

O principal elemento da política externa no período parece ser a busca de uma fórmula que permita combinar o aprofundamento das relações com os Estados Unidos e a integração com a América Latina. O primeiro ponto, é ilustrado pela expressão “relações carnavais” (*relaciones carnales*, em espanhol), cunhada pelo então chanceler argentino Guido Di Tella, para definir as relações próximas entre Argentina e Estados Unidos durante o governo de Carlos Saúl Menem. Durante o primeiro ano da presidência Vázquez, foi assinado o Tratado Bilateral de Investimentos (BIT) com os Estados Unidos, após a introdução de algumas modificações ao



texto originalmente negociado no governo Battle, e avaliou-se avançar até um TLC. A assinatura do BIT durante a IV Cúpula das Américas, celebrada em Mar Del Plata, contrasta com o papel que Vázquez devia assumir em tal ocasião como porta-voz do Mercosul (na qualidade de presidente *pro tempore* do bloco) em oposição ao projeto de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que implicava no cancelamento definitivo desta proposta.

Após este primeiro ano, um período de intensas negociações nesse sentido continuou, desenvolvidas principalmente pelo ministro da Indústria, Jorge Lepra, e promovidas intensamente pelo ministro da Economia, Danilo Astori. Este período foi marcado também pela assinatura de um Acordo-quadro sobre Comércio e Investimentos (TIFA) e pela visita do presidente estadunidense George W. Bush ao Uruguai em 2007. Nesse contexto, os EUA tornam-se um importante sócio comercial do país, fato que explica a recuperação econômica do Uruguai, mas mostra, sobretudo, um grande potencial de mercado para novos produtos (carne de ovino, cítricos). Contudo, a possibilidade de se alcançar um TLC é finalmente descartada, em parte pela oposição de grande parte do partido do governo, mas também pelas pressões do governo do Brasil, que coloca ao Uruguai a necessidade de se optar entre um TLC ou a permanência no Mercosul,<sup>6</sup> juntamente com a própria inflexibilidade mostrada pelos EUA na discussão de alguns pontos do formato do TLC oferecido pela potência, que não satisfaziam o governo de Vázquez.

Por outro lado, juntamente com o maior vínculo com os Estados Unidos, o período também foi marcado desde o começo pela aproximação com a região, primeiro no âmbito do Mercosul, e após no âmbito de toda a América Latina. Isto reflete a tese dos “círculos concêntricos”, prevista no programa do governo, e que parte da inserção na região como um “trampolim” para a inserção internacional do país. A coincidência ideológica da Frente Ampla com outros governos de esquerda na região teoricamente facilitaria essa linha de trabalho. Isso inclui os vizinhos Argentina e Brasil,

---

<sup>6</sup> O governo Vázquez esperava a possibilidade de o Mercosul permitir o estabelecimento pelo Uruguai de um TLC com o EUA, com o entendimento de que os atrasos na agenda do processo de integração regional em relação à diminuição de tarifas externas e intra-bloco, e o elevado número de exceções impostas pelos Estados-membros, afetava a inserção do Uruguai. Neste sentido, ao Uruguai já havia sido permitido negociar um TLC com o México.

assim como a Venezuela (que surge como um novo sócio de importância), e todo o conjunto de países que englobam também, a partir dessa época, a chamada vez da esquerda da América Latina.

Contudo, a realidade acabou sendo muito mais complexa e crítica do que se previa no programa da FA. Em primeiro lugar, o conflito com a Argentina alcançou proporções inesperadas, assim como diversas atitudes tomadas por um país em prejuízo a outro em vários fóruns internacionais (a Argentina votou contra o financiamento a projetos uruguaios no Banco Mundial e no FOCEM, enquanto o Uruguai “vetou” a candidatura de Néstor Kirchner como Secretário-Geral da Unasul, que só podia resultar do consenso de todos os membros). Em segundo lugar, multiplicaram-se os problemas na entrada de vários produtos de exportação à Argentina e ao Brasil, e a agenda comercial do Mercosul não avançou em praticamente nenhum plano. Buscou-se amenizar esta situação através do ingresso da Venezuela ao Mercosul, mas tal possibilidade não pôde ser concretizada durante o governo de Vázquez, em razão da recusa dos parlamentares do Brasil e da Venezuela (sem prejuízo de valor para o aprofundamento do vínculo bilateral com o país caribenho). Por outro lado, Vázquez manteve interesse moderado em participar dos novos fóruns regionais que surgiam na região, como a Unasul e a ALBA (particularmente durante a segunda metade de seu mandato), cujo principal estímulo parece ter sido o apoio à Venezuela na região, em alguns episódios pontuais.

No entanto, o governo mantém forte compromisso com o Mercosul, tanto durante o período de negociações de um TLC com os EUA, quanto quando este é descartado, momento no qual o processo de integração regional aparece novamente como a única alternativa de inserção internacional do país. Tal fato manifesta-se na participação assídua do presidente na Cúpula dos Mandatários do bloco, assim como na atividade constante nos diversos âmbitos previstos para solucionar os problemas que afetam o país (Tribunal do Mercosul, Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum).

De forma geral, pode-se afirmar que a agenda exterior do governo de Vázquez foi marcada por complementar a prioridade regional (que havia caracterizado a política externa uruguaia desde a fundação do Mercosul) com a busca de satisfação do interesse nacional mediante ou-

tros vínculos bilaterais, particularmente com os EUA, ainda que também seja evidente a importância alcançada pelas relações com a Venezuela no período, assim como os avanços na implementação do TLC assinado com o México em 2003. Há também uma intensa busca pela diversificação de mercados e captação de investimentos, que culmina no estabelecimento de novos vínculos com países escandinavos e do Médio e Extremo Oriente.

No que se refere à configuração institucional da política exterior do período, destaca-se o importante papel desempenhado por diversos ministérios (Relações Exteriores, mas também Economia e Finanças, e Indústria e Energia) na busca de alternativas para a melhor inserção internacional do país. Neste nível, o presidente não aparece como um líder, mas sim como um árbitro final frente a eventuais diferenças de critérios entre os ministérios), o que se mostra de maneira particularmente evidente no caso das diferenças entre a Chancelaria e o Ministério de Economia e Finanças a respeito da negociação de um TLC com os Estados Unidos (2005-2007).

Também se observam certas diferenças entre o primeiro chanceler do período (Reinaldo Gargano, 2005-2008) e o presidente em relação às negociações mantidas com a Argentina a fim de se resolver o conflito das *papeleiras*. Isso fez com que tal assunto fosse decidido majoritariamente pelo secretário da presidência, Gonzalo Fernández, que assumiria posteriormente também o cargo de chanceler, permitindo com isso restabelecer as relações entre o ministério de Relações Exteriores e a oposição política.

Ainda a nível institucional, é possível observar a manifestação de receios entre o governo e o ministério das Relações Exteriores, pelo fato deste último ser visto pela FA como um espaço monopolizado por simpatizantes dos partidos tradicionais (Partido Colorado e Partido Nacional). Isso faz com que um elevado número de embaixadas seja colocado sob responsabilidade de “embaixadores políticos”, escolhidos a partir da confiança do presidente e aprovados pelo Parlamento, sem serem funcionários de carreira do ministério de Relações Exteriores. Esta situação também é parcialmente “recomposta” com a ascensão de Fernández, em 2008. Outra diferença da segunda metade do mandato de Vázquez relativamente à primeira, está relacionada à definição de uma política exterior mais passiva e uma diminuição do protagonismo presidencial que havia caracterizado a primeira metade do governo.

Em resumo, uma retrospectiva do governo de Vázquez poderia ser marcada pelos seguintes episódios, de grande importância simbólica. Em primeiro lugar, a poucos meses de assumir, participa da Cúpula das Américas, em Mar Del Plata, ocasião na qual se assume uma modesta liderança na oposição a ALCA, como presidente *pro tempore* do Mercosul, e, ao mesmo tempo, assina-se o BIT. Esta situação ambígua, que se mantém até 2007, e que tentou ser sintetizada no título desta seção, expressa-se claramente em duas declarações de Vázquez que resumem suas posições na política exterior: “queremos um Mercosul maior e melhor”, ao mesmo tempo em que também repete que “não descartamos nenhum caminho” na busca pela intensificação das relações comerciais com os Estados Unidos. Esta segunda posição é abandonada definitivamente a partir do fim de 2007, quando o governo permanece apenas com o discurso de um “Mercosul maior e melhor”, que parece contrastar com os problemas que persistem no bloco e frente aos quais o Uruguai não tem outra alternativa a não ser confiar nos demais sócios.

As complicações colocadas ao Uruguai em um bloco regional em que cada vez mais aparecem novos problemas institucionais começam a ser parcialmente revelados poucos meses após o fim do governo de Vázquez, em abril de 2010, quando a Corte Internacional de Justiça emitiu sua decisão sobre o litígio com a Argentina no que se refere a instalação de uma fábrica de celulose no rio Uruguai.

#### **UM PÉ NO ESTRIBO, OUTRO NA FERRADURA**

Em março de 2010, José Mujica assume o governo uruguaio, também como candidato vitorioso representando a FA, e com um apoio próximo a 50% na eleição nacional, que apenas não foi suficiente para evitar um segundo turno. A política exterior de Mujica caracterizou-se por uma mudança de agenda, na qual a prioridade passa a ser a melhora e o fortalecimento dos vínculos com os países vizinhos, transferindo as relações com outros países para um plano muito menos importante. Por isso, as relações com Argentina e Brasil quase monopolizam a agenda exterior do governo de Mujica, exceto por alguns temas pontuais da agenda multilateral.

Destaca-se também a crescente importância que assumiu o âmbito bilateral das relações com esses países, com base no papel assumido frente ao Mercosul durante o governo Vázquez. Isso se manifesta de forma evidente na intensa atividade de diplomacia presidencial realizada por Mujica com seus pares da Argentina e do Brasil.

Tal mudança veio também acompanhada de ajustes nos temas da agenda uruguaia em relação ao processo de integração regional, passando do predomínio de assuntos comerciais para a crescente importância atribuída a temas nos quais a dimensão territorial é fundamental, como integração fronteiriça, complementação produtiva e infraestrutura.

No caso do Brasil, logo após a mudança de governo, Mujica reuniu-se com Lula da Silva para estabelecer uma associação estratégica, posteriormente ratificada em vários encontros com Dilma Rousseff, e ilustrada pela expressão do presidente de “pegar carona na boleia” (*“ir en el estribo”*, em espanhol) do crescimento do Brasil. Os temas de infraestrutura energética e de transporte, assim como de complementaridade e conformação de cadeias produtivas, tornam-se centrais. Mujica inclusive mantém vários encontros com as autoridades estaduais do Rio Grande do Sul, para administrar alguns projetos no âmbito da diplomacia subestatal ou paradiplomacia. Tudo isso, no entanto, não impede o surgimento de novos problemas relacionados à entrada de várias exportações uruguaias no Brasil, tema que já estava presente durante o governo Vázquez (particularmente no âmbito de laticínios e arroz), mas que nesse momento passa a englobar também setores industriais, como a indústria automotiva, cuja produção dificilmente pode ser colocada fora da região. Estes temas, em geral, são resolvidos após negociações mais ou menos extensas, mas sua recorrência periódica não deixa de ser um sintoma das dificuldades que persistem até mesmo com o país no qual o Uruguai coloca quase todas as fichas de inserção internacional.

Em relação à Argentina, durante o primeiro ano da presidência de Mujica, destacou-se repetidamente como uma importante conquista do novo governo o reatamento da relação bilateral entre os países, ao solucionar parcialmente o conflito das indústrias de celulose através do estabelecimento de um acordo para o monitoramento ambiental conjunto do rio Uruguai/Prata, após a decisão da Corte Interamericana de Justiça.

Em parte, esta solução resultou da mudança de governo (Vázquez para Mujica), visto que o presidente argentino Néstor Kirchner, e sua esposa e posterior presidente Cristina Fernández, mantinham uma péssima relação com Vázquez, que contrasta com o excelente vínculo pessoal com Mujica.

Tal fato permitiu alguns avanços em uma ampla agenda de pontos da relação bilateral que havia sido paralisada desde o início da disputa, em 2005, e que inclui a dragagem dos canais de uso comum no rio Prata/Uruguai, a integração fronteiriça, a facilitação do comércio bilateral (que foi afetado por medidas protecionistas argentinas por anos) e a negociação de um acordo de intercâmbio de informação fiscal. Realizaram-se ainda várias cúpulas presidenciais que incluíam o trabalho a nível bilateral de diversos ministérios, envolvendo dezenas de ministros.

No entanto, como efeitos práticos, não houve avanços importantes nem estáveis em nenhum desses temas, apenas a retomada de negociações. Em tal contexto, o principal êxito parece ter sido a liberação das passagens fronteiriças que permaneciam bloqueadas por ativistas argentinos contrários à instalação das fábricas de celulose. O restante dos temas avança muito lentamente, recheado por idas e vindas: desde as licitações para a dragagem dos canais até o monitoramento ambiental do rio Uruguai. Essa situação é ilustrada com a imagem do “pé na ferradura”, que se contrapõe ao “pé no estribo”, para o caso do Brasil. Em termos menos metafóricos, enquanto com a Argentina se segurava no freio, com o Brasil se apertava o acelerador.

Neste contexto, os constantes gestos de Mujica parecem ter sido insuficientes para ganhar o apoio da Argentina, que em ordem cronológica incluem o apoio a Néstor Kirchner à Secretária Geral da Unasul, o constante respaldo à reivindicação de soberania sobre as Ilhas Malvinas (incluindo modificações nas condições de desembarque de navios ingleses com destino ao Porto de Montevideú) e a assinatura de um tratado de intercâmbio de informação fiscal.

De modo geral, a política exterior do período torna-se assim uma política exterior de boa vizinhança: em primeiro lugar, pelas relações privilegiadas com os dois únicos vizinhos limítrofes; segundo, devido ao renovado interesse pela integração territorial e o enfoque fronteiriço; terceiro

– e talvez o mais importante – pelo restabelecimento das relações com estes países no âmbito bilateral. Este último ponto pode ser interpretado como um reconhecimento de que “de fato” o Mercosul não se apresenta como uma alternativa institucional séria para a inserção internacional do país. Isso é reforçado pelas dificuldades nas negociações Mercosul-União Europeia, e o papel privilegiado que o Brasil parece começar a atribuir à Unasul como meio de inserção regional.

Por outro lado, as relações com os EUA e a Venezuela ficam, de certa forma, relegadas frente ao quase monopólio da agenda ocupado pelos vínculos com os países vizinhos, ainda que continuem sendo, após a Argentina e o Brasil, os parceiros de maior importância.

Institucionalmente, durante o governo de Mujica, a figura do presidente parece assumir um papel de maior liderança na política exterior, manifestado, por exemplo, na atribulada diplomacia presidencial. O chanceler Luís Almagro (funcionário de carreira do Ministério das Relações Exteriores e assessor de Mujica durante sua passagem à frente do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca, no governo Vázquez) cumpre um papel de apoio absoluto, mas sem assumir maior iniciativa particular, diferentemente do que ocorreu com Gargano, chanceler de Vázquez, por exemplo. Por outro lado, as demais pastas assumem apenas papéis pontuais, por exemplo, nas negociações comerciais, sendo novamente destacável o papel desempenhado pelos ministérios de Economia e Finanças, e Indústria e Energia.

Por sua vez, o governo de Mujica, em geral, exibe uma preocupação maior que o de Vázquez pela manutenção de consensos com a oposição e o respeito às dinâmicas habituais do Ministério das Relações Exteriores. Em relação a esse último, destaca-se inclusive a nomeação para Chanceler de um funcionário de carreira, que foi avaliada positivamente pela maioria do corpo diplomático. Contudo, já se levantou o interesse de reformar o todo o Serviço Diplomático, o que despertou muitas suscetibilidades e ressentimentos no interior da corporação. Por outro lado, não houve a diminuição do elevado número de embaixadas que seguem sob responsabilidade de políticos de confiança.

## CONCLUSÕES

O principal objetivo da análise apresentada foi descritivo, apontando a evolução da política exterior uruguaia durante os dois primeiros governos da Frente Ampla. Neste sentido, observa-se uma continuidade na política efetivamente implementada, que mantém em posição central o relacionamento com os parceiros do Mercosul, porém com um deslocamento paulatino do âmbito de negociação multilateral no bloco regional para acordos bilaterais com os principais parceiros. Em termos gerais, a definição do Mercosul como fórum privilegiado para o desenvolvimento da política exterior permanece nos mesmos moldes dos governos anteriores, já que não se constata grandes modificações no âmbito de tais políticas.

Possivelmente, a principal modificação neste sentido seja a substituição dos conteúdos puramente econômico-comerciais pela crescente importância assumida pela dimensão política do processo em geral, e da participação do Uruguai, que de fato acompanhou o enfraquecimento da estrutura institucional do Mercosul (especialmente manifestado na decisão de aprovar o ingresso da Venezuela ao Mercosul e suspender o Paraguai). Também houve um ajuste no sentido de obter uma relação próxima com a Venezuela, que adquiriu crescente importância na agenda exterior, sem chegar de qualquer forma a ser uma parceria privilegiada ou um alinhamento com o bloco bolivariano da ALBA.

Avaliou-se um ajuste nesse modelo de inserção durante o governo Tabaré Vázquez, ao se explorar a possibilidade de um TLC com os Estados Unidos, possibilidade que foi logo descartada, tanto por desacordos no interior do partido do governo quanto por pressões externas.

Em resumo, a política externa da Frente Ampla iniciou-se enfrentando uma tensão entre, por um lado, o histórico compromisso do partido com a integração latino-americana, reforçado pelo contexto ideológico favorável gerado pela “guinada latino-americana à esquerda”, e, por outro lado, a possibilidade de se explorar novas opções de integração. Uma vez superada esta tensão e privilegiada a opção regional, o desafio consistiu em tirar o máximo proveito das oportunidades oferecidas pela região e combiná-las, na medida do possível, com ocasiões proveitosas que podem



surgir fora da região, como as relações comerciais com os Estados Unidos, México e extremo oriente.

De todo modo, quando se planeja a “integração latino-americana”, a aposta uruguaia parece continuar muito ligada ao Mercosul, sendo pouco o interesse manifestado pelo país em relação à Unasul. Persiste a dúvida sobre se, a médio prazo, esta questão não poderá acabar sendo um erro. Essa assertiva tem como base a dificuldade de se interpretar o processo regional que ameaça diluir os temas políticos do Mercosul na Unasul, bem como os temas econômicos em acordos comerciais bilaterais com alto grau de contingência. Atualmente, o governo da Frente Ampla parece bastante confiantes no Mercosul (ou ao menos não manifesta nenhum plano alternativo) e a discussão programática, face a um provável terceiro período, tampouco expressa maior preocupação pelo tema.

Por outro lado, o protecionismo e o nacionalismo subjacentes a alguns planos de esquerda na região supõem uma ameaça constante ao interesse nacional, frente ao qual a Frente Ampla não encontrou uma estratégia adequada. No caso mais evidente, as relações com a Argentina, nem a confrontação de Vázquez, nem o dialogismo de Mujica permitiram solucionar minimamente a questão.

Para um eventual terceiro governo da Frente Ampla, não se preveem maiores mudanças. O panorama regional continua sendo interpretado em termos estritamente ideológicos, o que provavelmente levará à manutenção das relações privilegiadas com o Brasil, interpretada como “o caminho do meio”, entre as propostas dos setores mais radicais de integrar a ALBA, e as dos setores mais liberais da esquerda, de levar em consideração a incorporação à Aliança do Pacífico.

**REFERÊNCIAS**

- CAETANO, Gerardo; PÉREZ, Romeo; RILLA, José. La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del Claeh*, v. 44, p. 3-36, 1987.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José. Los Partidos Políticos Uruguayos en el Siglo XX. In: NAHUM, Benjamín (Dir.). *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo II: La Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental: Instituto de Ciencia Política, 2004. p. 15-64.
- CHASQUETTI, Daniel. El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007). In: FERRO CLÉRICO, Lilia et al. *Seminario la inserción internacional del Uruguay*. Montevideo: Cancillería: FCS, UdelaR, 2007. p. 123-134.
- DE HERRERA, Luis Alberto. *El Uruguay internacional*. Buenos Aires: Editorial Cruz del Sur, 2007 .
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Cambio de canciller en el Uruguay de 2008. ¿Ratificación o rectificación de rumbos? *FCS-Documentos de Trabajo*, n. 74, p. 25-40, Oct. 2008.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. *La política exterior del Uruguay en las Elecciones Nacionales 2009*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2009a. (Serie Documentos de Trabajo , n. 76).
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson. Tradiciones ideológicas en la política exterior Uruguaya: un aporte a la comprensión de las Propuestas Preelectorales 2009. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA. CENTROS Y PERIFERIAS: EQUILIBRIOS Y ASIMETRÍAS EN LAS RELACIONES DE PODER, 9., 2009, Ciudad de Santa Fe. *Anais...* Ciudad de Santa Fe: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe, 2009b. CD-Rom.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson; HERNÁNDEZ NILSON, Diego. Tradiciones ideológicas de política exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos. In: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 3., 2010, Montevideo.
- FERRO CLÉRICO, Lilia et al. *Seminario la inserción internacional del Uruguay*. Montevideo: Cancillería: FCS, UdelaR, 2007.
- GARCÉ, Adolfo. La ciencia política en Uruguay: un desarrollo tardío, intenso y asimétrico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 25, n. 1, p. 232-244, 2005.

HERNÁNDEZ NILSON, Diego. Genealogías y trayectorias en las tradiciones e ideologías de la política exterior Uruguaya. In: JORNADAS DE INVESTIGACIÓN. “EL FUTURO DEL PAÍS EN DEBATE”, 8., 2009, Montevideo. *Anais...* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2009. CD-Rom.

PÉREZ, Romeo. Un Siglo de política exterior. In: NAHUM, Benjamín (Dir.). *El Uruguay del Siglo XX*. Tomo II: La política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2004. p. 95-135.

REAL DE AZÚA, Carlos. *Tercera posición, nacionalismo revolucionario y Tercer Mundo*. Montevideo: Cámara de Representantes [redactado entre 1961 y 1963], 1996.

\_\_\_\_\_. Batlle y los Estados Unidos. *Marcha*, año 26, n. 1268, 20 agosto 1965.

\_\_\_\_\_. El tercerismo: de la posición a la doctrina. *Época*, año 4, n. 1243, 19 enero 1966.

\_\_\_\_\_. Política internacional e ideologías en el Uruguay. In: REAL DE AZÚA, Carlos *Escritos*. Montevideo: Arca, 1987a. p. 233-262. Publicación original: *Revista Marcha*, Montevideo, n. 966, 3 jul. 1959.

\_\_\_\_\_. *Curso de política internacional*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1987b.

SOLARI, Aldo E. *El Tercerismo en el Uruguay*: ensayo. Montevideo: Editorial Alfa, 1965.

TURCATTI, Dante. *El equilibrio difícil*: la Política Internacional del Batllismo. Montevideo: Arca, 1981.

VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 25, n. 98, p. 132-140, abr./jun. 1992.

# CAPÍTULO I I

## UM OLHAR MUDIÁTICO SOBRE A VENEZUELA NO MERCOSUL

*Giovanna Ayres Arantes de Paiva*  
*Jéssica Laine Santos de Paula Jacovetto*  
*Lívia Peres Milani*  
*Suzeley Kalil Mathias*

### INTRODUÇÃO

O texto a seguir é resultado da análise das fontes produzidas a partir do Informe Venezuela, do Projeto de Extensão “Observatório de Política Exterior” – OPEX. A produção de fontes é feita a partir da consulta diária de jornais do país – no caso específico, a Venezuela –, cujas notícias de política exterior são classificadas por temas e resumidas semanalmente, resultando em um Informe que é repassado para listas de subscritores e publicado em alguns sítios acadêmicos. O OPEX existe há dez anos, embora o Informe Venezuela seja produzido desde março de 2013. A partir da avaliação destas fontes, complementadas com trabalhos acadêmicos sobre a Venezuela, as autoras acompanharam o processo que culminou na entrada

da Venezuela no Mercado Comum do Sul (Mercosul), buscando fazer um balanço de como a mídia avaliou este processo.

A entrada da Venezuela como membro-pleno no Mercosul foi oficializada no dia 31 de julho de 2012, fechando um longo processo que teve início seis anos antes. A fim de compreender esse processo e como a mídia nacional retratou-o, é necessário explorar o contexto político no qual ele se desenrolou, as relações entre os atores envolvidos – no caso, entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Venezuela –, a própria política externa venezuelana e sua concepção de integração regional. Ademais, conhecer a realidade interna do país e as mudanças políticas e econômicas pelas quais vem passando mostra-se relevante para a compreensão da forma pela qual a mídia venezuelana retrata esse contexto.

A Venezuela enfrentou uma série de impasses políticos para finalmente conseguir ingressar no bloco sul-americano. Pode-se dizer que o principal deles foi as turbulências na relação com o Paraguai. Esta a razão de somente após a suspensão desse país do Mercosul, com a justificativa de ter rompido a cláusula democrática do bloco (impedimento de Lugo sem respeitar os procedimentos de ampla defesa), a Venezuela foi aceita como membro-pleno. A efetiva entrada do país no bloco foi exaltada pelo então presidente, Hugo Chávez, bem por setores da opinião pública que apoiam a política do mandatário, enquanto largos setores da sociedade questionaram esse ingresso, argumentando que o país teria que enfrentar as rivalidades e assimetrias econômicas dos demais países-membros.

Importa levar em conta, ademais, na análise do processo de ingresso da Venezuela no Mercosul que a iniciativa deste bloco resulta em um entre muitos caminhos de integração que tem pautado, desde a independência dos países latino-americanos no século XIX, a construção não apenas de blocos regionais que objetivam inserção no sistema internacional, mas também representam a própria constituição identitária da região e de cada um dos países que a conformam.

Para atingir os objetivos deste trabalho, dividiu-se o texto em duas partes. Na primeira, acompanha-se em linhas gerais a relação entre o projeto de integração dos países sul-americanos, em especial o Mercosul, com a política externa venezuelana. Em seguida, destaca-se o processo que

culminou na efetiva entrada da Venezuela no Mercosul, com ênfase sobre as restrições do Paraguai a este ingresso. Na segunda parte, resume-se como os diários venezuelanos consultados pela equipe do OPEX apresentam a incorporação da Venezuela ao Mercosul, buscando apontar o quanto estes jornais se aproximam ou não da política externa levada à cabo pelo governo venezuelano.

#### **A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA**

Em 2005, a Venezuela requisitou aos países do Mercosul sua adesão plena a este bloco econômico. Esta decisão foi motivada por uma mudança em sua estratégia de inserção internacional e em sua interpretação de integração regional, as quais foram decorrentes da ascensão de Hugo Chávez ao poder, em fevereiro de 1999. Para compreender a postura venezuelana é necessário considerar que existem diversas concepções de integração regional na América do Sul, e que uma nova perspectiva sobre o tema vinha se desenvolvendo na Venezuela desde o início do governo Chávez.

Desde os processos de Independência, no século XIX, a ideia de erigir uma América unida esteve presente, o que gerou várias tentativas de coordenação política e econômica. A integração já era defendida por Simon Bolívar, o qual apontava para a necessidade da formação de uma Confederação que unisse diversos países americanos de colonização espanhola. Apesar do insucesso desta proposta de Bolívar, a ideia de cooperação na região manteve-se durante os séculos XIX, XX e XXI (PÁDUA, 2012, p. 20), enquanto, ao menos até a Segunda Guerra Mundial, a concertação ocorria principalmente em âmbito continental, com a presença dos EUA e com a realização de Conferências Pan-Americanas.

A partir do final da Segunda Guerra, a Comissão Latino-Americana para a América Latina (Cepal), criada em 1948, começou a defender que a integração da América Latina deveria constituir-se em um caminho para promover o desenvolvimento econômico. A Cepal argumentava que deveria existir uma coordenação das políticas de industrialização e que se deveria pensar em longo prazo, buscando promover o desenvolvimento homogêneo de toda a região latino-americana. Neste sentido, em 1960, foi criada a Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc).

De acordo com Pádua, o sucesso da Alalc foi obstaculizado por uma política econômica protecionista, pelas burocracias estatais e pela fragilidade das economias da região (PÁDUA, 2012, p. 31). Nesse período, além da Alalc, pode-se citar a criação do Grupo Andino, em 1969, o qual, apesar de alguns avanços, também encontrou dificuldades para promover a integração.

Na década de 1990, a concepção de integração regional desenvolvimentista, apresentada pela Cepal, começou a ser questionada. Nesse período, foram adotadas políticas de cunho neoliberal na maior parte da América Latina, o que levou à defesa de uma política econômica de menor intervenção estatal na economia e ao questionamento da visão desenvolvimentista presente até então.

Essa nova política econômica influenciou as formas de integração regional na América do Sul. A própria Cepal elaborou um novo conceito sobre a integração, chamado regionalismo aberto, o qual propunha a combinação entre a abertura econômica defendida pelos novos governos da região e a integração bilateral e regional, que deveria ter como foco os aspectos econômicos e a abertura do mercado regional (CERVO, 2008, p. 77-79). Segundo Pádua (2012, p. 38), a Cepal não abandonou o desenvolvimentismo, mas passou a entender que “[...] a consecução do desenvolvimento da região deveria vir por meio da abertura dos mercados e pela liberação comercial e não mais pelo fomento à industrialização desses países.”

Paralelamente ao desenvolvimento desse cenário, no contexto de abertura econômica generalizada, foi criado o Mercosul (1991) como desdobramento das ações argentino-brasileiras iniciadas em 1885 –, e relançado o Pacto Andino, agora sob o título de Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1996. Ambos os blocos passaram a guiar-se pelo chamado regionalismo aberto,<sup>7</sup> privilegiando a integração comercial ao invés daquela estrutural que respondia ao desenvolvimentismo (CORAZZA, 2006). Da mesma forma que o lançamento do Mercosul fundamentou-se na vontade política dos presidentes Sarney e Alfonsín, o relançamento da CAN ocorreu a partir da vontade política dos governos de Cesar Gaviria,

---

<sup>7</sup> Conforme Corazza (2006, p. 147-148), o conceito de regionalismo aberto proposto pela Cepal, busca conciliar duas variáveis aparentemente opostas: regionalismo – que indica um espaço circunscrito – e aberto – o oposto da circunscrição, mas que busca abarcar o ilimitado. Com este conceito, busca-se, portanto, apontar que o regionalismo é parte e primeiro passo para atingir a utopia do liberalismo global, com isso apontando que os países que o adotam estão cumprindo as solicitações do processo de globalização econômica então em curso.

na Colômbia, e Carlos Andrés Pérez, na Venezuela (CASTILLO, 2011, p. 99). Ambos os governos estavam promovendo reformas econômicas no interior de seus países, de forma a proporcionar mecanismos para facilitar a abertura e fomentar o comércio internacional, pois acreditavam que assim alcançariam uma condição econômica melhor para seus cidadãos.

Historicamente, a Política Externa da Venezuela pautou-se por sua condição de país exportador de petróleo, com grandes ligações econômicas e dependência comercial relativamente aos Estados Unidos. O governo de Pérez não foi diferente, e sua estratégia de voltar-se às regiões caribenha e andina, bem como a defesa de uma integração principalmente comercial, era fosse condizente com a priorização das relações com os EUA (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 157).

As políticas neoliberais e o regionalismo aberto, todavia, não tiveram sucesso na promoção do desenvolvimento regional com equidade social. Ao contrário, o resultado de tais políticas econômicas foi a piora dos indicadores sociais e o aumento da vulnerabilidade às crises externas. Segundo Pádua, essa situação gerou reivindicações populares e levou a uma onda de nacionalismo. Assim, o neoliberalismo passou a ser contestado em diversos países da região e houve uma ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda, principalmente a partir do início da década de 2000. Neste contexto, pode-se citar os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil; Néstor Kirchner, na Argentina; Tabaré Vázquez, no Uruguai, e Hugo Chávez, na Venezuela. Entretanto, o mesmo não aconteceu na Colômbia, cujo governo permaneceu nas mãos de governos neoliberais e pró-estadunidenses.

Na Venezuela, a ascensão do governo de Hugo Chávez provocou mudanças bruscas nas políticas interna e externa. Internamente, rompeu-se com a forma de democracia pouco representativa vigente desde a assinatura do Tratado de *Punto Fijo*, em 1958, que instituía um pacto entre as elites segundo o qual os dois principais partidos políticos se revezariam no exercício do poder (PÁDUA, 2012, p. 158). O governo Chávez representou o enfraquecimento das instituições políticas e o surgimento de um socialismo militarizado em razão justamente do fracasso do pacto constituído 30 anos antes (PÁDUA, 2012, p. 42). Com sua ascensão ao poder, Chávez pode romper definitivamente com as políticas neoliberais e pro-



mover uma nova forma de desenvolvimento, centrada na priorização do papel do Estado e nas políticas sociais de governo (SERBIN, 2008).

Chávez buscou compartilhar com seus concidadãos sua visão maniqueísta do mundo. Esta, no plano interno significava a polarização entre aqueles que apoiavam a revolução bolivariana (ou os pró-Chávez) e os setores da oposição. Já no plano externo regional, dividia os países pró-EUA e, conseqüentemente, a favor do processo de globalização então em curso, e os países contrários a esta postura. Nas palavras de Serbin, Chávez:

[...] conseguiu dividir seu entorno próximo e acessível em dois polos claramente confrontados: de um lado, os revolucionários bolivarianos e seus aliados em diversos países, que lutam contra as desigualdades características da América Latina e do Caribe, contra o neoliberalismo, contra a unipolaridade da hegemonia norte-americana e contra a globalização; do outro, as elites aliadas aos interesses de Washington e às grandes corporações, e sua aspiração de manter um status quo de concentração de renda e pobreza. (2008, p. 118).

No contexto internacional, Chávez possuía aspirações ambiciosas, tendo entre seus objetivos a consolidação de um mundo multipolar e a integração plena da América Latina, de forma a transformar a região em um polo de poder mundial (SERBIN, 2008, p. 127). Nesse sentido, a Política Externa levada a cabo pelo presidente venezuelano baseava-se na confrontação com os Estados Unidos, que são vistos como a principal ameaça à América Latina. Já a estratégia de inserção internacional da região, especialmente do país andino, fundamentava-se no crescimento da militarização, com a compra de armamentos de países não-alinhados aos EUA, sustentadas por hipóteses de conflito com os EUA e com a Colômbia.

Por conseguinte, comparada aos 50 anos anteriores, a concepção venezuelana sobre a integração regional sofreu transformações importantes. O novo governo pretendia colocar um fim à dependência comercial aos Estados Unidos e criticava o aspecto neoliberal da CAN, afirmando a necessidade de que a integração regional abarcasse outras áreas. Pode-se, portanto, ressaltar que o governo de Chávez defendia uma concepção de integração regional holística, na qual se enfatizavam principalmente os aspectos políticos capazes de promover maior autonomia regional com relação aos EUA. De acordo com Castillo (2011, p. 96), Chávez defendia

uma integração cujos pilares estavam nos âmbitos político, militar e social, enquanto o econômico era colocado em segundo plano. Na mesma direção, Ruiz aponta que a política chavista

[...] seria o início da denominada *integração bolivariana*, que busca promover a equidade, a igualdade, a lealdade e a unidade de propósitos. Trata-se de um modelo que se propõe a transcender o econômico e comercial e que, ao invés disto, se propõe a coordenar as estratégias sociais, políticas, de segurança e as ações diplomáticas internacionais. (2010, p. 78, grifo do autor).

O principal objetivo da integração regional seria aumentar o poder da América Latina no cenário internacional. Para tanto, a Venezuela objetivava criar um

[...] bloco de poder que assegurasse aos países sul-americanos poder, autonomia, segurança e influência nos cenários globais. A dimensão econômica da integração passou a estar subordinada à política e era criticada por se considerar uma expressão do “neoliberalismo selvagem” que havia gerado um incremento da dependência regional e não havia podido superar a pobreza e a iniquidade na região. [...] Este seria o início da denominada “integração bolivariana”, que busca promover a equidade, a igualdade, a lealdade e a unidade de propósitos. (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 162).

Segundo afirmava Chávez, esta modalidade de integração não era novidade, mas representava a retomada das ideias de Simon Bolívar, que sempre defendera a criação de uma Confederação Latino-americana, de caráter eminentemente político. Assim, a proposta bolivariana representava uma contraposição ao projeto estudunidense de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Por essa razão, e até representando um trocadilho, Chávez passou a se engajar na construção da Alba – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América -, complementado pelo TCP – Tratado de Comércio dos Povos. De acordo com Ruiz (2010, p. 91), a Alba seria uma proposta de “nova modalidade de integração *não capitalista* baseada na solidariedade, reciprocidade e cooperação”, cujo objetivo seria combater a pobreza e a desigualdade social.

Com a nova postura da Venezuela, as divergências com a CAN vieram à tona, pois era patente o contraste entre a visão de mundo chavista, que considerava os EUA como uma ameaça imperialista na região e condenava a adoção de políticas econômicas neoliberais, e a perspectiva dos outros países da CAN, os quais viam nos Estados Unidos um aliado econômico bastante importante, e buscavam uma integração principalmente comercial tanto entre si quanto com as demais regiões do globo (CASTILLO, 2011, p. 101).

A partir da consolidação de Chávez no poder, as posturas de seu país distanciaram-se cada vez mais daquelas defendidas pela CAN, o que culminou com a saída da Venezuela do bloco regional em 2006, particularmente porque a Colômbia e o Peru estavam negociando um Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos. Importa informar que o distanciamento da CAN foi paralelo e concomitante ao processo de criação da Alba e de aproximação ao Mercosul (MATHIAS; PÁDUA, 2011, p. 72).

Apesar de iniciado em um contexto neoliberal e privilegiado a economia e o comércio em seus primeiros anos de existência, naquele período, o Mercosul passava por um processo de reformulação. Em 2003, o cenário político interno dos dois maiores sócios do bloco, Brasil e Argentina, alterou-se com o início dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. De acordo com Saraiva (2012, p. 120), a partir de então o caráter economicista do bloco passou a ser questionado, e as dimensões social e política passaram a ser mais valorizadas. Assim, Chávez passou a ver os governos de Lula e Kirchner como proporcionando uma mudança importante ao Mercosul, que se tornaria uma alternativa aos processos de integração neoliberais.

Deve-se, entretanto, ressaltar que apesar de Lula e Kirchner apresentarem-se como governos críticos ao neoliberalismo e mais à esquerda, há diferenças importantes entre a concepção de mundo destes governos e a de Chávez. Para resumir, pode-se dizer que enquanto os dois primeiros representam uma visão moderada e reformista, o segundo defende uma postura mais radical, socialista e revolucionária em contraposição à capitalista democrática. Ademais, a agressividade da política externa venezuelana também não parece ser compatível com o Mercosul, pois Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai tem buscado manter relações cordiais com os EUA

Em síntese, Chávez entende o Mercosul como uma possível plataforma de combate ao neoliberalismo, mas defende uma reforma do mecanismo de integração. O presidente venezuelano defende uma ampla reformatação do bloco, de modo a torná-lo um mecanismo a serviço dos povos. De acordo com Saraiva e Ruiz (2009, p. 162-163), essa proposta não tem sido bem aceita pelos outros membros do bloco, e foi vista inclusive como pouco diplomática, devido à condição venezuelana de ser um país em processo de adesão completa ao bloco. Mas, mesmo assim, conforme defende Ruiz (2010, p. 78-79), apesar de diferentes concepções, a entrada da Venezuela no Mercosul poderia trazer importantes vantagens ao bloco, uma vez que aumentaria o mercado interno, fortaleceria a relevância do Mercosul em termos energéticos e estenderia o alcance geográfico do Mercosul, incorporando fronteiras até o Mar do Caribe.

Apesar das divergências, a concepção de mundo chavista estava mais próxima ao Mercosul do que com CAN. Por essa razão, a Venezuela tornou-se membro associado do Mercosul em 2004, e solicitou sua plena adesão ao bloco já em 2005. No ano seguinte, isto é, em 2006, houve a assinatura do Protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul, cuja ratificação pelos congressos de todos os quatro países do bloco era condição *sine qua non* da plena participação venezuelana no bloco. No entanto, apenas Argentina e Uruguai o fizeram com a celeridade necessária, enquanto Brasil e Paraguai permaneceram reticentes.

### IMPASSES À ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL

O Brasil e o Paraguai posicionaram-se contrários à entrada da Venezuela ao Mercosul como membro pleno em razão principalmente do que entendiam como contradições na política do país que poderiam afetar o modelo de integração proposto originalmente. Todavia, enquanto a resistência brasileira estava no Congresso, divergindo das posturas presidenciais e do Itamaraty que apoiavam a entrada venezuelana; no Paraguai a resistência ao ingresso do país andino era um dos raros consensos entre o legislativo e o executivo.

Segundo Ruiz (2010, p. 93), Chávez teria solicitado a inserção da Venezuela no bloco baseado em três pilares de sua política externa: luta

contra a ordem unipolar, transformada nos anos recentes em anti-imperialismo; rejeição ao neoliberalismo, que se converteu em anti-capitalismo, e promoção da integração bolivariana. Os países-membros possuíam uma opinião convergente a respeito da Alca, o que fazia com que Chávez acreditasse que poderia impor o modelo bolivariano dentro do Mercosul, e fez com que os países passassem a se questionar se a Venezuela estava realmente preparada para ingressar no bloco.

Outro motivo alegado pelo Paraguai e que entrou a plena entrada da Venezuela ao Mercosul, foi o entendimento de que este país vivia certa instabilidade política e uma espécie de autoritarismo, o que poderia conflitar com a cláusula democrática do Mercosul. Conforme Bijos e Cavalcante (2013, p. 17), no plano interno havia uma busca constante de formação de um único partido unificado, com a clara intenção de perpetuação de Hugo Chávez no poder, o que se chocava com as instituições do Mercosul.

No tratado de Assunção não havia referências à democracia até 1996. Nesta data, foi proposta a Lei de Caducidade, relativa aos crimes da ditadura, no Uruguai, o que foi tomado pelos países vizinhos como indicativo de que um golpe de Estado estaria em curso. Isso causou preocupação nos membros do bloco e estimulou-os a desenvolver o compromisso democrático. Então, em julho do mesmo ano, os países assinaram a Declaração sobre o Compromisso Democrático, na qual os presidentes reafirmaram sua plena adesão aos princípios e às instituições democráticas, ao Estado de direito, ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais do indivíduo (FARIA; KALKI, 2013, p. 190). Este compromisso foi incorporado formalmente ao Tratado de Assunção com a conclusão do Protocolo de Ushuaia, que entrou em vigor em 2002. Segundo Herz (apud FARIA; KALKI, 2013, p. 190), o caráter democrático dos governos dos países-membros do bloco é relevante, pois o modelo de integração da região foi resultado e resultante de seus processos de redemocratização.

Até julho de 2012, os congressos de Brasil e Paraguai não tinham ratificado a adesão plena da Venezuela ao Mercosul alegando justamente que o país andino, apesar de promover eleições periódicas e possuir projetos de inclusão social, não respeitava plenamente a clausura democrática, pois o supremo mandatário do país estava à frente do governo há mais de 10 anos, enquanto democracia supõe primeiramente a alternância no

poder. Em julho de 2012, entretanto, com a suspensão do Paraguai, justamente por descumprimento àquela clausura, a Venezuela foi plenamente incorporada ao Mercosul.

Para entender o que ocasionou a crise paraguaia, é necessário re-tomar alguns fatos: a eleição do ex-presidente Fernando Lugo, em 2008, foi um marco na história paraguaia, pois rompeu com décadas de liderança do Partido Colorado. Lugo teve apoio dos movimentos sociais, uma vez que tinha um programa político voltado à reforma agrária, à renegociação do projeto de energia da usina de Itaipu, e por um sistema de seguridade social mais abrangente. Ademais, Lugo tentou governar de forma a promover a restauração institucional; impediu a instalação de uma base militar estadunidense em território paraguaio; conquistou junto ao governo brasileiro a renegociação do preço da energia de Itaipu binacional; e através do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), implementou uma agenda de obras de infra-estrutura para o país.

A política praticada por Lugo conflitava com interesses de setores dominantes do país, o que implicou em rápida perda de apoio institucional para o mandatário. Além do mais, Lugo não buscou e até desdenhou sustentação nas Forças Armadas. Condizente com seu projeto político, em 2009, o presidente trocou a cúpula militar e encerrou um projeto de cooperação militar com os EUA, além de impedir, pouco depois, a instalação de uma base militar estadunidense em território paraguaio (PINTO, 2012, p. 9).

Pelas ações descritas, em 21 de junho de 2012, a oposição, liderada pelos Colorados, iniciou o processo de impedimento do presidente Lugo, sob a acusação de má gestão, cuja justificativa estava em não dar ouvidos à oposição e em relacionar-se com os movimentos sociais e organizações de esquerda. A base para o processo de impeachment estava no artigo 225 da Constituição, que determina:

O Presidente da República, o Vice-presidente, os Ministros do Poder Executivo, os Ministros da Suprema Corte de Justiça, o Fiscal Geral do Estado, o Defensor Público, o Controlador Geral da República, o Sub-controlador e os integrantes do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, poderão ser submetidos a juízo político somente por mal desempenho de suas funções, por delitos cometidos em exercício de seus cargos ou por delitos comuns. A acusação será formulada pela Câmara de Deputados, por maioria de dois terços. Caberá à Câmara de Senadores,

por maioria absoluta de dois terços, julgar em juízo público os acusados pela Câmara de Deputados, e no caso de os declarar culpados, serão apenas exonerados de seus cargos. Nos casos de suposta existência de delitos, os antecedentes serão passados à justiça comum.<sup>8</sup>

De acordo com Faria e Kalki (2013, p. 189), a acusação foi sustentada por seis parlamentares, um dos quais do partido do governo, o PLRA, baseada em cinco acusações de mal gestão governamental, cujo fato culminante foi o confronto entre policiais e trabalhadores sem terra, ocorrido em Curuguaty, em 15 de junho de 2012, que resultou na morte de dezessete pessoas entre policiais e camponeses. Segundo os parlamentares, tal evento fora promovido pelo próprio Lugo, que apoiava as organizações contra a propriedade privada.

O congresso paraguaio precisou de menos de 24 horas para determinar o impedimento de Lugo e a confirmação de seu vice, Federico Franco, na Presidência do país. Com isso, os parceiros do Mercosul, liderados pelo Brasil, suspenderam o país do bloco, alegando que o processo de impedimento do presidente Lugo não respeitou as regras de ampla defesa, não apenas contidas nos tratados do Bloco, como também na própria Constituição paraguaia.

Novamente sob liderança brasileira, promoveu-se a incorporação plena da Venezuela ao Mercosul, em votação que não contou, por sua suspensão, com a presença do Paraguai (MACHADO, 2012). Outros países, inclusive do próprio bloco, expressaram seu desconforto quanto ao procedimento adotado. No entanto, e a despeito das representações do Paraguai junto às organizações internacionais, as tentativas de reversão não foram suficientes para vetar a entrada plena da Venezuela ao Mercosul.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Artículo 225 - El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria. PARAGUAY. Constitución de La Republica de Paraguay. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2013. Tradução das autoras.

<sup>9</sup> O entrevero não ficou apenas no discurso de agravo do Paraguai quanto à entrada plena da Venezuela ao Mercosul, mas implicou na retirada dos funcionários da embaixada da Venezuela no Paraguai e vice-versa. Ademais, o Paraguai recorreu ao Tribunal de Revisão do Mercosul (Protocolo de Olivos), tendo como tema tanto sua suspensão do bloco quanto a incorporação plena da Venezuela ao mesmo. Cf. MACHADO, 2012.

Pouco depois, em março de 2013, Hugo Chávez falece e é substituído por Nicolás Maduro, eleito no dia 14 abril. Assim que chega ao poder, Maduro faz declarações acerca da integração, prometendo manter o perfil de Chávez, enquanto que no Paraguai, quem assume a presidência é Horacio Cartes, no dia 21 do mesmo mês.

A entrada da Venezuela no Mercosul causou uma série de discussões, até mesmo a possibilidade de ser um golpe promovido por Brasil e Argentina. Todavia, no dia 12 de julho 2013, a situação agravou-se, pois a presidência pró-tempore do Mercosul – que estava com o Uruguai – foi entregue a Maduro. O primeiro assunto tratado pelo mandatário como presidente do bloco sul-americano foi a questão do afastamento do Paraguai. Com isso, o país guarani se recusa a voltar ao bloco, ao mesmo tempo que enfatiza que a Venezuela não pode ser membro pleno do Mercosul na medida em que tal incorporação jamais fora aprovada pelo Congresso paraguaio. Permanece, portanto, o impasse.

#### AS POSIÇÕES DA MÍDIA

Os periódicos venezuelanos *Correo del Orinoco*, *El Universal* e *Últimas Noticias*, cada um a seu modo, publicam notícias que permitem ter uma visão dos atos que guiam a política externa da Venezuela. O *Correo del Orinoco*, como o próprio jornal se define, é parte da história do jornalismo venezuelano, tendo sido renovado pelo próprio ex-presidente Hugo Chávez, desde agosto de 2009, o que promoveu uma nova tradução para o que era entendido por tradicional no país andino. Atualmente, o jornal conta com uma edição de 50 mil exemplares diários que circulam nacionalmente. Esse periódico forma parte do Sistema Nacional de Meios Públicos e, desde 2010, conta com uma edição em inglês (*Correo del Orinoco International*).<sup>10</sup> Já o *El Universal*, tem cerca de 104 anos de história e declara-se comprometido com o país, com a democracia e com a verdade<sup>11</sup>. O *Últimas Noticias* foi fundado em Caracas, em 1941, por um

<sup>10</sup> Correo del Orinoco obtiene Premio Nacional de Periodismo 2013. *Correodel Orinoco*, Caracas, 5 jun. 2013. Tema del día. Disponível em: <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/tema-dia/correo-orinoco-obtiene-premio-nacional-periodismo-2013/>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

<sup>11</sup> 104 años de historia. *El Universal*, Caracas, 11 jun. 2013. Editorial. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/opinion/130611/104-anos-de-historia>>. Acesso em: 25 nov. 2013.



grupo de esquerda.<sup>12</sup> O próprio periódico ressalta que trabalha pela pluralidade, equilíbrio e imparcialidade.<sup>13</sup>

Ao analisar as notícias sobre o Mercosul que foram publicadas nesses periódicos, nota-se que a Venezuela procurou aproximar-se do bloco ao fazer acordos bilaterais com cada um dos países-membros, além de tentar uma reaproximação com o Paraguai. A Venezuela também buscou exercer sua influência no âmbito regional, participando de órgãos, fóruns, e reuniões do Mercosul. O país bolivariano ainda buscou aproximar esse bloco dos demais blocos dos quais já participa, como a Alba e do Caricom.

Observando-se os periódicos, percebe-se que o presidente Nicolás Maduro preocupou-se em reforçar os laços com Argentina, Brasil e Uruguai, bem como reestabelecer a relação com o Paraguai. Conforme noticiado no *Correo del Orinoco*, o ministro das Relações Exteriores venezuelano, Elías Jaua, ressaltou que as portas do Mercosul estão abertas ao Paraguai, em um exemplo do esforço que o país andino vem fazendo para soldar a relação dos países do bloco.

Em maio de 2013, os jornais analisados já noticiavam o encontro de Maduro com a presidente argentina, Cristina Kirchner, a fim de assinar tratados de cooperação estratégica nas áreas de agricultura, alimentação, comércio, economia, tecnologia e petróleo, além de discutirem temas relativos ao Mercosul. É visível que o país já possuía interesse em aproximar-se da Argentina para fortalecer as relações bilaterais com o país e, consequentemente, destacar-se no âmbito do Mercosul. Ainda em maio, a imprensa ressaltou a posição do chanceler Elías Jaua, que destacou as viagens que o presidente Maduro fizera ao Brasil, Argentina e Uruguai como forma de reforçar a união regional no âmbito do bloco.

Outro assunto também destacado pelos jornais foi o apoio venezuelano à Bolívia no Mercosul. De acordo com o *Correo del Orinoco*, a Venezuela não só foi favorável ao protocolo de adesão da Bolívia ao bloco como também criticou a atitude europeia de impedir que o presidente boliviano, Evo Morales, sobrevoasse seus territórios. Essa última postura foi

<sup>12</sup>La marca Últimas Noticias. *Últimas Noticias*, Caracas. Quiénes somos. Disponível em: <<http://www.ultimas-noticias.com.ve/lamarca.aspx#ixzz2IEhVjsZ1>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

<sup>13</sup>Quéés [www.ultimasnoticias.com.ve](http://www.ultimasnoticias.com.ve). *Últimas Noticias*, Caracas. Quiénes somos. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/que-es-un.aspx>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

corroborada pelos demais membros do Mercosul, que acordaram em chamar para consulta seus embaixadores na Espanha, França, Itália e Portugal em razão das decisões desses países que obrigaram o avião em que viajava Morales a alterar sua rota. Os jornais *Correo del Orinoco* e *El Universal* ainda destacaram em detalhes o discurso de Maduro no Mercosul sobre o reconhecimento do direito universal ao asilo político e a crítica à espionagem estadunidense.

No âmbito regional, o *Correo del Orinoco* noticiou que a Venezuela reforçou seu compromisso de favorecer a integração latino-americana, defendendo os interesses econômicos, ambientais e culturais da região. Além disso, a imprensa do país destacou a participação da Venezuela em diversos órgãos do Mercosul. Os jornais *Correo del Orinoco* e *Últimas Noticias*, por exemplo, ressaltaram a participação da presidente do Supremo Tribunal de Justiça venezuelano, Gladys Gutiérrez, durante reunião de ministros da Justiça do Mercosul e Estados Associados, quando se firmou acordo sobre a proibição da tortura e outros atos desumanos. Gutiérrez ressaltou o papel exercido pela Venezuela de impulsionar o desenvolvimento de iniciativas em busca da consolidação da integração econômica, social e política do bloco.

Em junho, o *Correo del Orinoco* destacou que a ministra da Saúde venezuelana, Isabel Iturria, assumiu a presidência pro tempore do Conselho de Saúde do Mercosul, e já no dia 28 do mesmo mês, durante a XV Reunião Especializada do Mercosul, a fiscal-geral da República venezuelana, Luisa Ortega Diaz, assumiu a presidência pro tempore dos Ministérios Públicos do bloco. Todos esses fatos, que mostravam crescimento do poder do país no bloco, foram noticiadas de forma simples, em nota, sem maiores detalhes. Isso pode indicar, por um lado, que os venezuelanos não queriam destacar sua real participação no Mercosul, quiçá por temerem ser avaliados como “imperialistas”. Por outro lado, tal reação pode ser analisada como falta de perspectiva (ou importância) que o país atribui ao bloco.

A imprensa realmente voltou sua atenção para o Mercosul quando a Venezuela assumiu a presidência pro tempore do bloco, que até então estava sob o comando do presidente uruguaio, José Mujica. O *Correo del Orinoco* destacou o discurso de Jaua, o qual lembrou que o bloco ganharia maior dinamismo com o comando de Maduro, cujas metas são impulsionar a alfabetização e os planos sociais. Ou seja, deu-se destaque para a inte-

gração social, e não apenas econômica. Nesse sentido, parece que as reservas dos países do Mercosul relativamente aos reais interesses da Venezuela se incorporar ao bloco, eram fundamentadas: a presença deste país indica uma mudança no próprio entendimento da integração, que passa a ser um mecanismo de impulso à arena social do bloco.

Esses dois âmbitos – social e econômico – foram os mais ressaltados pela mídia do país, também para apontar que a iniciativa integrativa não pode resumir-se ao seu caráter comercial. Nesse sentido, o Mercosul estaria voltado para a integração social entre os países-membros e o estreitamento das relações econômicas com outros blocos. O âmbito social ganhou relevância na imprensa, visto que *Correo del Orinoco* e *El Universal* enfatizaram o posicionamento de Maduro de impulsionar medidas voltadas para a educação, saúde e alimentação. Ademais, o *Correo del Orinoco* noticiou a ênfase venezuelana ao Mercosul Indígena, ressaltando que este é um projeto que transcende o comercial e visa o econômico, o produtivo, o social e a integração cultural entre os povos. O documento de lançamento do Mercosul Indígena (*Declaración de Ciudad Bolívar de los Pueblos Indígenas del Mercosur*) cita justamente que o Mercosul é um bloco de integração que visa a adequação aos novos tempos e deve incluir os historicamente excluídos.

No âmbito econômico, o *Correo del Orinoco* destacou que, segundo o chanceler Jaua, o governo venezuelano tem uma agenda com o objetivo de aproximar o Mercosul dos blocos que o país já faz parte, como a Alba e o Caricom. Já o *El Universal* noticiou o discurso do presidente Nicolás Maduro, no qual ele defendia a criação de uma Zona Econômica Especial no bloco, destacando a importância de acordos de desenvolvimento comercial complementar entre o Mercosul e a Alba. Os três periódicos mencionados deram destaque à declaração o ministro venezuelano de Petróleo e Mineração, Rafael Ramírez, o qual sublinhou que o Mercosul, juntamente com a Petrocaribe e a Alba, são mecanismos para fazer frente à globalização e à crise do capitalismo.

Desse modo, o que se pode perceber observando a imprensa da Venezuela é que a agenda do presidente Nicolás Maduro está voltada para a integração social e econômica entre os países-membros, e também entre o Mercosul e outros blocos. A Venezuela também faz parte da Alba e do

Caricom, e nesse sentido, tais blocos foram lembrados por Maduro e pela imprensa venezuelana. Assim, a entrada no Mercosul seria uma forma de complementar a integração regional do país mais do que parte de uma estratégia de fortalecimento de estratégias comerciais da região, aparentemente o principal objetivo do Mercosul desde sua formação.

Cabe lembrar que embora haja bastante convergência de análise sobre a incorporação da Venezuela ao Mercosul, os diários conflitam na apresentação desta análise, o que parece estar relacionado com a proximidade ou não destes jornais ao governo de Maduro. Assim, o *Correo del Orinoco*, até mesmo por ser um periódico mais ligado ao governo, foi o jornal que mais publicou notícias sobre a relação da Venezuela com o Mercosul.

Já *El Universal*, apresentou uma visão mais crítica da oficialização da entrada do país no bloco. Em matéria intitulada “Empresários venezuelanos veem com reserva entrada no Mercosul” e também em “Empreendedores estão preocupados com as ‘assimetrias’ entre Brasil e Argentina”, há críticas à própria Venezuela e ao Mercosul, como o fato do ex-presidente Hugo Chávez não ter consultado os empresários venezuelanos antes de se decidir pela assinatura do protocolo de adesão (WEISSHEIMER, 2006). *El Universal* ainda publicou um artigo de opinião que corrobora a crítica. Intitulado “O que a Venezuela ganha com o Mercosul?”, o artigo ressalta a desigualdade entre os países-membros e questiona se a Venezuela e seus empresários estão de fato preparados para competir com ou outros membros do bloco (OLIVEIROS, 2012).

Também assumindo uma postura crítica, o *Últimas Noticias* destacou o impasse da Venezuela com o Paraguai e as diferenças comerciais entre Brasil e Argentina na reportagem “Venezuela assume presidência do Mercosul”<sup>14</sup>. O jornal lembrou que o ex-presidente Hugo Chávez ressaltava o Mercosul como um projeto geopolítico que beneficia todos os povos, a maior oportunidade histórica da Venezuela em 200 anos, e uma locomotiva para acelerar o desenvolvimento do país. Entretanto, o periódico também mostrou que um dos desafios do bloco é justamente vencer as assimetrias entre os países-membros. O periódico ainda mostrou a opinião da oposição venezuelana, nas palavras de Henrique Capriles, que destacou que o ingresso

---

<sup>14</sup> Venezuela assume presidência del Mercosur. *Últimas Noticias*, Caracas, 5 jul. 2013. Mundo. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/mundo/venezuela-asume-presidencia-del-mercotur.aspx#ixzz2lsEvK2LF>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

no Mercosul não ajudará a melhorar a qualidades de vida dos cidadãos venezuelanos, visto que o país ainda importa praticamente tudo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A entrada da Venezuela no Mercosul é um reflexo da política externa que o país vem desenvolvendo nos últimos anos, dando ênfase à integração regional e participação de blocos como a Alba, o Caricom e o próprio Mercosul. Essa política, exaltada por Chávez e seguida por Maduro, apesar de enfrentar as rivalidades internas, mostra-se como uma forma de contrapor-se aos EUA e reforçar mais uma vez o ideal bolivariano de um América Latina mais unida, pensamento tão enfatizado na era chavista.

Sabe-se que a Venezuela terá até 2016 para se adaptar às nomenclaturas e normas comerciais do bloco. Todavia, a mídia impressa já demonstra sua opinião acerca do assunto, por vezes exaltando a entrada do país no bloco e sua influência regional, mas também lembrando o contexto polêmico em que o país finalmente ingressou no bloco e os desafios que ainda estão por vir.

A imprensa venezuelana, talvez porque tem por objetivo maior informar e não analisar os fatos de política externa, não fornece aos leitores uma avaliação fundamentada do ingresso da Venezuela no Mercosul. Diferente, por exemplo, de alguns periódicos brasileiros, que buscam mostrar a proximidade de projetos como o de integração regional com aqueles defendidos pela CEPAL, e como isso pode implicar em ganhos ou perdas em prazos diversos, os jornais venezuelanos consultados não o fazem. O que sim é possível verificar na imprensa do país e a reprodução da polaridade que muitos analistas têm apontado como um novo padrão na política venezuelana.

Em outras palavras, é possível observar que a imprensa reflete a tendência dos grupos sociais em apoiar (Correio del Orinoco) ou se opor (El Universal) às políticas governamentais. No que se refere à política externa, considerando que esta é uma política muito mais de Estado do que propriamente governamental, seria de se esperar que a mídia apresentasse uma equidistância maior. No entanto, não é o que se percebeu ao fazer a pesquisa aqui apresentada.

Por outro lado, da mesma forma que a imprensa brasileira e de outros países da região, a política externa não é tratada com a importância que talvez ela mereça. Entende-se que em países como os sulamericanos, estruturalmente dependentes dos ventos mundiais, em especial àqueles que sopram desde os EUA, a forma como nossos países se coloca no âmbito internacional, as alternativas de posicionamento frente aos países centrais, bem como os caminhos de integração regional são fundamentais para a construção do futuro de tais nações, razão pela qual defende-se que a política externa deveria ser tema prioritário de todas as mídias.

Conforme pretendeu-se mostrar aqui, no entanto, a imprensa não dedica às temáticas da política externa o espaço que lhe corresponde em importância para o futuro de cada um de nossos países. Assim, o exercício aqui proposto, relativo ao ingresso pleno da Venezuela no Mercosul foi o exemplo escolhido para apontar que, aquém de qualquer discussão ideológica, a política externa, se bem seja essencial ao futuro de nossas nações, ainda é um “não tema” do jornalismo cotidiano. As autoras desse capítulo suspeitam que essa constatação tenha maiores consequências que a simples omissão midiática frente aos problemas: ela pode dar a falsa impressão que o externo não diz respeito às nossas vidas e construção do futuro.

## REFERÊNCIAS

- BIJOS, Leila; CAVALCANTE, Denis O. Reflexões a respeito da entrada da Venezuela no Mercosul. In: JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: VEINTE AÑOS DE LA AAHRI, 14., 3-5 julio 2013, Buenos Aires. Digitado.
- CASTILLO, A. M. Venezuela: política e integración regional. *Cuadernos del Cendes*, Caracas, año 28, n. 78, p. 95-114, sept./dic. 2011. Tercera Época.
- CERVO, Amado. *Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- 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, maio 2006.
- CORREO del Orinoco obtiene Premio Nacional de Periodismo 2013. *Correo del Orinoco*, Caracas, 5 jun. 2013. Tema del día. Disponível em: <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/tema-dia/correo-orinoco-obtiene-premio-nacional-periodismo-2013/>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

EL UNIVERSAL. 104 años de historia. *El Universal*, Caracas, 11 jun. 2013. Editorial. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/opinion/130611/104-anos-de-historia>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

FARIA, Juliana; KALKI, Zumbo C. G. *O processo de integração da Venezuela no Mercosul e suas implicações no âmbito regional e internacional*. [2013]. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

LA MARCA Últimas Noticias. *Últimas Noticias*, Caracas. Quiénes somos. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/lamarca.aspx#ixzz2IEhVJsZI>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

MACHADO, Sarah. Crise Paraguaia: análise do jogo político e midiático. In: CONGRESO INTERNACIONAL, 3., Y SIMPOSIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 10., 2012, Buenos Aires. Digitado.

MATHIAS, Suzeley Kalil; PÁDUA, Adriana Suzart. Venezuela: qual democracia? *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 2, p. 69-88, 2011.

OLIVEIROS, B. Luis. Qué gana Venezuela com Mercosur? *El Universal*, Caracas, 9 jul. 2012. Opinión. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/opinion/120709/que-gana-venezuela-con-mercosur>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

ONG contabiliza 48 ataques contra liberdade de imprensa na Venezuela em abril. *O Globo*, Caracas, 26 abr. 2013. Mundo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/ong-contabiliza-48-ataques-contra-liberdade-de-imprensa-na-venezuela-em-abril-8224550#ixzz2m4baLMl0>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

PÁDUA, Adriana Suzart. *ALBA-TCP: uma cultura de integração regional alternativa para a América Latina*. 2012. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2012.

PARAGUAI. Constitucion de la Republica de Paraguay. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp\\_pry-int-text-const.pdf](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

PINTO, Rafael Cesar Ilha. O Mercosul, a cláusula democrática e a questão paraguaia. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 3., 2012, Pelotas, RS. *Anais eletrônicos...* Pelotas: Ed. Universitária UFPel, 2012. Disponível em: <[http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts\\_lleics/gt6rafael.pdf](http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/dvd/documentos/gts_lleics/gt6rafael.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2013.

PRESIDENTE eleito do Paraguai rejeita voltar ao Mercosul com Venezuela na presidência. *Opera Mundi*, São Paulo, 13 jul. 2013. Cúpula. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/29980/presidente+eleito+do+paraguai+rejeita+voltar+ao+mercosul+com+venezuela+na+presidencia.shtml>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

QUÉES [www.ultimasnoticias.com.ve](http://www.ultimasnoticias.com.ve). *Últimas Noticias*, Caracas. Quiénes somos. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/que-es-un.aspx>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul na política de integração de Venezuela. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan./abr. 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na Política Externa brasileira*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Revista. Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, n. 52, p. 149-166, 2009.

SERBIN, Andrés. Hugo Chávez: liderança e polarização. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Ed. Unesp: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2008. p. 117-152.

VENEZUELA assume presidência del Mercosur. *Últimas Noticias*, Caracas, 5 jul. 2013. Mundo. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/mundo/venezuela-asume-presidencia-del-mercosur.aspx#ixzz2lsEvK2LF>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

WEISSHEIMER, Marco Aurelio. Por que o ingresso da Venezuela no Mercosul incomoda? *Carta Maior*, 4 jul. 2006. Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/Internacional/Por-que-o-ingresso-da-Venezuela-no-Mercosul-incomoda-/6/10900>>. Acesso em: 26 nov. 2013.





## **SOBRE OS AUTORES**

### **CAMILA CRISTINA RIBEIRO LUÍS**

Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP); Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e Relatora do Observatório de Política Exterior do Brasil (Informe Mensal).

E-mail: camila.luis@yahoo.com.br

### **CAROLINA SILVA PEDROSO**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP); Pesquisadora-vinculada ao IEEI-UNESP (Instituto de Estudos Econômicos Internacionais).

E-mail: <c.silvapedroso@gmail.com>

### **CRISTINA SOREANU PECEQUILO**

Doutora em Ciência Política, Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Pesquisadora NERINT/UFRRGS, UNIFESP/UFABC, UnB e Bolsista Produtividade do CNPq.

E-mail: crispece@uol.com.br

### **DIEGO HERNÁNDEZ NILSON**

Doutorando em Relações Internacionais (UFSC) e mestre em Sociologia, Pesquisador da Universidad de la República (Uruguai), na qual coordena o Observatório de Política Exterior Uruguaio.

E-mail: diegohernandeznilson@gmail.com

### **FILIFE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA**

Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

E-mail: filipe.relint@gmail.com>

**GIOVANNA AYRES ARANTES DE PAIVA**

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP), Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e Relatora do Observatório de Política Exterior Brasileira.

E-mail: giovannaayres\_ap@hotmail.com

**GUILHERME PAUL BERDU**

Graduando em Relações Internacionais (FCHS-UNESP), Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes), Redator do Observatório de Política Exterior (Opex), Brasil, Paraguai e Venezuela, Bolsista PIBIC-CNPq.

E-mail: guilhermeberdu@hotmail.com

**HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR**

Doutor em Ciência Política (USP), Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

E-mail: hramanzinijunior@gmail.com

**JÉSSICA LAINE SANTOS DE PAULA JACOVETTO**

Graduanda em Relações Internacionais (FCHS-UNESP), Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (Gedes), Redatora do Observatório de Política Exterior (Opex), Brasil, Paraguai e Venezuela, Bolsista PIBIT-CNPq.

E-mail: jessicajacovetto@hotmail.com

**JOSÉ AUGUSTO ZAGUE**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP), Graduado em Relações Internacionais e História (FCHS-Unesp) e em Administração e Contabilidade (Faceac - Libertas), Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Redator do - Observatório de Política Exterior do Brasil (Informe Mensal).

E-mail: jzag1969@gmail.com

**LAÍS FORTI THOMAZ**

Doutoranda e mestre do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP). Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-

INEU). Membro da Comissão Organizadora do IV Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas.

E-mail: laisthomaz@gmail.com

**LEANDRO GAVIÃO**

Doutorando em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina. (NEIBA/UERJ).

E-mail: leandro.uerj@hotmail.com

**LÍVIA PERES MILANI**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP), Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e Relatora do Observatório de Política Exterior Brasileira.

E-mail: liviamilani@hotmail.com

**MARCELO FERNANDES DE OLIVEIRA**

Livre Docente em Teoria das Relações Internacionais (UNESP); Professor de Relações Internacionais (FFC-UNESP) e da Pós-Graduação em Relações Internacionais (Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC/SP); Pesquisador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEE-Unesp), e do Instituto de Gestão Pública e Relações Internacionais (IGEPRI); Bolsista de Produtividade e Pesquisa CNPQ - Nível 2.

E-mail: oliveira.marcelof@gmail.com

**MARÍA DEL PILAR BUENO**

Doutora em Relações Internacionais, Docente na graduação e pós-graduação das seguintes universidades: Universidad Nacional de Rosario; Universidad Nacional de La Plata e Pontificia Universidad Católica Argentina e Coordenadora do Observatório de Política Exterior Argentina, UNR-UNESP.

E-mail: pilarbueno@hotmail.com

**MIRIAM GOMES SARAIVA**

Doutora em Ciência Política, Professora Associada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA/UERJ), e Bolsista de Produtividade do CNPq.

E-mail: miriamgsaraiva@gmail.com

**ORLANDO FERNANDES DE PAULA**

Mestre em Relações Internacionais pelo Programa “San Tiago Dantas” (UNESP UNICAMP PUCSP); Membro Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD-UNESP).

E-mail: orlandoratm@hotmail.com

**RAFAEL AUGUSTO RIBEIRO DE ALMEIDA**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP).

E-mail: rafaeldealmeida@gmail.com

**RAPHAEL CAMARGO LIMA**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUCSP) com bolsa Fapesp, Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e Redator do Observatório de Política Exterior Brasileira (Informe Mensal).

E-mail: raphael.camargolima@gmail.com

**SUZELEY KALIL MATHIAS**

Livre-Docente em Ciência Política; Professora da Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP); Visiting Scholar na Universidade de Waikato (Nova Zelândia); Pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP), Coordenadora do Projeto Internacional de Extensão Observatório de Política Exterior; Bolsista Produtividade do CNPq e da CAPES. E-mail: suzeley@uol.com.br

**TIAGO PEDRO VALES**

Doutorando em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra); Mestre em História (FCHS-UNESP); Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES-UNESP) e Relator do Observatório de Política Exterior Brasileira (Informe Mensal).

E-mail: tpvales@gmail.com

**TOMAZ ESPÓSITO NETO**

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP; Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados.

E-mail: tomazeneto@gmail.com

## **SOBRE O LIVRO**

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 80g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogoção	Telma Jaqueline Dias Silveira - CRB- 8/7867
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Assessoria Técnica	Maria Rosangela de Oliveira - CRB-8/4073
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos
Produção gráfica	Giancarlo Malheiro Silva

2015

Impressão e acabamento

Gráfica Campus  
(14) 3402-1333

# Diálogos sul-americanos

## 10 anos da Política Exterior

**E**ste livro é resultado da convergência de dois processos complementares. Por um lado, reúne os textos apresentados na quarta edição do Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, evento acadêmico bienal promovido pelo Programa Interinstitucional (Unesp/Unicamp/PUCSP) “San Tiago Dantas”. Por outro, congrega os trabalhos desenvolvidos a partir do Projeto Internacional de Extensão Universitária “Observatório de Política Exterior”, que envolve acadêmicos brasileiros, argentinos e uruguaios. Assim, ambos os processos representam 10 anos de esforços em estudar, compartilhar e informar sobre a Política Externa, especialmente a Política Exterior Brasileira.