



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**A Construção Saquarema da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a integração regional**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo

Volume I

Rio de Janeiro  
Agosto de 2018



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**A Construção Saquarema da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a integração regional**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**

Orientador  
PUC-Rio

**Prof. José Almino de Alencar e Silva Neto**

Ministério da Cultura – FCRB

**Profa. Letícia Pinheiro**

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

**Prof. Fernando Cardoso Lima Neto**

PUC-Rio

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

PUC-Rio

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Vice-Decano de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Marcelo Viana Estevão de Moraes**

Graduou-se em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ em 1987. Especializou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB em 1995. Obteve o título de Mestre em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio em 2014.

#### Ficha Catalográfica

Moraes, Marcelo Viana Estevão de

A construção Saquarema da América do Sul : o Brasil, a Unasul e a integração regional / Marcelo Viana Estevão de Moraes ; orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo. – 2018.

2 v. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Unasul. 3. Pensamento social e político brasileiro. 4. Integração regional. 5. Política externa. 6. América do Sul. I. Raposo, Eduardo de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Para Ana Rita, *in memoriam*.

## Agradecimentos

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração desta tese.

Aos meus familiares, pela presença acolhedora.

A meu orientador, prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo, pelo apoio recebido.

Aos meus mestres, pelos ensinamentos.

Ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pela licença concedida.

À PUC-Rio e ao Departamento de Ciências Sociais, pela excelência no ensino.

Aos funcionários do Departamento, pela presteza e simpatia.

Aos meus colegas de curso, pelo aprendizado cotidiano.

Aos dirigentes e aos meus colegas de trabalho na Fundação Casa de Rui Barbosa, pela cooperação e orientações preciosas.

A você que não me faltou quando eu precisei...

## Resumo

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Raposo, Eduardo de Vasconcelos. **A Construção Saquarema da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a integração regional**. Rio de Janeiro, 2018. 395p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente tese trata da constituição da União das Nações Sul-Americanas – Unasul à luz do pensamento social e político brasileiro. A Unasul é uma organização internacional composta pelos doze Estados independentes da América do Sul e que almeja estabelecer ampla integração regional conforme seu tratado constitutivo. O Brasil desempenhou um papel fundamental em sua criação devido a seu peso geopolítico no espaço regional. A lógica política subjacente ao processo emula características que são homólogas a uma determinada linhagem do pensamento social e político brasileiro de natureza identitária, que pode ser designada por terminologias diversas: saquarema, idealista orgânica, iberista, desenvolvimentista.

### Palavras-chave

Unasul; pensamento social e político brasileiro; integração regional; política externa; América do Sul.

## **Abstract**

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Raposo, Eduardo de Vasconcelos (Advisor). **The Saquarema Building of South America: Brazil, UNASUR and regional integration.** Rio de Janeiro, 2018. 395p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis deals with the constitution of the Union of South American Nations – UNASUL in the light of Brazilian social and political thought. UNASUR is an international organization composed of the twelve independent states of South America and which aims to establish broad regional integration according to its constitutional treaty. Brazil played a fundamental role in its creation due to its geopolitical weight in the regional space. The political logic underlying the process emulates characteristics that are homologous to a particular line of Brazilian social and political thought of an identity nature, which can be termed various terminologies: saquarema, organic idealist, iberista, developmentalist.

## **Keywords**

UNASUR; Brazilian social and political thought; regional integration; foreign policy; South America.

## Sumário

1. Introdução .....	11
1.1. Considerações gerais.....	11
1.2. Contexto.....	18
1.3. Objeto e objetivos da tese.....	20
1.4. Marco teórico.....	22
1.5. Metodologia.....	33
1.6. Sistematização.....	36
2. Unasul: texto e contexto.....	38
2.1. Considerações gerais sobre política externa .....	38
2.2. Paradigmas de política externa.....	52
2.3. Considerações gerais sobre integração.....	61
2.4. A integração regional.....	63
2.5. Considerações gerais sobre a Unasul.....	67
2.6. Marco institucional da Unasul.....	74
2.7. Condicionantes no ambiente interamericano.....	79
3. Interpretação do Brasil e linhagens sociais e políticas.....	94
3.1. O Brasil como invenção coetânea da modernidade.....	94
3.2. Considerações sobre o pensamento social e político brasileiro – PSPB.....	105
3.3. Saquaremas, luzias e a heterogeneidade estrutural brasileira.....	122
3.4. A cultura política nacional-estatista.....	136
3.5. Cultura política: teoria e práxis.....	159
3.6. As transições para a modernidade e o Estado híbrido.....	165
3.7. Brasil: Estado, território e identidade imaginária.....	171
4. De CASA a Unasul: bastidores de uma metamorfose.....	194
4.1. Considerações gerais sobre a documentação.....	194
4.2. Cochabamba: as grandes linhas.....	198
4.3. O caminho até Cochabamba.....	205
4.4. O Brasil na conjuntura: 2007/2008.....	216
4.5. De Margarita a Sauípe: a Unasul e a Cúpula da América Latina e Caribe.....	220
4.6. 2009: Crise global e instabilidade regional.....	280
5. A construção saquarema da América do Sul.....	302
5.1. Desenvolvimento econômico e política territorial.....	302
5.2. Brasil, Argentina e América do Sul.....	308
5.3. A clivagem saquarema: geopolítica e nacional-desenvolvimentismo....	313
5.4. Autonomia e projeção: correntes de pensamento e ação na diplomacia.....	342
6. Conclusão.....	352
7. Referências bibliográficas.....	368



## Lista de figuras

Figura 1 – Linhagens de pensamento e ação..... 29

Figura 2 – Linhagens e alinhamentos categóricos ..... 31

“Se a globalização implicou o avanço da integração do sistema internacional, por outro lado, não excluiu as assimetrias econômicas e políticas entre os países concorrentes. Sob esse aspecto, agravou-se a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada. Essa tensão, por sua vez, necessita ser administrada de forma independente, de maneira a possibilitar o melhor aproveitamento possível dos reduzidos graus de liberdade existentes. Este é o desafio que se impõe aos governos dos países emergentes.”  
Eli Diniz, 2011.

“A América Latina é obviamente parte do Ocidente. Nós não somos a antítese do Ocidente e muito menos uma alternativa à sua cultura (...). Para falar com seriedade, nossa maneira pertinaz e específica de desejar a modernidade simplesmente reflete nossa filiação ao Ocidente. De fato, somos uma modificação e uma modulação original e vasta da cultura ocidental.”  
José Guilherme Merquior, 1990.

" os Saquaremas nos fazem falar de nós, de tal modo que os limites daquele tempo (...) não podem deixar de explodir, ampliando-se desmesuradamente e chegando até nós."  
Ilmar Rohloff de Mattos, 1987.

# 1. Introdução

## 1.1. Considerações gerais

A União das Nações Sul-Americanas – Unasul, criada em Brasília em 2008, é uma organização internacional composta pelos doze Estados independentes da América do Sul: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Esse organismo possui como objetivo a execução de ampla agenda de integração dos países da região em todas as dimensões setoriais de políticas públicas, nos termos de seu tratado constitutivo.

O Brasil desempenhou uma hegemonia benigna no processo de construção desse novo ente político internacional por razões objetivas – peso geopolítico, geoeconômico e geoestratégico no contexto regional – e por razões subjetivas – em função de sua reputação e de sua credibilidade junto aos parceiros regionais, exercidas por meio de uma política externa proativa.

Há evidências empíricas de que o desenho institucional e a agenda de trabalho da Unasul foram decisivamente influenciados pela política externa brasileira, que foi capaz de conjugar o interesse nacional brasileiro com os interesses dos demais países da região. O objetivo comum foi o de fazer da América do Sul um conceito geopolítico, para além da referência meramente geográfica, mediante a constituição de um novo ator internacional.

A política externa brasileira possui fortes elementos de continuidade na tradição trinomial dos princípios de autonomia, paz e desenvolvimento que a inspiram. Essa continuidade se expressa em seu caráter coerente e sistemático e é favorecida em grande parte pelo fato de ser formulada e executada por uma corporação diplomática profissionalizada, uma burocracia insulada, não obstante o fato de a política externa ser também a expressão exterior de um projeto nacional interno que resulta da orientação da coalizão política incumbente das funções governamentais. A construção da Unasul inseriu-se de modo orgânico em uma orientação tradicional da diplomacia brasileira ao tempo em que expressou uma

prioridade governamental. Encontra-se, portanto, no ponto de confluência em que políticas de governo ganham ares de políticas de Estado à medida que são institucionalizadas<sup>1</sup>.

Com efeito, o presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da primeira cúpula de presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em 2000, afirmou que a “vocação da América do Sul é a de ser um espaço econ mico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transporte e comunicações”. Quando da assinatura do tratado constitutivo da Unasul, em 2008, em Brasília, o presidente Lula da Silva reiterou que uma “América do Sul unida mexer  com o tabuleiro de poder no mundo”. Dilma Rousseff, por ocasião de sua primeira posse na Presidência da República, no mesmo sentido, assinalou que seria possível "transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e a Unasul".

Costa (2010) referiu-se   construção da “América do Sul do Brasil” como expressão de uma estratégia de Estado iniciada nos primórdios dos anos 80 com a progressiva superação da rivalidade entre Brasil e Argentina. Como consequência, na região platina, fronteira de maior intera o histórica brasileira com seus vizinhos, foi concretizada a precursora iniciativa do Mercosul, almejando a constituição de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A essa iniciativa, posteriormente, a Venezuela se associou como membro pleno, estendendo as fronteiras do Mercosul para além do ecúmeno platino, com uma projeção caribenha e andina ao norte do subcontinente. Gradativamente, todos os países da América do Sul vieram a participar do Mercosul como membros associados. O Mercosul foi, do ponto de vista brasileiro, a iniciativa precursora para o lançamento da Unasul. A Unasul representou, em termos formais e institucionais, o ápice da marcha para o oeste que caracterizou o *State-building* e o *Nation-building* brasileiros, cuja marca de nascenç a remonta à luta dos portugueses contra os estreitos limites de Tordesilhas.

---

<sup>1</sup> A Unasul derivou da institucionalização da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em Cusco, em 2004, por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul.

A marcha para o oeste é expressão de um duplo movimento. Um, interno, de integração política, econômica, social, territorial e cultural da nação brasileira sob a égide de seu Estado. Outro, externo, de projeção no espaço regional, pela ordenação correspondente do entorno geoestratégico em círculos concêntricos, com graus variados de integração: primeiro, o Mercosul (1991); em seguida, a CASA/Unasul (2004-2008), e por fim, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, abrangendo o conjunto da América Latina e do Caribe (2011).

Toda essa arquitetura político-institucional, que ganhou impulso no século XXI, almejou estruturar geopoliticamente os territórios platino, sul-americano e latino-americano, respectivamente, em círculos concêntricos, tendo como principal eixo e agente propulsor o Estado brasileiro. Em termos políticos, essa ação, em seu horizonte mais imediato, se assentou em uma diretriz governamental da coalizão nacional-popular liderada pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Seus meios instrumentais de ação foram a política externa e o corpo burocrático diplomático.

Pelas peculiaridades da formação do Brasil e de sua transformação em país independente, o Estado sempre exerceu um papel central no imaginário social e político do país. Quer como problema, quer como solução, foi sempre o eixo estruturante da construção da ordem, da consolidação territorial, da invenção da nação e da propulsão do desenvolvimento. Esse mesmo protagonismo interno foi transposto para o espaço regional com o processo de integração da América do Sul: esse processo não decorreu de um clamor social ou de uma demanda do mercado, mas foi uma decisão de Estado, baseada em razões de Estado.

Aspectos programáticos da construção da Unasul podem ser compreendidos em consonância com categorias analíticas que foram trabalhadas e desenvolvidas pelos intérpretes do Brasil que consubstanciaram o pensamento social e político brasileiro, doravante designado PSPB. O PSPB e a interpretação do Brasil são basicamente cindidos por duas grandes tradições: uma vertente nacional e estatal (saquarema); outra, liberal e cosmopolita (luzia). Dois grandes campos que conformam as linhagens intelectuais básicas do PSPB, cujas identidades variam conforme as ênfases distintas que seus principais intérpretes

conferem aos pontos polares de disjuntivas analíticas básicas: Estado e sociedade, Estado e mercado, Nação e cosmopolitismo, autoridade e liberdade, acumulação e distribuição. No pressuposto de que as linhagens domésticas brasileiras geram estratégias diferenciadas de inserção no mundo e projetam visões programáticas por meio da política externa, é possível identificar na lógica que orientou a constituição da Unasul aspectos característicos de uma linhagem identitária do PSPB, que pode ser designada por terminologias diversas (saquarema, idealista orgânica, iberista, desenvolvimentista), por oposição a uma linhagem liberal subsumida ao mundo.

Em linhas gerais, a lógica que presidiu o processo de constituição da Unasul tinha as seguintes características: a perspectiva realista da política e das relações internacionais, o primado da política sobre a economia, a abordagem geopolítica com ênfase na territorialidade, a centralidade da questão nacional (traduzida em sua dimensão regional), a primazia do Estado como instituição organizadora da vida social e o desenvolvimentismo como projeto econômico.

A construção política do Brasil foi sempre tensionada por polarizações acerca do papel do Estado na política, na economia, na cultura e no território, entre os ditames da ordem e os reclames da liberdade, entre a passividade e a intervenção infraestrutural, entre a missão civilizatória e a invenção da identidade: o papel do Estado foi sempre um divisor de águas no PSPB. Essas polarizações marcam a evolução do PSPB, quer como formulação intelectual e teórica, quer como práxis dos atores sociais e políticos domésticos nos planos nacional e internacional. É preciso ter clareza de que a emergência do Brasil como ente soberano é coetânea com o advento da modernidade, mas a modernização brasileira é marcada por uma heterogeneidade estrutural caracterizada pela simultaneidade de não coetâneos. No caso brasileiro, o liberalismo construtor da ordem na esfera institucional transacionou com realidades socioeconômicas arcaicas do patriarcalismo patrimonial, agrário e escravocrata.

Os termos “saquaremas” e “luzias”, definidores das duas principais correntes políticas brasileiras dos primórdios do segundo reinado, são utilizados na presente tese como categorias analíticas para denominar as duas tradições básicas do pensamento brasileiro. Em uma interpretação livre de Polanyi (2012),

essas linhagens seriam a expressão local de uma dualidade ontológica<sup>2</sup> que caracteriza a modernidade. Essa dualidade ontológica viceja no campo da política, da economia e da ordenação do território. Na dimensão econômica, essa dualidade se expressa conforme se privilegie o Estado nacional ou o mercado capitalista como instituição preponderante para a organização da vida produtiva. Na dimensão territorial, essa dualidade envolve o conflito acerca de lógicas espaciais distintas na relação do Brasil com o sistema-mundo. Assim, saquaremas, em princípio, estão no polo estatista e nacionalista da dualidade, por oposição aos luzias, que são orientados para o livre mercado e para o cosmopolitismo.

As linhagens intelectuais, sociais e políticas derivadas dessa polarização configuram em seus jogos de aliança e em suas afinidades eletivas os grandes campos de pensamento e ação de cuja interação deriva a construção do Brasil. No plano do constructo puramente intelectual, ou seja, na esfera de pensamento, há uma dualidade básica representada pelas visões nacional-estatistas e pelo liberalismo doutrinário. A visão nacional-estatista pode ser ora conservadora, ora “progressista” (neste último caso, quando o nacional-estatismo é também nacional-popular). A perspectiva liberal também varia: ora privilegia a dimensão positiva da liberdade, de inspiração francesa, baseada no exercício das virtudes cívicas na condução da vida social e política, ora se pauta pela dimensão negativa da liberdade, de matriz inglesa, centrada na preservação dos espaços de ação autônoma da sociedade e do mercado perante o Estado. Nessa esfera intelectual, para usar os conceitos seminais de Oliveira Vianna, pode-se falar de um idealismo orgânico (nacional-estatista, de viés sociológico e cultural) que se contrapõe a um idealismo constitucional (liberal doutrinário, de viés institucional). Essas ideologias, tomadas no sentido fraco do conceito, ou seja, como conjunto de visões programáticas que devem reger a conduta de atores sociais e políticos, ao serem transpostas para o campo do pensamento político aplicado, ganham novos contornos impostos pelas condições estruturais da realidade social em que se atua.

Quando se trata do pensamento considerado como prática de vida e ação empírica, ou seja, no jogo concreto do sistema político, a distância entre os polos

---

<sup>2</sup> A expressão dualidade ontológica foi utilizada por Maria Regina Soares de Lima ao integrar comissão examinadora de tese de doutorado em 15 jul. 2016 no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ.

opositores é menor do que a verificada no plano doutrinário, por uma imposição pragmática da realidade. Na esfera da práxis, as teorias puras se transformam em interações híbridas decorrentes de composições de interesses de geometria variada entre atores sociopolíticos que estão mergulhados na convivencialidade cotidiana, de maneira que a “teoria na prática é outra” à medida que se impõe trabalhar no mundo da vida, nos interstícios do hiato entre as formulações ideais e a prática social.

Essas percepções vão informar o esforço analítico e interpretativo da presente tese, buscando identificar as similaridades entre a agenda de construção da Unasul, no plano externo, e a agenda de construção do Brasil, nos contornos da tradição nacional-estatista, considerando a política externa como vetor de projeção exterior de um projeto de país.

Segundo Lynch (2014), a política externa brasileira republicana tem uma marca de nascença saquarema dada pelo Barão do Rio Branco, que a teria adaptado à nova realidade política da proclamação da República e da emergência hemisférica estadunidense. O estilo saquarema conjugava a política interna e a externa em torno de um mesmo objetivo de consolidar o Estado nacional brasileiro contra a ação disruptiva dos excessos liberais luzias, no plano doméstico, e da caudilhagem platina, no plano regional. Tratava-se na esfera exterior de fixar os limites territoriais com base na tradição do *uti possidetis*, com especial atenção para o equilíbrio do balanço de poder na região platina. Em ambas as esferas, almejava-se a garantia da ordem (Lynch, 2014, p.285-286).

Conforme Lynch, “é impossível compreender a visão de mundo e do Brasil cultivadas pelo Barão do Rio Branco fora do contexto da cultura política saquarema” (Lynch, 2014, p.286). Ainda de acordo com ele, “esgotado o paradigma da política externa estabelecida pelos saquaremas da década de 1850, Rio Branco incumbiu-se de adaptá-lo aos novos e perigosos tempos de expansão da sociedade internacional, calçando-se na exploração pragmática do pan-americanismo estadunidense” (Lynch, 2014, p.286). Com efeito, a política externa brasileira durante a maior parte da história republicana foi caracterizada por seu realismo e seu pragmatismo, sendo episódicos os períodos de alinhamento ideológico.



Castro (2014) salientou que a diplomacia de Rio Branco tinha consciência da pouca autonomia e da fragilidade econômica do país, que geravam uma situação de dependência em relação ao centro europeu do sistema capitalista. Rio Branco temia uma ação imperialista que gerasse recorrentes intervenções europeias na América do Sul e embora tivesse clareza quanto à distinção do Brasil no que se referia a seu entorno “castelhano”, por conta de sua trajetória histórica, não advogava o isolamento, mas o exercício de uma posição de liderança. Essa liderança se basearia em seu dote territorial, com fronteiras definidas e estáveis, em uma diplomacia qualificada e prestigiosa, e em um reaparelhamento militar, capaz de conferir densidade estratégica ao país em suas circunstâncias regionais. Soldados e diplomatas seriam os agentes dessa liderança.

Por outro lado, a política americanista era pragmática, dada a ascensão dos EUA e a necessidade de, por esse meio, aumentar a projeção externa brasileira nas relações com os vizinhos e na cena internacional. Nessa perspectiva, haveria uma visão global da diplomacia brasileira assentada em dois pilares: “o primeiro, sob a lógica central do pan-americanismo, estava ligado à consolidação da posição brasileira como elo entre os Estados Unidos e a América Latina, sobretudo a América do Sul; o segundo pilar estaria associado ao aprofundamento do ‘papel nacional de polo geopolítico sul-americano’” (Castro, 2014, p.190), possível apenas a partir da consolidação das fronteiras e por meio de uma política de equilíbrio na relação com os países da região.

Posteriormente, a política externa se transformou em relação àquela da época de Rio Branco, ajustando-se às novas realidades, mas remanesceu a lógica que presidia o modo de operar, cujo objetivo é manter e expandir a autonomia brasileira em todas as dimensões de poder, tendo por plataforma a conjunção regional.

Kissinger alerta para o fato de que há uma contradição básica na atualidade entre ordem política e ordem econômica. “O sistema econômico internacional tornou-se global, enquanto a estrutura política do mundo permaneceu baseada no conceito de Estado-nação” (Kissinger, 2015, p.370). Mas até onde a vista alcança, avalia que, para fins de regulação de um ordenamento internacional (e regional), haverá que se trabalhar com o pressuposto de um sistema vestfaliano de Estados-

nações, ainda que modernizados e adaptados às contingências contemporâneas. Nesse sentido, na sua avaliação, as políticas externas nacionais, baseadas em interesses e objetivos “com fronteiras”, permanecerão como instrumentos de conformação do sistema político internacional.

## **1.2. Contexto**

Do início do projeto de pesquisa até o momento da redação da presente tese, houve uma mudança substantiva no contexto nacional e internacional. Esta tese foi concluída em uma conjuntura da vida nacional caracterizada por intenso nevoeiro sociopolítico e institucional. Um cenário substancialmente distinto daquele que vigorava quando da gênese do projeto, em 2012, por ocasião do ingresso do autor no programa de pós-graduação em ciências sociais da PUC-Rio – primeiro, no mestrado, em seguida (2014), no doutorado – tendo por tema o processo de integração regional da América do Sul, com foco na constituição da Unasul.

Em 2012, o Brasil vivia seu mais extenso período de normalidade constitucional em uma ordem jurídica liberal-democrática, com uma economia estabilizada e em crescimento, em um contexto de redução das desigualdades sociais e regionais; de diminuição da pobreza, com aumento da mobilidade social ascendente; de recuperação e expansão da infraestrutura logística e social, de renascimento cultural e de forte projeção do país no cenário internacional, tanto no âmbito regional, como no global. Naquela ocasião, a Unasul era um dos itens mais ambiciosos da agenda de política externa lançada no Governo Lula e continuada, ainda que com ajustes, na gestão Rousseff.

Em 2016, houve uma inflexão significativa. No calor do momento, não cabe maiores considerações sobre a natureza e o alcance dessa inflexão. Cabe reter, no entanto, que a nova conjuntura significou uma interrupção na prioridade conferida ao processo de integração regional da América do Sul, no formato institucional da Unasul, como item de destaque da agenda da política externa brasileira. As razões dessa inflexão e a análise do processo não constituem objeto da presente tese.

Na dissertação de mestrado defendida por este pesquisador em 2014 e intitulada *O Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo*, o tema foi abordado sob a ótica de política pública, tendo por objeto a ação do Estado brasileiro na consecução dessa prioridade de política externa. Com efeito, os três últimos presidentes eleitos diretamente em condições de normalidade institucional caracterizaram o espaço sul-americano como esfera de construção de um futuro comum.

Na dissertação, a criação da Unasul foi analisada sob a perspectiva de uma política externa brasileira realista, com foco nos mecanismos de coordenação governamental das políticas públicas domésticas federais relacionadas com a consecução dos objetivos da organização. A pesquisa identificou os principais atores coletivos e os eixos de conflito no sistema internacional, no sistema nacional e na condução da política exterior que conformaram o processo integrativo. A abordagem adotou o ponto de vista do formulador, implementador e avaliador de políticas públicas, em um enquadramento teórico realista que considerou os recursos de poder, os interesses e as capacidades dos atores envolvidos. O instrumental conceitual foi articulado de maneira transdisciplinar, com o uso de categorias analíticas de campos epistêmicos diversos: de ciência política, em especial a análise de políticas públicas; de relações internacionais; de economia; de história; de geopolítica e de administração pública.

A conclusão da dissertação foi de que havia um hiato entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa brasileira e o baixo perfil institucional da coordenação das políticas públicas domésticas que davam suporte ao processo. Constatava-se que havia uma agenda importante em curso e os procedimentos administrativos estavam sendo aperfeiçoados, mas que ainda eram insuficientes para dar suporte ao projeto geopolítico de constituição de um polo de poder sul-americano, sob a hegemonia brasileira. Esse hiato existia não obstante os esforços do Itamarati, que usava o *soft power* de sua *expertise* para coordenar a ação das diversas agências governamentais envolvidas em cada arranjo de política pública pertinente para a consecução do Programa de Integração Regional Sul-Americana, doravante nomeado como PIRS, que definia, à época, no âmbito do Plano Plurianual de Ações – PPA 2011-2015, os objetivos e

as responsabilidades setoriais. Eram onze os objetivos definidos no PIRS, que ficavam sob a responsabilidade de ministérios distintos, no caso, os Ministérios da Defesa; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Integração Nacional.

Em razão do exposto, a definição do projeto de pesquisa a ser desenvolvido no doutorado foi uma consequência “gravitacional” do esforço reflexivo ocorrido no período precedente, em diálogo com temas caros às linhas de investigação e ao conteúdo das disciplinas ofertadas pelo Departamento de Ciências Sociais no que concernia às interpretações do país que povoam o imaginário brasileiro. Como consequência, a presente tese possui uma dimensão analítica e empírica, como é esperado em um trabalho acadêmico desta natureza, mas que se associa a um esforço hermenêutico. A pesquisa que redundou na presente tese manteve a mesma curiosidade multidisciplinar que caracterizou o esforço de elaboração da dissertação de mestrado, mas há um diferencial importante: a perspectiva do pesquisador, ou a referência epistêmica a partir da qual analisa e interpreta a realidade, não é mais a do analista de política pública, mas a de estudioso do campo intitulado PSPB.

### **1.3. Objeto e objetivos da tese**

A Unasul foi criada para institucionalizar o processo crescente de coordenação e consulta desenvolvido pelos doze países da América do Sul em matérias diversas e multissetoriais. A organização marcou uma inflexão geopolítica hemisférica e global, pois esse novo organismo internacional pretendeu ser ator relevante na governança regional e mundial como expressão de uma identidade coletiva sul-americana. A originalidade residiu no fato de que pela primeira vez foi constituída uma organização internacional congregando exclusivamente a totalidade dos países independentes da América do Sul como seus membros efetivos. Saliente-se, no entanto, que esse novo ator teve caráter intergovernamental, diferenciando-se, por exemplo, da natureza supranacional da integração europeia, ou seja, os países que dele participam mantêm todas as prerrogativas inerentes à soberania nacional.

Como já foi mencionado, o Brasil desempenhou um papel fundamental na criação do novo organismo, dada a magnitude de sua população, de seu território e de sua economia no espaço regional. Além desses aspectos objetivos, a integração da América do Sul foi uma prioridade da política externa brasileira, afirmada explicitamente desde, pelo menos, o ano 2000.

Uma das iniciativas inovadoras adotadas pela política externa do governo Lula ainda em seu primeiro mandato foi a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, que dava substância àquela que foi definida como sua prioridade número um na esfera internacional: a integração da América do Sul. Essa Comunidade foi criada, por unanimidade, na terceira cúpula de presidentes sul-americanos, em 2004, em Cusco, no Peru. Posteriormente, em 23 de maio de 2008, em reunião extraordinária dos chefes de Estado e Governo da região, realizada em Brasília, a CASA foi transformada em Unasul.

O Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN assim define a Unasul: “organização internacional cujo objetivo é promover a integração regional com base na convergência de interesses em torno da consolidação de uma identidade própria e do desenvolvimento econômico e social da região” (Brasil, 2012, p.261).

Organização internacional é um constructo político destinado a gerar ordem. Integração regional é uma forma de ordenar relações em um território. Identidade é uma construção simbólica destinada a criar um sentido de pertencimento imaginário. Desenvolvimento é construção de capacidades pela transformação de poder potencial em poder efetivo com vistas à ampliação das margens de autonomia. Ordem, território, identidade e desenvolvimento são os pilares da definição que consta do LBDN.

A integração político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica dos países sul-americanos ganhou forma institucional com a Unasul, que passou a ser uma plataforma de projeção internacional da região e de regulação do território sul-americano. Garcia afirmou que “como Lula havia dito, e Dilma reiterou em seu discurso de posse, o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul” (Garcia, 2013, p.57).

O objetivo da presente tese foi evidenciar os traços da linhagem política brasileira dita “saquarema”, por convenção terminológica, na conformação da Unasul, por meio da análise de seus atos constitutivos e das atas e relatórios de reuniões internacionais que lhe deram origem, bem como da correspondência diplomática pertinente, nos termos descritos a seguir.

Não foram analisadas questões referentes às demais institucionalidades regionais criadas anteriormente com o objetivo de promover a integração, quer no âmbito sul-americano, quer no âmbito latino-americano, salvo para fins de contextualização do processo de constituição da Unasul. Também a análise dos eixos de conflito no sistema internacional, no sistema nacional e na condução da política externa no que concerne à integração regional sul-americana, por meio da Unasul, não é objeto precípua da presente tese.

O intervalo temporal básico objeto de investigação empírica abrangeu aquele compreendido entre a Declaração de Cusco, que constituiu a CASA, em 2004, e a assinatura do tratado que criou a Unasul, em 2008, sem prejuízo de eventual recurso a publicações e documentos produzidos em datas distintas do período mencionado.

#### **1.4. Marco teórico**

Há uma singularidade na trajetória brasileira como país independente, mas esta especificidade se manifesta no contexto mais amplo da dualidade ontológica da modernidade (Polanyi, 2012). Essa dualidade perpassa a sociedade, a economia, a política e as representações simbólicas. Pode-se identificar uma polaridade entre classes derivada de uma contraposição entre os interesses dos atores centrais no âmbito da sociedade civil, tendo por base as relações sociais de produção, em uma perspectiva marxista. Nesse sentido, há um segmento dominante e outro subalterno. Há uma dualidade que deriva do conflito entre o mundo da vida orgânico e contínuo por oposição à emersão de uma esfera sistêmica autônoma, autorregulada e autopoietica que a ele se opõe com sua lógica própria, em uma visão polanyiana, que é outra abordagem complementar à de dominância e subalternização. E, a partir da perspectiva da sociologia do conhecimento, de viés manheimiano, pode-se mencionar uma polaridade

simbólica posta pela identidade antiliberal dos pensamentos conservador e progressista, ambos definidos em contraposição ao pensamento liberal doutrinário.

Essas dualidades e polaridades entre *classes*, na acepção marxista; entre *modelos simbólicos*, na perspectiva mannheimiana; e entre *elementos constitutivos da modernidade*, na visão polanyiana, são concomitantes, não são excludentes e nem coincidentes: são os efeitos recíprocos e condicionantes de suas conjunções e de suas disjuntivas que vão moldar as linhagens sociais e políticas e as correspondentes correntes de pensamento e ação que, em interação em um determinado território, ensejarão a configuração de uma formação social e nacional específica. Assim, um estudo de caso como o é a presente tese navega entre as singularidades históricas *in situ* e as regularidades sociológicas que conformam padrões ordenadores de alcance universal.

Se a dualidade básica do PSPB está inserida em um contexto universal, seguramente há uma homologia entre suas características e a dualidade ontológica que perpassa o pensamento social e político doméstico de cada um dos demais entes nacionais que integram o projeto comum de criação da Unasul. Por outro lado, essa dualidade também se manifestará na esfera externa, na perspectiva que cada país tem do mundo e de seu lugar nele, ou seja, a perspectiva do pensamento internacional brasileiro e do pensamento congênere de cada uma das nações que integram a Unasul.

Desdobrando o argumento para o campo da teoria das relações internacionais, conforme sugerido por Carr (2001), há duas grandes correntes básicas de pensamento e ação que são o realismo e o idealismo. São dois paradigmas que informam processos cognitivos e estratégias de ação. Levando em consideração a dualidade ontológica da modernidade, o paradigma idealista emula o pensamento liberal ao tempo em que o paradigma realista expressa o campo das concepções antiliberais, seja no viés conservador, seja no viés progressista. No entanto, ao passar das formulações teóricas e intelectivas para a interação concreta dos atores no mundo empírico e prático, o que caracteriza esta última é o hibridismo decorrente da composição dos diversos interesses em disputa: o jogo

de poder realista ocorre dentro de sistemas normativos de inspiração idealista, pois há que se conciliar a força com a legitimidade.

No que diz respeito à visão de mundo de cada Estado-nação e do seu lugar nele, esse é o campo por excelência do pensamento internacional, que serão tantos quantos sejam as nações envolvidas em cada arranjo concreto. Esse pensamento internacional vai replicar as clivagens do pensamento social e político doméstico de cada país, ao refletir a projeção externa dos diversos projetos nacionais em disputa entre as distintas correntes de pensamento e ação que conformam as linhagens intelectuais, sociais e políticas internas, em termos teóricos e práticos.

Em síntese, a hegemonia brasileira no processo pactuado de construção da Unasul só pode ser exercida porque encontrou eco nas realidades dos diversos países envolvidos, mas o estudo dessas realidades não compõe o objeto de pesquisa da presente tese. O autor, no futuro, tem a intenção de aprofundar sua reflexão acerca dos pensamentos sociais e políticos das demais nações que integram a Unasul.

Na análise do processo de constituição da Unasul são utilizados os conceitos de linhagens sociais e políticas do PSPB como famílias e correntes de pensamento e ação. As linhagens intuídas, por exemplo, por Oliveira Vianna, Guerreiro Ramos, Wanderley Guilherme dos Santos e Gildo Marçal Brandão, o foram com base no critério de descendência linear. Na presente tese, o critério de descendência linear é considerado, mas está associado ao conceito de aliança, desenvolvido por Lévy-Strauss, para caracterizar o parentesco lateral, não biológico, derivado do matrimônio<sup>3</sup>. Com inspiração nessa abordagem

---

<sup>3</sup> Descendência e aliança são dois termos básicos para o estudo do parentesco e foram utilizados nesta tese de maneira original, em leitura livre em relação à sua matriz antropológica. A teoria da linhagem, centrada na ideia de descendência, põe ênfase especial no parentesco linear (avô-pai-filho), enquanto as relações laterais (marido-mulher, irmão-irmão) são subestimadas. Já o conceito de aliança põe ênfase no parentesco lateral que integra um sistema significativo, ou seja, construído não pelo laço “biológico”, mas como vínculo “cultural”. Na acepção desta tese, os campos sociais e políticos básicos que expressam a dualidade ontológica da modernidade, em uma leitura livre de Polanyi (2012), são estruturados com base em alianças mutáveis estabelecidas entre as diversas linhagens intelectuais e políticas, mediante trocas movidas por interesses ou afinidades. “Na visão de Lévi-Strauss o parentesco não era principalmente um modo de organização social, mas um sistema significativo, um sistema de relações, e a principal relação não era o laço “natural” de sangue (pai-filho), mas o laço construído socialmente entre marido e mulher. O casamento é o ponto de indeterminação no parentesco biológico – você não pode escolher seus pais, mas deve escolher seu cônjuge. Para Lévi-Strauss essa escolha é a fissura pela qual a cultura



antropológica, é proposto o conceito de campo de aliança para designar coalizões entre famílias intelectuais e linhagens políticas, no qual afinidades e interesses, eletivos e não necessários, são as moedas de troca que o mantêm coeso. Assim, a descendência linear (intelectiva e política), a linhagem estrito senso, é conjugada com a aliança lateral que define o campo dual, relacional e contingente, na compreensão do parentesco sociopolítico, como será pormenorizado mais adiante.

Com inspiração livre em Polanyi, desenvolveu-se a ideia de uma dualidade ontológica da modernidade, em termos sociais e políticos, decorrente da polarização gerada pela emergência de uma esfera sistêmica autônoma cujos princípios reitores se opõem, em maior ou menor grau, à lógica de regência das demais esferas de sociabilidade. Esses dois polos se consubstanciam na análise do PSPB sob a forma de campos de aliança formados por articulações e coalizões entre famílias intelectuais e linhagens sociais e políticas identificadas com base na descendência<sup>4</sup>. Ou seja, o campo de aliança molda um parentesco sociopolítico lateral que articula as linhagens identificadas com base no parentesco linear descendente, em torno, por um lado, de uma tradição nacional estatista, por outro, de uma tradição liberal.

Adicionalmente, o PSPB é considerado simultaneamente como teoria e prática. Por um lado, é teórico e programático, um constructo intelectual (Lynch, 2016). Por outro, é um saber informulado, deduzido da prática política (Faoro, 2008). Considerado este duplo viés, o PSPB abrange famílias intelectuais e linhagens políticas, nem sempre articuladas de maneira unívoca, que se expressam

---

penetra no parentesco, transformando a sociedade tribal de biologia em cultura. (...). No casamento, como praticado em sociedades tribais, as mulheres são trocadas entre grupos de homens, formando-se entre esses grupos uma relação significativa – uma relação de parentesco lateral que Lévi-Strauss chama de aliança. Daí é deduzida a lógica do parentesco – ou seja, das relações de parentesco laterais, não das lineares. (...)” (Eriksen; Nielsen, 2010, p.129).

<sup>4</sup> Os campos de aliança entre linhagens políticas específicas são a expressão local de uma dualidade ontológica geral. Essa dualidade ontológica viceja tanto no centro como na periferia do “sistema-mundo”, afeta estratégias de gestão econômica e de ordenação do território, e agrega em um dos polos desde segmentos territoriais a setores de resistência social – o nacional e o social – por oposição à lógica colonizadora do mercado. Essa dualidade se expressa na maior relevância conferida às mãos visíveis (Estado nacional) ou às invisíveis (mercado capitalista) na organização da vida social e econômica (Raposo, 2014). Na dimensão territorial, envolve o conflito acerca de lógicas espaciais distintas: a relevância da geografia em oposição ao mundo plano. Em termos ideais, pode-se falar de um polo estatista, nacionalista e de resistência social que se contrapõe a um polo orientado para o livre mercado e para o cosmopolitismo globalizante. Em termos políticos, na origem, essa dualidade se expressa em um jogo político oligárquico. A constituição progressiva de uma ordem competitiva e poliárquica permite, gradativamente, que novos sujeitos sociais entrem no clube fechado da política institucional.

por meio de formas jurídico-institucionais (constructos intelectuais) e pela cultura política (o pensamento em ação). Assim, famílias intelectuais podem ou não encontrar expressão em linhagens políticas que se articulam em campos de aliança, que consubstanciam a dualidade ontológica da modernidade, por meio de coalizões de geometria variada, pactuadas em torno de interesses e afinidades que disputam a hegemonia social e política. Se o PSPB é simultaneamente teoria e prática, a descendência linear demarca essencialmente a linhagem teórica, e o parentesco lateral refere-se fundamentalmente ao campo das alianças práticas da política *in fieri*. No corpo da tese, esses conceitos foram trabalhados de maneira pormenorizada em benefício da clareza de seus termos.

A literatura política especializada adota uma tripla perspectiva na análise das linhagens do PSPB – a nacionalista, a liberal e a marxista – conforme as interpretações, respectivamente, de Wanderley Guilherme dos Santos, de Bolívar Lamounier e de Gildo Marçal Brandão. Santos (2002) trabalhou sobre duas tradições que emulam a abordagem de Oliveira Vianna: a dos autoritários instrumentais, que se confunde com os idealistas orgânicos de Vianna; e a dos liberais doutrinários, que no jargão de Vianna são os idealistas constitucionais. Lamounier classificou as tradições como autoritárias e liberais, sem maiores qualificações. Essas classificações dialogam com o conceito de campos ontológicos e duais de aliança. Mas Brandão (2005) assinalou que, para além dessas clivagens de um PSPB oligárquico, representativo das elites tradicionais e das classes dominantes, é preciso atentar para as novas linhagens que emergem, em razão da dinâmica da modernização industrial e capitalista, dos setores subalternos da sociedade: o pensamento radical de classe média e o marxismo de matriz comunista.

Para Souza (2000), a formação dessas linhagens brasileiras não esteve atrasada em relação à formação da modernidade ocidental, mas, pelo contrário, foi sua contemporânea. Em termos de periodização, Souza (2000), apoiando-se em Freyre de *Sobrados e Mocambos*, sugere que

o momento histórico de mudanças fundamentais do país se dá a partir da data simbólica de 1808, data tanto da abertura dos portos, primeiro passo para o processo de troca de mercadorias e do incipiente mercado capitalista que se instaura no país, como da vinda da família real, primeiro passo para a constituição

de um aparelho de Estado tendencialmente racional e interessado, pela primeira vez, em atender preferencialmente às necessidades da população nativa (Souza, 2000, p.252).

O ano de 1808 marcaria assim o desembarque na sociedade nacional, patriarcal e personalista dessas duas instituições impessoais que caracterizam a modernidade – Estado e mercado. Também Raposo (2014) assinalou a inflexão ocorrida em 1808:

A vida econômica brasileira desenvolveu-se, de sua origem até 1808, no contexto do pacto colonial, como fornecedora de matérias-primas para a metrópole portuguesa. Com a transferência da Corte para o Brasil, em razão das invasões napoleônicas, dois fatos transformaram significativamente o padrão do mercado e da economia brasileira. A abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional e a criação do Banco do Brasil, que, no correr de sua história, criou inúmeros serviços e funções adequando-se à evolução da economia nacional (Raposo, 2014, p.175-176).

Souza afirma ainda que

desde a revolução modernizadora da primeira metade do século XIX, o Brasil tem apenas *um código valorativo dominante: o código do individualismo moral ocidental*. (...) a revolução modernizadora da primeira metade do século XIX tinha vindo para ficar e para pôr de ponta cabeça os valores do personalismo então dominante no nosso país. (...) a palavra mágica da modernização vai ser o elemento galvanizador da sociedade como um todo em todas as suas esferas. (...) o único discurso legítimo capaz de unir as vontades é o discurso modernizador (Souza, 2000, p.254-255, grifo no original).

Esse novo código moral dominante (ainda que remanesçam outros códigos concorrentes) é coetâneo com o advento das novas instituições: o mercado capitalista e o Estado nacional. Assim, a formação das linhagens brasileiras não esteve atrasada em relação à formação da modernidade ocidental, mas, pelo contrário, é sua contemporânea. O que as linhagens expressam são ênfases distintas na conformação de uma estratégia de modernização segundo se privilegie o Estado ou o mercado como instituição organizadora da vida social e econômica. É verdade que o liberalismo construtor da ordem que se aclimatou nos trópicos teve que transacionar com a “moeda colonial” do patriarcalismo patrimonialista das práticas de um mundo socioeconômico agrário e escravocrata e de estruturas de poder clânicas. Essa aclimatação híbrida foi assim sintetizada por Vianna e Carvalho:

Assim como é indevida a caracterização do Estado brasileiro como uma forma de asiaticismo – presente em Tavares Bastos, Raimundo Faoro e Simon Schwartzman – também o é a consideração de qualquer semelhança entre a centralização monárquica brasileira e a que teve curso sob o absolutismo europeu. Segundo a interpretação de Oliveira Vianna sobre o processo civilizatório brasileiro, o Estado centralizador, entre os europeus, seria um “agente opressor das liberdades locais e individuais”; aqui, ao contrário, um promotor dessas liberdades, à medida que, ao invés de atacá-las, é ele quem defende essas mesmas liberdades contra os caudilhos territoriais que as agredem. Estes são que, de posse do poder local (...) ameaçam as cidades, as aldeias, as famílias (...). O poder central sempre intervém para garantir os cidadãos na integridade de seus direitos, no gozo das suas liberdades, na inviolabilidade do seu domicílio ou da sua pessoa (Oliveira Vianna, 1973, p.265).

Com o Centro, o liberalismo, a ordem racional-legal, a civilização e o caminho para afirmação da liberdade.

Perceber, porém, a ação do Centro no exercício de um papel civilizatório importa, como já mencionado, a percepção dos limites desse movimento, incapaz de proceder a uma intervenção desorganizadora da esfera patrimonial e de impor, sem contrastes, a supremacia da ordem racional-legal – tendo a democratização do acesso à terra como pré-condição. Tal ambiguidade característica do Estado imperial projetou-se, em linhas gerais, sobre a República, levando à preservação do estatuto da dependência pessoal, das clientelas e da incorporação política “de fachada” das grandes massas do campo que, nos currais eleitorais, conheciam a integração à vida republicana pela mediação do sistema do coronelismo.

A Carta republicana de 1891 confirmou a primazia do sistema de orientação liberal no que concernia às instituições e ao direito, mas não forneceu meios para que o país real pudesse vir a se reconhecer ou a construir a sua identidade, no país legal. A herança do patrimonialismo, originária de processos sociais derivados do exclusivo agrário, significava uma república de poucos – oligarquia que se tornava tão mais anacrônica quanto mais se modernizava e se complexificava a estrutura social do país. Esgotava-se, enfim, a matriz civilizatória das antigas elites socializadas no Império, e a ordem racional-legal se torna uma dimensão vazia de sentido, com o direito se aviltando em um maneirismo de bacharéis. Prisioneira da hipoteca ao patrimonialismo, a ordem racional-legal, ao conceber uma república sem democracia e sem incorporação social, cristalizou o liberalismo como ideologia de elites, sem desenvolver as suas potencialidades universalistas, em termos de direitos civis. E foi nessa recusa à inovação, mantendo-se indiferente às pressões dos novos setores emergentes, como empresários, militares, classes médias e operariado urbanos, que o ideário liberal, força subterrânea que presidiu o longo processo de transformações moleculares ao longo do período anterior, perdeu substância, frustrando as expectativas de uma plena passagem do país a uma ordem social competitiva (Vianna; Carvalho, 1997, p. 23-24).

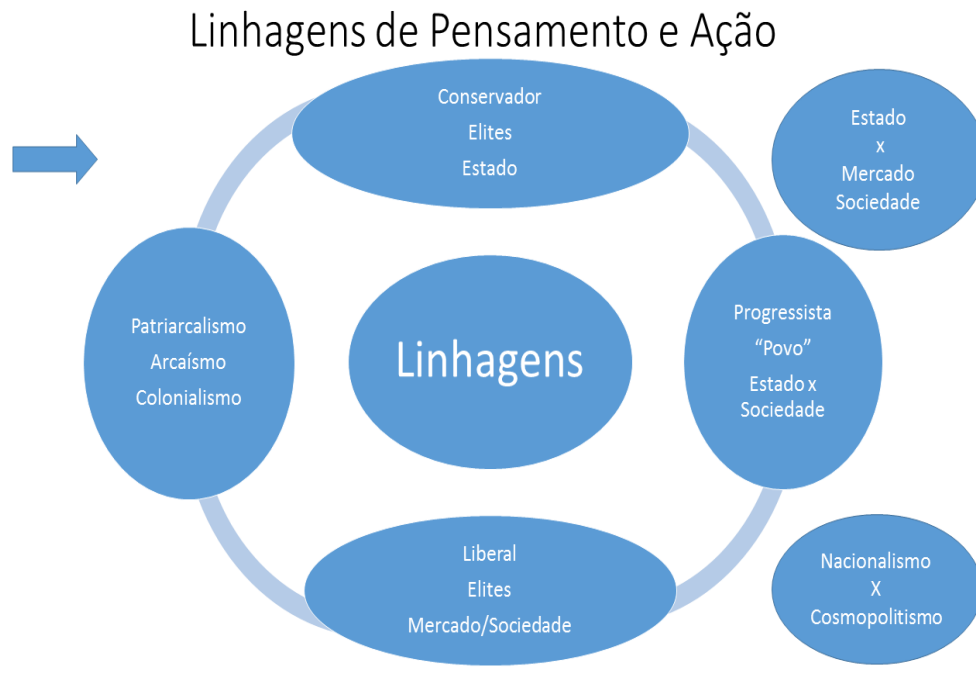


Figura 1 – Linhagens de pensamento e ação.

Em termos históricos, essa polaridade entre os campos de aliança e suas respectivas linhagens é constatável desde o período regencial, com a emergência de conservadores (saquaremas) e de liberais (luzias).

Bresser-Pereira (2014) identificou três grandes ciclos na história da construção política do Brasil independente. Cada ciclo histórico é caracterizado em sua acepção por diferentes pactos sociais e políticos que expressariam distintos arranjos ou coalizões entre classes sociais e segmentos de classe e suas respectivas elites. Essa periodização é útil à medida que em cada um desses ciclos os campos de aliança ganharão uma feição específica em função da emergência de novos atores, interesses, pensamentos e práticas sociais, mediante mobilidade social e circulação de elites. A cada grande ciclo econômico, político e social, Cervo (2003) atribuiu também um paradigma de relações internacionais que moldou a política externa brasileira.

Os campos de aliança saquarema e luzia foram se adaptando às novas correlações de força derivadas do surgimento de agentes, formulações e práticas representativas de setores sociais subalternos, à medida que o sistema socioeconômico evoluiu de uma sociedade primária exportadora,

fundamentalmente rural, para uma sociedade moderna e industrial, estruturalmente urbana, e o sistema político evoluiu institucionalmente de um regime oligárquico para tornar-se formalmente poliárquico, nos termos do constitucionalismo de 1988.

Dahl (1997) considera que a democratização de um sistema político é caracterizada pela correlação entre dois vetores, o da contestação pública e o da participação política, devendo haver garantias institucionais para que os indivíduos e os grupos formulem e expressem suas preferências e de que as mesmas sejam igualmente consideradas na condução do poder público. Dahl trabalha com três tipos possíveis de evolução a partir de uma situação inicial de hegemonia fechada, ou seja, um regime onde os espaços de contestação e de participação são reduzidos ou nulos. Essas hipóteses são a oligarquia competitiva – na qual a contestação é alta, mas a participação não; a hegemonia inclusiva – em que a participação é alta, mas a contestação não o é; e a poliarquia, na qual ambas, contestação e participação, são elevadas. A expressão empírica e histórica assumida por um campo de aliança – saquarema ou luzia – vai variar conforme o estágio de evolução do sistema político, consideradas as tipologias de Dahl. Durante todo o período oligárquico houve basicamente disputa institucional entre segmentos das elites tradicionais. A modernização socioeconômica e a democratização do país abriram espaço para a ascensão de segmentos das classes subalternas à elite política dirigente, com destaque para a linhagem trabalhista nacional-popular. O incremento da mobilidade social e política deu novo sentido histórico aos campos de aliança tradicionais, acrescentando às polarizações características do período oligárquico (Estado/mercado, nação/cosmopolitismo, desenvolvimento/estabilização) aquelas relativas às questões democrática e social – liberdade e distribuição – na perspectiva da subalternidade.

Em uma nova ordem competitiva (capitalista e industrial, que se “poliarquiza” institucionalmente) é possível falar de saquaremas de direita (oligarquias agrárias) e de esquerda (trabalhismo e uma tradição do marxismo nacional reformista); de luzias de direita (cosmopolitismo clássico) e de esquerda (internacionalismo proletário), conforme alinhamentos categóricos variáveis segundo as sensibilidades a cada tema, como esquematizados na figura abaixo.

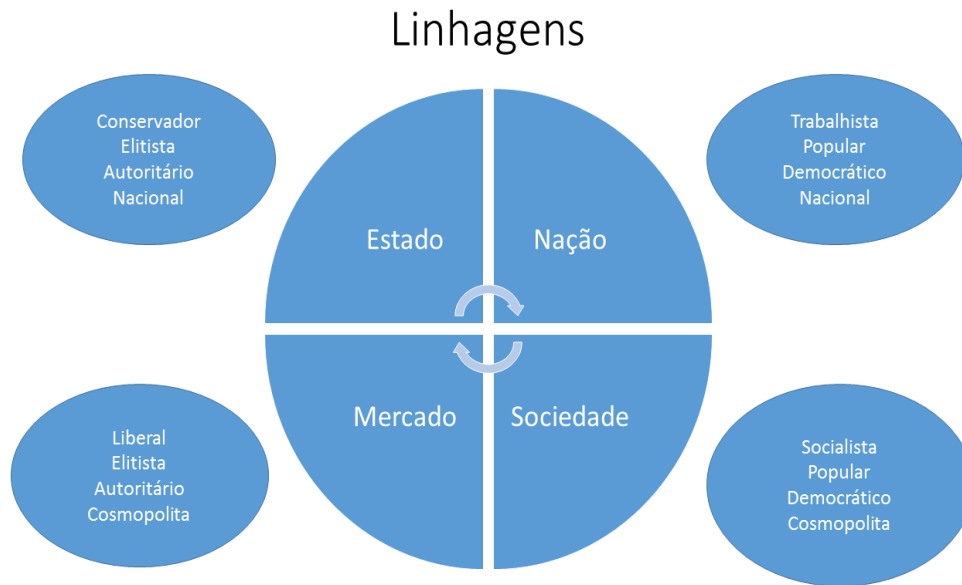


Figura 2 – Linhagens e alinhamentos categóricos.

Os intérpretes do Brasil descreveram em suas obras realidades arcaicas e propuseram diversos programas civilizatórios, indo de elucubrações estritamente individuais a formulações que orientaram a práxis de atores sociais e políticos. Há que se diferenciar entre construções teóricas e o mundo da prática. As formulações intelectivas que se transformam em práxis coletiva conformam as linhagens políticas que consubstanciam o PSPB *in fieri*, na perspectiva faoriana. É no mundo da vida que a miríade de famílias intelectuais evidencia sua maior ou menor capacidade de fecundar a realidade. Distingue-se assim o PSPB em sua dupla expressão: como teoria e como ação prática. Em uma homologia com a física quântica, o PSPB é simultaneamente partícula (teoria) e onda (práxis).

Cada campo de aliança possui implicitamente um programa de inserção do Brasil no mundo. Na perspectiva da teoria das relações internacionais, luzias são idealistas e saquaremas, realistas. Luzias idealmente advogam que o Brasil deva se ajustar a um padrão de moderno definido externamente, mediante adesão a um marco regulatório orientado pelo mercado globalizado e pelo sistema assimétrico de poder mundial, dentro de uma visão dependentista e plana do mundo. Saquaremas conferem um papel proeminente ao Estado e à nação, que devem buscar a fórmula singular, coerente com sua trajetória histórica, de se integrar de

maneira ativa e adaptativa na ordem global: possuem visão geopolítica e articulam Estado, nação e território segundo uma visão de *State-building* e *Nation-building*.

O cosmopolitismo normativo luzia é a ideologia ou o programa de ação das elites representativas dos segmentos sociais que guardam afinidades eletivas com os padrões hegemônicos no sistema mundial e que propõem sua adoção mimética na organização nacional. O autonomismo pragmático saquarema, em outra vertente, embora ciente da inserção assimétrica, dependente e periférica do Brasil no sistema mundial, é a ideologia das elites que representam os setores sociais que adotam estratégias defensivas em relação aos poderes hegemônicos globais, incluindo setores subalternos de resistência social ao caráter disruptivo do livre mercado sobre a sociabilidade humana. O primeiro campo de alianças é centrífugo e internacionalista, enquanto o segundo é centrípeto e nacionalista. Um pressupõe uma dissolvência no mundo. Outro aspira a ganhos de autonomia, embora reconhecendo a necessidade de integração. Este último “programa” condicionou a constituição da Unasul e é isso que vai ser evidenciado por meio de pesquisa empírica e documental. Nesses termos, a Unasul é uma construção saquarema<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Em artigo publicado no jornal *O Globo* (13/10/2014), por ocasião das eleições presidenciais de 2014, Lynch (2014) assim se expressava: “Nossa cultura política reconhece duas tradições ideológicas dominantes desde quase a independência do país: de um lado, o nacional-estatismo; de outro, o cosmopolitismo liberal. Essa dicotomia se estabeleceu de modo claro quando se firmou no Império a oposição entre saquaremas e luzias em torno de propostas alternativas de superação do atraso nacional. Desde então, ambas as tradições vieram, de forma quase despercebidas, se adaptando às transformações da sociedade brasileira e à sua democratização.

Desde Bernardo de Vasconcelos e o Visconde de Uruguai a tradição saquarema defende um Estado fortalecido, centralizado e orientado dentro e fora do país por ideais nacionalistas, capaz de intervir no domínio socioeconômico. Era o único meio de salvaguardar os interesses da população contra a mesquinhez de nossas egoístas oligarquias e da cobiça das grandes potências estrangeiras. No plano internacional, **vê na afirmação da atuação autônoma do Brasil o passaporte para a sua força e hegemonia na América do Sul**. Recuperado na década de 1930 na forma de um nacional-desenvolvimentismo atuante, o nacional estatismo recuperou a simpatia de que sempre gozou junto ao funcionalismo público, e ainda dos sindicatos simpáticos ao trabalhismo e quase todos os setores menos favorecidos da população.

Já os luzias desde Diogo Feijó e Tavares Bastos preferem um Estado mínimo, de federativo estadualista, e orientado por um ideal americanista de país. Seu cosmopolitismo liberal acreditava nas virtudes da autorregulação da sociedade e do mercado, atribuindo a fraqueza da sociedade ao peso supostamente excessivo do Estado. Por isso queriam a abertura do país ao capital estrangeiro, a descentralização política e o fim das intervenções do Estado no campo das atividades econômicas. No plano internacional, **viam o êxito do Brasil associado à direção nele impressa pela Inglaterra e depois dos Estados Unidos**. Esta tem sido a ideologia favorita da “sociedade civil”, isto é, dos senhores de engenho, empresários, juristas e profissionais liberais.

Na história brasileira, representantes das duas mentalidades vêm se revezando regularmente no poder, primeiro pelas mãos da Coroa, depois dos militares e, ultimamente, do eleitorado. Desde



Considerando o PSPB como práxis, todas as formulações e disjuntivas que caracterizam a oposição teórica entre realismo e idealismo em uma perspectiva estritamente intelectual ganham vida dentro de uma moldura necessariamente pragmática. Nesse sentido, o quadro mais amplo da política é estruturalmente “saquarema”, pois constrangimentos práticos se opõem à consecução de preferências puramente intelectuais.

Há correntes de pensamento e ação dentro da corporação diplomática – institucionalistas e autonomistas – que emulam aspectos dos dois grandes campos de aliança do PSPB. No caso específico da integração sul-americana, pode-se falar de consenso sobre sua pertinência como objetivo de política externa, mas seu formato variou conforme a hegemonia oscilou entre coalizões políticas e correntes diplomáticas distintas. De 1990 até 2002, a orientação brasileira predominante na integração regional foi “luzia”, tendo por foco a criação de um mercado comum (Mercosul). A criação de uma união de nações (Unasul) representou uma inflexão “saquarema”. A deposição de Rousseff sugere que novos ventos enredarão a Unasul em seus redemoinhos.

## **1.5. Metodologia**

Na verificação da hipótese foram utilizados conceitos e teorias de sociologia, de ciência política, de relações internacionais, de economia e de geopolítica, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos distintos mediante uma abordagem multidisciplinar.

---

1945, o nacional-estatismo vigorou no formato desenvolvimentista que lhe deram os progressistas do PTB de Getúlio, Jango e Brizola, mas também os conservadores do governo Geisel. Já o cosmopolitismo liberal foi brandido por próceres conservadores da UDN, desde Armando de Sales Oliveira a Carlos Lacerda, e também durante o governo Castelo Branco.

Nas atuais eleições, Dilma representa, na centro-esquerda, a linhagem nacionalista que o PT, uma vez no governo, herdou do velho PTB de Brizola. Na centro-direita, Aécio encarna o liberalismo cosmopolita que o PSDB de Fernando Henrique, quando ocupou o Planalto, herdou da UDN de Lacerda. Orientado pelo valor da igualdade, o nacionalismo estatista dos petistas aposta em um Estado atuante, capaz de reduzir as desigualdades sociais, enquanto o cosmopolitismo liberal dos tucanos, mais inclinado ao valor da liberdade do indivíduo, aposta na auto-organização da sociedade e do mercado. Desde o Império, os luzias acusam os saquaremas de autoritários, patrimonialistas, corruptos e adoradores do Estado, sendo por eles acusados de elitistas, privatistas, moralistas e entreguistas (Lynch, 2014, grifo nosso). Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/saquaremas-petistas-luzias-tucanos-14238164#ixzz5FsVaEaYL>> Acesso em 18 maio 2018.

A pesquisa tem duplo escopo. Por um lado, é teórica no que concerne à investigação das linhagens do PSPB. Por outro, é empírica, do tipo estudo de caso, essencialmente qualitativa, de forte conteúdo descritivo e com a utilização de métodos de análise comparativa, para aferir as repercussões das linhagens políticas brasileiras na conformação do organismo internacional denominado Unasul.

No procedimento de coleta de dados foram utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, com pesquisa empírica, documental e bibliográfica.

Em relação à pesquisa empírica, o autor solicitou ao Itamaraty o acesso às atas e aos anais das reuniões de negociação que levaram à constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações e, posteriormente, da União das Nações Sul-Americanas, respectivamente, CASA e Unasul, bem como aos demais documentos e relatórios que constassem do dossiê/arquivo específico sobre o tema. Em resposta, a Coordenação-Geral de Documentação Diplomática franqueou o acesso ao material disponível na Seção de Arquivo Histórico no período de 1º a 5 de junho de 2015. Na ocasião, o autor teve acesso à documentação referente à caixa 551, preg CASA, com material de apoio a reuniões preparatórias de constituição e de operação da CASA, embrião da Unasul, envolvendo encontros de trabalho de vice-chanceleres e altos funcionários diplomáticos, chanceleres e presidentes dos países da América do Sul.

A documentação incluiu:

- a) A Declaração de Cusco, que proclamou a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações;
- b) A Declaração de Ayacucho, que reafirmou a formação da CASA;
- c) O programa da Primeira Reunião de Chefes de Estado da CASA, realizada em Brasília em 28 e 29 de setembro de 2005;
- d) A Declaração presidencial do referido encontro e a agenda prioritária de ações nele definida;

- e) O Programa de Ação da CASA;
- f) A Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração na América do Sul;
- g) A Declaração sobre a Integração na Área de Infraestrutura;
- h) O Projeto de Acordo para dispensa da exigência de vistos de turista e passaportes para ingresso e trânsito dos cidadãos dos países da CASA em seus respectivos territórios;
- i) A Declaração da Segunda Reunião dos Chefes de Estado da CASA, ocorrida em Cochabamba, em 2006, intitulada *Colocando a Pedra Fundamental para uma União Sul-Americana*, na qual são definidos o modelo de integração, seus princípios reitores, as premissas para a construção da integração sul-americana, os objetivos da integração, bem como o Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana;
- j) A Declaração sobre a Integração Energética Sul-Americana;
- k) O Documento Final da Comissão Estratégica de Reflexão, criada na reunião extraordinária de Chefes de Estado realizada em Montevideu, em dezembro de 2005, e constituída por representantes pessoais dos presidentes. Foram as reflexões e as conclusões desta Comissão que lançaram as bases para a negociação do tratado fundacional da Unasul;
- l) O Maço de apoio para a Reunião Presidencial sobre o Processo de Integração Sul-Americana, realizada no Rio de Janeiro em 18 de janeiro de 2007. Nele consta o relato das intervenções presidenciais ocorridas em Cochabamba, em 2006. Praticamente todas as propostas apresentadas pelo presidente Lula naquela ocasião foram aceitas, como se pode constatar posteriormente pela evolução do processo de integração. Um item central então proposto foi a negociação de um tratado constitutivo que conferisse consistência jurídica, densidade político-institucional e identidade internacional a CASA. O nome Unasul, entretanto, foi de iniciativa do falecido presidente Hugo Chávez, da Venezuela. Ele defendeu a

substituição da denominação CASA por Unasul, pois “um cavalo não pode se chamar ‘Rosita’; tem que ser ‘Relâmpago’ ou ‘Trovão’” (Maço de apoio, 2007, p.11).

Além do referido material, o Itamaraty disponibilizou cerca de 3.500 páginas de correspondência diplomática, em cinco blocos, indexados como CASA 2006-2009, UNASUL 2006-2007, UNASUL 2006-2009, UNASUL 2008-1 e UNASUL 2008-2. Esse material foi examinado e complementou a análise dos documentos oficiais.

É importante salientar que os telegramas ou cabos (do inglês *cables*) são os instrumentos formais de comunicação no processo de tomada de decisão diplomática. São chamados telegramas aqueles enviados dos postos para a Sede e despachos telegráficos os emitidos pela Sede. O material telegráfico é objeto de três tipos de classificação: por jurisdição administrativa, em que são ordenados por país em ordem cronológica; por grupo temático, em que a ordenação se dá por assunto; e por fim, como sigilosos, ou seja, de acesso qualificado. O autor, por suposto, somente teve acesso aos despachos ostensivos.

Não obstante o farto material obtido, o autor encaminhou nova solicitação ao Itamaraty pedindo acesso aos maços temáticos e de apoio às reuniões presidenciais da CASA e da Unasul que se encontrassem na unidade responsável pelos assuntos relativos à integração da América do Sul, no caso, a CGSUL (Coordenação-Geral da Unasul, integrante do Departamento de América do Sul da Subsecretaria Geral de América do Sul, Central e Caribe). Essa segunda solicitação foi negada e a negativa ratificada pelas instâncias recursais.

## **1.6. Sistematização**

A tese, além da introdução e da conclusão, está subdividida em quatro capítulos, conforme descritos em seguida.

O primeiro capítulo apresenta a Unasul como objeto empírico, trata de seu contexto, de sua história e de seu impacto no sistema interamericano, considera os atores intervenientes no processo e mapeia os eixos de conflito. Enfim, tece o

quadro mais amplo, o estado da arte, em que se insere o objeto específico da pesquisa. Intitula-se “Unasul: Texto e Contexto”.

O segundo capítulo, de caráter teórico, trata essencialmente do PSPB. O foco esteve na análise do PSPB e da literatura interpretativa do Brasil, fornecendo o marco de referência para análise do material empírico coletado. Mereceu destaque o uso de categorias voltadas para o estudo das linhagens do PSPB. Este capítulo foi batizado de “A Interpretação do Brasil e as Linhagens Sociais e Políticas”.

O terceiro capítulo trata propriamente da pesquisa empírica e da análise documental referente ao período abrangido entre a constituição da CASA, em 2004, e sua transformação em Unasul, em 2008. Neste capítulo é feita a descrição e a análise dos atos fundacionais, de atas e relatórios de reuniões internacionais, de proposições oficiais, de telegramas e despachos telegráficos, entre outros documentos considerados pertinentes. Nele é apresentada a narrativa que emerge do material empírico decorrente da pesquisa no arquivo do Itamarati. Este capítulo foi nomeado “De CASA a Unasul: Bastidores de uma Metamorfose”.

Por fim, o último capítulo trata da interpretação do material empírico levantado à luz das categorias e do quadro de referência teórico desenvolvido no decorrer da tese. Este capítulo foi nomeado como “A Construção Saquarema da América do Sul”.

## **2. Unasul: texto e contexto**

### **2.1. Considerações gerais sobre política externa**

A constituição da Unasul foi o projeto mais ambicioso da agenda de política externa brasileira para o espaço regional na primeira década do século XXI. A organização foi criada com escopo amplo e multissetorial, de modo que para ela convergissem as demais iniciativas integracionistas pretéritas, funcionando como um marco institucional centrípeto e orgânico da construção de um futuro comum de paz e de prosperidade econômica e social, conforme expresso no preâmbulo do tratado constitutivo. Por seu intermédio, o Brasil buscava “a higher degree of multilateral institutionalization through a regional framework coupled with the attempt to construct a South American identity” (Teixeira, 2011, p.205).

A política externa é de exclusiva competência do Poder Executivo federal, cabendo-lhe sua iniciativa e seu controle, ainda que o Legislativo decida definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais na tradição constitucional republicana brasileira<sup>6</sup>. Não obstante, a aprovação do Parlamento não torna obrigatório o ato externo, mas apenas autoriza a sua ratificação por parte do presidente da República. É a ratificação presidencial que confere vigência interna ao ato internacional (Brigagão; Rodrigues, 2012).

A Unasul foi impulsionada pelo presidente Lula, inspirado pelos formuladores da denominada política externa ativa e altiva desenvolvida no período, no caso, Celso Amorim, então ministro das Relações Exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães, então secretário-geral do Itamaraty; e Marco Aurélio Garcia, então assessor especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República (Pomar, 2013). Não houve um movimento da sociedade civil nesse sentido, ainda que a consolidação do processo exija um crescente envolvimento das sociedades civis dos países participantes, e nem tampouco uma demanda orgânica do mercado. Também no Legislativo, solucionado o impasse político conjuntural

---

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 49, inciso I, combinado com o artigo 84, inciso VIII, da Constituição.

entre governo e oposição, não houve reação à aprovação formal do tratado constitutivo da Unasul (Projeto de Decreto Legislativo nº 1.669/2009, na Câmara dos Deputados, e nº 138/2011, no Senado Federal), que foi aprovado por unanimidade, em votação simbólica, nas duas casas do Congresso Nacional<sup>7</sup>.

A abordagem do tema na presente tese ocorre a partir da perspectiva brasileira e de um ponto de vista teórico realista, que identifica interesses, recursos – potenciais e efetivos – de poder e capacidades estatais para a consecução de uma política de projeção estratégica, na qual a política externa faz a mediação entre o projeto nacional e o regional. O projeto nacional articula os meios capazes de transformar capacidades potenciais em efetivas, sustentando a ação externa, ao tempo em que a política externa também atua em favor da expansão dos recursos de poder nacionais, em uma interação recíproca. A política externa é o vetor que vincula a ação estatal interna com a externa em uma época em que as fronteiras entre ambas se esmaecem.

Como alertam Diniz e Boschi:

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição entre fatores externos e fatores internos. Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites de alta qualificação, mas depende fundamentalmente de opções políticas mais ou menos comprometidas com a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Ademais, como já ressaltava Celso Furtado, em livro publicado em 1992, conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que seguem advogando os defensores do Estado mínimo. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada, controlar o capital especulativo, reduzir situações de extrema vulnerabilidade externa ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país é, antes de tudo, um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional. Em outros termos, a definição de um projeto autônomo de desenvolvimento é um *constructo* político, que depende, para sua formulação e execução, da sustentação de coalizões políticas identificadas com tal objetivo (Diniz; Boschi, 2007, p.26).

---

<sup>7</sup> Informação disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/15/adesao-do-brasil-a-unasul-depnde-de-solucao-para-impasse-politico>> Acesso em 30 dez. 2015.

Mas a política externa é política pública<sup>8</sup>. Ela abrange um conjunto de estratégias e ações pelas quais o Estado nacional se relaciona com os demais Estados, as organizações internacionais e outros atores da cena externa, tendo em vista determinados objetivos nacionais, entre os quais, no caso brasileiro, ganha relevo a busca de maior autonomia para a obtenção do desenvolvimento (Brigagão; Rodrigues, 2012; Pinheiro, 2010). A diferença entre política externa e as relações internacionais de caráter geral reside na posição assumida pelo analista, pois no “caso das relações internacionais, o observador não se encontra no contexto de nenhum dos sistemas que compõem o sistema mundial, enquanto que, no caso da política externa, ele está situado no contexto do processo decisório de um dos sistemas observados” (Deutsch, 1983, p.7). A política externa é ferramenta para a preservação da independência, integridade e segurança do Estado e de promoção e proteção de seus interesses (Deutsch, 1983). A perspectiva realista clássica pretende que exista uma especificidade ontológica da política externa em relação às demais políticas públicas, o que a colocaria fora do jogo da política doméstica, mas esta distinção entre a política internacional e a política interna não subsiste. Os problemas de ação coletiva são comuns e “os

---

<sup>8</sup> Política pública é, em termos formais e ideais, a ação (ou omissão) do poder público no sentido de resolver (ou não) um determinado problema de interesse coletivo, envolvendo a formulação de uma proposta operativa mediante o uso de conhecimento científico e sistemático para enfrentamento de um problema; a tomada de decisão pela autoridade competente e a implementação de ações organizadas, coerentes e hierarquizadas para materialização dessa decisão, dentro de determinada estrutura de poder, tendo por atributos o exercício da autoridade, a aplicação de conhecimento especializado e a imposição de determinada ordem (Colebatch, 1998). A relação entre *policies* e *politics*, em termos de variáveis causal ou dependente, permanece como um dilema não resolvido. “Sob o ponto de vista da abordagem sistêmica, é o movimento dinâmico da política que produz as políticas públicas. A política em seu sentido mais abrangente é tomada, logo, como variável independente, ficando as políticas públicas como variável dependente. (...) Já a abordagem das Arenas sustenta exatamente o inverso: as políticas públicas (*policies*) são as que desencadeiam o conflito e determinam a dinâmica das interações que caracterizam a política (*politics*). (...) Nessa perspectiva, portanto, as políticas públicas são o movimento inicial, capaz de impulsionar e informar o jogo político” (Rua; Romanini, 2013, p.30).

A política pública é uma forma pacífica de mediação, composição, conciliação, arbitragem e/ou resolução de conflitos que abrange todos os atores cujos interesses podem ser efetiva ou potencialmente afetados por uma política pública. Política pública é, portanto, processar conflito na esfera pública ou estatal nos termos de três padrões que regem, grosso modo, a dinâmica das relações entre os atores – luta, jogo e debate – que variam conforme a natureza da política pública: distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva (McCool, 1995). A política pública pode observar estratégias de implementação diferenciadas, podendo adotar um modelo incremental (Lindblom), um modelo racional compreensivo (Simon) ou uma alternativa “mixed scanning” (Etzioni), segundo se trate de resolver problemas de forma gradual, sem maiores rupturas ou grandes modificações (primeiro caso), ou de adotar grandes decisões para mudanças amplas a partir de uma abordagem global da questão (segundo caso), ou por fim (terceiro caso), de conjugar decisões estruturantes e estratégicas de longo prazo com decisões incrementais de caráter tático e imediato (Rua; Romanini, 2013).



atores domésticos, geralmente, se deparam com problemas estratégicos muito semelhantes àqueles com que se defrontam os Estados” (Lake; Powell citados em Lima, 2000, p.275). Nesse caso, não existe um processo decisório externo, distinto ontologicamente dos demais. Com a diluição das fronteiras entre questões internas e externas, cada vez mais projeto político nacional e projeção exterior estão intrinsecamente articulados.

Por décadas, a política externa brasileira não fez parte da agenda pública de debates. Formulada e executada pelo Ministério das Relações Exteriores, com maior ou menor protagonismo da Presidência da República, ela foi, tipicamente, uma política produzida em situação de insulamento burocrático. Assim sua natureza de política de Estado – coerente, estável, suprapartidária e pouco suscetível às mudanças de governo – foi explicada pelo predomínio, no processo de sua definição e implementação, do Itamaraty, agência estatal com forte espírito de corpo, memória institucional, treinamento especializado e competência específica. Para além dos fatores estruturais, ligados à posição do país no sistema internacional, a presença do Ministério das Relações Exteriores foi considerada, pela literatura especializada, a principal razão da existência da política externa como política de Estado. Nessas condições, as opiniões das lideranças partidárias e do público eram irrelevantes para a sustentação da ação externa do país. Para entendê-la era suficiente, de um lado, conhecer os condicionantes externos, gerados no nível do sistema internacional e, de outro, olhar para o Itamaraty, as ideias que ali predominavam, as estratégias traçadas por suas lideranças e as cadeias internas de comando, bem como sua relação com a Presidência da República (Almeida; Onuki; Carneiro, 2011, p.8).

Para Lima (citado em Saraiva, 2010), entretanto, o Itamaraty não detém mais o suposto monopólio na definição de interesse nacional para fins de formulação da política externa: se no passado sua arbitragem era central, agora a política exterior está mais sujeita à influência de diferentes setores da sociedade. Segundo Lima,

Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmos riscos (Lima, 2000, p.283).

Adicionalmente, a política externa começou “a depender crescentemente (...) dos consensos formados entre os participantes do que Amaury de Souza denominou ‘comunidade de política externa’ e da capacidade desta de produzir

visões sobre a ação externa do Brasil que sejam compartilhadas pelo público” (Almeida; Onuki; Carneiro, 2011, p.9).

Ainda assim, segundo Lima, “praticamente, todos os realistas, Weber, Schumpeter, Morgenthau e Kennan, apontam para a necessidade de quadros burocráticos profissionais para garantir racionalidade à formulação da política exterior nas democracias” (Lima, 2000, p.282).

O formato decisório e executivo da política externa, com o protagonismo da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores - MRE, evoca uma relativa autonomia do Estado em relação à sociedade e remete a um modelo operativo em que o Estado não é apenas uma arena de disputa, “un simple foro en el que los grupos sociales formulan demandas y emprenden luchas políticas o concluyen acuerdos”, mas sim, em que o Estado pode “formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (Skocpol, 2008, p.173-174). Skocpol afirma ainda que:

Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado”. (...) La articulación de los Estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación pueden mover a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación, incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales importantes. (...) La necesidad fundamental para los Estados (...) puede propiciar reformas por iniciativa estatal (...). En cuanto a quién tiene más probabilidades de actuar en esas circunstancias, parece que serán los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales (...). Asimismo, los colectivos de funcionarios pueden desarrollar de formas características las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados. (...) Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, consideradas desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado (Skocpol, 2008, p.174-175).

Skocpol salienta que essas situações não ocorrem apenas em casos extraordinários de “revolución desde arriba”, mas também “en casos más limitados de autonomía del Estado en la historia de la elaboración de la política pública en sistemas políticos constitucionales, democráticos y liberales” (Skocpol, 2008, p.177).

En lo que se refiere a la política exterior de Estados Unidos, los actores estatales fundamentalmente son el presidente y el secretario de Estado, y las instituciones más importantes son la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Lo que distingue a estos papeles y organismos es su alto grado de aislamiento de presiones sociales concretas y una serie de obligaciones formales e informales que los encargan de favorecer los intereses generales de la nación (Krasner citado em Skocpol, 2008, p.179).

Também segundo Lima, Krasner

argumentava que, a despeito da fragmentação do sistema político norte-americano e do elevado grau de acesso dos grupos de interesse, a coerência da política externa norte-americana e mesmo a autonomia com respeito aos interesses particularistas de grupos econômicos poderosos podiam ser mantidas, em função de o Executivo dispor de capacidade para definir a agenda e a natureza das questões externas, bem como sua arena de decisão (Lima, 2000, p.274).

A similitude dos modelos constitucionais de presidencialismo federal permite estender as considerações referentes aos EUA aplicando-as ao caso nacional, tanto mais que a tradição política e a trajetória constitucional ensejaram uma maior concentração de poder no Executivo brasileiro (Lima, 2000).

A atuação do Brasil no cenário internacional tem se pautado por uma abordagem realista das relações internacionais (Cervo; Bueno, 1992; Guimarães, 2002; Pinheiro, 2010). Para essa abordagem, do ponto de vista de sua estrutura, o sistema mundial tem nos Estados nacionais o seu principal protagonista, apesar do advento de novas funções para outros atores, tais como organizações internacionais, organizações não governamentais – ONGs etc. Quanto à sua dinâmica, o sistema mundial pode ser concebido “como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento” (Guimarães, 2002, p.2). Quanto ao aspecto normativo, a política externa deve ter como objetivos a defesa e a promoção dos interesses nacionais.

Se em sua dinâmica o sistema internacional conjuga cooperação com competição e conflito, cabe especial atenção para as formas pelas quais um Estado pode limitar a autonomia de outro, quer pela criação de dependência externa, quer

pela manipulação de aspectos da capacidade interna (Wendzel, 1985, p.100)<sup>9</sup>, principalmente se um dos objetivos da política externa é o de ampliar as margens de autonomia do Estado nacional, mesmo em um contexto de crescente interdependência. O poder do Estado no sistema internacional depende de suas capacidades, capacidades estas que vão determinar no longo prazo seu potencial de influência.

---

<sup>9</sup>“*O segundo, e importante tipo de limitação da autonomia, é a manipulação dos componentes da capacidade interna do adversário.* O formulador de política buscará reduzir a capacidade de seu oponente de controlar os fatores do seu poder interno e, com isso, levá-lo a restringir seu potencial relativo ou até mesmo a diminuir a qualidade e o volume dos recursos. Possivelmente até mesmo procure influenciar a composição ou a estrutura do próprio governo-alvo. Através de uma ampla variedade de possíveis ações, é possível intervir nos assuntos de outrem, interferindo (ou se infiltrando) nas questões internas desse país, em detrimento do mesmo e com resultantes benefícios para o Estado provocador da ingerência.

A lista de potenciais métodos é quase infinita e nos devemos contentar com apenas alguns exemplos (...). Um importante componente da capacidade diz respeito ao grau de apoio que um governo recebe de seu povo, e por isso um dos principais objetivos tem sido o de reduzi-lo. Talvez existam rivalidades étnicas, raciais ou religiosas capazes de serem exploradas, ou diferenças de classe, contendo as sementes de conflito que possam ser exacerbadas. Talvez seja possível infiltrar-se nas principais organizações operárias, despertar ou exacerbar a sua amargura contra as administrações e provocar greves desastrosas. Às vezes é possível infiltrar-se nos meios de comunicação e levar seus porta-vozes mais importantes a se oporem ao governo. Talvez exista uma situação capaz de ser utilizada para gerar um escândalo e provocar a queda de determinada autoridade ou administração, ou talvez ocorra uma inquietação generalizada e se torne possível patrocinar distúrbios civis. Talvez, através de recursos não ostensivos de propaganda, o formulador de política possa “inundar” a população com “notícias” sobre os fracassos e a duplicidade do seu governo. Talvez determinada autoridade governamental possa ser subornada e então denunciada. Talvez falsos rumores possam ser iniciados, ou histórias falsas serem “plantadas” na imprensa a fim de gerarem ainda mais ressentimentos. Todos esses e outros procedimentos afetam o apoio que um governo recebe.

Naturalmente também outros componentes mais tangíveis do poder poderão ser afetados. Os fatores governamentais influenciam a capacidade e talvez seja possível entravar seriamente o sistema de formulação da política, ou deliberadamente distorcer o processo de informação em que se acha baseado. Talvez se possa lesar a capacidade militar através de revelação de segredos de defesa, ou influenciando os métodos de treinamento, ou as concepções estratégicas, de modo a deixar o adversário despreparado para as contingências possíveis. Talvez equipamentos e instalações possam ser sabotados. Possivelmente a capacidade econômica possa ser afetada através de infiltração em importantes organizações e, então, manipulá-las de modo contrário aos objetivos do Estado, ou talvez seja possível contribuir para uma psicologia de inflação através de métodos não ostensivos. Talvez o formulador de política possa influenciar o surgimento de disputas internas pelo poder, inclusive as eleições, e ocasionar uma mudança de regime. E, assim, a lista poderia ser ampliada, mas sem qualquer propósito prático a esta altura; o ponto é suficientemente claro.

Elevar a capacidade relativa através da manipulação dos componentes da capacidade interna do inimigo está se tornando cada vez mais importante, tanto qualitativa como quantitativamente. As razões parecem suficientemente evidentes. Em primeiro, porque a utilização de técnicas para esse propósito é difícil de ser detectada e provada. Em segundo, porque o custo, em termos de pessoal, equipamento, finanças e prestígio, é relativamente baixo. Isso significa que quase todos os Estados podem se dar ao luxo de utilizar essas técnicas. Em terceiro, porque há menor perigo de retaliação por parte do lado contrário ou de oposição pública se descoberto tal recurso, diferentemente do que aconteceria caso fossem utilizados meios tradicionais. Em quarto, porque muitos Estados são vulneráveis a alguma espécie de manipulação, inclusive as superpotências (...)” (Wendzel, 1985, p.102-104, grifo no original).

Um sistema com múltiplos atores em que os Estados têm uma posição central e essencial em uma teia complexa de relações, visão que parece melhor refletir a realidade –, a política exterior de um país deve ter como objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional. Como esses interesses são políticos, militares e econômicos, a política exterior está vinculada, em uma inter-relação ativa, com a política de defesa nacional e com a estratégia geral de desenvolvimento econômico e político, as quais, de um lado, ela deve auxiliar o governo vigente a formular e, de outro lado, a executar, sempre com base nos princípios constitucionais e legais (Guimarães, 2006, p.246).

O sistema internacional é oligarquizado e constituído por um pequeno grupo de grandes potências que detém o controle político, econômico e militar em meio a pequenos Estados de capacidades diminutas e “grandes Estados da periferia, que dispõem de territórios, populações e estoques de capital acumulados significativos, e que têm relevância regional, tais como Brasil, Argentina, a África do Sul, a Índia, o Irã, a Coreia, a Indonésia etc.” (Guimarães, 2006, p.247). Esses Estados participam de uma rede de interesses que envolvem empresas transnacionais, bem como organizações, agências e regimes internacionais. O objetivo das grandes potências é consolidar seu domínio e proeminência por meio dessa teia institucional e normativa. Para Guimarães, o principal desafio posto para a política externa é o de evitar uma inserção internacional que comprometa a autonomia do Brasil na consecução do desenvolvimento.

Pinheiro considera que na política externa brasileira houve

a hegemonia de uma visão realista de relações internacionais e do papel que o país deveria desempenhar no sistema. Essa visão realista percebe o sistema internacional como anárquico, onde o Estado é o principal, embora não o único, ator no sistema internacional agindo tanto em busca de ganhos relativos, na vertente hobbesiana, quanto de ganhos absolutos, na vertente grotiana. E assim como varia a concepção realista das relações internacionais (...), veremos que sua adoção pela diplomacia brasileira diferiu no tempo e com relação à natureza das questões em pauta (Pinheiro, 2010, p.8-9).

Para Bernal-Meza (2010), no campo das relações internacionais do Brasil, a visão de política internacional e de globalização entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva foram distintas e opostas. Segundo ele:

FH Cardoso's and Lula da Silva's views on world politics and globalization were confronted and opposed. The first adhered to neoliberalism, while Lula and his colleagues adhered to neo-realism. Thus, while Cardoso confided in ideal configuration of a new multipolar order with the progressive development of

more just and harmonious international relations, Lula kept a hierarchical view of world power and was skeptical about the idealistic vision of a world overall more peaceful, cooperative and harmonious. The opposition between these two visions of international politics was already reflected in the debate between two trends: the “bilateral-hemispheric” and “global-multilateral” (Cervo and Bueno, 2002). The first, which promoted the alliance with the United States, was predominant in the Cardoso government. The second would be dominant in the government of Lula, during which Brazil returned to selective universalism, by reprising its alliances and ties with India, China, South Africa and Russia (Bernal-Meza, 2010, p.198-199).

Não obstante a visão de Bernal-Meza, a posição majoritária na literatura é de que a política externa brasileira sempre foi realista, mas este realismo pode ser matizado por uma orientação mais liberal, ou por uma abordagem mais nacionalista.

Segundo Lynch (2014), a política externa brasileira republicana tem uma marca de nascença saquarema dada pelo Barão do Rio Branco. Ele teria adaptado a política externa saquarema do Segundo Reinado às novas realidades emergentes no início do século, tanto na ordem nacional como na internacional, respectivamente, o advento da república no Brasil e a ascensão dos Estados Unidos no cenário interamericano e global.

O paradigma saquarema que orientava a política externa brasileira passava pela consolidação do espaço político nacional por meio do *uti possidetis*, pela livre navegação dos rios limítrofes pelos ribeirinhos e pelo equilíbrio de poder na região do Prata. Era o equivalente externo do paradigma saquarema interno, monárquico parlamentar unitário. Ambos se orientavam por um objetivo: a consolidação do Estado nacional contra a anarquia interna (os luzias) e externa (os caudilhos platinos). Seus principais artífices políticos, tanto em uma quanto em outra esfera, formaram três gerações de mestres e discípulos: Bernardo Pereira de Vasconcelos, o Visconde do Uruguai e o Visconde do Rio Branco (Lynch, 2014, p.285-286).

O Visconde do Rio Branco foi o pai do Barão e, conforme Lynch, “é impossível compreender a visão de mundo e do Brasil cultivadas pelo Barão do Rio Branco fora do contexto da cultura política saquarema” (Lynch, 2014, p.286). Ainda de acordo com Lynch, “esgotado o paradigma da política externa estabelecida pelos saquaremas da década de 1850, Rio Branco incumbiu-se de adaptá-lo aos novos e perigosos tempos de expansão da sociedade internacional, calçando-se na exploração pragmática do pan-americanismo estadunidense” (Lynch, 2014, p.286).

Segundo Santiago (2014), pode-se “afirmar que Rio Branco representou a face mais bem acabada da diplomacia e do pensamento saquarema atualizada para o novo contexto republicano”. Com efeito, a política externa brasileira se caracterizou (e ainda se caracteriza), apesar de algumas iniciativas em favor de maior democratização e participação social, por um relativo isolamento em relação à competição político-partidária, observando-se elevado insulamento burocrático na sua formulação e execução no âmbito do Itamaraty (Pinheiro, 2010, p.9). E essa política, durante a maior parte da história republicana, foi caracterizada por seu realismo e seu pragmatismo.

Pinheiro (2010) considera que a política externa do Brasil ao longo do século XX, mesmo em parte do período do paradigma liberal-conservador, foi caracterizada pela busca da autonomia e de recursos de poder que a propiciassem, em especial pela persecução do desenvolvimento. Na busca por seus interesses, o país evoluiu de um modelo agroexportador para um modelo industrializante com forte participação do Estado até a década de 90, quando prevaleceu um modelo mais orientado para o mercado, de modo que “ao longo dos anos a satisfação dos interesses perseguiu estratégias econômicas diferentes, mas sempre em busca do mesmo objetivo: o desenvolvimento” (Pinheiro, 2010, p.8). Nesse processo, e considerados esses objetivos, a orientação da política externa variou da aproximação com os polos de poder no sistema mundial, havendo mesmo alinhamento com um deles, até a universalização de parcerias e maior participação em instituições internacionais.

Para Pinheiro (2010), dois paradigmas orientaram a política exterior brasileira no século XX: o americanismo e o globalismo (ou universalismo). Até o Império, a política externa brasileira era voltada para a Europa, tendo por eixo as relações com o Reino Unido. O Brasil era uma monarquia parlamentarista de inspiração britânica<sup>10</sup>. Com a proclamação da República, o Brasil se aproxima dos EUA do qual mimetiza o sistema constitucional presidencialista e federativo, coincidindo com o crescimento da dependência econômica na medida em que aquele país se torna o maior importador da produção nacional de café. Na estratégia americanista, o Brasil busca aumentar seus recursos de poder, inclusive

---

<sup>10</sup> Ainda que o rei aqui reinasse e governasse, ao contrário do modelo britânico, onde o rei era apenas chefe de Estado.

na política regional sul-americana, por meio de uma relação próxima com os EUA. Já no globalismo (ou universalismo), o ganho de autonomia e de poder de barganha, inclusive em relação aos Estados Unidos, se dá pela diversificação das relações internacionais do Brasil.

A orientação americanista é classificada por Pinheiro em duas vertentes: a ideológica e a pragmática. Houve predomínio do americanismo ideológico nos períodos de 1946-51 e 1964-67, quando o alinhamento ocorreu em bases normativas em razão de uma identificação ocidental e capitalista do Brasil no contexto da ordem mundial bipolar. Já o americanismo pragmático teve caráter instrumental, conforme as conveniências do país na conjuntura, tendo sido prevalecente nos períodos de 1902-1945, 1951-1961 e 1967-74. No que concerne ao globalismo, sua origem “deve ser buscada na combinação da crítica nacionalista da matriz americanista da política externa, com a visão cepalina das relações centro-periferia e com a matriz realista das relações internacionais” (Pinheiro, 2010, p.65).

O globalismo pode ser caracterizado, ainda conforme Pinheiro (2010), como hobbesiano ou como grotiano. No hobbesiano, o suposto é que vige no sistema internacional um estado de natureza de todos contra todos, enquanto na versão grotiana se admite que o sistema seja normativamente regulado e que haja a busca não apenas de ganhos relativos, mas também de ganhos absolutos. Nesse sentido, o período de 1961-64, referente à política externa independente, foi de globalismo grotiano. Já o globalismo hobbesiano prevaleceu de 1974-90, durante o período do pragmatismo responsável.

Em cada um desses momentos, cada estratégia correspondeu à busca de algum tipo de autonomia. Afirma Pinheiro:

Pois bem, embora seja muitas vezes difícil admitir que o americanismo pudesse conjugar alinhamento e desejo de autonomia, toda vez que ele veio acompanhado de uma conotação pragmática, o que se viu de fato foi uma busca por garantir certos espaços de autonomia, mesmo que com larga margem de dependência aos Estados Unidos. Já com relação ao globalismo, é sabido que uma de suas marcas ao assumir sua conotação hobbesiana foi a adoção de uma distância qualificada – pragmática – no debate e na negociação dos principais temas do período da Guerra Fria justamente como forma de garantir autonomia. Mantinha-se o país aliado aos valores fundamentais do Ocidente, mas se evitava um engajamento automático. Da mesma forma, ao assumir uma vertente grotiana, enfatizava-se a



estratégia multilateral a fim de, pragmaticamente, diminuir os custos de transação na busca da maximização de ganhos absolutos (Pinheiro, 2010, p.66-67).

Em síntese, Pinheiro considera que a política exterior brasileira foi realista em todo o século XX, tendo sido também pragmática, à exceção dos curtos períodos de americanismo ideológico.

Nos anos 90, a política exterior teve que se adaptar às circunstâncias do Estado normal (Cervo, 2003, 2008) e da gestão econômica ortodoxa convencional (Bresser-Pereira, 2006). Nesse contexto, segundo Pinheiro:

a política externa manteve sua histórica fidelidade aos princípios realistas na busca da autonomia. Sua satisfação, entretanto, passou a estar associada ao projeto de ajuste liberal da economia, que se traduziria pelos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção ao maior desenvolvimento (Pinheiro, 2010, p.67).

Nos anos 90, a integração regional surgiu como uma alternativa de aumento dos recursos nacionais de poder em face do processo de globalização, de maneira a agregar apoios e aliados nos foros internacionais em que são definidos os novos regimes normativos internacionais. Mas “para FHC, foi também um meio de promover a liderança brasileira na região” (Pinheiro, 2010, p.63). Ao fim dos anos 90, com a crise da estratégia ortodoxa convencional, a visão de globalização benigna deu lugar à percepção do conceito de globalização assimétrica (Cervo, 2003) e a tendência adesista do Brasil à nova ordem vai ganhando condicionalidades em direção a uma abordagem mais ponderada e pragmática (Pinheiro, 2010, p.67). Assim como a busca do desenvolvimento trilhou por estratégias econômicas diferenciadas (Bresser-Pereira, 2006) de acordo com a conjuntura, também a busca por autonomia foi qualificada conforme as circunstâncias: autonomia na dependência, autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela integração (Pinheiro, 2010, p.68).

Em outra chave de interpretação, Lima (2000) periodiza a política exterior brasileira considerando o binômiopositor de bens coletivos/política redistributiva na definição do que seria o interesse nacional para fins dos objetivos de política externa. Mesmo utilizando outro critério de avaliação, sua periodização assemelha-se à adotada por Cervo (2003) e Bresser-Pereira (2001, 2006), o que

reforça o caráter heurístico dos referidos paradigmas considerados mais adiante.

Com efeito, Lima considera que:

a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade (Lima, 2000, p.289).

Em função dessa disjuntiva, Lima propõe três etapas para a classificação da política exterior brasileira. Um primeiro momento da construção do Estado, que compreende o Império e a Primeira República, o que coincide com o paradigma liberal conservador de Cervo (2003): tratou-se aí fundamentalmente, segundo ela, de institucionalizar os serviços diplomáticos e delimitar as fronteiras geográficas para configurar a identidade territorial brasileira. A política econômica externa no período está voltada para dirimir, em sua concepção, as disputas entre segmentos da oligarquia. Os objetivos de política externa foram neutros do ponto de vista distributivo, o que permitiu que não fosse contaminada pela política doméstica e pela disputa entre interesses divergentes que a caracteriza, levando a uma ação externa insulada que defendia um interesse público incontestado: neste sentido, política externa e interesse nacional se enquadrariam na perspectiva realista clássica.

Um segundo momento, que é o do período da industrialização protegida, coincide com o paradigma desenvolvimentista proposto por Cervo (2003), em que a política externa é estruturada para consolidar um modelo industrial de substituição de importações e a então emergente agenda do desenvolvimento que surgia no plano multilateral. De acordo com Lima,

possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham características de bem coletivo, no sentido de que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. (...) Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais (...). Os agentes diplomáticos representavam *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial (Lima, 2000, p.294).

E por fim, um terceiro momento, que é a fase da integração competitiva, que coincide com a redemocratização, a vigência da Constituição de 1988 e a

abertura econômica, decorrente da crise do Estado e do modelo de industrialização protegida. Esse terceiro momento equivale ao paradigma normal de Cervo (2003). Ele representa uma “potencial diminuição na autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa em razão de seu novo componente distributivo (...)” (Lima, 2000, p.295).

Posteriormente, Lima, em outro texto de elaboração coletiva, admite um quarto momento que corresponde ao paradigma logístico de Cervo (2003) e ao paradigma novo-desenvolvimentista de Bresser-Pereira (2006). Assim é que

Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha a função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, proativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010, p.23).

Apesar de a teoria realista partir do pressuposto da especificidade da política externa diante da política interna, porque o Estado agiria como um ator unitário capaz de definir por si o interesse nacional almejado, esta perspectiva deve ser matizada, principalmente em contexto democrático e em situações em que a política externa potencialmente gera perdas e ganhos distribuídos assimetricamente entre grupos e setores sociais. A definição do que é interesse nacional tem uma dimensão contingente que varia conforme a disputa entre atores internos na luta por seus interesses e pelo poder político e, portanto, a definição de interesse nacional vai ser parcialmente condicionada pelas preferências e os interesses da coalizão política incumbente das funções governamentais. Assim, é necessário compreender a integração dos dois níveis, da política internacional e da política doméstica, pois ambos dependem da mesma matriz sociopolítica de distribuição de poder em cada país. Essa articulação em dois níveis expressa uma interdependência entre interesses internos e externos.

No caso brasileiro, a mudança nas coalizões políticas incumbentes alterou as relações de hegemonia entre correntes de pensamento e ação dentro da corporação diplomática nos primórdios do século XXI. Esse câmbio teve como

consequência a inflexão no padrão de integração da América do Sul, de um regionalismo aberto para uma orientação pós-liberal.

## **2.2. Paradigmas de política externa**

Cervo (2003, 2008) enumerou quatro paradigmas norteadores da formulação da política externa brasileira e que encontram paralelo com a prática política latino-americana, ou seja, não são, em princípio, singularidades brasileiras. Um é o paradigma liberal-conservador, que vai da fundação do Estado nacional até a ruptura política de 1930. O segundo, o paradigma desenvolvimentista, de 1930 a 1989. A este se associam o paradigma “normal” e o logístico, “sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 a nossos dias” (Cervo, 2003, p.3), ou seja, na atualidade haveria um paradigma híbrido.

O primeiro paradigma corresponde a um Estado de instituições liberais, quer na sua versão imperial, quer na da Primeira República, que se assenta sobre uma sociedade de grandes proprietários rurais e comerciantes no contexto de uma economia primário-exportadora. Esse período corresponde, por um lado, à adoção dos tratados desiguais de comércio e de uma política aduaneira livre-cambista que impunham ao Brasil uma condição periférica em relação ao sistema internacional. Por outro, se expressa na delimitação das fronteiras e na ordenação territorial, com a consolidação do Estado central, um “malogrado projeto de industrialização nos anos 1840” e o exercício de “certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais” (Cervo, 2003, p.5). Nele se verifica a chamada *diplomacia da agroexportação*, conceito de Clodoaldo Bueno que “retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa” (Cervo, 2003, p.5). Entretanto, a diplomacia saquarema imperial e a de Rio Branco tinham como característica a busca de maior autonomia nacional, mesmo em um quadro geral de dependência política e econômica em relação aos centros do capitalismo global. Podem ser consideradas evidências disso, principalmente em um viés conservador, a resistência à política britânica de combate ao tráfico negreiro; a não renovação do tratado de comércio com os britânicos, expirado em 1844; a política platina de não conquistar e não deixar conquistar, que levou a três guerras no período imperial; a

questão Christie, com o rompimento de relações diplomáticas com o Reino Unido; a resistência à abertura do rio Amazonas à navegação estrangeira; a estratégia de negociação bilateral de fronteiras, com o cuidado de evitar a formação de uma coalizão hispânica contra o Brasil; a atuação da representação brasileira na Conferência de Paz de Haia de 1907; o “pacifismo realista” de um gigante territorial militarmente fraco; o pan-americanismo pragmático em um contexto de acirramento das contradições imperialistas.

O segundo paradigma, do Estado desenvolvimentista, decorre de uma ruptura com a *diplomacia da agroexportação* e envolve a promoção da indústria, a busca de maior autonomia decisória que se faz acompanhar de uma nova diplomacia econômica e o surgimento de projetos nacionais de desenvolvimento calçados no nacionalismo econômico. Este paradigma tem consciência de sua natureza transicional, é realista e pragmático em sua conduta e tem por vetor o desenvolvimento, atribuindo uma nova função ao setor externo. Nesse período, a ideologia desenvolvimentista foi unânime, mas os modelos a serem implementados dividiram os dirigentes políticos e os intelectuais entre uma vertente de desenvolvimento associado, com estreitos vínculos com os EUA, e uma vertente de desenvolvimento mais autônomo. Cumpre ressaltar que nesse período as ideias de autonomia e desenvolvimento passaram a reger a política externa, em graus diferenciados, conforme a conjuntura (Pinheiro, 2010).

O Estado normal coincide com o advento de políticas neoliberais consubstanciadas nas recomendações do Consenso de Washington, com a prevalência do pensamento monetarista sobre o estruturalismo desenvolvimentista, em um contexto de forte crise fiscal e de balanço de pagamento não só no Brasil, mas nos principais países da América Latina (Argentina e México). A orientação do centro do sistema internacional era no sentido de

abertura dos mercados de consumo, abertura dos mercados de valores, abertura do sistema produtivo e de serviços, eliminação do Estado empresário, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiro e adaptação das instituições e da legislação por modo a produzir esse novo ordenamento (Cervo, 2003, p.8).

Nesse período, no âmbito latino-americano, houve uma revisão do pensamento cepalino com a formulação da doutrina de regionalismo aberto. Os neocepalinos propuseram uma combinação do processo de abertura ampla da economia com a adoção de medidas de integração bilateral ou regional, como, por exemplo, o Mercosul. Segundo Cerro, “os dirigentes normais esterilizaram, de pronto, duas ideias-força do paradigma desenvolvimentista: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento” (Cerro, 2003, p.9).

Por fim, o autor constata a emergência do que é o paradigma logístico, que associa ao elemento liberal, imposto pela globalização, o componente interno de retomada em novas bases de aspectos do desenvolvimentismo brasileiro. Esse paradigma envolve a transição conceitual da *globalização benigna* para a *globalização assimétrica*, e abrange o resgate da ideia de autonomia decisória e de interesse nacional. Nele ocorre a transferência das atribuições empresariais do Estado para a sociedade, mas o poder público preserva as funções de garantir não apenas a estabilidade econômica, como também de dar suporte logístico ao desenvolvimento, com vistas à ampliação da competitividade e ao fomento de novas vantagens comparativas. Conforme Cerro:

O comportamento do Estado logístico, como se percebe, descola-se da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista e projeta nova etapa. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valerem as vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial (Cerro, 2003, p.11).

Cerro identifica no governo Fernando Henrique, em especial no segundo mandato, a existência concomitante dos três últimos paradigmas e percebe no governo Lula uma tendência para o predomínio do Estado logístico.

Os paradigmas internacionais brasileiros correspondem, com maior ou menor precisão, aos padrões macroeconômicos identificados por Bresser-Pereira (2001, 2006) na história brasileira: primário exportador (da Colônia a 1930), nacional-desenvolvimentista (de 1930 a 1990), ortodoxo convencional (de 1990 a 2006) e parcialmente novo-desenvolvimentista até 2016. No que concerne aos modelos de administração aplicados à gestão do Estado, os paradigmas anteriores estão correlacionados, conforme proposto por Bresser-Pereira (2001), aos

paradigmas patrimonialista, burocrático e gerencial, sucessivamente. Esse quadro de referência, embora passível de crítica, é útil por estabelecer coetaneidades e possui valor heurístico ao propor correlações transversais entre padrões econômicos, de gestão do Estado e de relações internacionais, de acordo com uma perspectiva evolutiva e diacrônica. Os paradigmas propostos por Cervo encontram correspondência com os sugeridos por Bresser-Pereira (2001, 2006) para a evolução do Estado, da sociedade, da economia e da administração pública no Brasil. São também coerentes com os modelos de Pinheiro (2010) e Lima (2000) vistos na seção anterior.

Bresser-Pereira (2001) identifica no Brasil uma sociedade mercantil-senhorial baseada em uma economia primário-exportadora, com um Estado oligárquico em regime de administração patrimonialista, que prevalece da independência até 1930, o que corresponde à periodização do paradigma liberal-conservador de relações internacionais, conforme proposto por Cervo (2003).

A partir de 1930, Bresser-Pereira constata o surgimento de uma sociedade capitalista industrial a que corresponde um *Estado autoritário capitalista*, nos períodos de 1930 a 1945 e de 1964 a 1985, respectivamente, o primeiro governo Vargas e o regime militar, e um período de *Estado Democrático*, de 46 a 64, a que ele atribui a condição de *democracia de elites*. A esse período ele associa a existência de uma administração burocrática.

Por fim, a partir de fins dos anos 80 e início dos 90 do século passado, ele identifica o surgimento de uma sociedade pós-industrial a que corresponderia o aparecimento de uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública ganha um papel preponderante, e na qual se observam os primeiros sinais de surgimento de uma administração gerencial.

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado e dual. (...)

Usarei para caracterizar a sociedade brasileira, três termos: Sociedade Mercantil-Senhorial, até 1930; e Sociedade Capitalista Industrial, a partir de então, embora já se possam notar nela sinais da Sociedade Pós-industrial. Para definir o Estado

brasileiro, no plano político, empregarei três expressões: Estado Oligárquico, até 1930; Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985; e Estado democrático, entre 1946 e 1964, e a partir de 1985. Assim, a primeira forma assumida pela democracia, em 1946, é a de uma democracia de elites, em 1985, volta-se ao mesmo tipo de regime político, mas há indicações de que começamos a transitar para uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública, ao invés das alianças de classe, assume papel determinante do processo político. No plano administrativo, farei uso de três termos: Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil, até 30; Estado Burocrático ou Burocrático-Industrial, entre 1930 e 1995; e Estado Gerencial, ou Gerencial-Pós-Industrial, a partir de 1995. Os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou relação de produção dominante. Admito desde logo que a terceira fase e seus respectivos nomes são imprecisos. A reforma gerencial do Estado está apenas começando; a formação social continua capitalista embora seja crescentemente pós-industrial, dada a enorme classe média profissional ou tecnoburocrática já existente. De qualquer forma, temos também nessas três fases alianças de classe correspondentes. Na primeira, a aliança do estamento patrimonial com a burguesia mercantil rural e urbana; na segunda, a aliança da burguesia industrial e a nova classe média profissional; na terceira, a progressiva substituição das classes por camadas ou estratos sociais cujo poder e renda derivam do controle do conhecimento técnico e organizacional (Bresser-Pereira, 2001, p.223-224).

Assim, fazendo uma análise comparada entre os paradigmas de Cervo (2003) e de Bresser-Pereira (2001), a segunda fase identificada por este último coincide basicamente com o período do Estado desenvolvimentista de Cervo, e a última fase de Bresser-Pereira, com os paradigmas de Estado normal e logístico propostos por aquele.

Mas, em outro artigo, Bresser-Pereira (2006) propõe uma periodização que se apresenta mais próxima dos paradigmas de relações internacionais do Brasil propostos por Cervo (2003). Com efeito, ele reconhece três estratégias de gestão econômica adotadas no país a partir dos anos 30. A estratégia desenvolvimentista ou nacional-desenvolvimentista, que abrange dos anos 30 até os anos 80. Em seguida, o período de gestão econômica ortodoxa convencional, que materializa não só no Brasil, mas também na América Latina, a influência do Consenso de Washington<sup>11</sup>. E por fim, a emergência após a crise de 99 no Brasil de uma nova

---

<sup>11</sup> O Consenso de Washington, formulado em 1989, é um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico proposto por economistas do Departamento do Tesouro dos EUA e de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial. “Sob a égide do Consenso de Washington, ganhou vulto a ideia da convergência de agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização. Essa nova ordem e a prevalência do receituário de mercado teriam tornado obsoletos os demais sistemas econômicos e arranjos institucionais e teriam levado à convergência em relação a uma nova agenda pública sintetizada pelo Consenso de Washington. Este, como é sabido, implicaria um conjunto de prioridades, tais como: estabilização econômica, disciplina fiscal, controle do gasto público, com redução do escopo dos programas



estratégia chamada de novo-desenvolvimentismo. Estas duas novas caracterizações da história recente no que concerne às estratégias de condução de política econômica correspondem aos paradigmas normal e logístico de que tratou Cervo (2003).

Segundo Bresser-Pereira, duas são as variáveis intervenientes que diferenciam o novo-desenvolvimentismo do antigo:

de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis (Bresser-Pereira, 2006, p.14).

Bresser-Pereira (2006) assinala ainda que o desenvolvimentismo se caracterizou por um Estado que desempenhava um papel central na geração de poupança forçada e na promoção do investimento das empresas, Estado este que era leniente com a inflação, protecionista e não era disciplinado do ponto de vista fiscal. Já o Estado no novo-desenvolvimentismo preza a estabilidade da moeda e a disciplina fiscal, promove a exportação e tem papel subsidiário, mas importante, tanto na geração de poupança quanto na promoção do investimento.

Já em relação à ortodoxia convencional, o novo-desenvolvimentismo, coincidentemente com ela, almeja preservar a estabilidade econômica. Porém, enquanto a primeira foca no controle fiscal, na implementação de reformas orientadas para o aumento da eficiência do mercado e para a priorização da obtenção de poupança externa para financiamento do crescimento econômico, o novo-desenvolvimentismo almeja reformas institucionais que aperfeiçoem o mercado e o Estado, advoga uma política industrial ativa e se preocupa com a geração de poupança interna e a promoção da inovação. Para a ortodoxia convencional, a manutenção da estabilidade econômica requer a obtenção de superávit primário, um Banco Central cujo único mandato é controlar a inflação por meio da política monetária e da taxa de juros básica da economia, e a abertura da conta capital com flutuação cambial. Para o novo-desenvolvimentismo, o

---

sociais, liberalização comercial e financeira, crescente abertura da economia (comercial e financeira), privatização das empresas estatais e desregulamentação. Uma vez alcançadas essas metas, afirmava-se, criar-se-iam as condições necessárias e suficientes para o país entrar na rota do desenvolvimento” (Diniz, 2011, p.35-36).

governo deve fazer controle fiscal para gerar poupança pública e financiar seus investimentos, o Banco Central deve exercer um duplo mandato que envolve o controle da inflação e do balanço de pagamentos por meio da gestão das taxas de juro e de câmbio, buscando-se um ponto ótimo entre ambas de modo a garantir a competitividade, sem comprometer a estabilidade monetária.

Assim, Cervo (2001) e Bresser-Pereira (2001, 2006), tomados de maneira compreensiva, advogam a existência de etapas da evolução econômica, social, política, administrativa e de relações internacionais do Brasil que são coetâneas e reciprocamente condicionadas, e que a cada modelo corresponde um padrão de política externa respectivo. Entretanto, ambos reconhecem que esses modelos conceituais, embora constituam instrumentos para a análise teórica sistemática da realidade brasileira, em verdade coexistem em uma simultaneidade de não coetâneos, assim como as quatro gramáticas de relacionamento entre Estado, economia, sociedade e instituições políticas formais, a que se referiu Nunes (2010), que embora tenham origens históricas distintas, coexistem em arranjos de geometria variada na regência dessas relações: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e igualdade de procedimentos.

Cervo (2001, 2008) e Bresser-Pereira (2006) constatam ainda que a partir dos anos 30 o fio condutor da trama histórica brasileira é a busca do desenvolvimento e da autonomia. Para Bresser-Pereira:

O novo-desenvolvimentismo, assim como o nacional-desenvolvimentismo, da década de 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. A nação é uma sociedade de pessoas ou famílias que, compartilhando um destino político comum, logra se organizar na forma de um Estado com soberania sobre determinado território. A nação, portanto, como o Estado moderno, só tem um sentido no quadro do Estado-Nação, que surge com o capitalismo.

Para que a nação possa compartilhar um destino comum, deve ter objetivos comuns, entre os quais o historicamente mais importante é o desenvolvimento. Outros objetivos, como a liberdade e a justiça social são também fundamentais para as nações, mas estas, como o Estado e o capitalismo, surgem tendo como parte de sua lógica o desenvolvimento econômico. Nações, Estados-Nação, capitalismo e desenvolvimento econômico são fenômenos históricos coetâneos e intrinsecamente correlatos. Na sua forma mais desenvolvida – a da globalização dos dias atuais – o capitalismo não tem como unidades econômicas constitutivas apenas as empresas que operam em nível internacional, mas também, senão principalmente, os Estados-Nação ou Estados nacionais. Não são apenas as

empresas que competem em nível mundial nos mercados, como pretende a teoria econômica convencional: os Estados-Nação são também competidores fundamentais. O critério principal de êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados nacionais modernos é o do crescimento econômico comparado com o dos outros países. Um governante é bem sucedido, do ponto de vista do seu povo e do ponto de vista internacional, se logra taxas de crescimento maiores do que a dos países julgados seus concorrentes diretos. A globalização é o estágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados nacionais cobrem todo o globo terrestre e competem economicamente entre si, por meio das suas empresas.

A nação envolve uma solidariedade básica entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, classe média profissional e intelectuais podem entrar em conflitos entre si, mas sabem que têm um destino comum, e que este depende de seu êxito em participar de forma competitiva do mundo dos Estados-Nação.

Envolve, portanto, um acordo nacional, o contrato social básico que dá origem à nação e a mantém forte ou coesa. É o grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que esta se transforme em uma verdadeira nação, ou seja, em uma sociedade dotada de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006, p.10).

Também Cervo (2008) salienta que de Manoel Bonfim – que atribuía *os males da civilização dos trópicos* não à raça ou ao clima, mas ao modelo de inserção internacional do Brasil – ao nacionalismo dos isebianos, pensadores de expressão nacional “tomavam consciência do atraso econômico e requeriam a autonomia da política exterior como instrumento necessário de promoção da prosperidade” (Cervo, 2008, p.15). E acrescenta:

O paradigma liberal-conservador estende-se da independência a 1930, baseado na apropriação do liberalismo clássico europeu, e é responsável por manter o atraso histórico da nação segundo análise estruturalista dos pensadores da Comissão Econômica para a América Latina – Cepal. O desenvolvimentista é destilado do pensamento modernizador de que demos algumas referências e induziu as conquistas do progresso durante sessenta anos. O neoliberal dos anos 90 representa uma volta ao passado pela subserviência que pratica, ao mesmo tempo, um salto para o futuro quando abre economia e sociedade aos fluxos da globalização. O logístico, enfim, no século XXI, que transfere à sociedade e a seus agentes as responsabilidades do desenvolvimento sem deixá-lo à mercê do mercado porque lhes dá suporte em sua ação externa (Cervo, 2008, p.16).

O modelo de correlações diacrônicas entre Estado, economia e relações internacionais ganha complexidade com a introdução de uma dimensão político-institucional. Com efeito, no que concerne às relações entre Estado, instituições políticas, sociedade e economia, Nunes (2010) propôs a existência de quatro gramáticas políticas: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e a igualdade de procedimentos. Sem embargo do fato de que o surgimento de cada gramática seja diferido no tempo, Nunes sugere que o grande desafio político

brasileiro reside no gerenciamento sincrônico desses padrões relacionais para garantir a estabilidade do sistema político<sup>12</sup>.

O padrão clientelista faz parte da tradição secular brasileira, e se confunde com o patrimonialismo e o fisiologismo. Os outros três padrões ganharam impulso a partir dos anos 30 em um contexto de *State-Building*, com centralização política e administrativa e intervenção estatal na economia interna e nas relações econômicas internacionais (Nunes, 2010, p.73-92). A construção do Estado nacional brasileiro, desenvolvimentista e industrializante, dependeu da capacidade de conjugar simultaneamente esses quatro padrões concomitantes de modo virtuoso, buscando pontos de compromissos entre essas gramáticas. O clientelismo e o corporativismo funcionaram e funcionam como instrumentos de legitimação política. O insulamento burocrático foi uma ferramenta por excelência das elites modernizantes. Por fim, o universalismo procedimental acompanhou a transição do Estado patrimonialista para o Estado burocrático racional-legal.

A categoria de insulamento burocrático é especialmente relevante para a análise de questões referentes à política externa, pois nela se inserem duas instituições particularmente importantes para o processo de integração regional: o Ministério das Relações Exteriores – MRE, como agente político, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, como agente econômico-financeiro do Estado brasileiro.

No caso do Itamaraty, que já existia desde 1834 enquanto órgão autônomo (quando se emancipou do Ministério da Guerra e assumiu o papel de condutor do planejamento e da execução da política externa brasileira), a partir dos anos 30 passou a ganhar o formato contemporâneo de uma agência pública burocrática e profissionalizada, quando foi submetido ao processo geral de modernização e racionalização conduzido pelo Departamento de Administração do Serviço Público – DASP na Era Vargas (Puntigliano, 2008).

A Unasul seria assim, à luz das categorias analíticas consideradas até o momento, um ente que foi impulsionado por um Estado com aspirações novo-

---

<sup>12</sup> Esses quatro padrões, “embora tenham gênese históricas distintas, convivem simultaneamente no âmbito das instituições políticas estatais, variando o maior ou menor peso de cada padrão conforme a conjuntura específica” (Bresser-Pereira em Nunes, 2010, prefácio, p.26).

desenvolvimentistas, com um paradigma globalista de política externa, que adotou uma mescla de estratégias externas desenvolvimentistas, “normais” e logísticas, instrumentalizadas por agentes institucionais burocraticamente insulados, detentores em maior ou menor grau de autonomia gerencial em seu modo operacional. Por outro lado, a esse conjunto de vetores estruturantes, paradigmáticos e institucionais se somou a orientação política conjuntural adotada pela coalizão governamental incumbente de caráter nacional, democrático e popular que chegou ao poder federal brasileiro a partir de 2003.

### **2.3. Considerações gerais sobre integração**

Deutsch (1983) apontou para um aumento da interdependência no sistema internacional, com um maior grau de complexidade das relações internacionais. Essa interdependência é assimétrica na medida em que as partes não se equivalem nem se equilibram. Nesse contexto, a integração regional tem como consequência fazer com que seus agentes ajam de modo diverso do que o fariam se ela não existisse, moldando novos arranjos relacionais. A integração tem uma finalidade, o que pressupõe a existência de interesses das partes e a expectativa de recompensas por integrá-la. Por meio da integração, as partes têm a expectativa de aumentar o seu poder, ou seja, a sua capacidade de fazer com que aconteçam coisas que de outra maneira não aconteceriam e, assim, também aumentar sua influência sobre o curso da realidade. A integração, ao gerar um novo sistema, caracteriza-se por coesão e covariação: as partes não apenas formam um conjunto, como também mudam em conjunto. Se identificada coerência e covariância entre as partes, pode-se falar em interdependência. Ela é tecida por meio de transações, que são cadeias de acontecimentos que vinculam uma parte à outra. Transações podem ser observadas, medidas e quantificadas e a frequência relativa de transações evidencia ou não, conforme sua magnitude, a existência de um sistema integrado.

A diferença na frequência de transações dentro e fora de um sistema define seus limites, sendo constituída a fronteira pela diminuição perceptível na frequência das transações. No caso de integração entre Estados, a sua materialização depende efetivamente de um aumento na frequência de transações

entre os próprios Estados, os indivíduos, as famílias e as empresas, de maneira que as fronteiras entre eles possam ser diluídas em favor de um novo espaço de coesão, capaz de gerar uma nova identidade. “A frequência de transações é uma fonte de coesão que mantém unido um sistema de relações humanas” (Deutsch, 1983, p.152). Mas as transações têm importâncias variadas que dependem do ganho ou da perda de valores ou da expectativa de ganho ou perda decorrente de cada transação. Assim, a importância da transação depende da recompensa ou do prejuízo dela decorrente. As transações podem gerar efeitos secundários que, chegando a um determinado patamar, demarcam o início de uma etapa a partir da qual “pequenas mudanças numa espécie de coisa ou acontecimento importam muito em outra. Esses limiares, quando existem, são capazes de influenciar os limites de um sistema, mesmo que a própria frequência de transações esteja a mudar apenas muito gradualmente” (p.152).

Além das transações que determinam a união e a coesão de um sistema, também a covariação de recompensas vai definir a solidariedade entre as partes de um processo de integração. A covariação positiva reduz desequilíbrios, enquanto a negativa gera tensão: a primeira induz as partes à solidariedade, enquanto a segunda é fonte de conflitos. A duração e a estabilidade de uma integração dependem não apenas do número de transações, mas também da espécie das mesmas, de maneira que em seu conjunto elas gerem mais ônus do que bônus, favorecendo assim sua continuidade. No mundo real, o mais provável é que as covariações sejam mistas, ora positivas, ora negativas, conforme a conjuntura e o tipo da transação, o que impõe que os parceiros interdependentes encontrem um modelo *de cooperação competitiva ou de competição cooperadora*, nas palavras de Deutsch (p.159). “Nestas situações de covariação mista, seria ingenuidade, por parte de qualquer dos parceiros, agir como se o outro só pudesse ser um amigo: sê-lo-ia, igualmente, tratar o outro apenas como inimigo ou rival. (...) Cada um deles deve aprender a prever as consequências de suas próprias ações através das dos outros; além disso, ambos têm de aprender a coordenar o seu comportamento” (p.159). Um sistema integrado por covariação positiva gera o que Deutsch (p.159) chama de *comunidade de interesse*.

Entretanto, os interesses de um sistema podem discrepar dos interesses de um sistema maior ou de um subsistema que o integra. Avaliar, comparar e conjugar esses interesses são sempre os desafios centrais da política. É preciso ter clareza de que um sistema integrado pode ter características diferentes das partes que o integram. É preciso também ter em vista que um processo integrativo pode ter escalas e escopos variados. É possível, por exemplo, haver integração econômica sem que haja simultaneamente integração política (p.160).

A criação da Unasul teve por objetivo estabelecer uma *comunidade de interesse* de caráter multissetorial, pelo incremento na intensidade e nos tipos de transações entre os países, com o intuito de “deslocar” as fronteiras existentes entre eles, com a criação de um novo sistema capaz de assumir uma identidade própria. A natureza da integração almejada é condicionada pelos paradigmas que moldam os tipos de inserção internacional e regional de cada país, havendo, no entanto, assimetrias entre eles, conforme as dimensões, os recursos de poder e as capacidades estatais. A variação sincrônica dos paradigmas de inserção dos países que integram a Unasul, com destaque para aqueles de maior poder relativo, induziu a mudança do modelo de regionalização aberta para o pós-liberal, no qual o elemento geopolítico prepondera sobre meras considerações econômicas.

#### **2.4. A integração regional**

Cervo (2003) considerou no início do governo Lula que este pôs em marcha simultaneamente três das quatro estratégias de inserção internacional e de relações internacionais, dando continuidade ao paradigma logístico que já se insinuara com Cardoso. No espaço sul-americano, uma evidência dessa orientação foi o lançamento, em 2000, quando da I Cúpula de Presidentes da América do Sul, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A IIRSA teve por objetivo desenvolver e integrar as áreas de transporte, energia e telecomunicações, conforme os eixos de integração e desenvolvimento, e almejava a harmonização de políticas, planos e marcos normativos entre os países; o aperfeiçoamento das sistemáticas de programação e monitoramento dos projetos e o desenho de mecanismos financeiros compatíveis com os empreendimentos. Em 2009, foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN, órgão de nível ministerial da estrutura da Unasul, que absorveu as atividades da IIRSA e sua carteira de projetos e investimentos.

Se considerarmos as estratégias de condução e gestão da economia, identificadas por Bresser-Pereira, poder-se-ia falar da transição de um paradigma ortodoxo convencional para um padrão novo-desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2006), o novo-desenvolvimentismo é uma realidade que supera o nacional-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, adequando a estratégia desenvolvimentista ao contexto contemporâneo da globalização.

Assim é possível estabelecer uma identidade entre o paradigma de Estado logístico de Cervo (2003) e a estratégia econômica novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, o Governo Lula deu continuidade à transição do Estado normal para o Estado logístico, bem como processou a transição, ainda que parcial, da ortodoxia convencional para o novo-desenvolvimentismo, nos termos de Bresser-Pereira (2006). Essas duas transições se fazem acompanhar por outra concomitante na esfera política, de uma “democracia de elites” para uma democracia de massas, e de uma sociedade capitalista industrial para uma sociedade pós-industrial, como sugerido por Bresser-Pereira (2006). Só que ao contrário do que esse supunha, essas duas transições não se fizeram acompanhar de uma mudança do Estado burocrático para o paradigma gerencial. Com efeito, Alverga (2011) salienta que a reforma administrativa proposta por Bresser-Pereira nos termos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, não logrou êxito na construção de uma administração pós-burocrática ou gerencial.

Em síntese, a compreensão da participação do Brasil na iniciativa de integração regional consubstanciada na Unasul ocorre no marco da teoria realista das relações internacionais, que é abordagem tradicional adotada pela diplomacia brasileira (Wendzel, 1985; Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010). Para o entendimento do atual estágio de inserção internacional do Brasil, o conceito considerado foi o de Estado logístico sugerido por Cervo (2003, 2008). O conceito de novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2006) foi tomado como a expressão do Estado logístico no que concerne à estratégia de gestão e de condução da economia. Assim como o Estado logístico representou um salto de qualidade em relação aos paradigmas de Estado desenvolvimentista e de Estado normal, gerando um conceito que superou aquela disjuntiva, também o paradigma novo-desenvolvimentista representou um salto qualitativo em relação ao nacional-



desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional, expressando, ainda que parcialmente, uma estratégia de desenvolvimento compatível com o processo de globalização econômica.

Do ponto de vista operativo, a política externa foi conduzida por um arranjo burocrático insulado, de excelência técnica e profissional, liderado política e pessoalmente pelo presidente da República, em uma tipologia que emula, no caso da integração sul-americana e da construção da Unasul, o padrão de política pública redistributiva de Lowi (citado em McCool, 1995, p.177-201), mas cuja expressão no âmbito interno não encontra a mesma organicidade no que concerne à execução das políticas públicas correspondentes nos diversos ministérios setoriais (Moraes, 2014), dada a coexistência simultânea das distintas gramáticas a que se refere Nunes (2010) – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e igualdade de procedimentos – e também ao fato de que estas políticas públicas domésticas se enquadram em outras categorias da classificação lowiana (Moraes, 2014).

No que diz respeito ao padrão de regionalização, migrou-se do padrão de regionalismo aberto, de corte liberal, para um regionalismo pós-liberal, que conjugou o paradigma logístico com o novo-desenvolvimentismo na configuração do modo de operar estatal. Do ponto de vista dos atores sociais, o novo-desenvolvimentismo expressa uma “forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem constituir uma nação real para promover o desenvolvimento econômico” (Bresser-Pereira, 2006, p.12). Bresser-Pereira assinala que o novo-desenvolvimentismo é o consenso possível entre esses atores sociais em torno de uma estratégia em que a liderança cabe ao governo e aos membros mais dinâmicos da sociedade civil, tendo por instrumento o próprio aparato estatal, mediante a articulação de políticas e instituições orientadas para o desenvolvimento. Essa coalizão interna de suporte ao novo projeto de desenvolvimento, tendo por eixo estruturador o governo, tem adversários externos e internos:

haverá sempre os adversários internos, de alguma forma identificados com o imperialismo ou com o neoimperialismo de hoje, sem colônias e com os grupos locais colaboracionistas ou globalistas. No caso do Brasil, hoje, são os rentistas

que vivem de altos juros e o setor financeiro que dos primeiros recebe comissões (Bresser-Pereira, 2006, p.11).

Na política exterior, os vetores condutores permaneceram sendo a busca do desenvolvimento e da autonomia (Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010) dentro de um paradigma de diversificação de relações e de parcerias internacionais em que a autonomia foi buscada, por um lado, pela participação nos foros globais de definição dos marcos normativos e regimes internacionais configuradores da nova ordem mundial; por outro, pela integração regional da América do Sul, no âmbito hemisférico, em que o Brasil se projetou para seu entorno geoestratégico por meio da Unasul e, subsidiariamente, pelo Mercosul reformulado (Pinheiro, 2010).

A integração hemisférica tem sido uma construção política que, na perspectiva do Brasil, ocorre em círculos concêntricos (Simões, 2011, p.45), havendo uma gradação do propósito de maior para menor integração, se forem considerados os critérios de frequência, intensidade e complexidade de transações, sugeridos por Deutsch (1983). Círculos concêntricos que vão do Mercosul, que abrange a banda ocidental e atlântica da América do Sul; passando pela Unasul, que agrega o conjunto de Estados soberanos da América do Sul; e culminando com a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC<sup>14</sup>, que abarca a totalidade dos países da América Latina e do Caribe. Todas estas três instâncias de integração hemisférica excluíram os EUA e o Canadá, que possuem assentos, ambos, apenas no sistema interamericano consubstanciado na Organização dos Estados Americanos – OEA.

---

<sup>14</sup> O Brasil participou em 2010 da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe que deliberou pela criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, que *“vem a ser um novo mecanismo de concertação política e integração”*, composto pelos 33 países da América do Sul, Central e Caribe, que facilitará a *“conformação de uma identidade própria regional”*. Em janeiro de 2013, no Chile, foi realizada a primeira cúpula do novo organismo. Mais informações sobre a CELAC estão disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em 02 set. 2016.

## 2.5. Considerações gerais sobre a Unasul

A Unasul abrange uma área de 17.719.403 km<sup>2</sup> e tinha em 2015 uma população de 414,78 milhões de habitantes, um Produto Interno Bruto – PIB de US\$ 3,7 trilhões e um PIB per capita de US\$ 8.920 (IBGE, 2016)<sup>15</sup>.

Para fins comparativos, o território abrangido pela Unasul corresponde a quase o dobro da área dos EUA, e sua população é superior à americana em cerca de um terço, representando ao redor de 67% da população latino-americana e 6% da mundial (Bandeira, 2009, p.51; Guimarães, 2006, p.406).

As assimetrias internas na Unasul são evidentes. Há o gigantismo da economia brasileira, que praticamente equivale ao conjunto das demais economias da América do Sul. A segunda maior economia, que é a Argentina, representa aproximadamente 35% da brasileira. Mas há outras assimetrias. Em termos populacionais, apenas três países – Brasil, Argentina e Colômbia – equivalem ao redor de 71% da população sul-americana. No que diz respeito ao território, Brasil, Argentina e Peru correspondem a 71% da área geográfica. O PIB da Guiana, menor economia da região, alcança apenas 0,18% do brasileiro. A população do Suriname, a menor da região, equivale a 0,26% da brasileira. Já o território uruguaio corresponde a pouco mais de 2% do brasileiro<sup>16</sup>. As assimetrias regionais não são expressivas apenas entre os Estados nacionais, mas também entre as regiões de cada Estado. As três principais economias (IBGE, 2016) – Brasil, Argentina e Venezuela – apresentam grandes assimetrias internas.

No que diz respeito ao comércio exterior, as discrepâncias são evidentes. Costa assinala que a corrente de comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos cresceu mais de 3,5 vezes apenas nos cinco primeiros anos do governo Lula<sup>17</sup>, sendo que “as exportações quase quadruplicaram e as importações pouco mais que triplicaram” (Costa, 2010, p.45). Em 2012, o Brasil era o maior importador e exportador nas relações comerciais com a Argentina, a

---

<sup>15</sup> Conforme dados disponíveis em: < <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>.

<sup>16</sup> As discrepâncias referentes à economia, ao território e à população evidenciam a diferença de poder potencial entre os países e afetam a mensuração das capacidades respectivas (Wendzel, 1985).

<sup>17</sup> Ou seja, exatamente no período que precedeu a criação da Unasul.

Bolívia, o Uruguai e o Paraguai, mas em relação aos demais países da América do Sul ocupava posição modesta perante a China, os Estados Unidos e a União Europeia, apesar do crescimento de seu comércio na região (MRE, 2013).

A integração subcontinental gera oportunidades para o enfrentamento das assimetrias internas mediante a busca de “sinergias de desenvolvimento na interligação de ecúmenos” (Costa, 2010, p.51). Há uma janela de oportunidade para o Brasil, em razão de seu peso geopolítico, de suas capacidades e de sua condição geográfica limítrofe com dez dos doze Estados em questão: atuar como motor do desenvolvimento regional, articulando-o com o encaminhamento de soluções para seus problemas internos de integração, como nas fronteiras norte e oeste.

Segundo Bandeira (2009, p.105), na I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, realizada em 2000, em Brasília, o presidente Cardoso afirmou que aquele era um momento de reafirmação da identidade própria e de uma perspectiva de integração mais intensa da América do Sul. Naquela oportunidade, Cardoso salientou que “a vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transporte e comunicações” (p.83). “A afirmação de uma *identidade própria*, diferenciada da América do Norte, preocupou Washington” (p.105). Em 2001, Cardoso afirmou que o “Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino” (p.105). Nessa época, ainda conforme Bandeira, Kissinger teria observado que “o Mercosul tendia a apresentar a mesma tendência da União Europeia, que buscava definir uma identidade política europeia, não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos” (p.105). Kissinger alertava que “especialmente no Brasil, há líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada, confrontando os EUA e o Nafta”<sup>18</sup> (p.105-106). Mas a identidade política que seria priorizada não se restringiria ao Mercosul, e não abrangeria, em um primeiro

---

<sup>18</sup> Área de Livre Comércio da América do Norte, em sua sigla em inglês.

momento, o conjunto da América Latina, como esperava Kissinger. A prioridade brasileira foi dada à América do Sul, por meio da Unasul (p.106)<sup>19</sup>.

Esse desdobramento foi coerente com o histórico da política externa brasileira. Para Guimarães, em termos normativos, o grande desafio da América do Sul é trabalhar para a emergência de um sistema multipolar no qual busque ser um polo autônomo. O “centro dessa estratégia deve ser a construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e uma recusa firme e serena de políticas que submetam a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos” (Guimarães, 2006, p.406).

O sentido da colonização na América Latina criou um arquipélago continental, vinculando os países da região, nos termos do pacto colonial, às respectivas metrópoles. Com a independência, passaram a conectar-se de modo subalterno com os centros de poder mundial, representados pelo Reino Unido e outras potências europeias, às quais se somariam os EUA. As primeiras iniciativas de integração realizadas falharam em razão da permanência do modelo primário-exportador de matriz colonial (em que havia, em regra, mais similitude do que complementaridade econômica), das idiossincrasias políticas locais e da ausência de infraestrutura física integradora.

Devido a matrizes distintas de ocupação e colonização, a América é bifronte do ponto de vista econômico, cultural e ideológico, havendo um “contraste entre Ibero-América e Anglo-América” (Morse, 1995, p.14). Nesse sentido, Bandeira estabeleceu uma distinção entre a América do Sul, que compara “com a Europa meridional, católica e latina, e a América do Norte, onde predominava uma população protestante e anglo-saxônica” (2009, p.107). Bethell alertou para a origem do termo América Latina, que foi cunhado no século XIX “para justificar o imperialismo francês no México sob o domínio de Napoleão III” (Bethell, 2009, p.289). O termo foi apropriado por intelectuais hispano-americanos para diferenciar a América Latina em relação ao Norte anglo-saxão e para resistir a potências estrangeiras, remetendo a uma identidade hispano-americana comum, apesar da fragmentação política. Para esses intelectuais, o

---

<sup>19</sup> Posteriormente, o Brasil atuou para a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC.

conceito não incluía o Brasil: “‘América Latina’ era simplesmente outro nome para América Espanhola” (p.293). Morse reconhece as peculiaridades lusa e hispânica na tradição ibérica (1995, p.14). E mesmo a intelectualidade brasileira no século XIX não via o Brasil como parte de uma “América Latina”. Com efeito:

Por parte dos escritores e intelectuais brasileiros, apesar de reconhecerem a herança ibérica e católica que o Brasil e a América Espanhola têm em comum, também estavam cientes das diferenças que os separavam: a geografia, a história (a luta de Portugal para se manter independente da Espanha e as formas distintas de colonização da América Portuguesa e da América Espanhola), a economia e sociedade brasileiras baseadas na agricultura e escravatura e, acima de tudo, a língua, a cultura e as instituições políticas. Diferentemente da América Espanhola, a Independência do Brasil ocorreu de forma pacífica e o país se manteve unido sob a coroa. Após a instabilidade dos anos 1830, o Brasil se encontrava politicamente estável e “civilizado”, ao contrário das repúblicas hispano-americanas, que os brasileiros consideravam violentas, extremamente instáveis e “bárbaras” (Bethell, 2009, p.293).

Cumprir registrar que, por ocasião da independência das colônias sul-americanas, as hispânicas se fragmentaram em repúblicas caudilhescas, enquanto o Brasil se manteve coeso sob uma monarquia parlamentar liderada por uma dinastia europeia (Carvalho, 2011). Essa diferença de trajetória assegurou os recursos potenciais que permitiram o desenvolvimento do protagonismo brasileiro. Nesse sentido, Guimarães afirma:

O Brasil é o único país de língua portuguesa nas Américas, ex-colônia de Portugal, histórico rival da Coroa espanhola, em especial na América do Sul, durante trezentos anos, sendo que após a Independência, a monarquia brasileira foi uma exceção política na região, vista com suspeita pelas repúblicas sul-americanas, receosas da recolonização europeia. Existe assim na América do Sul, ainda que hoje mais latente do que explícita, a memória de um passado de rivalidades, ressentimentos e frustrações em relação ao Brasil que a retórica da amizade permanente ignora ou procura ocultar, mas cujo efeito em realidade é dificultar ou postergar a articulação de programas eficazes de cooperação ou de superação de ressentimentos (Guimarães, 2006, p.273).

Com efeito, nas Américas há três polos simbólicos com identidades distintas: um polo anglo-saxão, outro hispânico, e um terceiro, luso. Estes dois últimos apresentam maiores afinidades culturais em função da origem ibérica comum (Morse, 1995). Por outro lado, segundo Saraiva (2010, p. 2), “o Barão de Rio Branco apontava para ‘similaridades’ entre o Brasil e os Estados Unidos em termos de território, base étnica, diversidade cultural, e por estarem em meio a países hispânicos”.

A política do Barão, dentro de um quadro geral simpático aos americanos em um contexto de incremento das ações imperialistas europeias, tratou de fazer composições variadas com esses polos, evitando o isolamento e a formação de coalizões contrárias ao Brasil. De acordo com Lynch (2014b), Rio Branco adaptou a política externa saquarema do Segundo Reinado às novas realidades emergentes no início do século XX, nacional e internacionalmente, no caso, o advento da república no Brasil e a ascensão dos Estados Unidos no cenário interamericano e global, com a adoção de uma orientação americanista pragmática. Em 1906, a Conferência Pan-Americana foi realizada no Rio de Janeiro, sob a presidência de Joaquim Nabuco, lançando as bases de um relacionamento mais próximo com a potência estadunidense (Cardoso, 2013, p. 26-27).

As diferenças histórico-culturais entre os EUA e a América Latina são marcantes, mas em termos geopolíticos, os EUA, desde que formularam unilateralmente a Doutrina Monroe<sup>20</sup>, em 1823, definiram a América como sua área de influência, projetando seu poder sobre a região em oposição aos interesses europeus e agindo para manter sua fragmentação. Já em fins do século XIX, “as Américas Central e do Sul, assim como o Caribe, configuravam uma espécie de colônia, a única região do mundo em que não havia séria rivalidade entre as grandes potências” (Bandeira, 2009, p.44). Para Mackinder, citado por Bandeira (p.44), “o desenvolvimento das vastas potencialidades da América do Sul podia ter ‘decisive influence’ sobre o sistema internacional de poder e fortalecer os Estados Unidos”. Em 1889, os EUA propuseram a criação de uma união aduaneira englobando todas as Américas<sup>21</sup>. Uma versão precursora da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, que seria apresentada em 1994.

---

<sup>20</sup> O secretário de Estado John Kerry anunciou em 17/11/2013, perante a Organização dos Estados Americanos – OEA, o fim da Doutrina Monroe e pediu uma nova relação entre os Estados Unidos e a América Latina. A referida Doutrina foi utilizada historicamente para legitimar a intervenção americana em assuntos internos de países latino-americanos.

<sup>21</sup> Os EUA pretendiam, pela ação do Secretário de Estado James Blaine, estabelecer uma política comercial para as Américas tendo por objetivo a criação de uma união aduaneira. O Império brasileiro era tido como reticente em relação à ideia. Os interesses comerciais americanos teriam suscitado então uma ação subterrânea estadunidense em favor da proclamação da república. Não tendo avançado a negociação acerca da integração comercial, foi negociado nos primeiros anos republicanos um tratado comercial com os EUA que suscitou intensa discussão nos meios políticos brasileiros. Por ocasião desse debate, o “Visconde de Ouro Preto, presidente do último gabinete de D. Pedro II, denunciou então o dedo de Blaine na queda do Império.” (Bandeira, 2007, p. 205)

O Brasil, tanto no século XIX, durante o segundo reinado, como depois, a partir da orientação de Rio Branco, buscou desenvolver com os norte-americanos uma política externa que, sendo pragmática ou ideológica, tentava resguardar a América do Sul como sua área de influência, em especial a Bacia do Rio da Prata (Cervo; Bueno, 1992; Pinheiro, 2010). Desde Rio Branco, as posições brasileiras, em regra, foram caracterizadas pelo equilíbrio, evitando alinhamentos automáticos com os Estados Unidos e com os hispano-americanos.

O desenvolvimento econômico e industrial brasileiro a partir dos anos 30, com a diversificação de interesses do país, levou a uma substituição gradual do viés americanista por um viés globalista na política externa brasileira.

Após o término da Segunda Guerra, os EUA se projetaram como potência mundial e consolidaram um sistema interamericano sob sua hegemonia, com a celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, de 1947, e a criação da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 1948. Nos anos 50, por pressão da Operação Pan-Americana, lançada por Kubitschek, os EUA adotaram iniciativas para a cooperação regional, incluindo a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Pinheiro, 2010, p.31-32). Em 1960, houve o lançamento da Área Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, que foi criada tendo por inspiração os estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, órgão das Nações Unidas, que recomendavam o aumento do intercâmbio comercial regional e a criação de uma zona de livre comércio como passos de uma estratégia para superar o subdesenvolvimento (Furtado, 1992, p.37-60). A ALALC falhou na consecução de seu projeto e, em 1980, foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. A ALADI fixou um objetivo ambicioso – o de criar um mercado comum latino-americano – mas com mecanismos flexíveis e sem prazos definidos. Com dificuldades, houve liberalização comercial entre os países integrantes da iniciativa.

Após a ALADI, novo impulso para a integração regional adveio com as mudanças no sistema internacional ocorridas nos anos 80 e 90 do século passado, que puseram em questão as condições de viabilidade dos Estados e das estratégias autárquicas de desenvolvimento. Mesmo um Estado como o brasileiro, com



extraordinária base de poder potencial, apresentaria grandes vulnerabilidades, e a situação dos países circunvizinhos na América do Sul seria ainda mais frágil<sup>22</sup>.

Razões geopolíticas e econômicas recomendavam que um projeto nacional brasileiro de desenvolvimento se articulasse com um projeto regional sul-americano, conforme o interesse comum dos países da região de construir uma base material ampliada de poder capaz de conferir-lhes maior peso específico como atores relevantes no redesenho da nova governança global. Jaguaribe mencionou o termo “regional-desenvolvimentismo” (Jugaribe, 2005; Guimarães, 2006).

Com efeito, segundo Florêncio e Fraga:

A regionalização é uma globalização em miniatura. Cada processo de integração regional reproduz, num espaço mais restrito, mas com maior veemência, as principais características da globalização: multinacionalização do processo produtivo, diversificação e aceleração dos fluxos de capital, interpenetração das economias, convergência de valores e padrões culturais. Um país que se engaja em um processo de integração torna-se mais apto a participar do processo de globalização. (...). Quem regionaliza globaliza melhor. Há, contudo, uma diferença importante entre regionalização e globalização: os processos de integração regional estão sujeitos a um acompanhamento político de que o processo de globalização ainda carece em grande medida (Florêncio; Fraga, 1998, p.95).

A partir dos anos 90, houve uma expansão de iniciativas regionais de integração, com escopos variados, em diversas partes do globo. Brasil e Argentina, superando a animosidade geopolítica, lançaram as bases do Mercosul, incluindo o Paraguai e o Uruguai. O tratado constitutivo do novo bloco foi assinado em 1991 e, em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto, foi composta formalmente uma união aduaneira, que remanesce imperfeita. Em 1993, no governo Itamar Franco, o Brasil sugeriu a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. De modo gradativo, por meio da associação dos demais países sul-americanos ao Mercosul e mediante acordos realizados no âmbito da ALADI, houve avanços, culminando com o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina – CAN, de maneira que o ex-ministro Patriota estimava em 2013 que até o fim da corrente década estaria concretizada uma área de livre

---

<sup>22</sup> “Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse (...) nós não temos a capacidade de falar sozinhos (...). Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união [com a América do Sul]” (Amorim citado em Spektor, 2010, p. 37).

comércio no espaço sul-americano (Patriota, 2013). Essa base de aproximação econômica vai servir como plataforma para o lançamento de um projeto mais ambicioso: a Unasul<sup>23</sup>.

Na primeira década do século XXI, a tendência à multipolaridade do sistema global ficou evidente, com a emergência de novas potências, como a China, e de novos arranjos, principalmente nas áreas política e econômica (Fiori, 2013). A crise global de 2008/2009 recolocou o Estado naquele momento no centro dos processos de regulação econômica, atribuindo-lhe a condição de garantidor em última instância do sistema econômico, resgatando o keynesianismo diante da ortodoxia convencional (Bresser-Pereira, 2010). É nesse contexto que surge a Unasul como instrumento de uma ação coletiva sul-americana.

Os principais obstáculos para o sucesso da integração são que as economias têm majoritariamente perfil primário-exportador e sofrem processos de desindustrialização, com pouca complementaridade entre si; as assimetrias desequilibram as relações entre os países; a carência de uma infraestrutura integrada prejudica, não obstante avanços recentes, um incremento na intensidade de transações; e não há ainda uma visão regional estratégica compartilhada (Fiori, 2013, p.38).

## **2.6. Marco institucional da Unasul**

O tratado constitutivo da Unasul<sup>24</sup> foi assinado em Brasília em maio de 2008, congregando os doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Esse tratado foi promulgado pelo Brasil em 2012<sup>25</sup>, tendo entrado em vigor para o país em agosto de 2011. Isso porque, no plano internacional, o tratado já estava em vigor desde março de 2011 para os primeiros nove países que

---

<sup>23</sup> Cumprе salientar que todos os países da América do Sul se integraram ao Mercosul, ao menos como “membros associados”. Os últimos a aderirem foram a Guiana e o Suriname em 2013.

<sup>24</sup> Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/américa-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em 29 dez. 2015.

<sup>25</sup> Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm)>. Acesso em 29 dez. 2015.

o ratificaram<sup>26</sup>.

O processo de negociação e assinatura do tratado ocorreu durante o governo Lula, mas começou a vigorar para o Brasil no primeiro ano de mandato de sua sucessora, Dilma Rousseff. A partir da vigência internacional do tratado, a Unasul passou a ter personalidade política e jurídica própria. Com isso, pela primeira vez na história foi criada uma estrutura institucional de amplo escopo congregando exclusivamente todos os doze países soberanos da América do Sul.

A Unasul, nos termos de seu tratado constitutivo, tem por objetivo geral:

construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco de fortalecimento da soberania e da independência dos Estados (Brasil, Decreto nº 7.667, 2012).

Os objetivos específicos da Unasul<sup>27</sup> são amplos e abrangem, nos termos de seu tratado constitutivo, os seguintes itens:

- Fortalecimento do diálogo político para reforçar a participação articulada dos países nos foros globais;
- Desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades;
- Erradicação do analfabetismo, acesso universal a uma educação de qualidade e reconhecimento regional dos diplomas e títulos;
- Integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos regionais;
- Desenvolvimento de uma infraestrutura regional com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

---

<sup>26</sup> Informação disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> > Acesso em 29 dez. 2015.

<sup>27</sup> Conforme estipulado expressamente em seu tratado constitutivo.

- Integração financeira, mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos países;

- Proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos das mudanças climáticas;

- Desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias e uma integração equitativa;

- Consolidação de uma identidade sul-americana, por meio do reconhecimento progressivo de direitos dos cidadãos residentes em qualquer um dos países com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

- Acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

- Cooperação em matéria de migração, com uma abordagem integral, no âmbito do irrestrito respeito aos direitos humanos e laborais para a regularização migratória e harmonização de políticas;

- Cooperação econômica e comercial para alcançar o avanço e a consolidação de um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado de crescimento e desenvolvimento, que supere as assimetrias por meio da complementação das economias dos países da América do Sul, que promova o bem-estar de todos os segmentos da população e a redução da pobreza;

- Integração industrial e produtiva, com especial atenção para as pequenas e médias empresas, as cooperativas, as redes e outras formas de organização produtiva;

- Definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com o objetivo de incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;

- Promoção da diversidade cultural e dos usos e costumes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;

- Participação cidadã por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

- Coordenação entre os organismos especializados dos países, respeitando as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, as drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e ligeiras, o crime organizado internacional e outras ameaças, assim como para o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição e o banimento das minas terrestres;

- Promoção da cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-membros da Unasul;

- Intercâmbio de informações e de experiências em matéria de defesa;

- Cooperação para o fortalecimento da segurança pública; e

- Cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informações, experiências e capacitação.

Embora existam outras iniciativas de integração cujas origens são anteriores à Unasul e ao Mercosul, das quais o Brasil participa, elas surgiram em um contexto internacional distinto e não têm nem o mesmo escopo, nem a mesma relevância. Tanto a Unasul como o Mercosul surgiram no contexto da nova ordem internacional subsequente ao fim da Guerra Fria e da bipolaridade, diante dos desafios da globalização econômica e de um sistema internacional em que as relações de poder entre os Estados sofreram e sofrem forte reestruturação.

A Unasul foi criada já em um contexto de regionalização pós-liberal, que contempla outras dimensões além da estritamente econômica, com destaque para a perspectiva geopolítica, a preocupação com a redução de assimetrias sociais e territoriais e a diretriz de ampliação dos direitos de cidadania. No preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul está explicitado que se trata de um processo inovador, mas que herda “todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e

pela Comunidade Andina – CAN”, indo além deles. Já o Mercosul surgiu sob a égide do regionalismo aberto, com foco na integração comercial. No entanto, principalmente a partir do Consenso de Buenos Aires, firmado em 2003 por Lula e Néstor Kirchner, então presidente argentino, o bloco foi reformulado e teve seu escopo ampliado. É o chamado Mercosul Político.

Segundo Guimarães, os países do Mercosul decidiram por “um processo de integração política, por mais que isso não seja explicitado, como demonstra a decisão de criar o Parlamento do Mercosul” (Guimarães, 2012, p.5). Nesse sentido, vale também mencionar o advento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul e a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – Focem.

Segundo Albuquerque,

duas iniciativas são fundamentais para avaliar o futuro da integração: o Mercosul e a Unasul. Ambas possuem potenciais expressivos para, articuladas com os demais processos, mobilizar os recursos políticos e a estratégia econômica necessária ao desenvolvimento produtivo e à equidade social na região (Albuquerque, 2013, p.3).

As áreas em que mais se avançou no que concerne à integração da América do Sul foram os setores de comércio e de infraestrutura, em decorrência de iniciativas que ocorreram antes da constituição da Unasul. Na área comercial, como mencionado, há a perspectiva concreta de alcançar uma área de livre comércio na região ainda nesta década em função da trajetória negocial dos países, em especial dos acordos realizados entre o Mercosul e a CAN na década passada. Na área de infraestrutura, também houve uma trajetória positiva expressa no esforço prévio de formulação e execução de uma carteira de projetos regionais, a partir da IIRSA.

O escopo amplo da integração, desenhado pelo primado da orientação política, com destaque para as ações de conexão da infraestrutura física, confere materialidade a uma lógica territorial de organização do espaço regional: como já foi sublinhado, a América do Sul deixa de ser apenas uma categoria geográfica para ser também um conceito geopolítico.

## 2.7. Condicionantes no ambiente interamericano

Quando se analisa o cenário latino-americano nos últimos vinte anos, há que se considerar a evolução da atuação na região de duas potências de dimensões globais: os EUA e a China. Nos anos 90 do século passado, os EUA apresentaram um projeto de integração continental baseado na criação da Alca. Como esse projeto não prosperou<sup>28</sup>, na década seguinte observou-se um progressivo desengajamento dos EUA na região, mas que recentemente começou a ser revertido (Pomar citado em Scerb, 2013). Na primeira década deste século houve um declínio relativo da presença americana e uma ascensão da influência chinesa na América Latina. Como já foi observado, nos anos 90, os EUA lançaram a Iniciativa para as Américas, com a proposta de criação da Alca em um prazo de 10 anos, até 2005. Tratava-se de uma estratégia para consolidar seu domínio sobre a região. A Alca fracassou principalmente em razão da recusa de Brasil, Argentina e Venezuela, principais países do Mercosul, de aderirem ao processo nas condições que os EUA impunham<sup>29</sup>. Nesse contexto, a possibilidade de uma integração exclusivamente latino-americana mostrou-se inviável. O México já fazia parte do Nafta e a crescente dependência da América Central e do Caribe em relação aos Estados Unidos levou à criação do Central America Free Trade Agreement – Cafta, em 2005 (Bandeira, 2009).

Com isso, o escopo geográfico do processo integracionista foi reduzido naquele momento ao espaço contíguo e mais homogêneo da América do Sul, sem prejuízo dos laços de cooperação com os demais países que integram o espaço latino-americano e do comando constitucional específico brasileiro que preconiza

---

<sup>28</sup> Uma análise sintética, mas compreensiva, do processo de negociação da ALCA e da atuação brasileira pode ser encontrada em Teixeira (2011).

<sup>29</sup> Philippe Scerb (2013), no Relatório sobre a Conferência Nacional: 2003-2013 Uma Nova Política Externa, na parte acerca da exposição do atual Ministro da Defesa Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores no governo Lula, relata que: “Outro exemplo de necessária tomada de atitude por parte da diplomacia nacional relatado por (Celso) Amorim foi a negociação da ALCA. Num claro exemplo de alteração da agenda das Américas, através de intensas negociações com membros do Mercosul e, posteriormente, com os EUA em Miami, o Brasil “conseguiu desentortar a ALCA”. Apesar dos ataques de fortes setores da sociedade brasileira e da intensa crítica dos meios de comunicação do continente, o acordo foi alterado e esvaziado de tal forma a deixar de ser interessante para os EUA ao ponto de ser abandonado pela potência. Exaltando a negociação brasileira, o ministro Amorim admitiu “com minha experiência de 50 anos em relações internacionais, mudar um projeto base dos EUA não é uma coisa fácil”. Disponível em: < <http://novo.fpabramo.org.br/content/relatorio-sobre-conferencia-nacional-2003-2013-uma-nova-politica-externa> >. Acesso em 15 out. 2015.

que o Brasil deverá agir em favor da união latino-americana (Bandeira, 2009; Bethell, 2009). A integração nas áreas político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica dos países sul-americanos surgiu como uma alternativa mais factível para fortalecer a inserção autônoma da região no novo sistema de governança global e no processo de redesenho institucional – normas e organizações – do sistema internacional, guardando independência em relação aos EUA (Guimarães, 2006).

Lima (citado em Scerb, 2013) considera que há quatro aspectos inovadores na política sul-americana a partir do governo Lula: a integração deixou de ser um projeto de natureza estritamente comercial e econômica; houve o reconhecimento das assimetrias estruturais e a assunção do compromisso de superá-las; a prosperidade regional passou a ser vista como interdependente, ou seja, o Brasil não pode crescer sem que a região cresça junto; e por fim, a fixação de um objetivo regional comum de criar capacidades para gerar um polo de poder regional relevante em uma ordem mundial em transformação. A Unasul foi a materialização institucional dessa estratégia.

Entretanto, essa iniciativa não impediu que o peso da influência norte-americana – não obstante o fracasso da criação da Alca – fizesse com que Chile, Peru e Colômbia firmassem tratados de livre comércio em separado com os EUA. Estes três países lançaram também, em conjunto com o México, em 2012, uma iniciativa de integração econômica chamada Aliança para o Pacífico<sup>30</sup>. Segundo Fiori:

Os três países sul-americanos são pequenas economias de exportação com escasso relacionamento entre si e – talvez por isso mesmo – sempre foram favoráveis às políticas de abertura de seus mercados internos. A soma do Produto Interno Bruto dos três países é cerca de 800 bilhões de dólares, menos de um terço do PIB brasileiro e menos de um quarto do PIB do Mercosul. É nesse sentido que se pode dizer que o “cisma do Pacífico” tem mais importância

---

<sup>30</sup> A Aliança do Pacífico é “una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, creada el 28 de abril de 2011. Sus objetivos son:

1. Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes (...).
3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico”. Sitio da Aliança do Pacífico disponível em: < [http://alianzapacifico.net/que\\_es\\_la\\_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/](http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/)>. Acesso em 17 mar. 2017.



ideológica que econômica, porque sua força política decorre inteiramente da sua aliança com os EUA. Na verdade, os três países sul-americanos associados à “Aliança do Pacífico” fazem parte do processo de criação da Trans-Pacific Economic Partnership (TPP), que se transformou na peça central da política externa comercial da administração Obama e de seu projeto de afirmação do poder econômico e militar norte-americano na região do Pacífico (Fiori, 2013, p.38).

Em relação à integração econômica, Guimarães (2012), então Alto Representante Geral do Mercosul, considerava que a centralidade é do Mercosul, e não da Unasul. Nesse sentido, afirmava:

A Unasul, apesar de sua importância política, não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul. O Chile, a Colômbia e o Peru adotaram estratégias de inserção internacional que levaram à adoção de certas normas comerciais, de investimentos, de capital estrangeiro, de propriedade intelectual etc. que dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento. O bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do Mercosul, com a acessão da Venezuela e o ingresso do Equador, da Bolívia, do Suriname e da Guiana. As condições de ingresso destes últimos países no Mercosul têm de ser especiais devido ao seu nível de desenvolvimento e ao interesse político de cada um deles e do Mercosul em seu ingresso. Naturalmente, as relações de cooperação econômica e política com os países sul-americanos, não integrantes do Mercosul, devem ser ampliadas, inclusive para favorecer sua eventual integração ao bloco, no futuro (Guimarães, 2012, p.4).

Pomar (citado em Scerb, 2013) identifica uma inflexão na política dos EUA na atual década, em sua atuação tanto na América Latina como na do Sul, no sentido de reverter seu declínio relativo. “Segundo ele, a atuação crescente dos EUA na região acentua o conflito entre duas formas de integração: subordinada ou autônoma” (Scerb, 2013).

Uma visão realista impõe analisar os impactos geopolíticos da constituição da Unasul no sistema interamericano e o que isso representa para a política externa dos EUA e para sua hegemonia no continente. A criação de uma identidade política sul-americana incomoda os EUA, ainda mais que esse processo tem se desenvolvido a partir do fracasso da proposta de criação da Alca (Bandeira, 2009). De acordo com Brigagão (2011), Brasil e EUA mantêm uma relação peculiar pela qual cada um respeita a área de influência do outro. Global no caso americano, regional no caso brasileiro. A proposta de criação da Alca colocou em risco não apenas a influência do Brasil no espaço regional, como também as margens de autonomia do país na consecução de seus objetivos de

desenvolvimento, posto que, na conjuntura em que a mesma foi apresentada, o Brasil encontrava-se econômica e politicamente fragilizado em função da crise do modelo econômico desenvolvimentista e da instabilidade política dos primeiros anos após a redemocratização. Por outro lado, os EUA surgiam nos anos 90 como a única superpotência global, após a derrocada da União Soviética.

Após o fracasso da Alca no plano regional, o Brasil procurou fortalecer as relações bilaterais com os EUA, sendo que em 2005 os países se engajaram em um diálogo estratégico que “represents US recognition of Brazil’s stature in South America and the world; that situation, as many other US bilateral relations (such as the ones with similar emerging nations as China and India), means, as well, an attempt to engage and contain these poles” (Pecequilo, 2010, p.133). Com efeito, a Estratégia de Segurança Nacional do governo Barak Obama, lançada em maio de 2010, “welcome Brazil leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues” (White House, 2010, p.44). Na visita que fez ao Brasil em 2011, no comunicado conjunto apresentado em 19 de março de 2011, os presidentes Rousseff e Obama

afirmaram a valiosa contribuição para a democracia, paz, cooperação, segurança e desenvolvimento prestada pelos esforços e acordos de integração regional e sub-regional, incluindo a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e valorizaram o diálogo entre a Unasul e os Estados Unidos<sup>31</sup> (Itamaraty, 2011).

Não obstante essas declarações amigáveis, as ações concretas são ambivalentes, envolvendo engajamento e contenção, como já salientou Pecequilo (2010) e como evidencia o apoio americano ao esquema de regionalização aberta representado pela Aliança do Pacífico em contraposição ao Mercosul (Fiori, 2013) e às ambições originais da Unasul.

Mas se a influência americana condiciona a autonomia dos países que integram a região, a presença crescente da China traz novos riscos e possibilidades (Nacht, 2013). Na década passada houve uma emergência da China como parceiro econômico regional. O risco, segundo Costa (2010), é que haja uma transição de hegemonia, com a submissão da região à estratégia de desenvolvimento da China,

---

<sup>31</sup> Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-presidenta-dilma-rousseff-e-do-presidente-barack-obama-brasilia-19-de-marco-de-2011>>. Acesso em 02 mar. 2015.

com reprimarização e desindustrialização das economias, em especial a brasileira, que era o décimo parque industrial<sup>32</sup> do planeta e o primeiro da região. Haveria, portanto, uma *especialização regressiva* do sistema produtivo (Guimarães, 2012; Fiori, 2013; Nacht, 2013).

Guimarães (2012) alertou para o fato de que as políticas norte-americanas e europeias para combater a recessão, adotadas desde fins da década passada, e a estratégia chinesa de inserção internacional contribuem conjuntamente de maneira acentuada para a desindustrialização das economias do Mercosul, tanto pela concorrência representada por exportações industriais baratas, como pelo efeito de deslocamento de investimentos internos da indústria para as áreas agrícola e mineral, dado o aumento nos preços das *commodities* decorrente da elevação da demanda global por produtos primários na primeira década deste século. Essa conjunção “erode os vínculos comerciais intra-Mercosul que são ainda o principal cimento do processo de integração” (Guimarães, 2012, p.2).

Para Nacht (2013), a China emergiu no cenário sul-americano como grande compradora de produtos primários, agropecuários e minerais a partir da década passada. Por outro lado, a produção manufatureira chinesa compete acirradamente com a produção industrial dos países da região, em seus mercados locais, regionais e internacionais, em um contexto em que há deslocamento global dos processos manufatureiros em favor daquele país. No início, esse processo de deslocamento global da produção industrial para aquele país se restringiu às cadeias produtivas de menor densidade tecnológica, em que a China se aproveitou da vantagem comparativa de uma mão de obra abundante e barata, mas, posteriormente, houve um incremento da produção manufatureira de maior conteúdo tecnológico e valor agregado.

O aumento na demanda e nos preços das *commodities* teve um impacto positivo na balança comercial e no balanço de pagamentos dos países exportadores da América do Sul, com destaque para o Cone Sul, em graus variados conforme o perfil da pauta exportadora, contribuindo para que esses países acumulassem reservas internacionais, reduzissem sua vulnerabilidade

---

<sup>32</sup> Dado de 2009. Fonte: Organização de Desenvolvimento Industrial da ONU.

externa e aumentassem sua autonomia na política internacional em relação aos Estados Unidos. A decisão de avançar na criação de novas institucionalidades regionais, como a Unasul e a CELAC, sem a participação norte-americana nestes foros, foi favorecida por esse aumento de autonomia em relação aos mercados tradicionais dos EUA e também da União Europeia. No entanto, essa realidade trouxe riscos de desindustrialização e estimulou uma especialização regressiva primário-exportadora, nos moldes de um modelo “neoextrativista; el cual se consolida tras las inversiones realizadas y proyectadas por parte del gigante asiático en áreas extractivas y de producción de materias primas” (Nacht, 2013, p.150).

Com efeito, dados de 2013 apontavam que a China era o principal destino das exportações brasileiras, chilenas e peruanas; o segundo maior destino das exportações uruguaias e argentinas, depois do Brasil; e o segundo maior destino das exportações colombianas depois dos EUA. A pauta de exportações sul-americanas para a China era e é basicamente de produtos primários. As exportações colombianas, equatorianas, venezuelanas e guianenses ainda se destinavam preferencialmente para os Estados Unidos, sendo relevante nos três primeiros casos o peso do petróleo na pauta exportadora. No que concernia às importações da América do Sul, a China era a maior fornecedora do Brasil e ocupava lugar de destaque nas relações com Uruguai, Argentina, Peru, Paraguai, Chile, Colômbia e Equador, sendo a pauta constituída basicamente de produtos industrializados (MRE, 2013).

En la reciente VII Cumbre Empresarial China, América Latina y Caribe, (...) Wang Quinmin, vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política del Partido Comunista Chino, declaró que el crecimiento del comercio bilateral – que se multiplicó 21 veces entre 2000 y 2012, de 12.000 a 250.000 millones de dólares – demuestra que entre China y América Latina se está trazando la “ruta de la seda marítima del siglo XXI” (Manrique, 2014)<sup>33</sup>.

Segundo Nacht (2013), duas questões sensíveis daí derivavam: por um lado, um sistema produtivo muito concentrado “con pocos actores económicos, la mayoría de ellos transnacionalizados, marca el grado de asociación-dependiente en el que se encuentran los sectores agrícolas y mineros exportadores y los gobiernos

<sup>33</sup> Disponível em: < [http://www.infolatam.com/2014/01/07/peru-y-la-conexion-china/?utm\\_source=Newsletter%20de%20Infolatam&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Newsletter\\_07\\_enero\\_2014\\_Am%C3%A9rica%20Latina%207%20de%20enero%202014](http://www.infolatam.com/2014/01/07/peru-y-la-conexion-china/?utm_source=Newsletter%20de%20Infolatam&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter_07_enero_2014_Am%C3%A9rica%20Latina%207%20de%20enero%202014)>. Acesso em 7 jan. 2014.

con márgenes de maniobras nacionales acotados” (Nacht, 2013, p.150-151); por outro lado, o caráter oligopsônico da China, o que restringia as opções dos países da região, ainda que muitos fossem global *traders* no mercado de *commodities*. Assim, o efeito chinês era ambivalente, pois ao tempo em que beneficiava os setores primário-exportadores, submetia os setores industriais a uma competição crescente em todos os mercados, o que afetava principalmente as economias mais complexas e industrializadas da região como, por exemplo, o Brasil.

Se puede sostener que muchas naciones de la región hayan encontrado en China un socio sobre el cual “recostarse” para poder contrabalancear el poder económico de Estados Unidos y la Unión Europea, y ampliar, de esta manera, sus márgenes de autonomía. Sin embargo, esta autonomía tiene un costo que se refleja en una simplificación del tejido industrial que se ve deteriorado y asfixiado ante el avance de las manufacturas chinas, tanto en los mercados locales como en terceros mercados, a lo que se suma la cristalización del modelo neoextractivista y la amenaza de la enfermedad holandesa en aquellas naciones exportadoras de commodities (p.152).

Também no campo do financiamento externo, a atuação da China merecia menção, pois desde 2005 oferecia financiamentos para os países latino-americanos por meio de seus bancos de desenvolvimento e outras instituições financeiras na ordem de US\$ 87 bilhões, sendo que 90% deste valor havia sido destinado para a América do Sul. Do total financiado, mais da metade foi para o setor de infraestrutura, sendo que o de energia atraiu 22% do montante. Os financiadores chineses ofereciam mais flexibilidade nos contratos de financiamento, sem exigir contrapartidas maiores do que outras instituições financeiras, o que explicava o rápido crescimento da carteira de créditos, mais acessíveis aos países da região do que as condições oferecidas pela banca americana ou europeia (Albuquerque, 2013, p.19).

Consciente de todos esses riscos, o processo de integração da América do Sul não pode ser orientado por uma estratégia xenófoba, antiamericana ou sinofóbica. Não pode ser uma manifestação de antagonismo *a priori* em relação a nenhum dos polos de poder do sistema mundial, muito menos ao *hegemon* norteamericano. “Não deve, portanto, provocar” (Pomar<sup>34</sup>, 2013). Trata-se na verdade de adotar uma estratégia de acumulação de forças que permita alcançar, mediante

---

<sup>34</sup>Comunicação oral de Valter Pomar, secretário geral do Foro de São Paulo, em 16 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa.

ação coletiva, melhores condições para negociação e barganha com os referidos polos de poder, EUA e China (e também a União Europeia), tendo por fulcro as legítimas aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa do subcontinente (Guimarães, 2002).

Mas a integração sul-americana foi também impulsionada por um ator coletivo não estatal surgido nos anos 90: o Foro de São Paulo. O Foro foi criado em 1990, logo após a grande repercussão do desempenho de Lula nas eleições presidenciais brasileiras de 1989, por iniciativa do PT, para fazer sua projeção externa e articular os partidos e os movimentos progressistas e de esquerda da América Latina. O Foro é uma instância partidária internacional cuja estrutura burocrática se restringe a uma secretaria geral que era exercida pelo PT (Nafalski, 2010).

Com efeito, de acordo com Nafalski (2010), desde suas origens, o Foro propugnou pela integração política e econômica da América Latina e procurou agregar partidos, frentes e movimentos que se autodenominavam nacionalistas, democráticos, populares e socialistas, tendo como fator de coesão o compromisso com transformações estruturais críticas à agenda neoliberal emergente à época de sua criação e uma postura refratária à hegemonia norte-americana na região.

Durante os anos 90, o Foro se reuniu praticamente todos os anos e ao final da década os partidos que o compunham contabilizavam sucessivas derrotas nas disputas presidenciais. Ao longo do período o Foro se pronunciou contra o

projeto geoestratégico de dominação concebido através da ALCA [e propugnou] o desenvolvimento e a potencialização dos processos de integração reais da América Latina e Caribe e a convergência entre eles, transcendendo os aspectos comerciais e a lógica neoliberal que sustenta os acordos de livre comércio (Declaração de Havana citada em Nafalski, 2010, p.66).

Assinalou ainda a importância da dimensão política da integração, dos objetivos do desenvolvimento sustentável e do combate às desigualdades entre os países da região e no interior de cada um deles.

Em 2002, a vitória de Lula na disputa presidencial brasileira trouxe uma inflexão na agenda do Foro, marcando uma opção definitiva pela via eleitoral como vetor de transformação social. A essa vitória se associou o triunfo eleitoral

de Evo Morales e o reconhecimento do governo Chávez como integrante do campo progressista (cuja eleição havia se dado ainda em 1998, mas que era vista com desconfiança em razão de sua trajetória golpista). Entre 1998 e 2006 foram eleitos ou reeleitos “cinco governos encabeçados por partidos ou movimentos membros do Foro (...) na Venezuela, Brasil, Uruguai, Bolívia e Nicarágua” (Regalado citado em Nafalski, 2010, p.68-69), mas a nova condição de governo de membros do Foro trouxe uma mudança qualitativa em sua dinâmica, gerando forte redução das atividades no período de 2002 a 2007 e reforçando uma tendência à moderação em relação às proposições originais. Para a retomada das atividades do Foro em 2007 contribuiu não apenas a reeleição de Lula no Brasil, mas também o fato de Valter Pomar, que havia assumido a Secretaria de Relações Internacionais – SRI, do PT, ter agido para reativar as atividades deste espaço de articulação, buscando separar a esfera partidária da governamental (Nafalski, 2010).

Ao fim e ao cabo, o FSP mostrou-se um espaço efetivo de coordenação das forças à esquerda do espectro partidário regional, tendo havido, como mencionado, uma progressiva moderação de sua orientação política conforme partidos e movimentos importantes foram assumindo responsabilidades governamentais. A chegada ao poder de vários de seus integrantes sem dúvida contribuiu para dar maior ênfase à integração regional sul-americana e latino-americana nas agendas dos novos governos da região, agora com um enfoque pós-liberal.

Em 2005, no XV Encontro do Foro, o então presidente Lula disse:

Eu que, junto com alguns companheiros e companheiras aqui, fundei esta instância de participação democrática da esquerda da América Latina, precisei chegar à Presidência da República para descobrir o quanto foi importante termos criado o Foro de São Paulo, [pois]foi assim que nós pudemos atuar junto a outros países com os nossos companheiros de movimento social, dos partidos daqueles países, do movimento sindical, sempre utilizando a relação construída no Foro de São Paulo para que pudéssemos conversar sem que parecesse e sem que as pessoas entendessem qualquer interferência política (Lula, 2005)<sup>35</sup> [em outros países].

---

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/02-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em 12 abr. 2018.

Assim, da declaração do ex-presidente Lula se depreende que o Foro abriu um canal de comunicação e negociação não estatal para tratativas que de outra maneira, pela via oficial, poderiam ser consideradas como intervenção ou ingerência em assuntos internos de nações estrangeiras por um suposto “imperialismo brasileiro”.

Em seu XIX Encontro, em São Paulo, no período de 31 de julho a 4 de agosto de 2013, foi emitida declaração em que o Foro apoiou “los procesos de integración que están en marcha, como UNASUR, CELAC, MERCOSUL, ALBA<sup>36</sup>, entre otros” por oposição à agenda “econômica neoliberal del imperialismo, (...) así como la retomada de los Tratados de Libre Comercio como la Asociación Transpacífico<sup>37</sup> y el Acuerdo Transatlántico<sup>38</sup>”, sendo que “*nuestra respuesta debe ser la aceleración de la integración regional latinoamericana y caribeña*” (Foro, 2013, grifo no original). A mesma declaração denunciou

las tentativas, inspiradas por potencias extra-regionales, en el sentido de fracturar y sabotear la integración regional, como es el caso de la llamada Alianza del Pacífico – que no por casualidad está conformada por países que poseen tratados de libre comercio con Estados Unidos – y la búsqueda incesante por generar crisis y estimular divisiones en el MERCOSUR (Foro, 2013).

Dos doze países da América do Sul, ao final de 2013, a metade era governada por partidos ou frentes integrantes do FSP: Brasil, Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo que a presidente eleita do Chile à época

<sup>36</sup> A Alba é, em sua própria definição, “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran. (...) Los países que actualmente integran el ALBA-TCP son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, y San Vicente y Las Granadinas”. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/content/alba-tcp>>. Acesso em 06 jan. 2014.

<sup>37</sup> O Acordo de Associação Transpacífico – TPP (sigla em inglês) é um projeto de criação de uma área de livre comércio cujas negociações envolvem 12 países: Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Brunei, Estados Unidos, Malásia, Japão, Cingapura, Vietnã, Peru, Chile e México. Informação disponível em: <<http://www.ustr.gov/tpp>>. Acesso em 07 jan. 2014. Posteriormente, a gestão Trump nos EUA anunciou seu desengajamento em relação à iniciativa.

<sup>38</sup> O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) está sendo negociado entre os EUA e a União Europeia. O início das negociações foi anunciado em 17 de junho de 2013. Informação disponível em: <<http://www.ustr.gov/ttip>>. Acesso em 07 jan. 2014.



integrava o Partido Socialista, também membro do FSP<sup>39</sup>. De 2015 em diante, houve um recuo nessa presença, com destaque para a alternância governamental na Argentina (2015) e no Chile (2018) e para a deposição de Rousseff no Brasil, em 2016.

Valter Pomar (citado em Scerb, 2013) afirmou que o FSP avaliou como positivo o papel desempenhado pelo Brasil desde 2003 no processo de integração regional, mas que poderia ser ainda mais relevante, sendo que alguns setores “consideram que, ao se colocar como uma potência à parte da região – como um BRICS<sup>40</sup> – o Brasil se descola da América Latina e do Caribe” (Scerb, 2013). Houve também críticas a um suposto subimperialismo brasileiro decorrente da ausência de uma ação governamental que disciplinasse a atuação das empresas brasileiras no exterior, em especial na região. Pomar considerou que naquela conjuntura havia uma “contraofensiva da direita regional” contra as estratégias de regionalização pós-liberal e que o ambiente se encontrava mais conflitivo.

De fato, em entrevista concedida à revista *Carta Capital* (06/01/2014), Aécio Neves, presidente nacional do PSDB, candidato deste partido e principal concorrente da oposição nas eleições presidenciais brasileiras de 2014, declarou que “a Aliança do Pacífico, bloco comercial de países liberais da América Latina, como Colômbia, México, Chile e Peru, é um caminho a seguir”. Vale assinalar que não era, em princípio, uma oposição à Unasul, que não foi mencionada na matéria, mas à estratégia econômica de integração regional expressa pelo Mercosul. A posição de Aécio ecoou a visão de que o Brasil estava ficando de fora das cadeias produtivas globais<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Informações disponíveis em: < <http://forodesaopaulo.org/>>. Acesso em 07 jan. 2014.

<sup>40</sup> O BRICS é um foro de coordenação entre grandes países emergentes na ordem global, criado em 2006, com a participação de Brasil, China, Índia e Rússia, tendo incorporado a partir de 2011 a África do Sul. Segundo informação disponível no sítio do MRE, “O peso econômico dos BRICS é certamente considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial. Em paridade de poder de compra, o PIB dos BRICS já supera hoje o dos EUA ou o da União Europeia. Para dar uma ideia do ritmo de crescimento desses países, em 2003 os BRICS respondiam por 9% do PIB mundial, e, em 2009, esse valor aumentou para 14%. Em 2010, o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial. Considerando o PIB pela paridade de poder de compra, esse índice é ainda maior: US\$ 19 trilhões, ou 25%”. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em 08 jan. 2014.

<sup>41</sup> Nesse sentido ver Barbosa, 2013.

O sucesso da integração regional, em especial na América do Sul, dependerá em grande parte da competitividade e sofisticação de seu sistema produtivo e neste quesito o Brasil representa o grande diferencial, por se constituir o maior complexo industrial e tecnológico do subcontinente e do hemisfério sul (Garcia, 2013). A base econômica é o substrato material de cuja solidez depende a projeção político-estratégica e militar de uma nação, de um Estado, ou de uma região. Um dos indicadores da pujança e da competitividade de um sistema produtivo nacional e/ou regional é dado pelo perfil das relações comerciais deste com o resto do mundo, evidenciado pelo grau de agregação de valor dos itens que compõem sua pauta de exportações e de importações. E neste aspecto, devido à magnitude de sua economia, o Brasil sempre afetará decisivamente o conjunto da sub-região (Gonçalves, 2007).

Entretanto, para Fiori (2013), o “natural” para os mercados seria que a América do Sul seguisse como uma periferia econômica primário-exportadora. Países exportadores basicamente de produtos primários são dependentes economicamente e incapazes de uma inserção soberana na economia mundial. A reversão dessa tendência “natural” exigiria vontade política e poder de decisão no sentido de os Estados envolvidos no processo de integração implementarem conjunta e coordenadamente uma estrutura produtiva e de serviços articulada regionalmente. Também em matéria de defesa, a tendência “natural” da região seria ficar “na zona de conforto” dentro do sistema de segurança regional interamericano, sob a égide estadunidense.

É evidente, no entanto, que essa “naturalização” é uma produção simbólica a serviço de interesses específicos. Para Velasco (2013), a política externa do governo Lula se desenvolveu em um contexto favorável do ponto de vista econômico<sup>42</sup> e geoestratégico<sup>43</sup>, em que os EUA, na década passada, estavam na

---

<sup>42</sup> “Do ponto de vista econômico, tivemos o auge de um ciclo de crescimento alimentado pelos déficits gêmeos dos Estados Unidos — déficit fiscal e comercial — cuja contrapartida eram os superávits acumulados pela China, que aplicava suas reservas em dólares na compra maciça de títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Alimentado ainda por uma bolha especulativa, esse ciclo levou a uma alta generalizada no preço das commodities — petróleo, metais, gêneros alimentícios — que trouxe para o Brasil, a curto prazo, enormes benefícios” (Velasco, 2013).

<sup>43</sup> “Em outro plano, a política externa assertiva do governo Lula realizou-se em um contexto geopolítico condicionado pelo passivo resultante das aventuras militares da superpotência. Com efeito, atolados na guerra inglória em que se meteram no Iraque, com suas mãos nas brasas que ainda ardiem no Afeganistão, os Estados Unidos não tinham muito ânimo para abrir novas frentes.

defensiva no cenário regional, dados seus compromissos prioritários externos no Oriente Médio, nas guerras do Iraque e do Afeganistão. Segundo ele, o cenário internacional e a orientação de política exterior dos EUA tornaram-se mais adversos na presente década<sup>44</sup>. O projeto brasileiro de criar um polo de poder autônomo na América do Sul é mais uma expressão da rivalidade emergente (Bandeira, 1990) e, por mais que o Brasil tente não se antagonizar com os EUA, interesses divergentes vão dar origem a atritos na esfera regional (Velasco, 2013), com reflexos na esfera interna.

Conforme Velasco:

Mesmo quando os ventos sopravam a seu favor, a política externa sempre esteve sob ataque cerrado de críticos muito bem instalados no universo dos partidos políticos, na academia e, sobretudo, nos meios de comunicação. Ora, neste momento em que o ambiente internacional se torna inóspito e as dificuldades internas se acumulam, o ataque à política externa dos últimos anos será muito mais pesado. E será mais rigoroso ainda porquanto não terá como objeto este ou aquele elemento isolado da política, mas os seus eixos centrais, já agora apontados como uma excrescência.

Esse ataque virá no bojo de uma crítica aos elementos constitutivos do modelo de política econômica que garantiu durante vários anos o círculo virtuoso do crescimento razoável, aliado à ampliação contínua e significativa do emprego formal e da renda, mesmo se com taxas básicas de juro escandalosas e um câmbio distorcido.

As propostas alternativas estão aí (...). Sólidas e realistas, ou não, elas se creditam pelo efeito político que possam gerar.

É aí que o plano externo e interno se cruzam e se reforçam mutuamente. Em 2010, a oposição conservadora criticava o Mercosul, mas não tinha nada de muito concreto a oferecer como substituto. Agora, pode acenar com a opção de integrar o país nos projetos antes aludidos, acenando com a perspectiva de engatar o nosso vagão em um comboio em marcha. Podemos até imaginar o mote: eles falam em construir cadeias regionais, mas o que precisamos é nos integrar em cadeias globais já existentes (Velasco, 2013).

---

Sua reação muito contida ao enterro da ALCA e a paciência demonstrada em face dos percalços enfrentados na rodada Doha têm muito a ver com essas circunstâncias” (Velasco, 2013).

<sup>44</sup> “Por outro lado, o reposicionamento empreendido pelo governo Obama altera significativamente o quadro geopolítico, com o desengajamento de tropas no Afeganistão, a recusa de comprometer tropas do exército em novas ocupações territoriais, e a redução do custo humano para o seu aparato militar de sua política agressiva, através da terceirização da guerra e do emprego crescente de aparelhos eletronicamente guiados, como os veículos aéreos não tripulados, os chamados drones. A contrapartida desse movimento é o investimento material e político incrementado que passa a fazer na Ásia, com vistas à contenção da China.

Em outro plano, os Estados Unidos parecem voltar as costas para as negociações multilaterais, e se lançam em duas iniciativas de grande envergadura: a negociação de uma grande área de livre comércio ligando as duas franjas do Pacífico: a Parceria Transpacífica, e outra, mais recente, que visa aprofundar, por meios similares, a integração entre a economia norte-americana e a União Europeia: a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento. São dois grandes vetores de uma estratégia integrada cujo mote é a restauração do poder americano, abalado pelos desacertos passados” (Velasco, 2013). Aparentemente, o governo Trump congelou ambas as iniciativas.

Concluindo, a transformação da Unasul em peça central da construção de um polo de poder autônomo sul-americano depende fundamentalmente da opção brasileira em face de duas escolhas reciprocamente excludentes (Fiori, 2013). Nas palavras de Fiori:

(...) o Brasil poderá se transformar numa economia exportadora de petróleo, alimentos e commodities, uma espécie de “periferia de luxo” das grandes potências compradoras do mundo, como foram, no seu devido tempo, a Austrália e o Canadá, mesmo depois de sua industrialização. Nesse caso, entretanto, o Brasil nunca poderá se transformar em uma “locomotiva continental” e será sempre um competidor em relação aos seus vizinhos. Mas o Brasil tem capacidade e possibilidade de construir um caminho alternativo e novo dentro da América do Sul, de alguma forma similar ao da economia norte-americana, que tem autossuficiência energética, que possui excelente dotação de recursos naturais estratégicos e que soube combinar uma indústria de alto valor agregado com um setor produtor de alimentos e commodities de alta produtividade. (...) a construção desse caminho alternativo supõe a existência de uma coalizão de poder com capacidade de sustentar um projeto de expansão econômica e de afirmação geopolítica até a consolidação de posições irreversíveis, incluindo a construção de uma nova hegemonia ideológica, dentro do Brasil e da América do Sul (Fiori, 2013, p.40).

Os cinco anos que se seguiram desde que Fiori enunciou essa formulação cuidaram de inviabilizá-la, à luz da atual conjuntura nacional, regional e global, recolocando o Brasil em seu leito “natural”. A análise do que se sucedeu nesses cinco anos não constitui objeto da presente tese<sup>45</sup>. No entanto, Padula e Fiori sugerem que:

cabe lembrar o diagnóstico e a proposta formulada em 1942, por Nicholas Spykman (1893-1943), o geopolítico que mais influenciou a política externa dos EUA no século XX, depois de Alfred Mahan: “[...] fora da nossa zona imediata de supremacia norte-americana, os grandes Estados da América do Sul (Argentina, Brasil e Chile) podem tentar contrabalançar nosso poder através de uma ação comum [...] e uma ameaça à hegemonia americana nesta região do hemisfério (a região do ABC) terá que ser respondida através da guerra” (Spykman, 1942, p. 62, 64). Olhada desse ponto de vista, não há como se enganar: o novo projeto brasileiro de construção de uma “zona de coprosperidade” regional, e de formação e fortalecimento de um bloco de poder sul-americano, é, de fato, uma revolução, na história do continente. Mas trata-se de uma estratégia que para ter sucesso no longo prazo terá que enfrentar e vencer a oposição externa e interna, ferrenha e permanente dos EUA e dos partidários locais do “cosmopolitismo de mercado”. Nesse ponto não há como se enganar: todo e qualquer sucesso dessa nova estratégia, e dessa nova política do Brasil, aliado com Argentina, será sempre considerado como uma “linha vermelha”, para

<sup>45</sup> Em 2018, Brasil, Argentina, Chile, Peru, Colômbia e Paraguai suspenderam por tempo indeterminado sua participação na Unasul em função dos conflitos acerca da designação do novo secretário-geral da organização.

Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>>. Acesso em 14 jul. 2018.

os interesses dos EUA e de sua rede de apoios dentro do continente, defensora da submissão estratégica e econômica da América do Sul à política internacional dos Estados Unidos (Padula; Fiori, 2016, p. 555).

Dada a ambivalência entre o discurso e a prática da política estadunidense em relação ao processo de integração regional da América do Sul, a ação real dos EUA somente poderá ser desvelada de modo seguro quando os dossiês específicos sobre o tema, constantes dos arquivos da inteligência<sup>46</sup> e da diplomacia, forem abertos.

---

<sup>46</sup> Sobre a ação da inteligência americana no Brasil, ver *Sem Lugar para se Esconder. Edward Snowden, a NSA e a espionagem do governo americano*, de Glenn Greenwald (2014).

### 3. Interpretação do Brasil e linhagens sociais e políticas

#### 3.1. O Brasil como invenção coetânea da modernidade

O Brasil é o grande protagonista do processo de construção da América do Sul. Sendo assim, é preciso conhecer o ator, sua formação e seu contexto para entender seu papel na trama regional. O processo de construção da América do Sul emula muitos aspectos similares aos verificados no processo de formação do Brasil. O país sempre foi mais influenciado pelo mundo do que o influenciou, como corolário de sua gênese colonial e de sua posição periférica. Aspectos centrais da formação brasileira – a constituição do Estado, do território, da cultura e da economia – foram fortemente condicionados pela evolução do sistema-mundo. A própria existência do Brasil é decorrência do processo de constituição do sistema-mundo a partir da “era dos descobrimentos”, tendo por berço a Europa atlântica. O sistema-mundo é expressão de dois processos interdependentes: o processo de formação do mercado global (sistema de trocas articulado com sistemas de produção) e o processo de constituição do sistema político interestatal<sup>47</sup> vestfaliano<sup>48</sup> (sistema de coerção) que lançam suas raízes nos primórdios da era moderna. Na sua relação com o sistema-mundo, o Brasil foi sucessivamente colônia, império mercantil e economia capitalista industrial periférica, até se constituir uma parte integrante da semiperiferia, que cumpre um papel estabilizador na ordem mundial contemporânea (Becker; Egler, 1993, p.37)<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> O Estado nacional derivou seu poder de suas capacidades soberanas que conjugavam a estrutura econômica com direitos e controle territoriais, promoção da cultura nacional e relações geopolíticas estratégicas com outros Estados ou atores internacionais (Morgenthau, 1960).

<sup>48</sup> Referente à Paz de Vestfália que marcou o fim da Guerra dos Trinta Anos e engendrou a criação do sistema moderno de relações internacionais baseado no balanço de poder ou no equilíbrio entre as principais potências europeias.

<sup>49</sup> “(...) a economia-mundo capitalista necessita de um setor semiperiférico. A semiperiferia assume um papel fundamental no funcionamento da economia-mundo, não tanto econômico, mas sobretudo político, favorecendo a estabilidade do sistema mundial.

A existência da terceira categoria significa precisamente que o estrato superior não enfrenta a oposição unificada de todos os outros porque o estrato intermediário é tanto explorado quanto explorador. É por isso que o papel especificamente econômico não é tão importante, e tem mudado ao longo dos diversos estágios históricos do sistema mundial moderno” (Wallerstein, 1979, p. 21-23).

Há no conceito de semiperiferia um aspecto importante: o papel do Estado na politização da economia.

O sistema-mundo foi construído por etapas sucessivas que podem ser delineadas em três grandes ciclos, conforme a ênfase conferida aos aspectos políticos, econômicos e tecnológicos (envolvendo, neste último caso, elementos logísticos de transporte, de energia e de comunicações): a internacionalização, a transnacionalização e a globalização propriamente dita (Canclini, 2003). Em cada uma dessas fases há uma mudança no padrão relacional existente entre política e economia, em que o elemento catalizador é a tecnologia. Uma leitura esquemática de corte marxista resumiria a dinâmica do processo a uma mudança nas forças produtivas, derivadas do avanço tecnológico, que impactaria as relações sociais de produção e reconfiguraria as formas de dominação política. A internacionalização pode ser dividida em duas etapas: uma que vai do século XV aos primórdios do século XIX, com destaque para as trajetórias nacionais no campo político e para o capitalismo mercantil na esfera econômica: há um ciclo genovês, um luso, um hispano e um holandês, sucessivamente. Outra, sob a hegemonia britânica, que vai da emergência da modernidade, com as revoluções burguesas e o capitalismo industrial concorrencial, passando pelo advento do capitalismo monopolista e financeiro (o imperialismo), até a crise da ordem liberal global com a Grande Guerra de 1914.

Como é sabido, houve um primeiro impulso que se iniciou com a projeção mundial dos países ibéricos, como ponta de lança de uma civilização europeia e ocidental que colonizou o planeta. Por um lado, a projeção oriental lusa, que abriu o caminho, por meio de Vasco da Gama, para o oceano Índico, as Índias e o Extremo Oriente. Em algumas poucas décadas, as caravelas portuguesas foram do

---

“O interesse imediato e direto do Estado como uma máquina política no controle do mercado (interno ou internacional) é maior do que nos Estados do *core* e nos da periferia, já que os Estados semiperiféricos não podem depender do mercado para maximizar, a curto prazo, a sua margem de lucro” (Wallerstein, 1979, p. 72).

O papel dos fundos públicos em uma economia semiperiférica assume papel peculiar, pois o Estado é um instrumento fundamental no processo de acumulação e está presente diretamente tanto como motor do crescimento econômico como na atividade produtiva. Mas o reverso dessa moeda também é importante: ao assumir o papel de grande financiador, o Estado acaba por arcar com o passivo da economia, tornando-se o devedor por excelência, cumprindo um papel que historicamente foi dos bancos de investimento. Na reversão do ciclo, vem à tona o caráter ambivalente da semiperiferia, pois a crise econômica assume o caráter de uma profunda crise política.

A semiperiferia é a síntese das contradições do capitalismo histórico dentro de uma mesma economia nacional. É o *locus* da *profunda heterogeneidade estrutural* acumulada pelo capitalismo na sua longa história, do qual o Brasil é um magnífico exemplo” (Becker; Egler, 1993, p.28-29, grifo nosso).

cabo Bojador, na costa ocidental da África setentrional, ao Japão, passando por Zanzibar, Goa e Málaca. Na direção ocidental, as nave de Colombo chegaram às Américas sob o patrocínio da Coroa hispânica. Poucos anos depois, os espanhóis alcançaram o oceano Pacífico, concluindo a circum-navegação do globo com Fernão de Magalhães. No século XVI, a primeira imagem básica do mapa-múndi foi construída e, com ela, a espécie humana teve a visão fundamental de uma Terra circular e finita. O ciclo ibérico, que estava associado a capitais genoveses, venezianos e florentinos, é sucedido por um ciclo mercantil cujo eixo migrou para o mar do Norte: primeiro, sob a hegemonia holandesa, em seguida, sob o domínio inglês (Arrighi, 2009). No século XVIII, a acumulação mercantil primitiva vai encontrar em terras britânicas o ambiente propício para a eclosão do capitalismo industrial e a reprodução ampliada do capital, com a consolidação do domínio anglo-saxão sobre a economia e a política internacional: a pax britânica.

Superada a internacionalização, a transnacionalização coincidiu com a consolidação do capitalismo monopolista e financeiro e com a gradativa substituição da hegemonia britânica pela estadunidense: essa etapa abrangeu o período compreendido entre a Primeira Guerra Mundial e a Queda do Muro de Berlim. Também no caso da transnacionalização, existiram duas etapas: a do período do entreguerras, no qual houve a ascensão dos EUA, e o período da bipolaridade global, quando os EUA assumiram a liderança do mundo capitalista, por oposição à União Soviética e ao bloco socialista. O grande ator privado aqui foi a corporação transnacional e o eixo dessa ordem transnacional residiu na ação articulada entre as nações de origem e suas respectivas empresas, conformando o chamado modelo capitalista fordista-keynesiano.

A transnacionalização foi sucedida pela globalização, na acepção estrita contemporânea, nos termos do mundo unimultipolar atual (Huntington, 1999, p. 35), no qual coexiste multipolaridade em algumas dimensões de poder, como, por exemplo, a econômica, e unipolaridade em outras, como na dimensão estratégico-militar. Essa nova realidade evocou interpretações distintas que vão da percepção da globalização como uma marca de fantasia do domínio americano sobre o planeta até a suposta desterritorialização dos processos econômicos com a correspondente erosão do poder das unidades políticas estruturadas em Estados



nacionais. O sistema capitalista nessa etapa transitou do modelo fordista-keynesiano, dos chamados trinta anos gloriosos que se seguiram ao fim da Segunda Grande Guerra, para outro modelo capitalista de acumulação flexível (Harvey, 2008), nos trinta anos subsequentes de égide do neoliberalismo.

Foram duas as etapas vividas pelo sistema econômico capitalista, depois da profunda crise enfrentada por duas guerras mundiais e do desafio da coexistência com o mundo socialista real: por um lado, os trinta anos gloriosos de crescimento com políticas keynesianas e com Estados de bem-estar social, em que alocação e distribuição, acumulação e legitimação eram compatibilizadas em fórmulas de compromisso entre as classes sociais e as elites dirigentes; por outro lado, os trinta anos neoliberais que desmontaram esses compromissos em um contexto de liberalização global dos mercados financeiros, coincidindo já com a crise do socialismo real. Este último ciclo pareceu encontrar seu fim com a crise econômica global de 2008-2009 e suas repercussões, cujos efeitos ainda não foram superados. Em um contexto de maior interpenetração e interdependência, embora assimétricas, dos diversos sistemas econômicos nacionais na economia-mundo, não foi decantado até agora um novo paradigma de governança econômica e política global.

Contemporaneamente, constata-se uma tensão entre o fortalecimento de uma economia global e o esvaziamento simbólico e material dos Estados, com a redução das margens de autonomia para a implementação de projetos nacionais de desenvolvimento (Diniz, 2011). No campo simbólico, a disjuntiva estaria entre subsumir-se à cultura como mercadoria no contexto de uma indústria cultural global ou manter a identidade cultural nacional em seu sentido antropológico. O esvaziamento do Estado e da nação aponta para uma redução da coesão social e nacional, com queda da participação da população na vida cívica, em especial em sua dimensão institucional, não mais percebida como *locus* decisório terminativo na resolução das demandas públicas. Por outro lado, na esfera internacional, há também uma tensão entre a globalização – na qual a esfera econômica pontifica como reitora da ordem – e os processos de integração regional, nos quais a dinâmica é fortemente condicionada por um comando político derivado da atuação dos Estados nacionais que deles participam. No primeiro caso, o processo

é fundamentalmente expressão do fluxo de fatores produtivos: bens, capitais e pessoas, enquanto na integração regional fica destacada a agregação de vontades coletivas estatais articuladas politicamente para atuar de modo concertado e mais efetivo no sistema-mundo. Em ambos os casos, a cidadania se sente alienada de seu poder de intervenção nos processos decisórios, cujos *loci* são percebidos, em princípio, como inacessíveis à participação cívica substantiva na vida pública (Canclini, 2003).

No que concerne às relações intersubjetivas, na globalização, às tradicionais relações primárias (vínculos diretos entre as pessoas) e secundárias (relações decorrentes de papéis e funções na vida social) se impõem com mais assertividade as relações terciárias (relações mediadas por tecnologias ou grandes organizações), e até mesmo quaternárias, em que uma das partes não tem sequer consciência da existência de uma relação, como nos casos de espionagem, dos grandes bancos de dados (big data) etc. (Canclini, 2003). Esse processo é em grande medida consequência do desencaixe das relações no espaço e no tempo, possível em escala inédita pelo avanço nas tecnologias de transporte, de informação e comunicação (Giddens, 1991), reforçando as formas imaginárias de representação do social e a dimensão simbólica da cultura.

Os estudos da globalização não são um paradigma científico, político ou cultural, caracterizando-se pela transdisciplinaridade e pela admissão de desenvolvimentos múltiplos em uma perspectiva aberta, em que cumpre evitar tanto a abordagem reducionista à dimensão econômica dos modos de produção e troca de mercadorias, como a apologia do relativismo cognitivo pós-moderno como antítese dos equívocos do paradigma científico predominante (Canclini, 2003). Nessa perspectiva, Canclini sugeriu rejeitar o relativismo científico, pois sua admissibilidade comprometeria o desenvolvimento de uma racionalidade intersubjetiva culturalmente compartilhada, mas admitiu que a fragmentação parece ser uma característica estrutural dos processos de globalização que põe em questão narrativas totalizadoras: sua visão crítica da globalização enfatiza o conjunto articulado de processos de homogeneização e fragmentação do mundo, em que diferenças e desigualdades são mantidas e reordenadas. Numa abordagem crítica, para ele, a globalização acaba por ser imaginada como um desiderato

móvel em que se mesclam o local, o regional e o global: uma glocalização, na qual prosperam interdependência e interpenetração de fenômenos globais, regionais e locais.

Alguns limites da globalização evidenciam-se na falácia de um mundo sem fronteiras (a questão dos refugiados é uma chaga pungente) e no fato de que os fluxos materiais e simbólicos hegemônicos persistam seguindo do centro para a periferia, ou seja, o alcance da glocalização é parcial e assimétrico. Ao fim e ao cabo, a globalização pode ser vista em sua ambivalência, como dominação econômica e simbólica, na visão distópica, ou como convivencialidade multicultural, fecundadora das subjetividades humanas e de anseios emancipadores, na acepção benevolente. A globalização é o núcleo duro da modernidade tardia.

A emergência do Brasil como nação independente coincidiu com a emergência da modernidade no mundo ocidental nos termos das narrativas de Giddens (1991) e de Polanyi (2012). Giddens (1991) considerou como dimensões institucionais da modernidade:

- O capitalismo, entendido como o processo produtivo baseado na acumulação de capital em um contexto de mercados competitivos de trabalho e de bens, cujos intérpretes seminais foram Smith e Marx (Aron, 1982);
- O industrialismo, com o desenvolvimento de um ambiente criado a partir da transformação da natureza, cujos intérpretes foram Comte e Durkheim (Aron, 1982);
- A centralização do monopólio do controle dos meios de violência, interna e externa, nos Estados modernos, com a industrialização do poder militar, conforme assinalado originalmente por Weber (Aron, 1982);
- O desenvolvimento de meios de vigilância para controle da informação e exercício da supervisão social, correlato com a expansão da burocracia, ambos tratados também por Weber (Aron, 1982).

Essas dimensões institucionais interagiram e exerceram entre si influência recíproca, constituindo aquilo que Giddens chamou de “enfeixamentos institucionais”, cujo dinamismo originou-se das seguintes fontes: distanciamento tempo-espaço, desencaixe e reflexividade<sup>50</sup>.

A modernidade, segundo ainda Giddens, foi inerentemente globalizante e engendrou um sistema-mundo cujas dimensões foram:

- Economia capitalista mundial;
- Divisão internacional do trabalho;

---

<sup>50</sup>A separação entre tempo e espaço foi a condição do distanciamento tempo-espaço de escopo indefinido: com ela foram propiciados meios de zoneamento preciso temporal e espacial. O desenvolvimento de mecanismos de desencaixe retirou a atividade social dos contextos localizados, reorganizando as relações sociais através de grandes distâncias tempo-espaciais. A apropriação reflexiva do conhecimento com a produção de conhecimento sistemático sobre a vida social tornou-se integrante da reprodução do sistema, deslocando a vida social da fixidez da tradição. A apropriação reflexiva do conhecimento, que é intrinsecamente energizante, mas também necessariamente instável, se ampliou para incorporar grandes extensões de tempo-espaço. Os mecanismos de desencaixe forneceram os meios desta extensão retirando as relações sociais de sua “situacionalidade” em locais específicos (Giddens, 1991). Quanto a mecanismos de desencaixe, tratou-se do deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço. Entre os mecanismos de desencaixe foram identificados as fichas simbólicas e os sistemas peritos. Fichas simbólicas são meios de intercâmbio que podem ser circulados independentemente das características daqueles que o utilizam: o principal exemplo é o dinheiro. Dinheiro é o equivalente universal que permite a troca de qualquer coisa por qualquer coisa. Já sistemas peritos removem as relações sociais das imediações do contexto, assim como as fichas simbólicas, possuindo natureza impessoal e gerando confiança técnica em um sistema especializado. Ambos os mecanismos pressupõem a existência de confiança e “fé” nos mesmos.

No que concerne ao conhecimento (que deve geralmente ser compreendido como “reivindicações de conhecimento”) reflexivamente aplicado à atividade social, este é filtrado por quatro conjuntos de fatores, quais sejam: poder diferencial; o papel dos valores, os efeitos não previstos e a hermenêutica dupla. No caso do poder diferencial, alguns indivíduos ou grupos estão mais prontamente aptos a se apropriar de conhecimento especializado do que outros. Quanto ao papel dos valores, estes e o conhecimento empírico se vinculam através de uma rede de influências mútuas. No caso do impacto das consequências não pretendidas, o conhecimento sobre a vida social transcende as intenções daqueles que o aplicam para fins transformativos. Por fim, a circulação do conhecimento social na hermenêutica dupla faz com que o conhecimento reflexivamente aplicado às condições de reprodução do sistema altere intrinsecamente as circunstâncias às quais ele originariamente se referia (Giddens, 1991, p.63-65).

“As instituições sociais modernas são, sob alguns aspectos, únicas – diferentes em forma de todos os tipos de ordem tradicional”. Nesse sentido, o desenvolvimento social moderno representa uma descontinuidade em relação à experiência de vida em sociedades precedentes. “Os modos de vida produzidos pela modernidade nos desvincularam de todos os tipos tradicionais de ordem social, de uma maneira sem precedentes. Tanto em sua extensionalidade, quanto em sua intensionalidade, as transformações envolvidas na modernidade são mais profundas que a maioria dos tipos de mudança característicos dos períodos precedentes. Sobre o plano extensional, elas serviram para estabelecer formas de interconexão que cobrem o globo; em termos intensionais, elas vieram a alterar algumas das mais íntimas e pessoais características de nossa existência cotidiana” (Giddens, 1991, p.13).

- Sistemas de Estados-nação;
- Ordem militar.

Já Polanyi (2012) sustentou que a civilização que surgiu com o século XIX baseou-se em quatro instituições:

- O sistema internacional de equilíbrio de poder entre os Estados nacionais;
- O sistema econômico mundial baseado no uso do ouro como padrão monetário internacional;
- A constituição da economia enquanto sistema autônomo baseado no mercado autorregulável;
- O Estado liberal.

Polanyi considerou que duas instituições foram econômicas e duas foram políticas. Assinalou ainda que duas foram nacionais e duas internacionais. Segundo ele, os contornos históricos característicos da civilização ocidental, hegemônica no sistema mundial, decorreram das interações entre essas instituições. Polanyi apontou, no entanto, que a matriz que conferiu especificidade à modernidade em relação às sociedades tradicionais foi a instituição do mercado autorregulável como sistema autônomo em relação às demais dimensões da sociabilidade.

Para ele, nas civilizações precedentes, a economia não se constituiu uma esfera independente dentro da sociedade. A economia de mercado autorregulável pressupôs a crescente subsunção das demais esferas da vida em sociedade à sua dinâmica própria por meio da transformação do trabalho (homem), da terra (natureza) e do próprio dinheiro em mercadorias fictícias. Os desequilíbrios gerados por essa dinâmica sistêmica tenderam a gerar uma reação defensiva do mundo da vida, cuja subsistência foi ameaçada por essa realidade. Não obstante as diferentes sistemáticas adotadas por Polanyi e Giddens, existem convergências evidentes nas duas abordagens.

O sistema mundial é interdependente, mas assimétrico, e a inserção do Brasil nele é periférica e dependente, sendo o país, tomado em suas capacidades, mais paciente do que agente em sua relação com o ambiente global. Do ponto de vista político, econômico e cultural, a dinâmica brasileira derivou mais de variáveis exógenas do que endógenas (Furtado, 1992) e todo o esforço de modernização conservadora e de industrialização teve por objetivo aumentar as margens de autonomia do país – tradicionalmente primário-exportador, conforme o sentido de sua colonização (Prado Júnior, 1979) – e o efeito dinamizador da dimensão endógena sobre a economia nacional. Na esfera geopolítica, o país esteve sempre sob a hegemonia política e econômica de uma potência anglo-saxônica: a Inglaterra, no século XIX, e os Estados Unidos, no século XX (Fiori, 2001). Nesses aspectos, são grandes as similitudes com os demais países latino-americanos.

Como já foi dito, a construção do Brasil como nação independente coincidiu com o advento da modernidade e a afirmação de suas instituições fundamentais na economia e na política: o mercado capitalista e o Estado nacional.

Albert Hirschman (*As paixões e os interesses*) chama a atenção para o Estado e o mercado como instituições inventadas pela modernidade ocidental para substituir a lógica das sociedades teocráticas medievais em decadência. Estado e mercado aparecem como duas das principais instituições fornecedoras de critérios para organizar as emergentes sociedades modernas.

Os países europeus criaram, gradualmente, a partir do século XII, mãos visíveis – Estados nacionais dotados de capacidade coercitiva e limitadora de paixões individualistas, possessivas e, portanto, antissociais – e mãos invisíveis, ou seja, mercados modernos que transformaram em veículo civilizatório ambições e interesses individuais. Estados e mercados se afirmaram como as mais importantes instituições reguladoras da vida moderna, adquirindo, em cada país, intensidades e características próprias. Também foram próprias e irregulares as relações do Estado e do mercado com as diferentes épocas da história moderna. Durante o século XIX, os mercados preponderaram, e em outros, como no século XX, os Estados foram os principais protagonistas. Consideradas as variações de lugar e época, todos os países constituíram-se alicerçados em Estados nacionais e mercados modernos (Raposo, 2014, p.162).

Por outro lado, tanto o mercado quanto o Estado tenderam a constituir-se na modernidade como sistemas autopoieticos: sistemas autônomos, adaptativos e circulares que se autorreproduzem e se autorregulam por si sós (Polanyi, 2012). Na esfera da política, são as “razões de estado”. Na esfera da economia, é o

mercado autorregulado com base na teoria do equilíbrio geral. A esses sistemas regidos pela razão instrumental deve se opor, na visão normativa de Habermas (2011), uma política deliberativa e democrática, fundada no agir e na razão comunicativa, construída pela argumentação, pela persuasão e pelo discurso público, e que encontra materialidade no Estado democrático de direito. O agir normativo e comunicativo, de caráter jurídico, deve funcionar, na perspectiva habermasiana, como o contraponto contemporâneo ao agir estratégico individualista, egoísta e utilitarista, motivado apenas pelo interesse próprio de uma racionalidade limitada, sendo a expressão contemporânea, salvo melhor juízo, do interesse adequadamente compreendido, conforme preconizado por Tocqueville em *A Democracia na América* (1835). Na visão normativa de Habermas, o poder sistêmico do mercado e das burocracias racionais legais deve ser contido por consensos democraticamente construídos de maneira a conferir validade a novas facticidades sociais, de modo que a esfera pública funcione como uma estrutura comunicacional que vincule os mundos sistêmicos ao mundo da vida, moderando-os pela ação de uma sociedade civil que insemine a agenda pública com novos temas e direitos que confirmem validade ao aperfeiçoamento inclusivo da convivencialidade social.

O mundo sistêmico é o mundo “realista” das correlações de poder, que deve ser normativamente temperado pelo *dever ser* do direito, numa compreensão dinâmica de ordem jurídica aberta, inacabada, plástica e moldável por um processo permanente de construção democrática que confira validade às emergências fáticas do social.

Não obstante essas aspirações reformistas, de índole idealista, que conformam uma agenda cosmopolita contemporânea destinada a mobilizar a agência humana, as realidades de poder que estruturam o sistema mundial são a economia-mundo globalizada (que expressa a imagem presente do capitalismo como processo social histórico, consubstanciado no mercado planetário integrado e na divisão internacional do trabalho, que penetra pervasivamente a multiplicidade de formações sociais, econômicas e culturais nacionais) e o sistema político internacional vestfaliano (a malha estruturada hierarquicamente, assimétrica e interdependente, de Estados nacionais que se assentam sobre

variedades próprias de capitalismo, moldadas pelas trajetórias diversas de suas formações socioculturais, com uma dinâmica de interação simultaneamente cooperativa e competitiva, conflitiva e contemporizadora).

Os agentes nessa realidade unimultipolar, estruturada em arranjos e coalizões dinâmicas e voláteis, deparam-se na atualidade com a tarefa da governança global, sem que haja um “governo mundial”, ou seja, um único centro dotado com os recursos de poder e de legitimação para enfrentar os riscos inéditos postos à humanidade pelo atual estágio da modernidade tardia (Giddens, 1991), tais como os de colapso econômico global, crise ecológica planetária, conflito nuclear total, emergência de sistema totalitário de controle social e descontrole no desenvolvimento da inteligência artificial.

É essa a moldura mais ampla em que se insere a trajetória de constituição do Brasil como formação socioeconômica e cultural singular e como Estado-nação independente, com a cadência específica de sua modernização seletiva e conservadora (Becker; Egler, 1993; Souza, 2000), estruturalmente heterogênea, coetânea com a modernidade ocidental, mas composta na articulação simultânea de não coetâneos.

No que concerne à modernização econômica, na sua relação com a economia-mundo, a industrialização tardia flertou, nos marcos do nacional-desenvolvimentismo, com o dilema da busca da autonomia *pari passu* com o incremento da dependência, em linha com a evolução do capitalismo latino-americano, mas também como sua expressão mais sofisticada.

Na dimensão espacial, o “arquipélago” dos ecúmenos foi sendo progressivamente superado por uma política estatal e territorial ativa, no marco da ideologia oficial de construção do “corpo da pátria” como substrato geográfico da edificação nacional, mas que veio a mimetizar nas relações intrarregionais o mesmo padrão hierárquico e assimétrico de dominação e subalternização que caracterizou a relação do país com o sistema-mundo, replicando internamente a oposição entre centro e periferia.



No campo sociopolítico, o autoritarismo marcou a modernização conservadora que, se foi em regra a via latino-americana para a modernidade, encontrou no caso brasileiro sua síntese exemplar, distinguida pelo ecletismo ideológico e pelo pragmatismo político, trazendo a ambivalência da condição semiperiférica também para a esfera simbólica (Becker; Egler, 1993, p.33-34).

### 3.2.

#### **Considerações sobre o pensamento social e político brasileiro – PSPB**

O PSPB é bifronte: por um lado, é teórico e programático, um constructo intelectual (Lynch, 2016). Por outro, é um saber informulado, deduzido da prática política (Faoro, 2008). Considerada essa dupla conceituação, o PSPB abrange famílias intelectuais, que são identificadas pelas afinidades existentes entre as formulações teóricas dos pensadores que a integram, e linhagens sociais e políticas, consideradas as afinidades práticas no fazer da política. Famílias intelectuais e linhagens sociopolíticas nem sempre estão articuladas de maneira unívoca na cartografia do parentesco sociopolítico. O parentesco sociopolítico pode ser derivado de dois critérios distintos utilizados na pesquisa antropológica. O critério da descendência, que é linear e baseado em relações de paternidade, estrutural e involuntário; e o critério da aliança, lateral, contingente e volitivo, pois decorrente da ação interessada e movida por um cálculo racional e estratégico. As famílias e as linhagens sociopolíticas são identificadas com base na descendência, consideradas suas afinidades intelectivas, mas se relacionam no mundo da política prática estruturando campos polarizados mediante alianças<sup>51</sup> variáveis no tempo e no espaço.

<sup>51</sup> Descendência e aliança são dois termos básicos para o estudo do parentesco e serão aqui utilizados de maneira original em leitura livre em relação à sua matriz antropológica. A teoria da linhagem, centrada na ideia de descendência, põe ênfase especial no parentesco linear (avô-pai-filho), enquanto as relações laterais (marido-mulher, irmão-cunhado) são subestimadas. Já o conceito de aliança põe ênfase no parentesco lateral que integra um sistema significativo, ou seja, construído não pelo laço “biológico”, mas como vínculo “cultural”. Na acepção deste artigo, os campos sociais e políticos básicos que expressam a dualidade ontológica da modernidade, em uma leitura livre de Polanyi (2012), são estruturados com base em alianças mutáveis estabelecidas entre as diversas linhagens intelectuais e políticas, mediante trocas movidas por interesses ou afinidades. “Na visão de Lévi-Strauss o parentesco não era principalmente um modo de organização social, mas um sistema significativo, um sistema de relações, e a principal relação não era o laço ‘natural’ de sangue (pai-filho), mas o laço construído socialmente entre marido e mulher. O casamento é o

No pressuposto de que as linhagens políticas domésticas brasileiras geram estratégias diferenciadas de inserção no mundo e projetam visões programáticas por meio da política externa, é possível identificar na lógica que orientou a constituição da Unasul aspectos característicos de uma linhagem identitária do PSPB, que pode ser designada por terminologias diversas (saquarema, idealista orgânica, iberista, desenvolvimentista), que foram projetados para o espaço regional. Se considerados os paradigmas das relações internacionais, essa linhagem identitária comunga da perspectiva realista, centrada no exercício do poder, por oposição à perspectiva idealista, centrada na prevalência da norma (Carr, 2001).

Quatro aspectos estratégicos<sup>52</sup> podem ser selecionados dentro do arcabouço programático previsto para a Unasul quando de sua criação: um, político, refere-se à criação de uma institucionalidade para a representação dos interesses coletivos; outro, territorial, envolve a integração física e logística dos países (processo já em curso em 2008 e que teve sua prioridade renovada)<sup>53</sup>; um terceiro, sociocultural, trata da criação de uma identidade imaginada de pertencimento a uma comunidade sul-americana, associada à implementação de uma agenda destinada a reduzir assimetrias e a aumentar a coesão social; e, um quarto, econômico, relacionado à integração comercial e produtiva, no marco de uma política com pretensões (novo)desenvolvimentistas<sup>54</sup>. Essas orientações estratégicas convergiam para o objetivo de fazer da América do Sul, sob uma hegemonia brasileira benigna<sup>55</sup>, um sujeito geopolítico relevante no sistema

---

ponto de indeterminação no parentesco biológico – você não pode escolher seus pais, mas deve escolher seu cônjuge. Para Lévi-Strauss, essa escolha é a fissura pela qual a cultura penetra no parentesco, transformando a sociedade tribal de biologia em cultura. (...). No casamento, como praticado em sociedades tribais, as mulheres são trocadas entre grupos de homens, formando-se entre esses grupos uma relação significativa – uma relação de parentesco lateral que Lévi-Strauss chama de aliança. Daí é deduzida a lógica do parentesco – ou seja, das relações de parentesco laterais, não das lineares. (...)” (Eriksen; Nielsen, 2010, p.129).

<sup>52</sup> Conforme o preâmbulo e as disposições do tratado constitutivo.

<sup>53</sup> A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA foi lançada na I Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 2000. Posteriormente, em 2009, foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan, órgão de nível ministerial da estrutura da Unasul, que absorveu as atividades da IIRSA.

<sup>54</sup> O período compreendido entre a criação da Unasul e a queda de Rouseff coincidiu com o período de ascensão e declínio de uma nova orientação econômica governamental no Brasil, genericamente batizada de novo-desenvolvimentismo. Essa orientação, no entanto, não substituiu institucionalmente o tripé ortodoxo convencional que ainda regula a política econômica, baseado em metas fiscais, em meta inflacionária e no câmbio flutuante.

<sup>55</sup> A hegemonia brasileira é uma realidade derivada das capacidades do país.

internacional contemporâneo e na nova ordem mundial. Por outro lado, a orientação globalista de política externa favoreceu o protagonismo brasileiro na circunstância regional.

Assim, na dimensão política, preponderou o desafio da construção de uma identidade geopolítica regional capaz de agregar preferências e interesses coletivos. Na dimensão territorial, o destaque residiu na criação de um ente espacialmente integrado e de caráter bioceânico, em um contexto de migração do eixo econômico global da bacia do Atlântico para a do Pacífico. Na dimensão sociocultural, a tarefa posta foi a de criar uma identidade imaginada sul-americana. Na dimensão econômica, um projeto de desenvolvimento sustentável e simétrico capaz de amalgamar interesses, integrar cadeias econômicas e gerar autonomia regional.

Esses quatro grandes temas povoaram, com maior ou menor destaque, a imaginação programática das etapas de evolução do PSPB: a construção de um país independente (por oposição à condição colonial), capaz de manter íntegra a América lusa sob uma única estrutura estatal; a perspectiva geopolítica de consolidar o corpo territorial da pátria no interior de fronteiras cujo desenho básico derivou de entradas e bandeiras, mas que foi sendo aperfeiçoado pela guerra e pela negociação diplomática a partir da independência; a invenção da nação como comunidade cultural, pela fabulação histórica, geográfica e racial; o desenvolvimentismo como estratégia para a modernização do país. Em síntese: ordem política, território, identidade simbólica e desenvolvimento. Questões centrais para ícones do PSPB de extração “saquarema”: Uruguaí, Rio Branco, Freyre e Furtado.

Uma questão central para a análise do PSPB relaciona-se à investigação sobre se é a cultura política que informa o sistema político, ou seja, que determina ou condiciona o desenho institucional pelo qual o poder é exercido em uma sociedade, ou se é o desenho institucional que fomenta uma determinada cultura política. O pressuposto para os fins desta tese é que há uma interação recíproca entre cultura política e institucionalidade. Essa interação evidencia a disjuntiva que perpassa o campo de estudo do PSPB: por um lado, ideologias, com diversas linhas de ação programática, destinadas a alterar uma cultura política arcaica; por

outro, o arcaísmo da cultura política condiciona a consecução de uma programação institucional voltada para a superação do atraso. Por um lado, PSPB como ideologia formal e retoricamente elaborada (Lynch, 2016); por outro, PSPB como cultura política expressa na práxis (Faoro, 2008).

Do ponto de vista epistemológico, a investigação sobre o PSPB exige uma abordagem multidisciplinar, pois não se trata apenas de “velha teoria política”, já que não estava limitado em suas origens pelos recortes das disciplinas institucionalizadas da área de ciências humanas. O PSPB, para além da teorização política, possui uma faceta sociológica, um viés histórico, um enfoque cultural, uma interface econômica, uma interseção geográfica, uma dimensão internacional e uma expressão jurídica. Lynch (2016), ao fazer sua cartografia do pensamento político brasileiro, ainda que em uma perspectiva “verticalizada”, tendo por eixo a teoria política, reconhece o amplo horizonte de diálogo multidisciplinar<sup>56</sup>. Ele, que prefere a terminologia “pensamento político brasileiro (PPB)”, que é mais sintonizada com a sua formação acadêmica específica, fez um balanço do campo, sistematizando o conceito, a história e as abordagens. Por sua abrangência analítica, a sua cartografia do PPB foi tomada aqui como referência propedêutica para apresentação do campo.

Lynch considera que o PPB é “*o conjunto de ideologias de que nossa cultura política é composta, vazadas em um estilo ‘periférico’ dotado de certas características*” (Lynch, 2016, p.75, grifado no original). Como o PPB possui uma matriz multidisciplinar, resulta daí uma indeterminação terminológica<sup>57</sup>. O

<sup>56</sup> Lynch menciona expressamente “as contribuições aportadas por antropólogos, como Lilia Schwarcz; economistas, como Ricardo Bielschowsky; filósofos, como Antônio Paim, Vicente Barreto e Eduardo Jardim; historiadores, como Arno Wehling, Lúcia Bastos, Marcello Basile e Antônio Herculano; juristas, como Ricardo Fonseca, Samuel Barbosa e Aírton Seelaender; críticos literários, como Antonio Candido, Roberto Schwarz e Luiz Costa Lima; sociólogos, como Ângela Alonso, André Botelho, Edison Bariani, Elide Rugai, José Almino, Nísia Trindade, Ricardo Benzaquen, Robert Wegner e Sergio Miceli” (2016, p.76). Evidentemente, trata-se de uma listagem exemplificativa.

<sup>57</sup> “O campo de estudos do PPB na ciência política ainda convive com diversas denominações: pensamento social brasileiro, pensamento político-social brasileiro, pensamento social e político brasileiro etc. Variam também os nomes das linhas de pesquisa. Se, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ela se chama “pensamento político brasileiro”, na Universidade de São Paulo (USP) ela se chama “história das ideias políticas no Brasil”; na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), “pensamento político e social brasileiro”; na Universidade Federal Fluminense (UFF), “interpretações do Brasil” etc.

Quais as razões dessa aparente anomalia, quando as demais áreas temáticas da ciência política apresentam uma denominação uniforme? Essa profusão terminológica parece relacionada, em

reduzido número de cientistas sociais existentes no país no início dos anos 80 fez com que cientistas políticos, sociólogos e antropólogos se organizassem em torno de uma única entidade, a Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Anpocs, que contava com um Grupo de Trabalho único dedicado ao “Pensamento Social no Brasil”, quadro que foi, segundo ele, modificado. A profusão terminológica deriva também da tentativa da “nova” ciência política de se apropriar do “velho saber ensaístico” como objeto de estudo: nela há limites epistemológicos desconhecidos pelo “velho saber”. Lynch faz referência à tensão que perpassa o campo da ciência política brasileira na virada do século, opondo “teóricos” (afins com a filosofia e a sociologia política) e “empíricos”. Afirma que

o exagero dos “empíricos” em restringirem o domínio da política àquele das instituições levou os “teóricos” mais combativos a reafirmarem seguidamente a dependência do político em face do social e do econômico. A atitude se refletiu pelo emprego, como sinônimas de PPB, de expressões como “pensamento social brasileiro”, “pensamento social no Brasil”, “pensamento político-social” e “pensamento político e social” (Lynch, 2016, p.79).

Lynch julga que esse conflito foi pacificado, permitindo uma consolidação, a partir de 2013, da denominação “pensamento político brasileiro”<sup>58</sup>. Ao conceituar o PPB<sup>59</sup> como objeto de pesquisa, Lynch opta por duas formas: uma restrita, outra abrangente. Na forma ampla, a ênfase é conferida à natureza ideológica do conjunto de escritos acerca da cultura política brasileira, tomando ideologia como as ideias e os valores tendentes a orientar comportamentos políticos coletivos. Na forma restrita, PPB representaria tão somente uma seleção de obras de maior fôlego e maior sistematicidade que teriam por intuito descrever e interpretar a realidade brasileira de forma fidedigna, antes

---

primeiro lugar, ao modo de emergência do campo de estudos. A “velha” ciência política brasileira naturalmente desconhecia as fronteiras que depois, quando de sua institucionalização universitária, lhe seriam traçadas pela “nova”. Além disso, ao contrário do que ocorreu na sociologia, o advento da “nova” não rompeu com a agenda de pesquisas da “velha” (Lamounier, 1982). Dois dos principais responsáveis pela fundação da área de ciência política, Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier, também se encarregaram da criação do campo de estudos do PPB. Na verdade, eles já se dedicavam ao assunto antes de se irem para os Estados Unidos e se tornarem “cientistas políticos”. Debruçaram-se sobre um acervo de obras que, recorrendo à sociologia, à economia, à história, não se encaixavam retrospectivamente na definição de ciência política que traziam de Stanford e da Universidade da Califórnia, restrita ao “sistema político” de David Easton – o que poderia levá-los a eventualmente hesitarem sobre a designação do campo” (Lynch, 2016, p.78).

<sup>58</sup> A preferência do autor desta tese é pela denominação “pensamento social e político brasileiro”, mas o relevante é o consenso acerca da multidisciplinaridade do campo.

<sup>59</sup> Nas referências a Lynch, será utilizada a terminologia de sua predileção: PPB.

de a teoria política ser submetida aos métodos e padrões derivados de sua institucionalização universitária<sup>60</sup>.

Lynch faz um esforço amplo de conceptualização de cultura política, de ideologia e de pensamento político, com tons multidisciplinares.

A política repousa sobre o dado da pluralidade humana no contexto de uma comunidade composta de seres de múltiplas crenças e interesses. É por seu intermédio que indivíduos e grupos negociam, implantam e asseguram o cumprimento das diferentes demandas que formulam entre si ou em face da coletividade. Por *cultura política* entende-se aqui o conjunto de discursos ou práticas simbólicas por que tais demandas são efetuadas, conferindo identidades aos indivíduos e grupos, indicando-lhes os limites de suas comunidades e definindo as posições a partir das quais podem demandar. Uma cultura política é atravessada por discursos, práticas simbólicas ou ideologias orientadas por diferentes valores e/ou interpretações da realidade. Os fatos políticos precisam ser interpretados à luz dos valores, crenças, interesses e objetivos dos diversos segmentos de que a sociedade é composta. As *ideologias ou discursos políticos* são, portanto, conjuntos de “ideias, crenças, opiniões e valores que exibem um padrão recorrente; que possuem grupos significativos como seus portadores; competem pelo fornecimento e controle das políticas públicas, com o objetivo de justificar, contestar ou alterar os processos e arranjos políticos e sociais de uma comunidade política” (Freedon, 2003, p.32). São metáforas, símbolos e temas prenhes de significados, que pretendem ordenar a realidade política por meio de determinadas narrativas sobre o passado, o presente e o futuro da comunidade. As ideologias apresentam três funções: servem de mapas para que indivíduos e grupos sociais se orientem em meio à complexidade e à opacidade do mundo; são defendidas por grupos identificáveis que disputam a preferência daqueles que detêm o poder; e almejam justificar, contestar e transformar os arranjos e processos sociais e políticos. Elas se adaptam às mudanças sociais, ao mesmo tempo que reivindicam uma tradição, composta de antecessores, verdadeiros ou inventados, na forma de mártires, doutrinários ou heróis. A expressão “pensamento político”, por sua vez, é empregada aqui no sentido admitido na literatura internacional para designar um conjunto de autores ou obras pertencentes a uma determinada nacionalidade (Lynch, 2013a, p.733). Entende-se neste caso que, sem pensamento político, a comunidade política não poderia ser organizada e tampouco existir. Por isso, toda comunidade organizada possui necessariamente alguma modalidade de pensamento político. O Brasil não pode ser uma exceção: existe um PPB tanto quanto um pensamento político argentino, paraguaio, estadunidense, francês, inglês, russo ou chinês. Cada um deles remete

<sup>60</sup>“Em sentido amplo, o PPB se refere ao *conjunto de escritos de natureza ideológica representativos da cultura política brasileira, marcados por um estilo periférico de reflexão*. Emprego aqui o conceito de ideologia no sentido fraco de “conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo por função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Stoppino, 1998, p.585). No sentido estrito, a expressão PPB se refere a um círculo mais reduzido de obras que, dotadas de maior fôlego e sistematicidade, pretenderam descrever nossa realidade política com maior fidedignidade e como tal passaram a integrar uma espécie de cânone dos “clássicos” do PPB. Encara-se o PPB então como uma *teoria política e/ou a “velha” ciência política*, elaborada antes da institucionalização universitária. Por esta última expressão, deve-se entender “qualquer estudo dos fenômenos e das estruturas políticas, conduzido sistematicamente e com rigor, apoiado num amplo e cuidadoso exame dos fatos expostos com argumentos racionais” (Bobbio, 1997, p.164)” (Lynch, 2016, p.80, grifo no original).

ao conjunto de ideologias e discursos que confirmam suas respectivas culturas políticas, apresentando entre si tanto semelhanças quanto especificidades (Lynch, 2016, p.80-81)<sup>61</sup>.

Lynch enumera a variedade de formatos textuais adotados pelos autores do PPB para expressarem seu pensamento, abrangendo de panfletos a livros, mas o gênero literário por excelência utilizado por esses intérpretes do Brasil é o ensaio. O gênero ensaístico é considerado como portador de um saber não científico, e por isso menor, perante um saber que se utiliza de monografias, de dissertações e de teses como meios de expressão textual<sup>62</sup>. De modo que o PPB não é ciência: ciência é apenas o seu estudo como objeto impregnado de ideologia<sup>63</sup>. Entretanto, essa distinção positivista entre a ciência empírica monográfica contemporânea e o ensaísmo interpretativo deve ser matizada à luz do pós-positivismo, pois “parece cada vez mais claro que análises científicas não se baseiam exclusivamente em “evidências empíricas”, bem como que a ausência endêmica de “consenso” no interior das ciências sociais quanto a aspectos empíricos e não empíricos torna o “discurso” um elemento nada desprezível em sua prática” (Botelho, 2010, p.62). Este fato não implica a “impossibilidade de produção de conhecimento “objetivo”, mas põe a nu que as teorias sociológicas também são afetadas por percepções subjetivas, pois “são construções que dependem de compromissos políticos e existenciais, de tradições de pensamento e escolhas de prioridades, de objetos e objetivos” (Domingues citado em Botelho, 2010, p.62).

No que concerne aos autores e à multiplicidade de pontos de vista, Lynch oferece uma panorâmica representativa. Com efeito,

pelo menos cem nomes de autores relevantes, que incluiriam escritos de liberais como Evaristo da Veiga e Tavares Bastos; conservadores como Alcindo Guanabara e Campos Sales; monarquistas como Eduardo Prado e o Barão do Rio Branco; positivistas como Miguel Lemos e Teixeira Mendes; nacional-reformistas como Virgínio Santa Rosa e Juarez Távora; integralistas como Plínio Salgado e Miguel Reale; comunistas como Astrogildo Pereira e Otávio Brandão;

<sup>61</sup> Neste ponto, Lynch faz considerações críticas sobre a visão de Faoro (2008) acerca da existência de um pensamento político brasileiro.

<sup>62</sup> Somente esses três gêneros textuais estariam adequados ao método canônico e, portanto, seriam capazes de produzir um saber legítimo e verdadeiro. Todas as demais manifestações seriam, em princípio, ideológicas, posto que contaminadas por elementos valorativos que afetariam não apenas os pressupostos, como registrou Weber (2004), mas o conjunto dos procedimentos.

<sup>63</sup> Brandão salienta que em pesquisa informal feita com seus pares da área de humanas sobre quais seriam as obras e os autores brasileiros mais importantes do século XX “as respostas não indicaram estudos teóricos ou empíricos executados segundo bons manuais metodológicos” (2005, p.233).

desenvolvimentistas como Álvaro Vieira Pinto e Roland Corbisier etc. A produção do PPB como ideologia jorra diariamente nos editoriais de jornais, *blogs* políticos, comícios, pronunciamentos televisivos e discursos parlamentares. Sua modalidade mais prestigiosa parece ser a análise de conjuntura feita para intervenção no debate público” (2016, p.82).

Não obstante os diversos matizes ideológicos dos autores citados, Lynch constata em todas as abordagens um “dependentismo” periférico e subalterno que toma modelos “cêntricos” de modernização como referência para avaliação da realidade nacional. Como se trata de medir a discrepância entre a realidade nacional e o mundo moderno, a teoria política produzida já assume uma condição menor de antemão, no tema e no estilo, ao não desenvolver categorias universais. De fato, a própria classificação das correntes de pensamento a que se filiavam os pensadores faz referência a teorias desenvolvidas nos países cêntricos. Lynch assim sintetizou o seu diagnóstico:

Toda ou quase toda a sua produção intelectual está assim relacionada de alguma forma com a constatação do atraso existencial do país diante de outra realidade, aquela do “Primeiro Mundo”, identificado como o polo positivo dessa relação especular, porque associado ao moderno (Lynch, 2013a). Em decorrência disso, o eixo temático do PPB gira basicamente em torno do diagnóstico do *atraso*, da *barbárie*, do *retardo* ou do *subdesenvolvimento* nacional e do imperativo do *progresso*, da *civilização*, da *evolução* ou do *desenvolvimento*, meios conducentes à transformação das estruturas herdadas da colonização para alcançar a modernidade cêntrica. A esse imperativo modernizador subordinaram-se quase sempre três tópicos maiores da teoria política, relativos ao problema da organização da ordem pública, da liberdade individual e da igualdade social. Estes acabaram menos valorizados em si mesmos do que em virtude de sua associação com o ideal de modernidade erigido na periferia à condição de razão de Estado. Mas não foi apenas o eixo temático do nosso pensamento que adquiriu conformação especial: o estilo de redação também. Já que raramente se viram pertencendo à civilização em que se produzia a “verdadeira” teoria, ciência ou filosofia, nossos escritores preferiram voar mais baixo do ponto de vista da abstração ou da pretensão teórica. O resultado foi um “estilo periférico” de redação e argumentação que contrasta singularmente com aquele, “cosmopolita” ou “universal”, que caracteriza as obras canônicas da teoria política europeia (2016, p.83).

Em sua cartografia do PPB, embora reconheça a existência de exceções, Lynch identificou as seguintes características:

- a) O PPB é uma produção intelectual que almeja mais objetivos práticos, de alcance imediato, do que a formulação teórica de alcance geral, sendo assim uma produção que se assume temporalmente datada e espacialmente localizada;



- b) O recurso ao argumento de autoridade, em especial de autores estrangeiros, como base da oratória e da retórica persuasiva;
- c) O recurso ao argumento de autoridade expresso mediante a citação de autor estrangeiro serve para revestir o autor nacional da condição de precursor de um pensamento derivado da modernidade cêntrica, ao tempo em que muitas vezes ignora ou subestima a produção intelectual local com a qual guarda afinidade;
- d) As posições defendidas pelos autores são mais conciliatórias e menos extremadas do que aquelas verificadas no pensamento cêntrico;
- e) Há uma forte orientação normativa da análise política, pois cabe corrigir no futuro os atrasos provenientes do passado: o PPB é engajado e traz, implícita ou explicitamente, um programa de ação a ser executado;
- f) Há uma profusão de propostas programáticas destinadas a adaptar ao contexto pátrio modelos políticos e sociais existentes em países cênicos<sup>64</sup>, com destaque para a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, ou seja, países que supostamente seguiram uma forma canônica de transição para a modernidade, diferenciando-se da modernização prussiana, da comunista ou da via indiana híbrida e anômala (Moore, 1975); e
- g) Há um caráter pedagógico no PPB, pois, para que sejam viáveis as intenções reformadoras, é necessário que o povo se comporte de modo adequado aos modelos em questão. Eis o mito da educação como portadora de solução para todos os males do Brasil.

---

<sup>64</sup> “A sexta característica do estilo periférico reside na *abundância de “projetos nacionais” dependentes da aclimação de modelos cênicos*. Parte nada desprezível dos escritos do PPB deposita uma grande confiança na importação de instituições políticas de países como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos como método de aceleração da modernização social, como a monarquia constitucional, o unitarismo, o parlamentarismo, a república, o federalismo, o presidencialismo, o judicialismo, a representação classista, as comissões parlamentares, o mandado de injunção, o júri etc. Não se trata de patologia, mas de estratégia de construção nacional, conforme notado por Guerreiro Ramos: “Não caminhamos do costume para a teoria; do vivido, concreta e materialmente, para o esquema formal. É o inverso que se dá; caminhamos, até agora, no tocante à construção nacional, do teórico para o consuetudinário, do formal para o concretamente vivido. O formalismo é, nas circunstâncias típicas e regulares que caracterizam a história do Brasil, uma estratégia de construção nacional” (Ramos, 1966, p.389-90)” (Lynch, 2016, p.85-86). No Brasil, trata-se antes de formular uma concepção ideal sobre como as coisas devem ser para depois providenciar a fórceps que a realidade a ela adira.

Lynch avalia que essas características periféricas do PPB serão superadas pela nova teoria política a ser formulada em ambientes acadêmicos intelectualmente densos.

Em sentido estrito, o PPB se confunde com as grandes obras consideradas “clássicas”, que configuram o “núcleo duro” de uma teoria política nacional, ainda que embrionária.

Uma lista abrangente, mas não exaustiva, de nomes componentes desse cânone incluiria Hipólito da Costa, o Visconde de Cairu, Evaristo da Veiga, Justiniano da Rocha, João Francisco Lisboa, o Visconde de Uruguai, José de Alencar, Joaquim Nabuco, Sílvio Romero, Assis Brasil, Manuel Bonfim, Rui Barbosa, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Gilberto Amado, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Caio Prado Junior, Hélio Jaguaribe, Sérgio Buarque de Holanda, Guerreiro Ramos, Victor Nunes Leal, Afonso Arinos de Melo Franco, Celso Furtado, Golbery do Couto e Silva, Raimundo Faoro, Florestan Fernandes etc. As obras de tais autores, geralmente materializadas em algum livro reputado clássico, seriam as expressões mais elevadas daquilo que se pode entender como a *teoria política* e/ou uma *ciência política brasileira*, no significado que esta última expressão possuía antes da institucionalização universitária. A referência algo fluida entre a *teoria* e a *ciência* é propositada, porque as diferenças entre uma e outra só foram estabelecidas *a posteriori*. Uma vez que o desenvolvimento da ciência política está ligado àquele da história das ideias e das doutrinas, só muito lentamente a noção de ciência objetiva se desligou dos conceitos éticos e das crenças, ou seja, da ideologia (Lynch, 2016, p.86-87).

Algumas considerações epistemológicas se impõem para a discussão dessa ciência objetiva. A neutralidade valorativa é um dos axiomas da metodologia científica, mas até Weber (2004) reconhece as limitações deste postulado. O estudo da política, em suas origens, teve finalidade bastante pragmática. O pensamento maquiavélico representou um marco na autonomia da política enquanto objeto de estudo e sua principal obra é um manual prático de governo acerca dos procedimentos para conquistar e manter o poder. O conhecimento é socialmente produzido. A ciência<sup>65</sup> pretende ser uma forma mais elaborada de produção de conhecimento sobre a realidade do que o senso comum, por meio do recurso ao método científico, que é o controle disciplinado da razão e dos sentidos

---

<sup>65</sup> Rubem Alves assinala que o aprendizado científico “é um processo de desenvolvimento progressivo do senso comum”. E alerta: “A ciência é uma hipertrofia de capacidades que todos têm. Isto pode ser bom, mas pode ser muito perigoso. Quanto maior a visão em profundidade, menor a visão em extensão. A tendência da especialização é conhecer cada vez mais de cada vez menos” (Alves, 1987, p.12). O desenvolvimento da ciência e de sistemas-peritos (Giddens, 1991) pode gerar mitos, como o de que existe o monopólio do pensamento correto, que induzem comportamentos e embotam o raciocínio autônomo, em um tempo em que a especialização exacerbada compromete a visão holística.

pela concertação de racionalismo com empirismo, temperados ambos com imaginação. Não há teoria sem a aplicação de imaginação na tessitura de dados, de induções e de deduções. O contato com a realidade pressupõe modelos perceptivos: há uma razão simbólica, cultural, que precede e orienta a razão prática e utilitarista<sup>66</sup>. Há valores embutidos nessa razão simbólica que “contaminam” a produção do conhecimento que é realizada por agentes social e culturalmente inseridos<sup>67</sup>.

Pode-se acrescentar que a forma textual ensaística do PPB se trouxe prejuízo metodológico e afetou a profundidade da análise, por outro lado, permitiu visões holísticas da realidade nacional, cuja relevância se evidencia pela permanência do interesse despertado pelos “clássicos” e pela proliferação de linhas de pesquisa que têm o PPB como objeto.

Lynch sugere uma periodização em três etapas principais da história do PPB, de maneira a cotejá-lo com a evolução paradigmática da ciência política universal, que surgiu, tanto no Brasil como no exterior, antes de obter um estatuto próprio. De modo sintético, pode-se falar em três gerações: uma sincrônica com a construção da ordem no país, abrangendo a maior parte da história do Império brasileiro; outra, que foi a geração que emergiu nos anos 1870, contemporânea das transformações de regime político e econômico (cujos marcos institucionais foram a abolição da escravatura e a proclamação da República) em um contexto de emergência gradual de uma ordem competitiva; e a terceira geração, a dos anos 30 até a institucionalização plena da “nova” ciência política. Esta geração se dividiu em dois ciclos, um culturalista e outro, subsequente, desenvolvimentista, cujos temas centrais foram, respectivamente, a identidade nacional e a modernização socioeconômica. A periodização sugerida por Lynch é sólida, ainda que admita ajustes pontuais.

---

<sup>66</sup> A cultura e a ciência, na acepção contemporânea, são conceitos coetâneos desenvolvidos por meio de interações recíprocas. A cultura, o poder e a sociedade condicionam a produção da ciência que, por sua vez, reflexivamente, faz da sociedade, do poder e da cultura objetos das ciências sociais.

<sup>67</sup> A ciência se desenvolve pragmaticamente para resolver problemas que são o ponto de partida da investigação. A escolha de um problema envolve um juízo valorativo. A ciência não é o saber, mas *um* saber, ainda que seja um saber especialmente relevante na contemporaneidade por impulsionar o exponencial progresso técnico. Não há motivo, portanto, para desqualificar o velho saber ensaístico diante da nova ciência política pelo fato de ter maior propensão a intervir na realidade.

A primeira geração do PPB está voltada para questões eminentemente práticas de organização do Estado e da vida política. Suas referências são pensadores e estadistas dos países cêntricos e marcos institucionais britânicos, franceses e americanos, tidos como paradigmas da transição prototípica para a modernidade. Nessa geração estão conservadores saquaremas, como Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai, e liberais luzias, como Tavares Bastos.

A segunda geração é conformada pelas novas concepções sociológicas e científicas – do positivismo e do evolucionismo – e fortemente influenciada pela crença em determinismos econômicos, geográficos e raciais. Nela destacam-se, da velha cepa<sup>68</sup>, liberais, como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, e saquaremas, como Rio Branco, ao lado de novas germinações: Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres e Oliveira Vianna, que junto com positivistas (Constant, Lemos e Teixeira) dão uma tonalidade mais sociológica e menos institucional ao PPB. Estes preconizam a adoção de métodos científicos objetivos na análise dos fatos sociais, mas as formulações apresentadas se mostram eivadas de subjetivismos e preconceitos, inclusive raciais.

A partir dos anos 30, pode-se falar de uma geração dividida em dois ciclos. Um primeiro, com forte acento culturalista, que abarcou Freyre, Holanda e Prado. Um segundo, no pós-guerra, com perfil mais acadêmico, vocacionado para as ciências sociais e econômicas: Celso Furtado, Guerreiro Ramos e Florestan Fernandes. Esta geração fez a transição do velho saber ensaístico para o novo saber científico.

Por fim, houve a institucionalização universitária da ciência política, que se apropriou não apenas dos temas tratados pelo PPB, mas do próprio PPB como objeto de pesquisa, com destaque para Wanderley Guilherme dos Santos e Bolívar Lamounier<sup>69</sup>. Lynch traça amplo e detalhado levantamento das diversas abordagens e orientações adotadas a partir de então no campo do PPB, incorporado à agenda de pesquisa acadêmica com um estatuto específico, apartado

---

<sup>68</sup> Rui Barbosa, Nabuco e Rio Branco protagonizaram grandes processos de mudança por meio de efetiva militância política: Nabuco se destacou na abolição da escravatura; Rio Branco, na fixação pacífica das fronteiras e Barbosa elaborou a primeira Constituição republicana e federativa.

<sup>69</sup> Brandão faz especial menção à existência de precursores no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – Iseb e na Cadeira de Política dirigida por Lourival Gomes Machado, na Universidade de São Paulo – USP (2005, p.260).

da teoria política geral, no pressuposto de que se trata de um pensamento menor, periférico e avesso aos procedimentos metodológicos.

Com base na narrativa conceitual e histórica elaborada por Lynch, cumpre tratar a seguir de aspectos que não foram objeto específico<sup>70</sup> de sua cartografia. Por um lado, o potencial heurístico posto pelo questionamento de Faoro acerca da existência de um pensamento político brasileiro, que é explicitamente rejeitado por Lynch em sua análise e que será tratado adiante em seção própria. Por outro, a questão das linhagens do PPB. Lynch faz referências a uma tripla perspectiva – a nacionalista, a liberal e a marxista – na definição das famílias intelectuais, tendo por referência as interpretações, respectivamente, de Wanderley Guilherme dos Santos, de Bolívar Lamounier e de Gildo Marçal Brandão.

Santos, que classificou em três as modalidades básicas de análise do PSPB (institucional, sociológica e ideológica), ao considerar o critério nacional, identificou duas tradições que emulam a abordagem de Oliveira Vianna. Uma tradição, a dos autoritários instrumentais, na qual incluiu o próprio Vianna, que se confunde com os idealistas orgânicos; e outra, a dos liberais doutrinários, que no jargão de Vianna foram denominados idealistas constitucionais. Vianna (1987) considerava Rui Barbosa o representante arquetípico dessa família intelectual. Lamounier classificou as tradições, respectivamente, como autoritárias e liberais, sem maiores qualificações. Brandão (2005) assinalou que, para além dessas clivagens de um PSPB oligárquico, representativo das elites tradicionais, era preciso atentar para as novas linhagens que surgiam, com base em setores sociais subalternos, em decorrência da modernização: o pensamento radical de classe média e o marxismo de matriz comunista. Entretanto, não obstante o advento de novas vertentes advindas da subalternidade, a manutenção de uma perspectiva dual é possível pelo recurso ao conceito de campo de aliança. Ainda assim, cumpre acrescentar alguns breves comentários sobre classe social.

---

<sup>70</sup> Lynch salienta que não foi feita “uma releitura aprofundada da famosa questão atinente às tradições ou linhagens do PPB. De fato, o artigo não faz mais do que descrever em linhas gerais, na seção dedicada a historiar a disciplina, as classificações contidas nas interpretações de Wanderley Guilherme dos Santos, Bolívar Lamounier e Gildo Marçal Brandão” (2016, p.77).

Há duas linhagens básicas nas ciências sociais<sup>71</sup> que utilizam o conceito de classe social como categoria heurística na investigação social e política: a marxista e a weberiana. A perspectiva da classe social permanece importante, mas na presente tese ela é temperada com o recurso a Polanyi, no que concerne à dualidade ontológica da modernidade, e a Mannheim, com suas contribuições acerca da sociologia do conhecimento e das relações entre pensamento e ação.

De modo muito sucinto, Marx coloca a luta de classes como o elemento propulsor da transformação social, no campo do materialismo histórico e dialético<sup>72</sup>, ou no jargão gramsciano, na esfera da filosofia da práxis.

Na dimensão socioeconômica, as classes em si são definidas pelas relações sociais de produção, condicionadas por forças produtivas derivadas de determinado estágio de desenvolvimento tecnológico. Nessa instância, as classes são definidas objetivamente, conforme sua inserção em determinado modo de produção, havendo uma dinâmica objetiva da mudança social, decorrente da evolução das forças produtivas, conforme estas sejam adensadas tecnologicamente, gerando incrementos de produtividade do trabalho que, por sua vez, vão afetar as relações sociais de produção. Neste último caso, pode-se falar

---

<sup>71</sup> De maneira sintética e grosso modo: as ciências sociais são parte de um campo mais amplo que pode ser definido como ciências humanas (incluindo história, economia, pedagogia, psicologia). São consideradas ciências sociais a sociologia (cujo objeto é a organização das relações sociais), a antropologia (cujo objeto é a cultura como mundo das representações simbólicas) e a ciência política (cujo objeto são as instituições de exercício do mando – quem manda e quem obedece – na vida social). Em verdade, essas disciplinas têm função analítica, posto que no mundo empírico todos os fenômenos são contínuos, aparecem juntos e misturados e se influenciam reciprocamente.

<sup>72</sup> Segundo Lenin, o marxismo responde de forma integrada às questões fundamentais postas pela vanguarda do pensamento ocidental de sua época nos campos da filosofia, da economia e da política. “O marxismo é o sucessor legítimo do que de melhor criou a humanidade no século XIX: a filosofia alemã, a economia política inglesa e o socialismo francês” (Lenin, 1913, p.1).

A partir da filosofia alemã, e considerando a dialética de Hegel e o materialismo de Feuerbach, Marx formulou o materialismo filosófico, dialético e histórico. A aplicação desse arcabouço filosófico à realidade social implica que o conhecimento que o homem tem da sociedade em que habita é reflexo do regime econômico dessa sociedade, ou seja, em última instância há uma determinação econômica do mundo social.

Tendo por base a economia política clássica inglesa e a teoria do valor-trabalho desenvolvida por Adam Smith e David Ricardo, Marx vai analisar a constituição do sistema econômico capitalista, de suas origens mercantis, de trocas simples e acumulação primitiva, até a grande produção industrial, com a transformação da força de trabalho humana em mercadoria, a extração de mais-valia do trabalhador, e a reprodução ampliada dessa mais-valia sob a forma de capital a ser apropriado pela classe capitalista dominante em razão das relações sociais de produção.

Por fim, inspirado no socialismo utópico francês, Marx propôs que a força social capaz de garantir sua implementação é o proletariado, por meio da luta de classe contra os capitalistas em âmbito mundial (Lenin, V. I. *As Três Fontes e as Três Partes Constitutivas do Marxismo*. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000005.pdf>>).

de um protagonismo dos fatos, de caráter estrutural, em que a agência do ator é subsidiária, na perspectiva gramsciana (os processos de modernização conservadora ou a via prussiana da modernização são caracterizados pela preponderância dos fatos sobre o ator).

Na dimensão política, as classes para si são definidas a partir do momento em que tomam consciência coletiva de sua inserção objetiva no modo de produção e de uma identidade de interesses comuns que vão informar a atuação do ator coletivo, a classe social emancipada da “falsa consciência”, na cena política em suas relações com as demais classes. No modo de produção capitalista, o proletariado é, nesta acepção, a classe portadora de futuro, que deve superar a agenda capitalista da outra classe fundamental – a burguesia – e cujo projeto deve ser o de abolir a própria sociedade de classes e a luta política que lhe é correspondente mediante a transformação do modo capitalista de produção para uma etapa intermediária, o socialismo, que seria posteriormente superada pelo advento do comunismo. No socialismo, de cada um seria requerida sua capacidade; no comunismo, cada um teria satisfeita sua necessidade. O comunismo seria assim o reino da liberdade, pela emancipação em relação às necessidades materiais ditadas pelo mundo natural e pela libertação da dominação política exercida pelo homem sobre o homem. A emancipação política envolveria o fim do Estado enquanto instrumento de exercício de domínio.

Para Weber, a classe seria fundamentalmente uma derivação objetiva decorrente da probabilidade de compartilhamento de um conjunto de características comuns, sociais e econômicas: níveis de renda e escolaridade, grau de acesso a bens e serviços materiais e simbólicos, estatuto de distinção social etc. A partir desses elementos comuns, poderia haver um processo de identificação tendente a gerar uma comunidade de interesses capaz de fomentar laços associativos, mas não há nenhum projeto teleológico definido *a priori*, a unidade associativa é mais precária em razão da possibilidade de mobilidade social e há maior contingência no espectro de ação, conjugando razão e interesse. Mas a perspectiva weberiana é a do individualismo metodológico no qual o ator busca a satisfação de suas preferências por meio da interação social racional no contexto da modernidade.

Racionalidade em Weber implica relacionar meios e fins em uma equação dinâmica: a ação humana é realizada com o objetivo de atingir determinadas metas ou valores. Os valores são fenômenos culturais e não decorrem da pesquisa científica. Valores não são passíveis de experimentação racional. O atingimento de valores ou metas depende da ação humana e de sua eficácia. A eficácia da ação humana depende do curso de ação adotado (pois há cursos alternativos de ação e a cada momento o indivíduo tem que fazer opções, posto que não é possível fazer tudo ao mesmo tempo simultaneamente). Racionalidade é o estabelecimento de uma hierarquia de objetivos, preferências e metas que deve guiar o indivíduo no momento de optar por um determinado curso de ação.

Os critérios de opção da ação humana variam e, segundo Weber, há quatro tipos de orientação para a ação. Uma é a tradicional, baseada em hábitos de longa prática, ou seja, adota-se um determinado curso de ação porque sempre se fez assim. Outra é aquela norteadada nos sentimentos e afeições do indivíduo. Uma terceira é a ação que se baseia em uma determinada convicção tomada como absoluta, adotada por seu valor intrínseco independentemente de seus resultados práticos. Por fim, existe a orientação racional que se fundamenta na expectativa de evolução do ambiente externo e do comportamento dos demais indivíduos como referência para a consecução exitosa de fins e metas escolhidos pelo indivíduo agente. A ciência<sup>73</sup> provê os meios de previsão necessários para entender e atuar sobre o ambiente, natural e social, em que o agente se insere. Os valores, as metas

---

<sup>73</sup> Vale lembrar que o método é o que permite diferenciar o conhecimento produzido pela ciência do senso comum. Em princípio, o método é o mecanismo que permite filtrar os elementos de subjetividade na produção de conhecimento. Ciência é produto de conceito (ou teoria) associado à experimentação racional. A ciência parte de pressupostos (inclusive o da validade das regras metodológicas e lógicas) e os pressupostos podem ser vetores de subjetividade no momento em que embutem uma carga valorativa na pesquisa a ser realizada. A ciência é um método de pensamento que por meio da disciplina e de seus instrumentos nos permite desenvolver, com clareza, meios de previsão no mundo natural e social. Mas “os cientistas podem – e devem – mostrar que tal ou qual posição adotada deriva, logicamente e com toda a certeza, quanto ao *significado* de tal ou qual visão última e básica do mundo. Uma tomada de posição pode derivar de uma visão única de mundo ou de várias, diferentes entre si” (Weber, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1993). A prática científica, alicerçada na especialização, contribui para o desenvolvimento de tecnologias que aumentam a capacidade de controle do homem sobre a natureza e a sociedade. A especialização permite a cada indivíduo ver mais em profundidade e menos em extensão. O desenvolvimento da racionalidade permite definir melhor as metas e os correspondentes meios e comportamentos mais adequados para atingi-las. Mas as metas expressam valores que estão para além do campo da ciência. A disputa entre valores diversos ou conflitantes é o campo da política. Ciência e política envolvem, portanto, vocações distintas. Esta é a síntese do pensamento weberiano sobre o ponto em questão. No entanto, Foucault nos alerta para o fato de que a ciência é apenas uma modalidade de saber entre muitas.



e os fins são fenômenos culturais, insuscetíveis de serem definidos por métodos científicos. Estão no campo das significações, dos significados e dos símbolos. Todos os quatro tipos enumerados de orientação para a ação são considerados “racionais” em sua própria equação de meios e fins, mas Weber estava interessado em compreender o último tipo de racionalidade, que pode ser qualificada como estratégica ou pragmática.

O conflito social em Weber não é uma anomia, mas constitutivo do próprio estatuto do social, percebido como processo que leva à integração e à coesão em um novo ponto de equilíbrio decorrente da composição de preferências de indivíduos que interagem socialmente, de maneira que as sociedades são agregados plurais de atores conflitivos, cuja coesão é sempre trabalhosa e imperfeita.

Em um ambiente de capitalismo avançado ou de modernidade tardia, os elementos de identificação de classe tenderam a esmaecer em função da diferenciação crescente dos atores, conforme sugere Perry Anderson (citado em Singer, 2012, p.25). São cinco os aspectos indutores desse processo: 1. a transformação funcional das relações sociais de produção, pela emergência e a prevalência de um amplo setor de serviços e a diluição dos elementos de identificação em relação ao trabalho manual; 2. a crescente diferenciação endógena da própria classe trabalhadora tradicional em termos de emprego e renda; 3. a fragmentação etária decorrente da autonomização dos setores juvenis e idosos em relação aos trabalhadores em atividade; 4. a crescente importância das questões de gênero em um proletariado que se tornou mais feminino; 5. a pluralidade étnica em países sujeitos a fortes correntes migratórias. Essas clivagens erodiram os elementos de identificação favoráveis a sentimentos de solidariedade coletiva e à ação conjunta. A passagem de um modelo fordista de regulação produtiva para um paradigma flexível estimulou a fragmentação social que caracteriza a modernidade tardia. Essas transformações levaram a um esvaziamento da potência analítica do conceito de classe social, mas, segundo Singer,

Há um conjunto de sintomas de que a categoria classe vem sendo reabilitada nas duas escolas [marxista e weberiana] para explicar a sociedade contemporânea. De olho nessas contribuições, o sociólogo Louis Chauvel propôs uma definição de classe que busca tornar complementares os critérios de uma e outra formulação. De acordo com Chauvel, classes deveriam ser entendidas como grupos sociais definidos, de um lado, pela quantidade de riqueza apropriada e, de outro, por três dimensões de identidade: temporal, cultural e coletiva. Na primeira, está em jogo a durabilidade da identificação. Na segunda, a existência de referências simbólicas comuns e estilo de vida compartilhados. Na terceira, a capacidade de participar de ação coletiva. Os elementos de identidade dão conta dos valores imateriais e poderiam se aplicar a qualquer agrupamento: de gênero, étnico, regional, religioso etc. O que os transforma em atributos de classe é o fato de se referirem a grupos sociais definidos no plano da economia (apropriação da riqueza) (Singer, 2012, p.27).

Nesse contexto, surgiram os desafios de conciliar a agenda da redistribuição impulsionada pela busca da igualdade social com a do reconhecimento, pautada pela valorização da diferença. A política do reconhecimento igual significou uma valoração das noções de dignidade humana assentadas em critérios universalistas, em que a igualdade de direitos é estendida a todos de modo abstrato e total – como também originou a política da diferença – em que as diferentes identidades passam a reivindicar o reconhecimento de sua singularidade, ou seja, daquilo que as distingue do restante. Essas políticas acabaram por entrar em conflito na modernidade tardia.

Por isso, Boaventura de Sousa Santos sugere que “temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza a desigualdade” (Santos, 2003, p.6).

### **3.3. Saquaremas, luzias e a heterogeneidade estrutural brasileira**

A vida brasileira desenvolveu-se, de sua origem até 1808, no contexto do pacto colonial. Com a vinda da Corte portuguesa, em razão das invasões napoleônicas, dois fatos transformaram significativamente o Brasil: a estruturação do aparato burocrático de sede do Reino em decorrência da transmigração e a abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional, com a quebra do monopólio metropolitano.

Segundo Caldeira,

O primeiro terço do século XIX marcou profundamente a história econômica do Brasil pela combinação de dois movimentos fundamentais. Um era universal: a implantação mundial do capitalismo como modo de produção. Outro, local: a construção de um Estado nacional em meio a esse processo. Em trinta anos, tudo mudou. No Brasil de 1800, as noções de capitalismo e país independente eram cenários de imaginação, assunto para intelectuais. Em 1830, o país nascente estava estabelecido e já tinha uma posição no mundo econômico francamente capitalista (Caldeira, 2011, p.161).

No campo político, como ensina Alberto Costa e Silva,

o Rio de Janeiro transformou-se na capital portuguesa. Na cabeça do Império. Tiveram de ser recriadas, no lado americano do Atlântico, as instituições estatais metropolitanas. Ou melhor, foi necessário remontar o Estado, que tinha vindo nos navios, incompleto e aos pedaços. Transplantou-se para o Brasil o Antigo Regime, no qual só aos poucos foi abrindo brechas o pensamento antiaristocrático e liberal. (...) Lisboa passara a receber instruções e ordens do Rio de Janeiro, e o Rio de Janeiro a comandar a administração de todas as regiões do Brasil (Silva, 2011, p.25-26).

No que concerne ao território, o Brasil era à época um arquipélago<sup>74</sup> de capitanias com forte identidade regional: havia Brasilis, sendo cada capitania um país em potencial. As capitanias haviam desenvolvido, em regra, formas próprias de conexão com a economia mundial por meio da metrópole, mediante a especialização econômica durante o período colonial, conformando complexos agroexportadores, em especial na região chamada de marinha, por oposição aos sertões dos currais e às minas. A atividade mercantil endógena gerada pela euforia mineradora do período precedente não havia sido suficiente para estabelecer uma comunhão permanente de interesses em torno de um centro autóctone, mas a historiografia mais recente afirma que, apesar do estatuto colonial, “criou-se um importante mercado interno integrado” (Caldeira, 2011, p.161), sustentado pelos circuitos tropeiro, sertanejo e do resgate fluvial amazônico, formando uma “complexa rede de negócios interiores”. “Estudos recentes indicam que algo em torno de 85% da produção total brasileira era consumido no mercado interno, e apenas 15% da produção eram destinados à exportação” (Caldeira, 2011, p.168).

<sup>74</sup> Assim como a América austral é um arquipélago de ecúmenos em busca de um eixo estruturante: a integração nacional brasileira se transformou em vetor para a integração regional, tendo por polo territorial centrípeto o planalto brasileiro e por agenda desenvolvimentista o Consenso de Brasília. O Consenso de Brasília foi um contraponto ao de Washington, conjugava dinamismo com estabilidade macroeconômica e uma ativa política de inclusão social, no marco de um regime político liberal democrático.

Além disso, o Brasil dominava amplamente o comércio realizado pelas colônias com a metrópole, representando algo em torno de 80% do conjunto das exportações e importações entre o Reino e suas possessões ultramarinas.

Na dimensão simbólica, Anderson (1993) chamou a atenção para os aspectos peculiares do nacionalismo desenvolvido nas Américas por ocasião do processo de emancipação e de construção de comunidades imaginadas<sup>75</sup> “nacionais” nas colônias recém-libertadas. O nacionalismo moderno e as nações enquanto comunidades imaginadas tiveram sua origem na resistência “criolla” e na emancipação das colônias europeias na América – de 1776, com a independência dos Estados Unidos, até cerca de 1830. Esse nacionalismo pioneiro é distinto em suas características daquele que emergiu na Europa oitocentista. Essa gênese atípica em relação às experiências europeias posteriores impôs a criação de uma identidade que se contrapusesse à da metrópole colonial em um contexto de similitudes linguísticas, religiosas e culturais. A disputa em torno da construção de uma identidade é uma das disjuntivas entre as linhagens de pensamento e ação no campo social e político.

Na origem, esse foi o substrato político, econômico, territorial e cultural que conformou o desenvolvimento de atores sociais e de linhagens de pensamento e ação na periferia colonial brasileira da modernidade emergente.

O uso dos termos saquarema e luzia na presente tese e a referência à construção “saquarema” da América do Sul não concernem aos atores empíricos, historicamente determinados, que constituíram os dois principais partidos políticos, conservador e liberal, nos primórdios do segundo reinado. Saquaremas e luzias são utilizados como categorias analíticas, tipos ideais que denominam duas formas bem definidas de ação sociopolítica, ainda que as situações concretas sejam sempre marcadas por hibridismos de geometria variada, impostos pelos fatos. Os tipos ideais são referências teóricas, e não camisas de força conceituais.

As linhagens do PSPB conformam dois campos de aliança básicos, convencionalmente denominados para os fins desta tese como saquaremas e

---

<sup>75</sup> Anderson (2005) considera que toda nação é uma comunidade imaginada, pois expressa níveis não primários de sociabilidade, ou seja, a nação é mais uma construção cultural do que um fenômeno étnico objetivo.

luzias. Em uma perspectiva sociológica e de ciência política, a distinção entre as linhagens referidas ocorre tendo por referência uma matriz de interesses. Em uma perspectiva antropológica, a distinção decorre de matrizes culturais distintas. Estas duas perspectivas têm caráter heurístico, mas convém qualificar a inter-relação de ambas: a disjuntiva sociopolítica não se confunde com a antinomia cultural. Nesse último caso, o moderno se opõe ao atraso: o americanismo se opõe à Ibéria. No primeiro caso, o que há são modulações nas trajetórias a serem adotadas para a consecução da modernização. No caso particular da modernização periférica, ela é conservadora: uma modernização sem o “moderno” na expressão de Vianna (2011). Pode-se dizer uma modernização mestiça, em que o moderno e o atraso se associam funcionalmente na heterogeneidade estrutural da simultaneidade de não coetâneos.

Do ponto de vista cultural, pode-se falar de uma matriz ibérica que se contrapõe a uma anglo-saxônica. O iberismo, se tomado como uma vertente antimoderna, significa a recusa no campo moral do individualismo e do utilitarismo; no campo econômico, do mercado como instituição reguladora da produção e da distribuição e ordenadora em última instância das relações sociais; e no campo político, da perspectiva contratualista em quaisquer de suas vertentes: hobbesiana, lockiana ou rousseauiana. A matriz cultural anglo-saxônica ou americanista caracteriza-se, *a contrario sensu*, pela aceitação desses postulados, enquanto o iberismo simbólico é uma concepção de sociedade fundada em uma lógica arquitetônica hierárquica que conjuga cooperação, incorporação social e domínio do coletivo sobre o individual. Assinale-se que a meio caminho entre esses valores polares, entre o holismo hierárquico e o individualismo interessado, está o *locus* em que se situa a noção de interesse bem compreendido, na formulação de Tocqueville, em *Democracia na América* (1835), que procura modular o egoísmo utilitarista com a solidariedade coletiva.

Morse (1995) recusou a classificação do iberismo como uma perspectiva antimoderna: para ele, trata-se de outro tipo de modernidade. Distinta da anglo-saxônica, mas não uma expressão de atraso. O iberismo admite mesmo uma clivagem adicional, conforme sua gênese seja lusa ou hispânica. Freyre (2003) e

Holanda (2005) identificaram singularidades brasileiras decorrentes da colonização portuguesa em suas obras.

Na perspectiva sociológica e de ciência política, ambas as linhagens básicas de pensamento e ação estão no campo moral do individualismo liberal, tendo por código valorativo dominante a observância da gramática do interesse. O divisor de águas entre as duas linhagens estaria menos na dimensão da cultura e mais nas estratégias distintas de modernização, envolvendo ênfases diferentes no que concerne às disjuntivas em matéria de autoridade e de liberdade, do nacional e do global, e de primazia da ação estatal ou do mercado na regulação econômica.

Registre-se, portanto, a distinção entre o iberismo como complexo cultural, definido *a priori* como antimoderno (com a ressalva de Morse), e o iberismo em uma perspectiva instrumental – o liberalismo conservador, ou seja, uma orientação social, política e econômica que não se atém aos cânones do liberalismo clássico, mas que está conforme com o código do individualismo moral, dentro de uma moldura analítica utilitária. As linhagens políticas saquarema e luzia são ambas modernas e articulam a linguagem do interesse: expressam estratégias distintas de modernização que buscam programaticamente modular os arranjos entre Estado e mercado, entre nação e mundo e entre autoridade e liberdade. Essas linhagens sociopolíticas moldaram em sua interação o Brasil independente e os dois campos se projetaram no imaginário social e político do Brasil contemporâneo. O diagnóstico luzia rejeitava *tout court* a tradição ibérica, identificada com o atraso patriarcal, patrimonialista e mercantilista. Já a vertente saquarema era mais resiliente e considerava que a realidade brasileira não comportava alternativa para a modernidade que não transacionasse com a veia iberista, convertida agora, no contexto de um país independente, em uma tradição nacional-estatista. Segundo Velloso,

é possível ver no iberismo o obstáculo que impede, desde sempre, o começo da política e da sociedade no Brasil, porque a falta de ruptura com a Ibéria embarga a transformação e determina a perpetuação da repetição do mesmo. O iberismo exerceria, neste caso, verdadeiro empuxo sobre o Brasil. Por outro lado, há concepções segundo as quais a orientação iberista é a única possibilidade de transformação diante dos limites impostos pela realidade nacional, segundo as quais o iberismo é concebido como o gradualismo imprescindível na execução das medidas necessárias à chegada até a modernidade (Velloso, 2011, p. 46).

A linhagem luzia do PSPB encontrou sua expressão mais elevada na obra de Tavares Bastos, de Rui Barbosa, de Raimundo Faoro e de Simon Schwartzman, expoentes cada um de sua respectiva geração. Na visão luzia, o passado é percebido

como desvantagem à modernização do país. Seu eixo estaria na herança ibérica, representada por Pombal, na colônia; por D. Pedro II, no segundo reinado; e por Vargas, no Estado Novo. Deste tridente viria o Estado hipertrofiado a obstaculizar a sociedade civil, o patrimonialismo a embargar a livre iniciativa, e o cartorialismo a corromper a ordem racional-legal. A ausência de ruptura com esse legado, além de ter comprometido a história nacional, condenaria o Brasil à reprodução contínua do atraso.

Tomadas em conjunto, tais interpretações do Brasil contêm perspectivas segundo as quais o malogro da política pátria deve-se à ausência de ruptura com o passado (na independência, na república e na revolução de 30), isto é, ao determinismo da tradição cultural e às características político-jurídicas assumidas pelo Estado (...) (Velloso, 2011, p. 51).

Não obstante as citações acima, a “nova” tradição nacional-estatista, aqui convencionalmente denominada de saquarema, não se confunde com o iberismo cultural antimoderno, conjugando elementos de continuidade dentro de um marco liberal, por isso qualificado de conservador. A tradição saquarema coincide, pelo menos no nível discursivo, com parte da narrativa luzia de que há uma herança adversa derivada da sociedade agrária, patriarcal e patrimonialista do período colonial que, para Freyre (2003), não pode ser considerada como mera transplantação de uma sociedade ibérica, ou lusa, para os trópicos, mas como portadora de uma identidade própria. Entretanto, a modernidade emergente no mundo ocidental não se coaduna *ipso facto* com as peculiaridades da formação sociocultural brasileira. Nessa formação, a existência do Estado antecedeu a constituição da sociedade e do povo, sem que houvesse qualquer prática costumeira de autogoverno nos moldes da existente não só nas colônias de povoamento anglo-americanas, mas também nos concelhos lusos, como salienta reiteradamente Vianna (1987, 2005) em sua obra.

É a cultura política clânica e localista, marcada pelo poder público e privado incontrastável dos *patres familias*, que a nova orientação intenta conter, tendo o Estado independente como vetor da construção de uma ordem pública centralizada e centrípeta, capaz de moderar o centrifugismo dos mandonismos locais. Mandonismos cultivados de modo disperso no território “continental”, em

grande parte derivados do modelo agrário extensivo, baseado em monoculturas escravistas ou na pecuária de corte. Com isso, essa linhagem pretende evitar o transplante automático de instituições exógenas, que devem ser aclimatadas ainda que à revelia de uma agenda liberal dogmática. Apesar da rejeição luzia aos caracteres ibéricos, o fato é que os mesmos influenciaram a linhagem saquarema (uma subsunção ao princípio de realidade) e, se considerarmos o chiste de que nada mais saquarema do que um luzia no poder, essas características afetaram também os liberais quando incumbentes de funções governamentais.

A perspectiva saquarema encontrou expressão na obra de Paulino José Soares de Souza (o Visconde do Uruguai) e de outros próceres conservadores, na primeira geração; de Alberto Torres e Oliveira Vianna, na segunda floração; até chegar ao Iseb, de Guerreiro Ramos, e a Celso Furtado, na terceira filiação; culminando, por exemplo, com Bresser-Pereira, na atualidade, para citar apenas alguns dos nomes mais representativos desse campo de alianças. Além dessa vertente principal, houve também outra, a partir de Oliveira Vianna, predominantemente conservadora e castrense, que foi a corrente de pensamento e ação geopolítica.

Para Uruguai, era “imprescindível o estudo do Brasil, pois é o desamor pelo que é próprio que leva à incorporação superficial de coisas alheias” (citado em Velloso, 2011, p. 52-53). Os luzias teriam historicamente pecado pelo excesso de cópia, quando a experiência estrangeira deveria ser mais útil para comparar e inspirar do que para ser mimetizada. O idealismo utópico dos luzias, na percepção dos saquaremas, era uma expressão de analfabetismo letrado sobre a realidade nacional, na formulação inspirada de Oliveira Vianna (1999; 2005).

Por oposição à visão descentralizadora do pensamento luzia, que tinha como pressuposto o *self government* da experiência social e política estadunidense, tanto Uruguai como Oliveira Vianna, em função do insolidarismo social prevalecente, viam na centralização política o remédio a adotar para preservar as liberdades públicas em face da política de clãs e de domínio de caudilhos, que era a realidade imperante na América hispânica. Nessa concepção, o Estado não é inimigo da modernização, mas seu principal agente na medida mesmo em que garante a segurança jurídica e a ordem pública. A ação da Coroa,



na visão saquarema, era condição para a preservação das liberdades civis perante os despotismos clânicos, posto que nas condições locais a liberdade do forte seria opressiva e a intervenção do poder público, libertadora.

Na tradição saquarema não se cogitou de uma solução de ruptura com o passado, como era proposto pelos luzias. A alternativa adotada era realista, gradual e transacional, mediante composição das forças em ação. Na sua peculiar percepção, toda vez que o liberalismo radical ganhara terreno, o efeito fora antitético e retrógrado. Assim, luzias propunham reformas, mas os saquaremas eram seus implementadores, observada uma sintonia própria<sup>76</sup>.

O processo de independência, não apenas no Brasil como na América Latina como um todo, foi fortemente influenciado pelas ideias iluministas e pelos princípios liberais, mas desde cedo ficaram patentes dissonâncias entre a doutrina e as condições sociais objetivas vigentes nas colônias ibéricas. O primeiro desafio no caso brasileiro após a emancipação política foi o de assegurar a ordem nacional centralizada contra as forças centrífugas dos interesses locais, que prevaleceram em grande medida nos territórios até então sob o domínio hispânico. Tratou-se, portanto, de um liberalismo aclimatado, mais preocupado em impor a ordem e a autoridade do que em propiciar as liberdades de uma sociedade civil incipiente (em verdade, um convescote de senhores territoriais e grandes comerciantes).

As “novas” instituições estatais eram em grande medida o legado de um reino arcaico e deveriam se submeter à metamorfose exigida de adaptação aos moldes de um império organizado em sintonia com o constitucionalismo liberal da época. Em comparação com os conservadores e os liberais do mundo hispano-americano, as diferenças entre saquaremas e luzias eram menores, compartilhando ambas as linhagens a adesão à monarquia como forma de Estado, a abertura às influências civilizatórias do mundo exterior e a inserção nos fluxos econômicos internacionais. O ponto central de dissídio entre essas linhagens residia no grau de centralização política e administrativa da nova ordem, considerado excessivo para

---

<sup>76</sup> Respeitadas as especificidades de cada contexto, essa dualidade do liberalismo *in fieri* pode ser identificada também no pensamento político inglês – entre tories e whigs – e no francês – entre legitimistas e orleanistas.

o paladar luzia. Mas mesmo o saquarema Uruguai, em obra tardia, reconheceu as possíveis virtudes de uma descentralização cautelosa (Carvalho, 2002).

Para os luzias, o problema do atraso foi sempre uma questão fundamentalmente institucional, enquanto para os saquaremas, as bases do atraso estavam, numa perspectiva sociológica *avant la lettre*, no campo das relações sociais, que demandavam uma orientação política heterodoxa. Para os luzias, a reforma do Estado, em moldes liberais, seria suficiente para a superação do atraso social. Os saquaremas, por outro lado, adaptavam-se às circunstâncias de seu tempo, em uma cadência que julgavam ajustada ao suposto conhecimento objetivo da realidade brasileira. Entretanto, nenhum dos campos, ambos representativos das elites oligárquicas do Império, se propôs o enfrentamento efetivo do exclusivo agrário e do trabalho cativo, aspectos que impediam a efetiva liberalização do mundo da produção, mas que eram salvaguardados, em regra, pelo jogo político imperial. A abolição da escravidão foi o sinal para o advento da república. O Império perdera sua função.

A passagem da ordem imperial para a republicana se fez em um contexto em que a abolição da escravatura impôs uma reorganização das relações de trabalho produtivo que alterou, em parte, a ordem social herdada do período colonial e que foi a causa imediata para a transformação da institucionalidade política, com a adesão formal dos proprietários de terra ao ideário republicano. Mas quando a abolição ocorreu, foram libertados em todo o país, em 1888, cerca de 750 mil escravos, que representavam menos de dez por cento da população de cor à época. A lei da abolição, sancionada em 13 de maio de 1888, foi aprovada no dia 8, com pequena oposição parlamentar. De fato, os grandes conflitos de interesses ocorreram nas três primeiras décadas após a independência, quando o tráfico negreiro sofreu forte pressão britânica, incluindo o apresamento de navios em águas territoriais brasileiras por parte da marinha inglesa (Silva, 2011). Assim como foram os conservadores saquaremas que resistiram à intimidação externa, foram eles que adotaram – dada a magnitude do conflito engendrado com a Inglaterra e o aumento elevado nos custos da mão de obra escrava importada, que induzia o crescente endividamento dos produtores rurais – a decisão brasileira,

considerada inevitável, de abolir o tráfico negreiro em 1850. Também foram eles que presidiram a abolição<sup>77</sup>.

A percuciente análise de Vianna e Carvalho (1997, p.19-22) bem resume o ponto desta seção:

No Brasil, o papel civilizatório das elites, a partir da criação do Estado-nação, teve a sua manifestação principal na adesão ao liberalismo, com o que se estabeleceu uma clivagem que o isolou do mundo das plantations, onde vigiam as relações escravistas, o patriarcalismo e, para os livres e pobres, o estatuto da dependência pessoal. Como observa Florestan Fernandes, foi o “liberalismo [que] desencadeou uma vaga de idealismo político e repercutiu de modo construtivo na organização, no funcionamento e no aperfeiçoamento da monarquia constitucional” (1975, p.38), introduzindo, aqui, um andamento reformista, decerto que sob um ritmo mais lento e recessivo do que os das revoluções “sem revolução” que ocorreram na Europa e levaram à primazia da ordem burguesa naquele continente, em razão da ausência do elemento jacobino que lá atuara, em maior ou menor grau, segundo a história particular dos diferentes casos nacionais. Desconhecendo alternativas para uma inscrição na economia mundial, o novo Estado preservou a ordem econômica que herdara do período colonial, com as suas estruturas sociais, sobretudo a escravidão e o exclusivo agrário. Contudo, esse cenário de dominação patrimonial haveria de coexistir com um “Estado nacional bastante moderno” e “virtualmente apto à modernização ulterior de suas funções econômicas, sociais e culturais” (Idem, p.38). Ainda nas palavras de Florestan, o liberalismo, malgrado a sua não correspondência com a natureza patrimonial da sociedade civil, “(...) cresceu com as instituições políticas que ele ajudou a moldar, e (...) os princípios liberais ganharam, com o tempo, maior consistência e eficácia, tanto quanto advogados mais puros, convictos e denodados” (Idem). O liberalismo, nesse sentido, viria a ser considerado a força cultural viva da revolução nacional brasileira, “revolução encapuzada” (Idem, p. 32) que, em um movimento similar à transição para o domínio burguês na Itália do Risorgimento, presidiria a passagem da ordem senhorial escravocrata para a ordem social competitiva. O liberalismo consistira no sistema de referências que, desde o final do século XVIII, animara os movimentos nativistas contra a tutela senhorial, mas teve atenuado o seu ímpeto pela singularidade do processo da independência brasileira – o seu primeiro governante é o herdeiro da casa dinástica metropolitana. Singularidade que estaria na raiz da fácil coexistência do novo Estado-nação com a dominação patrimonial, pela óbvia razão de que a

<sup>77</sup> O fim do tráfico liberou recursos financeiros que geraram um pequeno surto desenvolvimentista em meados do século XIX, quando da Era Mauá. Representou também o início de um processo gradual de composições que levariam à abolição da escravatura sem maiores traumas 38 anos depois e, em seguida, à proclamação da República. Entretanto, durante esse período emergiu um florescente mercado interno, com a transferência de escravos das regiões menos dinâmicas do ponto de vista econômico para as novas fronteiras agrícolas. Esse mercado interno produziu um efeito amortecedor sobre os impactos do fim do tráfico no que concerne à provisão de mão de obra para a expansão cafeeira no Vale do Paraíba. A abolição seguiu um longo processo acomodatório e, quando ocorreu, não ofereceu alternativa de integração produtiva para o liberto em razão do exclusivo agrário. A maneira como se procedeu ao fim da escravidão está na raiz da extrema desigualdade social que caracteriza ainda hoje o Brasil contemporâneo. As necessidades da lavoura cafeeira em termos de força de trabalho levaram a um novo tipo de tráfico, o de mão de obra europeia, majoritariamente italiana, espanhola e portuguesa (e também japonesa) que viria alimentar o novo mercado “livre”.

independência não resultara de uma revolução nacional libertadora, que certamente traria consigo algum tipo de mobilização popular, com previsíveis repercussões sobre o exclusivo agrário. Apesar dessa importante restrição, o liberalismo, ao compor o sistema de ordem e de valores do novo Estado, pôde favorecer uma movimentação na sociedade civil que, tal como a descreve Florestan Fernandes, se afirma, progressivamente, em “sua função típica de transcender e negar a ordem existente” (Idem, p.39). O liberalismo teria então desencadeado contínuas transformações moleculares na ordem senhorial escravocrata, sobretudo a partir da intensa floração mercantil que se segue à ruptura com o pacto colonial e a nacionalização do comércio exterior, quando se viram ampliadas as condições para o aprofundamento da diferenciação social por meio da criação de novas ocupações qualificadas e do estímulo às profissões liberais. O relevante, nesse caso, teria sido a constituição de um “setor livre” em meio às estruturas tradicionais preexistentes. Nesse “setor livre”, o sistema competitivo pôde se afirmar e colocar em perspectiva uma futura erosão do sistema estamental. Nesse sentido, o papel civilizatório da ideologia liberal das elites atuou de modo a estimular a atividade mercantil e o ideário libertário entre os setores urbanos emergentes, cuja aparição e desenvoltura se vinculavam à internalização do controle das condições de exercício do comércio internacional, embora se caracterizassem por uma relação de compromisso com a ordem patrimonial que servia de base à organização do sistema econômico dominante – a agroexportação. Além da “esfera livre”, organizada sob a égide do liberalismo e da vida mercantil a ele estreitamente associada, havia uma esfera prisioneira do passado e que se mostrava impermeável a transformações. Desse impasse resultou um esforço civilizatório autocontido, intrinsecamente hipotecado ao que lhe era antagônico, levando a uma ambiguidade entre a ordem racional-legal e a patrimonial que, para muitos, caracteriza o andamento do processo civilizatório brasileiro. Assim, se o Estado era moderno, de formato liberal, acomodado às instituições de uma monarquia constitucional, a ação modernizadora do Centro sempre se via “corrigida” no plano local, dado que a raiz efetiva do patrimonialismo se encontrava implantada na sociedade, em sua sociologia agrária dominada pelos institutos da escravidão e do exclusivo agrário. Como afirma Maria Silvia Carvalho Franco, “os poderes locais primaram por desconhecer os propósitos inovadores do poder central” (1969, p.137), e ao Estado, como agência liberal e moderna, foi “negado enquanto entidade autônoma e dotado de competência para agir segundo seus próprios fins” (Idem, p.138). Com esse limite crucial, qual seja o do compromisso do Estado com a ordem patrimonial na qual se via enlaçado, pode ser retida a observação tipicamente arielista de Eduardo Prado, que identificou, como legado positivo do iberismo entre nós, a tradição do direito como chave organizadora do mundo (...) (Vianna; Carvalho, 1997, p.19-22).

Segundo Sá (2012), tanto na Argentina como no Brasil não havia no momento da independência uma nação consciente de si que se pusesse como projeto o desafio da construção de um Estado unitário. A construção da ordem política envolvia também imaginar uma nação, uma comunidade imaginada de que o Estado seria a expressão politicamente organizada. Há uma historiografia brasileira “riocentrista” que obscurece por razões políticas e ideológicas que o Estado centralizado decorreu da vitória da elite regional fluminense sobre as

demais elites. Elite que liderou a independência e que depois comandou a construção da ordem a partir do Regresso.

No caso brasileiro, Evaldo Cabral de Mello (citado em Sá, 1992), refutou a narrativa saquarema de que a história da independência se resume à criação de um Estado unitário soberano. Ele afirmou que

Nesta perspectiva apologética, a unidade do Brasil foi concebida e realizada por alguns indivíduos dotados de grande descortino político (...) aos quais a pátria ficou devendo o haverem-na salvo da voracidade dos interesses provinciais, como se estes fossem por definição ilegítimos, e do gosto, digamos, ibero-americanos, pela turbulência e agitações estéreis, como se Eusébio, Paulino ou Rodrigo Torres não fossem representantes de reivindicações tão regionais quanto as de Pernambuco, do Rio Grande do Sul ou do Pará (Mello citado em Sá, 2012, p.12).

É possível estabelecer um paralelo entre as lideranças políticas argentinas e brasileiras que comandaram as respectivas construções nacionais nas figuras paradigmáticas do Visconde do Uruguai e de Domingos Sarmiento. Com efeito, Sá (2012) faz um paralelo entre as obras do brasileiro Paulino José Soares de Souza, o Visconde de Uruguai, e do argentino Domingos Faustino Sarmiento, pensadores e figuras públicas que exerceram atividades políticas importantes nos seus respectivos países no contexto de construção dos respectivos Estados nacionais.

Ambos os autores construíram sua ideia de nação tendo por fundamento a antinomia entre civilização e barbárie, na qual a cidade e o litoral cosmopolita se opunham ao sertão e aos pampas, no contexto de construção de uma nova ordem soberana em substituição ao regime colonial. Nesse diapasão, a própria ideia de nação era construída historicamente mediante confrontos entre interesses diversos, regionais e sociais. Na perspectiva de Sá, o nacionalismo foi formulado pelos dois autores considerando um triplo registro: político, étnico e cultural.

A dimensão política envolveu a construção de uma ordem moderna, seja república ou monarquia, em que a disputa entre centralização e federalismo expressa a tensão entre interesses no território. Paulino era saquarema, defensor de uma monarquia centralista, mas em sua obra admitiu vantagens no desenvolvimento gradativo de autonomias regionais em um país de dimensões continentais. Sarmiento era federalista, mas como outros federalistas, no calor dos conflitos concretos, atuou quando necessário para fortalecer o governo central e a

unidade nacional em torno de Buenos Aires. Situações concretas impuseram ações pragmáticas para além das preferências ideais de seus protagonistas. Rio de Janeiro e Buenos Aires funcionaram como polos centrípetos dos respectivos projetos nacionais. Mas só em 1870, após a Guerra do Paraguai, é que as fronteiras nacionais na região platina se estabilizaram e ganharam contornos mais próximos ao formato contemporâneo. Com a permanência do Paraguai e do Uruguai como Estados independentes e tampões, ao tempo em que as províncias da mesopotâmia argentina (Paraná, Corrientes, Misiones e Entre Rios) se vincularam a Buenos Aires e a província de São Pedro do Rio Grande do Sul se manteve sob a soberania do Rio de Janeiro e do Império do Brasil.

Na dimensão étnica, envolveu a discussão da singularidade e da originalidade dos respectivos tipos nacionais, em interlocução com paisagens naturais distintas das matrizes europeias.

Por fim, na dimensão cultural, havia identidade no papel atribuído à educação e à imigração na constituição da nova nação. A meta saquarema poderia ser sintetizada na ideia de “aclimatar uma civilização aos trópicos, instaurando uma nação singular, mas capaz de ocupar seu lugar na modernidade” (Magnoli, 1997, p.293). E essa nação surge como fabulação: buscou-se criar uma tradição nacional pela invenção de um mítico “Brasil Colônia” unificado onde havia em verdade múltiplos Brasis. Isso se deu em seguimento à transformação prévia ocorrida no imaginário social e político português, mediante a concomitância de três processos: ajustar a ideia do Império mundial luso-brasileiro (americano, africano e asiático), a ideia de Império escravista luso-africano, cujo eixo era o Atlântico Sul, até chegar ao império joanino na América, que consolidaria os diversos Brasis no âmbito de uma vocação exclusivamente sul-americana. Neste último caso, tratou-se de enfrentar os movimentos provinciais separatistas, na esfera dita interna, e enfrentar o cerco das revoluções republicanas hispano-americanas, no entorno regional. Como resumiu Magnoli, tratou-se de fazer “a contração marítima, a unificação colonial lusa e a contenção hispânica” (p.295).

Ao fim do processo, surgiu o Império do Brasil, cuja institucionalidade mesclava o simbolismo da forma imperial francesa, de inspiração napoleônica, com as características de uma monarquia constitucional formalmente

parlamentarista. Consolidada a independência, com a partida de Pedro I, e sufocados os movimentos centrífugos, a nova institucionalidade instaurada tratou da construção de uma pátria no tempo (história), no espaço (geografia) e na cultura (arte e ciência).

Ao analisar o tempo saquarema, Mattos (1987) assinalou que a manutenção da ordem e a difusão da civilização apareceram como objetivos fundamentais em um contexto de *state-building* e de preservação da integridade territorial. Isto ocorreu em uma conjuntura regida pela conservação da ordem social colonial e dos vínculos tradicionais com o mundo exterior, bem como de afirmação e consolidação das elites dirigentes, mesmo que para isso tivessem que ser “reformadores mais adiantados de que seus adversários liberais” (Nabuco citado em Mattos, 1987, p.283-284). Essa lógica do conservar mudando, a que Werneck Vianna (2004) se referiu ao utilizar os conceitos de revolução passiva e transformismo social, na caracterização da modernização brasileira (que sempre avançou em um compasso conservador até a constituição formal da poliarquia, em 1988, com a nova Constituição), é que é percebida por Mattos como ainda presente ao constatar que os “Saquaremas estão em nós”.

Se falamos dos Saquaremas foi com a finalidade de caracterizar a construção de um Estado, o movimento de constituição de uma classe, algumas estruturas de uma sociedade e as representações recíprocas e contraditórias que os agentes construíam de si próprios e dos outros. (...) Falamos dos Saquaremas, os Saquaremas nos fazem falar de nós, de tal modo que os limites daquele tempo, acima fixados, não podem deixar de explodir, ampliando-se desmesuradamente e chegando até nós. (...) que nos acompanha, cotidianamente, monopolizando nossas almas e ditando nosso proceder (Mattos, 1987, p.288).

A marca saquarema deu um compasso gradual e conciliatório ao advento da modernidade brasileira, dialogando com a Ibéria arcaica, mas sem com ela se confundir, projetando seu estilo na evolução subsequente do país. Os saquaremas procederam a uma invenção política pragmática, calçada empiricamente nas peculiaridades de um Brasil singular. Nesse diapasão prático, mais tarde, nos anos 30 do século seguinte, por ocasião da preparação institucional para a modernização conservadora, foi a orientação corporativista que cumpriu um papel inovador e que preponderou sobre as orientações liberais, no sentido de fomentar a solidariedade social a partir do estímulo estatal. Oliveira Vianna, na descendência direta e proclamada do pensamento de Uruguai, foi o elo político e

intelectual que vinculou os dois tempos históricos, mas agora em uma perspectiva crítica do liberalismo, que entrara em crise junto com a “Velha República”. Posteriormente, Guerreiro Ramos representaria papel análogo ao representar um ponto de mutação entre o saquaremismo enquanto expressão de uma linhagem do pensamento conservador e sua versão trabalhista, de caráter nacional-popular, já em uma perspectiva pós-colonial (Lynch, 2015).

Carvalho observou que

vários pontos centrais do pensamento de Oliveira Viana enraizavam-se na tradição brasileira e não estrangeira. Ele mesmo reconhecia sua dívida com alguns de seus predecessores, particularmente com Alberto Torres e Sílvio Romero. Mas creio que deita raízes numa família intelectual que antecede de muito Sílvio Romero e que tem longa descendência. Falo de uma linha de pensamento que começa com Paulino José Soares de Souza, o visconde de Uruguai, passa por Sílvio Romero e Alberto Torres, prossegue com Oliveira Viana e vai pelo menos até Guerreiro Ramos (Carvalho, 1991, p.85).

A metamorfose da linhagem sociopolítica de perfil nacional-estatista – no panorama de sua longa duração, transfigurada de sua origem liberal-conservadora para um corporativismo com elementos positivistas e durkheimianos e, em seguida, redefinida em seu caráter, ao ser abraçada pela subalternidade, em um saquaremismo trabalhista, nacionalista e popular – teve em Oliveira Vianna e em Guerreiros Ramos suas duas referências icônicas exatamente por serem ambos personificações do bifrontismo do PSPB: reflexão intelectual e práxis política.

### **3.4. A cultura política nacional-estatista**

Daniel Aarão Reis (2014), ao analisar o regime civil-militar ditatorial implantado em 1964 e convencionalmente encerrado em 1985, com o advento da Nova República, se propôs “uma análise, no tempo longo, da cultura política nacional-estatista” (Reis, 2014, p.11) que, para os fins desta tese, foi designada como saquarema.

Segundo ele,

Por cultura política entendo “um conjunto de representações portadoras de normas e valores que constituem a identidade das grandes famílias políticas”, “uma espécie de código” ou “um conjunto de referências”, amplamente disseminadas “no seio de uma família ou de uma tradição política, formando “um



sistema coerente de visão de mundo”, constituído por um “substrato filosófico”, por uma série de “referências históricas, (...) dados-chave, textos seminais, fatos simbólicos e galerias de grandes personagens”, além dos “rituais”, “sentimentos”, “uma psicologia coletiva”, uma “política de memória” e uma representação da “sociedade ideal” na qual um grupo ou uma corrente política aspira a viver. Quando surge e se afirma, uma cultura política responde a condições e demandas econômicas, políticas e culturais. Mas não é apenas “reflexiva”. Ao se desenvolver, e se consolidar, uma cultura política contribui para modelar as sociedades em que vigora.

Em cada sociedade, é comum o embate de diferentes culturas políticas, assim como a eventual hegemonia de uma delas, que coexistirá com outras, conjunturalmente subordinadas. Contudo, não se pode ter das culturas políticas uma visão estática. *Segundo as circunstâncias e as opções, no contexto das lutas políticas e sociais, uma cultura política pode pedir empréstimo e sofrer metamorfoses sem que, no entanto, seu “substrato filosófico” e muitas de suas “questões-chave” sofram alterações substanciais.*

A cultura política nacional-estatista tem uma arraigada história neste país e no conjunto da América Latina. Aproveitando-se do enfraquecimento da capacidade de controle das grandes potências, desde os anos 1930 ela estruturou-se com notável sucesso em diferentes variantes, empolgando sociedades e fundamentando políticas de Estado (Reis, 2014, p.11-12, grifo nosso).

Com base neste conceito de cultura política, Reis identificou quatro grandes momentos do nacional-estatismo no tempo longo da história brasileira: “a ditadura do Estado Novo (1937-1945); os anos democráticos e ‘dourados’ de Juscelino Kubitschek (1955-1960); os ‘anos de ouro e de chumbo’ do governo Médici (1969-1974); e, finalmente, os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)”. Ele fez questão de escolher atores e contextos muito diferentes entre si para tentar desvendar “como se construiu, como se transformou e como sobreviveu a cultura política nacional-estatista em conjunturas tão diferentes e ao longo de tantas décadas decisivas para a formação de um país chamado Brasil”.

Registre-se que, ao se referir ao Estado Novo, a ele atribuiu a condição de marco inicial da tradição de cultura política que pretendeu analisar, pois “foi nas entranhas dessa ditadura (...) que se gerou a cultura política nacional-estatista no Brasil”. Ora, Reis (2014) faz coincidir em suas análises o despertar da tradição nacional-estatista com o início da modernização conservadora, a via prussiana de transformação pelo alto ou a revolução passiva a que alude Werneck Vianna (1999), em chave gramsciana, ao tratar do ciclo econômico desenvolvimentista industrializante combinado com um arcabouço institucional autoritário. No entanto, essa vertente política lhe é anterior, como o reconhecem os críticos liberais da linhagem concorrente, e os próprios próceres do pensamento nacional-

estatista, que remontam ao tempo saquarema quando elaboram a genealogia de sua linhagem em um processo de autoidentificação.

Alberto Torres e Oliveira Vianna foram, conforme assinalado por Fiori (2014), ideólogos dessa cultura política nacional-estatista, influenciando fortemente a prática política posterior à Revolução de 30, em especial o Estado Novo. No prefácio à reedição de *A Organização Nacional*, o historiador Francisco Iglésias (1982) reconheceu a produção intelectual de Alberto Torres como “uma das básicas na história das ideias no país”. Ao fazê-lo, traçou uma pequena genealogia dessa linhagem do PSPB, evidenciando o vínculo intelectual entre os saquaremas imperiais, Alberto Torres, Oliveira Vianna e Guerreiro Ramos, sendo que o Iseb materializou décadas mais tarde uma insistente proposição de Torres. Segundo Iglésias, ao discorrer sobre Torres,

Ele marcou o pobre panorama nacional com um pensamento próprio, de base na cultura patriciana e origem de muito desdobramento futuro. É um realista, inimigo de imitações, transplantes, utopias. Reconheceu um Brasil, vivendo-o intensamente, pela experiência ou pela leitura. De sentido objetivo, denunciou as abstrações ou o trato alienado de ideias, como simples exercício intelectual, prática lúdica como era e é comum em terra de apego à retórica, às fórmulas perfeitas, sem indagação por sua autenticidade. Não foi o primeiro a falar nessa orientação: antes, lembre-se o trabalho de político e escritor de Paulino José Soares de Sousa, o visconde do Uruguai, como a prática de estadistas tipo Eusébio de Queirós e Joaquim José Rodrigues Torres (visconde de Itaboraí), elementos de frente do Partido Conservador do Império, ao qual imprimiram linhas de conduta.

No estudo da história da monarquia, sabe-se que os conservadores sempre levaram vantagem sobre os liberais em matéria de rigor na colocação dos problemas e na tática de sobrevivência política. Curiosamente, muitos eram representantes da Província do Rio de Janeiro, eram fluminenses (embora Paulino tivesse nascido em Paris e Eusébio na África, em São Paulo de Luanda). Essa área foi uma das matrizes da vida nacional no século XIX. Alberto Torres nasceu na mesma Província. Mais ainda, na mesma localidade de Rodrigues Torres, em Porto das Caixas. Entre os seus seguidores, o mais notável foi Oliveira Vianna, que se deixou influenciar profundamente por ele, aprofundando-lhe a obra, realizando-a melhor e com mais ambição e êxito. Também Oliveira Vianna era fluminense, de modo que se pode falar em uma tradição conservadora da Província (Iglésias, 1982, p.12).

Iglésias salientou a forte influência exercida por Torres sobre Vianna, como uma referência metodológica realista e como um dos grandes do pensamento nacionalista brasileiro. Para Iglésias, a relação de Vianna com Torres era a de “discípulo ante o mestre, mais que respeito tem veneração” (1982, p.14). Iglésias assinalou ainda que, não obstante, Vianna, mesmo sendo fiel seguidor,

não escondia “suas diferenças pessoais com o velho mestre, apontando-lhe certos traços de liberal”, ainda que a matriz teórica de sua obra seja positivista, com influências de Spencer e Bergson.

Outro autor influenciado por Torres foi Guerreiro Ramos.

Depois, nos anos cinquenta, na época do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), vê-se de novo o entusiasmo pelo autor por parte de Guerreiro Ramos (...). Guerreiro Ramos o considera importante, sobretudo, na denúncia “do caráter abstrato de nossa cultura” (...) mas concluiu ser “Alberto Torres, sem dúvida, um vulto proeminente da sociologia brasileira, em toda a plenitude da expressão” (1982, p.15).

A grande obra bibliográfica que retrata o personagem Alberto Torres foi escrita por Barbosa Lima Sobrinho, um liberal com simpatias à esquerda, que não era conservador ou autoritário, mas que era nacionalista, assim como o foi Guerreiro Ramos. Tanto Sobrinho como Ramos foram epígonos do pensamento nacional-popular, de viés trabalhista. O pensamento trabalhista fez a transmutação do pensamento nacionalista, na origem, autoritário e conservador, de cunho elitista, conferindo-lhe uma orientação democrática e progressista, de cunho popular<sup>78</sup>, e cuja interpretação do Brasil encontraria sua síntese no clássico *O Povo Brasileiro*, de Darcy Ribeiro (1995). *O Povo Brasileiro* é, em espírito, a releitura nacional-popular de *Populações Meridionais do Brasil*, de Oliveira Vianna (1920), o que se evidencia no cotejo da estrutura da argumentação que as norteia, ainda que esta última obra sequer seja citada na bibliografia da primeira.

Vale salientar que, entre suas propostas reformistas, Alberto Torres propunha a criação de um Instituto de Estudos dos Problemas Nacionais voltado para a análise dos problemas brasileiros, o enfrentamento de questões práticas de políticas públicas e a formação de dirigentes e governantes. Eis a inspiração para que décadas depois fosse criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – Iseb, estabelecido em 1955, pelo então ministro da Educação de Café Filho, Cândido Motta Filho, autor do livro *Alberto Torres e o Tema da Nossa Geração*, publicado em 1931. De acordo com Iglésias, o “objetivo do ISEB seria formar a ‘ideologia do desenvolvimentismo’, provendo um pensamento que servisse de base para a ação governamental e de orientação para o capitalismo nacional na fase de

<sup>78</sup> Sobre o tema, ver *A Invenção do Trabalhismo*, de Ângela Castro Gomes (1988).

incremento industrial, culminando no governo JK, quando o órgão atingiu sua máxima importância (Iglésias, 1982, p.27).

Os dois principais livros de Alberto Torres foram publicados em 1914: *O Problema Nacional Brasileiro*, que é um libelo nacionalista, e *A Organização Nacional*, no qual propõe a revisão da Constituição Federal de 1891, que era considerada simples imitação da experiência federalista estadunidense, pouco compatível com a realidade social e política brasileira.

Em consonância com o revisionismo constitucional preconizado por Torres, são ideias-força de seu programa reformista a objetividade, a organização, o nacionalismo, a centralização, o corporativismo, o ruralismo, a denúncia de uma economia predatória (denúncia ecológica *avant la lettre*), a defesa do trabalhador nacional, o antirracismo: esse ideário claramente influenciou o formato institucional do Estado Novo. Oliveira Vianna não teria dificuldades para subscrever essa agenda, diferenciando-se fundamentalmente em relação a ela por sua perspectiva racista. Quanto aos demais pontos, houve grande identidade entre ambos, até mesmo no que diz respeito ao agrarismo, ainda que tenham, na prática, com suas prescrições, favorecido o surgimento de condições institucionais que viabilizaram a modernização industrial conservadora.

Ora, a visão crítica em relação à importação mimética e abstrata de modelos de organização social estrangeiros, associada à defesa de uma estrutura estatal centralizada e hierarquizada que organizasse a população e o território com base nas peculiaridades e nos interesses nacionais, é um ponto fundamental de convergência entre esses pensadores e os saquaremas do século XIX, que também compartilhavam da crença em uma vocação agrária nacional. A tradição saquarema, em sua dimensão política e econômica, era inteiramente compatível com a ideia de uma arquitetura institucional autoritária de influência positivista, propugnada pelos autores mencionados, à qual se agregava a preocupação de incorporar de modo harmônico as classes laborais, por meio de uma organização social corporativista, a uma economia não predatória e colaborativa entre capital e trabalho. Assim como Rio Branco, no início do século XX, havia adaptado às condições da época o espírito da política externa saquarema, Torres e Oliveira Vianna intentaram fazer o mesmo, ainda que de maneira não de todo consciente, e

sob a inspiração positivista, ajustando em termos pragmáticos o espírito da perspectiva política saquarema às condições sociais e políticas do Brasil de seu tempo.

Entre os saquaremas, Uruguai foi uma figura icônica por sua obra teórica e por sua ação política. Uruguai foi como deputado e ministro da Justiça um dos pais do “processo de construção e consolidação do Estado imperial: monárquico, centralizado em torno do Rio de Janeiro e calcado na escravidão”, tendo sido “um dos artífices da organização política e administrativa caracterizada por uma maior centralização do poder” (Ferreira, 2009, p.20-21). Como ministro de Negócios Estrangeiros, teve que se haver com duas questões sensíveis: uma referente à abolição do tráfico negreiro, em um contexto de forte pressão britânica neste sentido; outra, a demarcação das fronteiras nacionais, em especial na região platina, em uma conjuntura particularmente belicosa no que concerne às relações com a Argentina de Juan Manuel de Rosas. Segundo Ferreira (2009, p.23), as tarefas voltadas a essas questões estavam bem encaminhadas ao término de seu mandato. Tratou-se, tanto no que diz respeito à ordem interna quanto à externa, de garantir sua preponderância perante os interesses localistas internos e os efeitos disruptivos dos conflitos com os caudilhos platinos.

A trajetória política do visconde reflete, de certa forma, o processo de construção e consolidação do Estado centralizado brasileiro, em meados do século XIX. O mesmo homem que, no início da década de 1840, falara em estender a ordem ao interior do país e acabar com a “barbárie dos sertões”, no começo da década seguinte voltava sua atenção para fora do país, para a “barbárie” dos outros. Na correspondência e nas falas de Paulino de Souza transparecem os sentimentos de superioridade e também de desconfiança dos representantes do Império em relação às repúblicas vizinhas, mesmo quando circunstancialmente aliadas ao Brasil: “são todos espanhóis”. Afirmando lutar contra a opressão dos ditadores sobre os povos vizinhos, a política comandada pelo ministro buscava firmar uma boa situação do Brasil na região. Construído o Estado “para dentro”, era agora preciso consolidá-lo para fora, no contexto regional – tarefa tanto mais delicada quanto o Brasil era uma “planta exótica na América”, uma monarquia cercada de repúblicas (Ferreira, 2009, p.23-24).

O principal fio condutor que vincula Uruguai, Torres, Vianna e Ramos é a percepção do papel do Estado central como o grande agente civilizador e modernizador em um contexto em que inexistia povo, cultura cívica e tradição social de autogoverno. Para Uruguai, a ausência da autoridade central e do poder administrativo não seria fator de liberdade e autonomia, mas permitiria a eclosão

de todo tipo de caudilhismo e despotismo perpetrado pelo arbítrio dos tuxauas locais em benefício de seus interesses particulares.

Embora ao final da vida identificasse espaço em sua obra teórica para que fosse amainada a excessiva centralização administrativa adotada no Brasil pela ação dos saquaremas, o que foi saudado pelo liberal Tavares Bastos, o cerne de sua argumentação era que o governo central, capaz de organizar administrativamente a nação, era o principal fiador das liberdades inerentes à cidadania. Nesse sentido, o modelo institucional liberal de sua preferência era o francês, em contraponto ao modelo inglês.

O modelo institucional mais adequado à realidade brasileira, dizia Uruguai, era próximo ao francês, com uma administração organizada hierarquicamente. Nas legislações inglesa e americana, a garantia contra os abusos de autoridade e os ataques à liberdade individual provinham do princípio eletivo. Na francesa, do princípio hierárquico. O primeiro sistema seria preferível, em tese. No entanto, nos países onde era arraigado o “hábito de impunidade”, tal sistema só poderia gerar males e aumentar a desmoralização. Entre liberdade civil e liberdade política, o visconde fazia uma opção clara pela primeira. Na França, dizia ele, os indivíduos não tinham a mesma ingerência nos negócios públicos que nos países anglo-saxões; mas não havia país onde a segurança pessoal, o direito de propriedade e a imparcialidade dos tribunais estivessem mais bem garantidos (Ferreira, 2009, p.27).

Entre os saquaremas e o grupo de Torres e Oliveira Vianna, pode-se identificar uma geração intermediária que o teria influenciado, conforme assinalou Iglésias (1982, p.30), citando Joaquim Nabuco, Sílvio Romero e Euclides da Cunha. Ferreira (2009, p.29) salientou que “Uruguai foi também responsável pela elaboração consistente de uma forma de pensar o Brasil que deixaria raízes profundas na tradição do pensamento político e social brasileiro”, acrescentando que “suas teses se tornariam referência fundamental para a formação de uma vertente do pensamento brasileiro que ganharia posteriormente novos desenvolvimentos em ensaios de interpretação do Brasil, como, por exemplo, nos escritos de Oliveira Vianna”.

Em síntese, essa vertente do PSPB, em suas origens, percebia o Estado central como um agente racional, que funcionava como vetor civilizatório e garantidor da lei e da ordem, fazendo prevalecer o direito geral contra os arbítrios dos poderes privados localistas, em uma sociedade dispersa, pouco integrada e heterogênea, carente de cultura cívica. Por oposição à visão liberal formalista e

institucional, propunha, no entanto, a adoção de uma estratégia programática fundada numa lógica consuetudinária, atenta às condições sociais específicas e desconfiada da importação acrítica de ideias e instituições alienígenas, estranhas à vivência sociopolítica e cultural do povo brasileiro.

Ora, essa vertente foi eminentemente elitista e autoritária até o Estado Novo, mas com a redemocratização de 1946 e a emergência do trabalhismo, ela será progressivamente transmutada em um pensamento nacional-popular, democratizante e porta-voz de setores subalternos da sociedade, ocorrendo, portanto, uma transição no seu caráter: o saquaremismo conservador e positivista, dito de direita, lançou as bases para a emergência de um saquaremismo de esquerda, herdeiro do legado nacionalista e da política social corporativista, sendo moldado pela circulação de novas elites provenientes dos estratos médios e inferiores da pirâmide social. O trabalhismo foi o saquaremismo de esquerda que surgiu da costela da política social positivista implantada pelo varguismo castilhista.

Bosi (1992, p.273-307) sugeriu que uma arqueologia da modernização brasileira encontraria em sua origem o ideário positivista. Citando Gerschenkron, seu argumento foi o de que países de industrialização retardatária em relação ao modelo paradigmático de transição para a modernidade industrial seguiram dinâmicas próprias de desenvolvimento, pois foram influenciados por ideologias que discrepavam do liberalismo clássico. Seriam modelos de desenvolvimento politicamente orientados. No caso francês, por exemplo, as origens do Estado-providência podem ser encontradas nas formulações teóricas originais de Saint-Simon e Comte, os quais propunham que a sociedade futura fosse estruturada como uma “Nação-Estado corporativa”. O termo desenvolvimento, compreendido como progresso econômico e social, segundo ele, já está presente nos textos desses pensadores, aos quais não é estranha a ideia de um planejamento capaz de integrar recursos e articulá-los em favor de um processo de modernização integral e compreensivo, que acolheria uma ação de solidariedade social capaz de, por meio de um sistema distributivo, proteger o fator trabalho sem sacrificar os interesses estratégicos dos capitalistas. “Nascia, deste modo, o ideal reformista do Estado-Providência: um vasto e organizado aparelho público que ao mesmo

tempo estimula a produção e corrige as desigualdades do mercado” (Bosi, 1991, p.274).

Ecos dessa concepção podem ser encontrados nas formulações de Mauss, antropólogo, sobrinho e discípulo de Durkheim, cuja obra continuaria. Em seus estudos sobre *A Nação*, Mauss (2017) referiu-se a um princípio de solidariedade social que se materializaria por meio do cooperativismo. Ora, são todos autores que transitam da embrionária pesquisa sociológica para o campo do pensamento normativo com proposições de filosofia social e política. Essas concepções chegaram ao Brasil tendo por vetor de disseminação o pensamento positivista, que aqui encontrou uma expressão original e cumpriu em relação à ortodoxia liberal o papel de equivalente funcional do que foram os saquaremas históricos em relação ao liberalismo doutrinário dos luzias seus contemporâneos. O projeto desenvolvimentista brasileiro foi a consecução prática da agenda normativa de modernização conservadora. Esse projeto tem clara inspiração nas formulações dos pensadores brasileiros mencionados da geração “positivista” da tradição nacional-estatista, que voluntária ou involuntariamente influenciaram decisivamente o desenho das bases institucionais da industrialização brasileira e da regulação das relações de trabalho urbanas.

Bosi fez menção à existência de um enxerto ideológico de longa duração. Segundo ele, o positivismo, que exercera algum protagonismo por ocasião da proclamação da República e que motivara os jacobinos florianistas (que conferiram uma tintura radical à vida política da capital federal nos primórdios do regime republicano), fora tido como superado enquanto força política relevante tão logo se manifestara a hegemonia liberal da política dos governadores, cujo eixo era paulista e mineiro, vulgarmente conhecida como a política do café com leite. Entretanto, Bosi recuperou o fio condutor que vincularia o jacobinismo republicano dos primeiros anos com as manifestações do tenentismo e do castilhismo gaúcho, movimentos políticos fortemente influenciados pelo positivismo e que se aliaram, em termos práticos, por ocasião da Revolução de 30. Assim, ao eixo liberal paulista e mineiro, sobre o qual se assentava a República Velha, se opõe um eixo dissidente emergente, gaúcho e fluminense, de inspiração positivista e com forte presença militar.



Bosi assim resumiu o processo político e social do primeiro século brasileiro:

O século XIX brasileiro nos legou três ideologias de razoável consistência: as três importadas, como era de esperar em nações periféricas; mas as três enraizadas no cotidiano mental das nossas classes políticas, como a sua longa duração faz supor.

A primeira informou o *conservadorismo* das oligarquias do Segundo Império assentadas nos engenhos nordestinos e fluminenses e, a partir dos anos de 1840, no café valparaibano.

A segunda chamou-se *novo liberalismo* (em oposição à anterior que também se dizia liberal) e lutou, dos anos 60 aos 80, pela abolição e pela reforma eleitoral. Nem sempre fez a escolha republicana, defendendo, às vezes, e pela voz de seus melhores homens, a monarquia parlamentar (Nabuco, Rebouças, o primeiro Rui Barbosa). Proclamado o novo regime, o liberalismo oficial patinou em soluções puramente formais, sobretudo porque a sua base era ainda a oligarquia rural: foi o caso da hegemonia paulista-mineira entre 1892 e 1930. De qualquer maneira, cabe-lhe o mérito de ter mantido o ideal (se não a prática) do sistema representativo.

Enfim, a terceira vertente, positivista, conheceu duas saídas que afinal convergiram: o *radicalismo jacobino*, que passou dos cadetes florianistas aos tenentes dos anos 20; e o republicanismo gaúcho, o castilhismo-borgismo, de que trata este artigo.

O velho conservadorismo saquarema não morreu de todo: foi absorvido, como o açúcar no café, pela rotina dos partidos republicanos estaduais durante a República Velha. Para entendê-lo é preciso analisar o fenômeno do coronelismo em cada província.

Quanto à terceira ideologia, só veio a ocupar o poder nacional nos anos de 1930, quando a coalizão tática de republicanos sulinos e tenentes arredou do centro das decisões o liberalismo oligárquico já declinante.

A firmeza com que o enxerto positivista vingou na mente dos nossos homens de Estado provou-se pela sua capacidade de receber e adaptar a si tendências modernas poderosas como o reformismo social de esquerda e o autoritarismo de direita (Bosi, 1991, p.304-305).

Cabe aqui discordar de Bosi no que concerne à oposição entre os conservadores saquaremas e os positivistas da República, identificando entre ambas as famílias políticas mais similaridades do que antagonismos, ou melhor, há uma equivalência funcional entre as duas vertentes no que diz respeito à ação política, ainda que as agendas sejam distintas, tendo em vista que também eram diferentes as conjunturas a serem geridas. Alternativamente, o saquaremismo conservador deve ser tomado como o quadro amplo de três florações pragmáticas, funcionalmente equivalentes, que se expressaram em três formas singulares de centralização do poder e organização da nação, mantendo a integridade e a independência do Estado brasileiro: a monarquia parlamentar, com a admissão do Poder Moderador e do Conselho de Estado, nos termos do Segundo Reinado; a

política dos governadores do presidencialismo da primeira República; e o Estado Novo; todos esses formatos institucionais expressando feições autoritárias da tradição nacional-estatista que vinham responder a períodos de centrifugismo político que ameaçavam a integridade do poder central nacional: respectivamente, as turbulências paroquiais do período regencial; a balbúrdia jacobina dos primórdios da República; e os movimentos políticos e sociais contestatórios dos anos 20 e 30. Na expressão de um geopolítico militar conservador, ciclos de diástoles e sístoles do sistema sociopolítico nacional.

Mas, de fato, só a partir da terceira floração do saquaremismo, com o advento do Estado Novo, é que se pode identificar um processo orgânico, consistente e sustentado de modernização conservadora, de revolução pelo alto, com o lançamento das condições para a industrialização de base e de bens de consumo duráveis e para a consolidação de um Estado infraestrutural presente no cotidiano dos cidadãos.

O processo de modernização técnica e a emergência de uma industrialização rudimentar lançam raízes no Império. Com efeito, no segundo Reinado pode ser detectado um impulso de atualização tecnológica e institucional em um país até então extremamente rústico, com o aumento da urbanização e o início de atividades industriais. O advento do Código Comercial, da Lei de Terras e da abolição do tráfico negreiro, em 1850, são elementos de uma moldura jurídica que favoreceu a disseminação e o desenvolvimento de relações econômicas capitalistas e a expansão bancária. Foram criadas instituições de ensino superior e pesquisa científica nas áreas do direito, da história, da geografia, da engenharia, das ciências agrárias e militares que deram suporte à expansão ferroviária, à construção de portos, ao desenvolvimento da exploração mineral e da metalurgia, e à expansão dos serviços públicos urbanos. Apesar da existência de ciclos econômicos baseados na preponderância de alguns produtos, a economia brasileira do século XIX não era homogênea e havia diversidade de relações de trabalho, de formas de propriedade, de tecnologias, produtos e mercados, apesar do lugar de destaque do latifúndio monocultor escravista e agroexportador como empreendimento econômico, com ênfase na cultura cafeeira ascendente *pari passu* com o declínio da atividade açucareira (Paula, 2012).

Há concordância sobre o papel decisivo do Estado sobre a industrialização, a modernização e a urbanização depois de 1930, tanto quanto é usual considerar de pouca importância os esforços industrializantes durante o período imperial. Contudo esse quadro deve ser relativizado, para admitir a existência da alternância de políticas tarifárias, que ora estimularam a industrialização, ora desestimularam-na. De todo modo, sabe-se que tarifas protecionistas, por si sós, não são capazes de gerar indústrias, o que não impediu que o país tivesse uma movimentada agenda tarifária: de 1844 é a tarifa protecionista baixada durante a gestão do ministro Alves Branco; de 1857 é a revisão livre-cambista da tarifa Alves Branco; de 1867-1869, a elevação tarifária em função das necessidades de recursos geradas pela guerra do Paraguai; de 1874, nova tarifa livre-cambista (...) A gênese da industrialização foi caracterizada pelo economista Wilson Suzigan como tendo duas etapas básicas: de 1869 a 1914, de 1914 a 1939 (...) (Paula, 2011, p.216).

Na primeira República, houve uma aceleração na expansão da malha ferroviária, criando as condições para a interiorização da cultura cafeeira rumo ao oeste paulista, e a expansão acentuada da indústria de bens de consumo não duráveis a partir dos dois principais núcleos urbanos da época: Rio de Janeiro e São Paulo, processos favorecidos pela chegada maciça do imigrante estrangeiro essencialmente a partir das primeiras décadas da república.

A economia cafeeira migrou gradualmente do Vale do Paraíba para o oeste paulista. A cultura do café, chamado por Holanda (2005) de “planta democrática”, quebrou a natureza autárquica do empreendimento agrário brasileiro, pois, por razões diversas, limitou a cultura de mantimentos, criou dependências e cadeias de fornecedores, ampliando o papel das cidades. Os senhores de terra se tornaram cidadãos. O trabalho agora era assalariado, com mão de obra imigrada, ainda que muitas vezes as condições de colonato aplicadas aos recém-chegados fossem bastante coercitivas. A necessidade de garantir a viabilidade da interiorização cafeeira impôs a expansão acelerada das ferrovias que ligariam a nova fronteira agrícola aos portos litorâneos, com destaque para Santos (Holanda, 2005).

Apesar do crescimento do mercado interno e dos impulsos industrializantes, a lógica econômica predominante preservava o sentido da colonização, e a ordem política que a ela correspondia era tão oligárquica quanto a imperial. A elite republicana do período pré-revolucionário de 30 é oligárquica, paulista e mineira: a república do café com leite, com um constitucionalismo liberal de fachada. Se no Império havia um parlamentarismo aparente, que permitia ao imperador, pela mudança nos gabinetes, induzir uma alternância de

poder entre conservadores e liberais, na República Velha, a partir do período presidencial de Campos Sales, a política dos governadores permitiu replicar na esfera federal, por parte dos presidentes da República, o poder moderador que era exercido pelo monarca, mas ao preço do fim da alternância de poder nas províncias. A política de governadores foi a chave da “estabilidade” governamental durante a República Velha, antes que naufragasse sob as tensões nacionais e internacionais que marcaram os anos 20 do século passado (Mattos, 2012).

Assim como no Império, a política econômica republicana era ortodoxa, mas a política de proteção ao café, que teve que ser sustentada em benefício dos produtores em razão das crises cíclicas de superprodução, engendrou uma ação intervencionista na esfera econômica que prefigurava o papel que o Estado correntemente exerceria no período subsequente. Nesse contexto, assistiu-se à expansão da industrialização brasileira, fundada na produção de bens de consumo não duráveis.

Embora o discurso hegemônico em matéria econômica fosse o da ortodoxia liberal convencional, a política de proteção ao café significou uma cunha prática nessa orientação oficial, legitimando perante as elites cafeeiras a intervenção do Estado no domínio econômico e lançando as bases do Estado infraestrutural de que trata Reis (1998), ao constatar que houve “incrementos significativos na capacidade do Estado de penetrar a vida social” e afirmar que

a expansão da capacidade infraestrutural do Estado que tem lugar na Primeira República concorre decisivamente para recentralizar e reterritorializar o poder ao longo do período. Nesse sentido, o processo de construção do Estado que tem prosseguimento com a República Velha já antecipa em parte a notável expansão do poder do Estado que terá lugar no período subsequente, sob a ditadura Vargas (Reis, 1998, p.191).

No campo da economia, Raposo (2014) salientou o fato de que “mercado e Estado estiveram presentes, alternando protagonismos”, durante todo o período da modernidade brasileira, conforme fossem adotadas orientações desenvolvimentistas ou estabilizadoras na condução dos assuntos econômicos. Abreu (1990, p.9) observou, no entanto, que

a estabilidade das políticas econômicas no Brasil foi maior do que em muitos países em desenvolvimento. Ao contrário de outros países, cujas políticas oscilaram entre o liberalismo de livro-texto e a intervenção maciça nos mecanismos de mercado – mais uma vez o caso da Argentina parece exemplar – as políticas foram mais estáveis e, em geral, muito menos intervencionistas (Abreu, 1990, p.9).

Abreu (1990, p.7-9) ressalta alguns aspectos que conformam um compasso pragmático na condução econômica do país, tendo havido forte elemento de continuidade, em especial na história republicana: desempenho positivo da economia em uma perspectiva de longo prazo, com elevadas taxas médias de incremento do produto; o crescimento funcionou como um mecanismo amortecedor da questão redistributiva; o peso da articulação com a economia mundial condicionou fortemente a dinâmica endógena e o uso dos instrumentos de política econômica; pouca visibilidade das políticas de transferência de recursos, implícitas nas estratégias econômicas e camufladas por uma proclamada (e hipócrita) fé nos poderes alocativos do livre mercado; diversificação setorial das inversões, com a manutenção de um papel subsidiário da ação direta do Estado no domínio econômico que somente intervém em áreas estratégicas diante do desinteresse dos capitais privados, nacionais e estrangeiros; e por fim, *last but not the least*, a relativa qualidade do processo decisório adotado por elites razoavelmente estáveis insuladas em setores vitais da burocracia do Executivo federal.

O esgotamento da República Velha coincidiu com a substituição do liberalismo pelo corporativismo como ideário modernizador, mas essa alternância ideológica ocorreu segundo a lógica da cultura política saquarema. Vianna e Carvalho (1997) assim descreveram essa transição:

A Carta republicana de 1891 confirmou a primazia do sistema de orientação liberal no que concernia às instituições e ao direito, mas não forneceu meios para que o país real pudesse vir a se reconhecer ou a construir a sua identidade no país legal. A herança do patrimonialismo, originária de processos societários derivados do exclusivo agrário, significava uma república de poucos – oligarquia que se tornava tão mais anacrônica quanto mais se modernizava e se complexificava a estrutura social do país. Esgotava-se, enfim, a matriz civilizatória das antigas elites socializadas no Império, e a ordem racional-legal se torna uma dimensão vazia de sentido, com o direito se aviltando em um maneirismo de bacharéis. Prisioneira da hipoteca ao patrimonialismo, a ordem racional-legal, ao conceber uma república sem democracia e sem incorporação social, cristalizou o liberalismo como ideologia de elites, sem desenvolver as suas potencialidades universalistas, em termos de direitos civis. E foi nessa recusa à inovação,

mantendo-se indiferente às pressões dos novos setores emergentes, como empresários, militares, classes médias e operariado urbanos, que o ideário liberal, força subterrânea que presidiu o longo processo de transformações moleculares ao longo do período anterior, perdeu substância, frustrando as expectativas de uma plena passagem do país a uma ordem social competitiva. O moderno e a democratização social, não se afirmando, senão lenta, localizada e embrionariamente, deveriam proceder, pois, da ação interventora do Estado, particularmente do seu estímulo às atividades industriais, tal como no diagnóstico dominante no interior da ampla coalizão política que liderou a Revolução de 30. A condição para a mudança estaria na ultrapassagem do liberalismo, cuja institucionalização teria importado a apropriação da esfera pública pela esfera privada, impedindo-a de operar com autonomia e de se encontrar com a Nação, em particular com seus novos setores sociais, emergentes do mundo urbano. Assim é que, com a intenção de livrar a esfera pública daquela apropriação e de exponenciar a sua capacidade de intervenção, imprime-se um formato orgânico-comunitarista ao Estado, destituindo, do centro do seu sistema de ordem, o indivíduo e as concepções do mundo que configuram a sua identidade. A civilização procederia de uma obra estrategicamente planejada pelo Estado, cuja intenção, nos marcos do industrialismo, se aplicava à produção da riqueza material e, com ela, à ampliação da cidadania, reconhecendo-se a relevância das classes médias e dos trabalhadores urbanos naquele processo (Vianna; Carvalho, 1997, p.23-25).

Conforme Wanderley Guilherme dos Santos (2006, p.13-49), a Era Vargas foi decisiva para a construção do Estado nacional brasileiro, a um custo relativamente baixo, em uma quadra de crise global, que vai da Grande Depressão ao fim da Segunda Guerra Mundial. Esse Estado não exerceu apenas uma função centralizadora do ponto de vista político, mas também dinamizadora do ponto de vista econômico, tendo por base a evolução do Estado infraestrutural desenvolvido a partir do núcleo embrionário da política intervencionista de defesa da produção cafeeira desde a Primeira República. Nesse período foi feito um grande esforço de integração política e social, mas da qual ficaram excluídas as populações rurais. Houve, no entanto, a incorporação institucionalizada das massas urbanas, com o surgimento das primeiras normas e instituições protetivas do mundo do trabalho, com o advento da CLT e da previdência social.

Com a Era Vargas, a presença material do Estado se fez sentir no cotidiano do cidadão. Vargas enfrentou simultaneamente, e com êxito, três tarefas que em outros países capitalistas foram executadas em etapas sucessivas: a da integração nacional, a da participação política e a da redistribuição (Santos, 2006, p.19). Ocorreu na Era Vargas um salto de qualidade na construção da ordem em relação à modelagem saquarema oitocentista, pois a modernização conservadora trata de lançar os fundamentos para o novo ciclo econômico e industrial do país, forjando

instituições capazes de sustentá-lo. Quando Vargas caiu em 45, ao final do Estado Novo, novos atores estavam incorporados à cena política e social, e a industrialização de base, que teve impulso adicional em seu segundo governo constitucional, engendrou as condições de possibilidade para a modernização produtiva. No campo simbólico, segundo Jessé Souza (2015), Vargas também foi o responsável pela consolidação da identidade cultural brasileira no imaginário social, apoiando-se no mito da fábula das três raças, com sua visão positiva da mestiçagem brasileira. Na democracia “regulada” de 46, essa identidade ganhou corpo com a ideologia do nacional-popular e com suas manifestações na arte brasileira: da literatura ao teatro, do cinema à canção. Juscelino, em continuidade, deu impulso à industrialização de bens de consumo duráveis, e criou um ambiente favorável ao florescimento da atividade cultural no país.

Reis (2014) identificou uma nova encarnação da tradição nacional-estatista nos anos democráticos e “dourados” de Juscelino Kubitschek (1955-1960). Segundo ele, embora tenha sido o governo que tenha ficado na memória popular como um dos mais democráticos da República de 46, o contexto institucional mais amplo era de uma democracia restrita e elitista, com conteúdo autoritário e em que subsistiram as instituições corporativistas do período ditatorial do Estado Novo. JK herdou de Vargas, que havia cometido suicídio no período presidencial precedente, a base político-partidária, lastreada na coalizão entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), deu continuidade à agenda desenvolvimentista e adotou uma iniciativa geopolítica de longo alcance, a interiorização da capital do país, com a mudança do Rio de Janeiro para Brasília. Esta sua última medida, cogitada havia muito, representou um passo decisivo na política territorial de marcha para o oeste. Se Vargas apelara ao insulamento burocrático para criar ilhas de excelência na administração capazes de conduzir o esforço modernizante, JK recorreu aos Grupos Executivos, equipes de poder e gestão, paralelas à administração direta, que paradoxalmente reforçaram a centralização por meio do incremento da capacidade de comando da Presidência da República (Fausto, 2013).

Na esfera externa, a iniciativa de lançar a Operação Pan-Americana (OPA) representou uma reação ao ideário estabilizador do Fundo Monetário Internacional – FMI, sendo que essa ofensiva desenvolvimentista no nível regional estremeceu

as relações com os EUA, sendo sua ação nacionalista mais assertiva. Mas o pragmatismo saquarema não impediu o concurso hegemônico de capitais externos para a expansão da indústria de bens de consumo duráveis, com destaque para a automobilística (Abreu, 2013; Pinheiro, 2013).

Reis afirmou que

A cultura política nacional-estatista, adaptando-se, passara pela prova democrática e pela abertura aos capitais estrangeiros. No entanto, suscitaria, e cada vez mais, inquietação e desassossego entre as elites e as forças sociais conservadoras, o que se tornaria claro na conjuntura mais quente que a história republicana conheceu, entre 1961 e 1964. (...) Entretanto, no fim de março e começo de abril de 1964, as forças conservadoras triunfaram com um golpe de Estado. (...) anunciavam o fim da “República e das tradições varguistas”. A destruição de uma e de outras efetuará uma “revolução” no país. O alvo era claro: destruir pela raiz a cultura política nacional-estatista (Reis, 2014, p.19).

As contradições do período nacional-popular foram acirradas em grande parte em função da ascensão dos movimentos sociais no campo e na cidade e culminaram com o advento do regime civil-militar de 1964. “O primeiro governo ditatorial (...) assumiu o poder com esse programa: Destruir o ‘legado varguista’” (Reis, 2014, p.19). Entretanto, em sua evolução subsequente, deu novo impulso à modernização capitalista, de modo autoritário, articulando um projeto de desenvolvimento que conjugava a intervenção direta do Estado no mundo da produção, as empresas multinacionais e o capital autóctone, sob a batuta governamental – a tríplice aliança, analisada por Peter Evans (1980).

O regime de 64 representou uma nova etapa da revolução pelo alto e a via prussiana ou passiva da modernização conservadora do capitalismo brasileiro foi a verdadeira conclusão da “revolução burguesa nacional”. No campo, segundo José de Souza Martins (2011), ela significou o advento do agronegócio, mediante modernização produtiva do latifúndio, na base de incentivos fiscais. Em um sentido mais geral, conforme Francisco de Oliveira (2010), o regime de 64 realizou o programa capitalista em sua forma mais violenta, e foi tão bem sucedido que sucumbiu sob o peso do êxito ao construir uma ordem capitalista avassaladora. Foram os atores gerados por essa sociedade capitalista complexa, diversificada e desigual que na crise dos anos 80 puseram os militares de volta aos quartéis e começaram a construção da nova República democrática de 88. A modernização conservadora criou as bases econômicas e sociais que foram



pressuposto e condições de viabilidade para o advento da República liberal e democrática subsequente. A estratégia “iberista”, estatal e autoritária, prevalecente na decisão em cada impasse histórico brasileiro, criou as condições para sua própria superação. Esse foi o paradoxo da República brasileira de 1988: chegamos a ela aparentemente caminhando em sentido contrário.

A República de 88 foi até ontem um Estado policlassista, administrado em regime de condomínio pelas elites tradicionais conciliadas com as elites emergentes das camadas subalternas. Como disse Carlos Nelson Coutinho (2010), não se governa o Brasil sem o concurso do atraso, até porque a representação congressual possui distorções que remetem ao pacote de abril de Geisel, no regime militar. Mas a hegemonia política era das antigas classes subalternas: foi o PT que comandou a coalizão governamental federal a partir de 2003, só que essa hegemonia se exerceu em um contexto em que não estava mais no horizonte o socialismo, nos termos da teleologia revolucionária marxista. Tratava-se de gerir o capitalismo, conferindo-lhe dentro do possível uma face social.

Em termos políticos, superados os anos iniciais de crise da Nova República e lograda a estabilidade econômica e monetária, houve a eleição de personagens idiossincráticos para a Presidência, estranhos até então ao perfil tradicional da política brasileira, como o foram o intelectual Fernando Henrique Cardoso, o metalúrgico Lula da Silva e a ex-guerrilheira Dilma Rousseff, governos em que houve a preponderância do moderno sobre o arcaico, não obstante as alianças em suas composições de sustentação. Em termos econômicos, depois da orientação liberal dos anos 90, começou a delinear-se um novo modelo de desenvolvimento, distinto do antigo nacional-desenvolvimentismo, que buscou compor aspectos da ortodoxia convencional com políticas intervencionistas, inovar no campo das políticas sociais e projetar uma política externa autonomista e globalista, em um contexto de globalização econômica e sem prejuízo de um marco institucional liberal-democrático. A política externa de Lula, ativa e altiva, ecoou a política externa independente, do período nacional-popular, e o pragmatismo responsável da era Geisel: as três conformando uma tradição autonomista e globalista, como apresentado no primeiro capítulo.

Segundo mais uma vez Reis,

O país suportou bem os ventos liberais que sopraram ao longo dos anos 1980 e 1990. (...) [e] não diminuíram a capacidade de controle e regulação do Estado brasileiro, nem seu potencial intervencionista. (...) A cultura política nacional-estatista continuou muito viva (...) [e] voltaria a assumir papel hegemônico nos dois governos liderados por Luiz Inácio Lula da Silva. (...)

Para a consecução do programa, o Estado, apoiado em ampla aliança de classes, voltaria a ocupar um lugar central, em contraste com as concepções e as políticas anteriores, dos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso. A crise internacional do capitalismo liberal, iniciada em meados de 2008, só contribuiria para acentuar essa ênfase.

A perspectiva policlassista liderada pelo Estado governado por Lula assemelha-se, nas linhas essenciais, mas com características próprias, às adotadas por Getúlio Vargas e JK. Foram chamadas a colaborar e participar ativamente as lideranças empresariais – urbanas e rurais – e de trabalhadores, com as quais o diálogo, não desprovido de eventuais tensões, tornou-se permanente. O prestígio do Estado agigantou-se como nunca à medida que as políticas de distribuição de renda (Bolsa-Família, crédito consignado, subsídios à cesta básica) e de alocação de recursos (linhas de financiamento oferecidas por instituições estatais) eram assumidas por ele, fazendo com que para o Estado convergissem, cada vez mais, as demandas e as negociações.

O crescimento econômico com inclusão social empreendido nos governos Lula teve imenso sucesso, fazendo do ex-presidente a figura mais popular do país, com índices inéditos de aprovação depois de dois mandatos. (...) O resultado disso foi a renovação entusiasmada da celebração do país e do Estado, com projeções na política externa (...).

Não à toa, e de modo muito sintomático e expressivo, por mais de uma vez Lula se referiu de forma elogiosa a alguns de seus antecessores mais ilustres no quadro da cultura política nacional-estatista. Ainda em campanha eleitoral, disputando seu primeiro mandato, afirmou: “O Brasil em três momentos foi pensado a longo prazo e planejado estrategicamente. No governo de Getúlio, no governo Juscelino e com os militares” (Reis, 2014, p.24-27).

A última floração da cultura nacional-estatista em matéria econômica foi o novo-desenvolvimentismo como uma estratégia que permitiria superar a ortodoxia convencional (dos anos 90) e o nacional-desenvolvimentismo do passado. O novo-desenvolvimentismo constituiu a viga mestra do Consenso de Brasília por oposição ao constructo liberal do Consenso de Washington. A pró-atividade da ação estatal foi a característica mais marcante do novo-desenvolvimentismo, concebido como um conjunto de ideias e valores que deve orientar a ação política com vistas à formulação de políticas públicas específicas por parte da nação para a solução de seus problemas e conforme seu interesse nacional. Em sua concepção, envolve a existência de um projeto nacional de desenvolvimento, explícito ou implícito, orientado para o crescimento com equidade, que expresse um acordo nacional básico em que os grupos sociais, não obstante os seus conflitos de

interesse, sejam solidários no que se refira à inserção competitiva na economia global, em um contexto em que não apenas as corporações transnacionais, mas também os Estados nacionais ali atuem como competidores fundamentais, como salientou Bresser-Perreira (2014).

Os resultados do ciclo político e econômico da primeira década e meia da história brasileira no século XXI foram alvissareiros, até a inflexão de 2015. O Brasil nunca foi tão urbano, tão integrado cultural e territorialmente e estava na melhor fase de sua trajetória demográfica: nunca tantos estiveram em condições de trabalhar para sustentar tão poucos. Houve uma mobilidade social ascendente materializada naquilo que se convencionou chamar de emergência da “classe C”. Houve uma melhoria nas condições gerais de vida, em maior ou em menor grau, de todos os segmentos sociais, melhoria que foi maior para os setores tradicionalmente menos aquinhoados na partilha dos frutos do trabalho social, quer consideremos as perspectivas de renda, de gênero, de etnia ou de região.

Não obstante os problemas da hora presente, o Brasil é na atualidade um gigante em termos populacionais, territoriais e econômicos, situando-se entre as dez maiores nações do planeta nestas três variáveis. Além do Brasil, apenas os Estados Unidos e a China cumprem simultaneamente tais requisitos. A indústria cultural brasileira está entre as maiores do planeta e as suas bases foram lançadas no regime militar, criando a “moderna tradição brasileira” (Ortiz, 2001). O Brasil possui autonomia alimentar e energética; reservas minerais, florestais e aquíferas praticamente únicas no mundo; um potencial agrícola e pecuário sem par no planeta, além de um patrimônio de biodiversidade inigualável em razão da existência de variados biomas naturais. O Brasil tem potencial não apenas para garantir sua autonomia alimentar (produção de alimentos e disponibilidade de água) e energética (hidráulica, biomassa, urânio, petróleo das reservas do pré-sal etc.), mas também para prover no futuro um mundo cada vez mais carente desses recursos em uma era de restrições ambientais crescentes.

Numa dimensão mais subjetiva, o Brasil tem uma cultura solar e musical, sensual e criativa, fundada na alegria de viver “num país tropical, abençoado por Deus e bonito por natureza”: é um reservatório inesgotável de alegria e de

criatividade em um mundo cada vez mais cinzento e triste<sup>79</sup>. Essa vantagem intangível não deve ser nem desconsiderada, nem menosprezada, pois é parte fundamental da dimensão suave do poder (*soft power*) contemporâneo. Entretanto, é um país atrasado em termos educacionais, científicos e tecnológicos e apresenta baixa densidade estratégico-militar. O Brasil em regra não se destaca nas áreas estratégicas para a nova sociedade do conhecimento, em termos de inovação e agregação de valor. Não possui autonomia em matéria de defesa, com graves insuficiências em setores sensíveis (cibernético, nuclear, aeroespacial) e baixa capacidade dissuasiva à luz dos novos riscos e ameaças emergentes no cenário global.

O país teve um modelo de desenvolvimento que historicamente foi predatório e extensivo no que diz respeito aos recursos naturais e humanos, e observou mais recentemente uma regressão em sua capacidade industrial. Apesar dos avanços em décadas passadas, o país ainda vive em condições de “apartheid social” e a situação atual é de retrocesso socioeconômico em relação ao primeiro mandato de Rouseff.

A construção da República no Brasil foi e tem sido um processo tortuoso. Faoro (2007) considerou que essa é uma construção inacabada por uma recorrência constante a soluções não democráticas e não liberais, em cada encruzilhada histórica, o que ele atribuiu à herança ibérica e a um PSPB que em sua práxis teria sempre um caráter neopombalino, quer pela natureza autoritária do processo, quer pelo papel protagônico do Estado. Isto derivaria de um mal de origem: o Brasil foi Estado antes de ser nação. Em função disso, o país não adentrou na modernidade por meio do amadurecimento e da ação emancipatória da sociedade civil. Pelo contrário, aqui a construção da República teria derivado de um processo comandado de cima para baixo, de modernização pelo alto a partir do Estado. Essa modernização conservadora está na raiz dessa república que ele qualifica como imperfeita, um Hércules Quasímodo, para utilizar a expressão de Euclides da Cunha em *Os Sertões*.

---

<sup>79</sup> ALBIN, C. R. Patrimônio do Brasil. Rio de Janeiro: Sem data. Disponível em: <<http://institutocravoalbin.com.br/artigos/o-dia/patrimonio-do-brasil/>>. Acesso em 10 fev. 2016.

O Brasil viveu no período recente, até 2016, um momento ímpar de sua história política. Nunca havíamos sido tão liberais, tão democráticos e tão republicanos. Rara conjunção na história do país, posto que liberalismo, democracia e republicanismo não são coetâneos e tampouco têm afinidades intrínsecas e automáticas. O país viveu em um regime constitucional, que contemplou as liberdades civis, de matriz liberal<sup>80</sup>; liberdades políticas<sup>81</sup> fundadas na soberania da vontade popular, por meio de mecanismos de eleição, de representação e de participação; e direitos socioeconômicos e culturais<sup>82</sup>, impulsionados pela ação do Estado no sentido de reduzir assimetrias sociais, fomentar a igualdade de oportunidades e estimular a democracia cultural.

Hoje, o quadro é de incerteza em todas as dimensões. Transpondo essas considerações para a análise de conjuntura do Brasil contemporâneo, poder-se-ia dizer que o esforço de transformação “iluminista”, gradual e paulatino, da cultura sociopolítica brasileira deparou com a reação da maré montante de todos os arcaísmos, um mandonismo de tipo novo, em leitura livre do conceito de José Murilo de Carvalho<sup>83</sup>, midiático, e não territorial; tecnologicamente moderno, e não atrasado; de alcance nacional, e não local; exercido em ambiente majoritariamente urbano e pós-industrial, e não rural; que conjuga violência e autoritarismo na manipulação dos recursos estratégicos do Estado e da sociedade civil para impor um domínio arbitrário sobre o conjunto da população, em

---

<sup>80</sup> Os direitos civis, inspirados no jusnaturalismo, delimitam um conjunto de atributos e prerrogativas do indivíduo que demarcam sua esfera de independência e autonomia em relação à autoridade pública. É a esfera pessoal, particular, privada, por oposição ao Estado e ao domínio público. Ademais, numa ordem liberal, o homem é livre para fazer tudo o que a lei não lhe interdite. É uma dimensão na qual é negada ao Estado a legitimidade de intervir.

<sup>81</sup> Os direitos políticos são os direitos de participar, diretamente ou por meio de representantes, nas deliberações da esfera pública e na condução do Estado. É uma dimensão positiva da liberdade que é exercida pelos cidadãos em interação.

<sup>82</sup> Os direitos sociais, culturais e econômicos são uma dimensão ativa da liberdade que se realiza por meio da intervenção complementar do Estado aos esforços próprios do cidadão, no sentido de satisfazer as necessidades materiais básicas do ser humano e de garantir igualdade de oportunidades: é o direito à segurança econômica e aos serviços sociais; é o direito à identidade e à diversidade culturais.

<sup>83</sup> José Murilo de Carvalho (1977) define mandonismo não como um sistema datado historicamente (como é o caso do coronelismo na concepção desenvolvida por Victor Nunes Leal (1948)), mas como uma prática tradicional que evoca o caudilhismo latino-americano, no qual estruturas oligárquicas e personalizadas de poder exercem um poder arbitrário sobre a população mediante o controle de algum recurso estratégico, que nas sociedades rurais era a posse da terra. O potentado local impedia o livre acesso ao mercado e à política, por meio do “exclusivo agrário” e do controle efetivo de parcelas da máquina pública em um território específico. A implantação de uma ordem política liberal e a formação da cidadania deveriam, em princípio, aboli-lo. O mandonismo é pré e anti-iluminista.

especial sobre a base da pirâmide social e setores médios. Esse mandonismo oligárquico<sup>84</sup> almeja bloquear a formação da cidadania, limitando direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Com Faoro (2007), poder-se-ia perguntar se esse arcaísmo não é o verdadeiro pensamento político das elites oligárquicas, mascarado pela retórica dos discursos programáticos de conservadores e liberais em prol da civilização dos “sertões bravios”. Como se todas as expressões utilizadas por Comparato (2007), e mencionadas na seção subsequente, fossem proféticas em relação a um emergente Estado de exceção<sup>85</sup> associado a um “fascismo de mercado”<sup>86</sup>, conjugando arbítrio político com hiperliberalismo econômico, em um contexto de incremento da dependência nacional em face de centros decisórios exógenos, em novo pacto de tipo colonial e desindustrializante para as sociedades e os Estados periféricos<sup>87</sup>.

A especialização regressiva do ponto de vista econômico, com a perda de expressão do setor industrial e retorno a uma condição primário-exportadora, aparece na atualidade acompanhada simbolicamente, no campo valorativo, de uma regressão patriarcal patrimonialista, em um momento em que capitalismo e democracia estão em processo de divórcio não apenas no Brasil, mas no mundo<sup>88</sup>. Vale lembrar que a tradição senhorial brasileira nunca enfrentou maiores constrangimentos para conciliar o liberalismo da casa-grande com a chibata das senzalas, a ordem mercantil com o exclusivo agrário, o estado de direito individualista e contratual com a escravidão. Enfim, a vida pública como mera extensão do mundo privado<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> O termo oligárquico é usado na acepção de Dahl (1997). A ordem econômica é burguesa, mas associada a um liberalismo conservador autoritário.

<sup>85</sup> “O Estado de exceção, hoje, atingiu exatamente seu máximo desdobramento planetário. O aspecto normativo do direito pode ser, assim, impunemente eliminado e contestado por uma violência governamental que, ao ignorar no âmbito externo o direito internacional e produzir no âmbito interno um estado de exceção permanente, pretende, no entanto, ainda aplicar o direito” (Agamben, 2004, p.131)

<sup>86</sup> Fiori (2015) faz referência à expressão cunhada por Paul Samuelson para qualificar a ditadura chilena do general Pinochet. Fiori designa do mesmo modo a ditadura do General Videla e de seu ministro da economia, Martínez de Hoz (Fiori, 2007, p.249).

<sup>87</sup> Ainda que todo o processo seja camuflado pelas instituições clássicas do governo republicano e representativo e do estado de direito dito democrático.

<sup>88</sup> “O sucesso do capitalismo chinês liderado pelo comunismo é um sinal agourento de que o casamento entre o capitalismo e a democracia está próximo do divórcio.” (Žizek, 2012, p.17, grifo no original).

<sup>89</sup> “Em síntese apertada, pode-se dizer que a formação colonial no Brasil vinculou-se: economicamente, aos interesses dos mercadores de escravos, de açúcar, de ouro; politicamente, ao

A impressão que fica, parafraseando Celso Furtado (1992), é a de que mais uma vez a construção do Brasil foi interrompida. E essa interrupção afetou o processo de construção da Unasul, dele dependente.

### **3.5. Cultura política: teoria e práxis**

Na perspectiva da descendência linear, há uma miríade de famílias intelectuais e ideológicas, algumas com suas respectivas expressões no campo da práxis política por meio de sujeitos políticos coletivos: liberais luzias e conservadores saquaremas, em suas variantes oitocentistas monárquicas e republicanas; positivistas; nacionalistas reformistas; integralistas; desenvolvimentistas e ortodoxos estabilizadores etc. Brandão (2005, p.241) faz referência à emergência do “pensamento radical de classe média”, democrático e “socializante”, conciliando matriz liberal com certo viés constitucionalista. Menciona o “marxismo de matriz comunista”, com suas variantes: revolucionário e internacionalista; reformista na agenda da “revolução dentro da ordem”; e o da “corrente comunista” paulista do “poder local”, que adotava uma estratégia institucional e eleitoral de conquistar prefeituras importantes e governos estaduais, segundo a lógica federalista de “cercamento” do poder central (p.250). Houve ainda o federalismo cooperativo de Furtado, destinado a impedir a implosão do país pela exacerbação de desigualdades internas, que engendrou a Sudene (p.250-251). Para além dessas linhagens, houve o nacionalismo reformista de base popular, que encontrou expressão no trabalhismo desenvolvimentista. E houve “mutações genéticas” posteriores, como, por exemplo, o lulismo e o petismo.

As formulações políticas que levaram ao surgimento do PT são próximas na origem do radicalismo de classe média (temperado com o catolicismo progressista da teologia da libertação, com marxismos de vieses variados e com o então novo sindicalismo autonomista), mas o PT, ao enfrentar as responsabilidades de condução do governo federal, em gestões sucessivas, sofreu uma metamorfose, tornando-se o equivalente funcional do velho trabalhismo nacional-popular.

---

absolutismo reinol e ao mandonismo rural, que engendrou um estilo de convivência patriarcal e estamental entre os poderosos, escravista ou dependente entre os subalternos.” (Bosi, 1992, p.25).

As linhagens políticas, inspiradas nas diversas famílias intelectuais, quando confrontadas com a práxis política, que consubstancia o conceito de pensamento político proposto por Faoro (2007), fazem alianças “clônicas” baseadas em interesses e trocas, que constituem os campos com tendências polarizadoras. Por isso, Lynch (2014) se referiu em artigo publicado no jornal *O Globo*, por ocasião das eleições presidenciais de 2014, a tucanos luzias e a petistas saquaremas. E, ainda agora, o imaginário social e político que emerge das redes sociais apresenta-se polarizado entre “coxinhas” e “mortadelas”.

Konder Comparato, ao prefaciar o livro de Faoro (2007, p.7-22), utilizou as seguintes expressões para sintetizar a análise crítica do autor acerca da retórica liberal no PSPB: liberalismo de fachada, república privatista, democracia sem povo, constitucionalismo ornamental.

Faoro (2007), em suas considerações epistemológicas no ensaio *Existe Um Pensamento Político Brasileiro?*, salientou que pensamento é o ato pelo qual se procura apreender uma realidade. Para ele, pensamento político não se confunde com filosofia política ou com ideologia, que possuem caráter prescritivo.

O PSPB, na concepção de Lynch, refere-se a um conjunto de ideias e valores destinado a orientar a ação política: nesse sentido, é ideologia, na acepção fraca do termo, ao prescrever um dever ser comportamental de natureza programática na esfera política.

Para Faoro, essa leitura do pensamento político é ideológica no sentido forte, pois admite “o predomínio do logos sobre a práxis” e se deixa seduzir pela retórica: o pensamento político como retórica é falsa consciência, pois o que é dito mascara o que realmente é feito.

Na crítica que Lynch dirige a Faoro, ele não aceita o ponto que é essencial na formulação do autor, que pode ser sintetizado na concepção de pensamento político como saber prático e informulado, acessível somente *a posteriori* pela análise da *práxis* dos atores históricos. A cultura política real é delineada no confronto entre o pensamento político formal, construído teórica e retoricamente



como ideologia<sup>90</sup>, com os resultados práticos da ação política, de maneira que a partir do comportamento político efetivo seja possível deduzir o pensamento político real, não formulado e não retórico, em um mundo social que não é absolutamente transparente para os atores que nele interagem. “O pensamento político é uma atividade: a atividade é o território da prática”, assinala Faoro (p.40).

O logos – a filosofia política, as ideologias – transita, pode ser exportado e catalogado, comunica-se, frequenta os livros e os discursos. Expressa-se em proposições enunciativas, *escrito nos livros e nos discursos: é um saber formulado. O pensamento político, entretanto, como ação, como atividade concentrada, não se confunde com o exercício de jornadas intelectuais, como exercício retórico* (2007, p.37, grifo no original).

Em síntese, discernir o que é retórica do que é prática para alcançar o pensamento político que informa concretamente a agência humana: o pensamento político *in fieri* desmascara a hipocrisia da oratória formal e dos escritos programáticos, porque ele é a política, e não uma formulação sobre a política. O pensamento político é a forma como os interesses se materializam, para além de apelos doutrinários ou ideológicos: “A política, o direito, as leis traduzem o ‘processo de vida real’ dos homens” (p.32). Nesse sentido, pensamento político é cultura política enquanto expressa a forma como sentem e agem concretamente os sujeitos políticos.

A *práxis* política que dá materialidade ao pensamento político retórico e ideológico, supostamente vetor de civilização e modernização, tende a incidir na barbárie que formalmente denuncia, à medida que os programas civilizatórios, ao fim e ao cabo, são apenas reverência da virtude ao vício, hipocrisia para “inglês ver”<sup>91</sup>, ainda que isto não signifique necessariamente má-fé. Portanto, o conceito de pensamento político brasileiro adotado por Faoro é distinto do de Lynch e se aproxima de um conceito de cultura política que lança luz sobre o arcaísmo brasileiro. Porque no conceito de cultura política de Faoro, depreendido de seu

<sup>90</sup> Entendida nos termos de Lynch, em sentido fraco, como ideias e valores destinados a orientar os comportamentos políticos; e entendida também em sentido forte, como falsa consciência destinada a mascarar a realidade.

<sup>91</sup> Ao menos no que concerne à *práxis* dita “liberal” de parte das elites tradicionais que utilizam uma retórica luzia.

conceito de pensamento político, ele aparta o discurso (ideológico) da *práxis*. O liberal Faoro faz uma travessura marxista<sup>92</sup>.

Não surpreende que, em outra chave e em outro contexto, mas complementando essa abordagem de Faoro, Chauí (1995)<sup>93</sup> tenha salientado o papel da política cultural como instrumento de transformação da cultura política nacional. Ela mencionava o desafio de realizar três trabalhos simultâneos no caso brasileiro e de enfrentar “três poderosos mecanismos que determinam as operações, os funcionamentos e as reproduções do imaginário social e político no Brasil: o mecanismo mitológico, o ideológico e o político” (Chauí, 1995, p.73).

Os três trabalhos simultâneos a serem realizados no campo da política cultural eram, na esfera administrativa, mudar a mentalidade da burocracia, colocando-a a serviço da cidadania; na esfera das políticas públicas, mudar as prioridades em benefício da maioria da população; e na esfera da cultura política, estimular a autonomia da sociedade e a cidadania participativa.

A consecução de políticas que estimulem a autonomia social, a participação e a cidadania cultural deve levar à interrupção dos mecanismos de reprodução de características “arcaicas” do imaginário social e político brasileiro. Embora Chauí não faça menção expressa aos intérpretes do Brasil, são as categorias desenvolvidas no campo do PSPB que emergem de sua análise da realidade brasileira<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> “A eventual contradição entre a regra e a conduta rompe-se privilegiando a conduta: nela está o pensamento político real, embora a contradição intelectual nada tenha a ver com má-fé. A verdadeira ação, a da sociedade e de cada um, contém-se na política (Gramsci, 1966, p.14-15)” (Faoro, 2008, p. 39).

<sup>93</sup> Em 6 de dezembro de 1994, Marilena Chauí proferiu a conferência do mês do Instituto de Estudos Avançados – IEA da Universidade de São Paulo – USP, intitulada “Cultura Política e Política Cultural”, na qual refletia sobre sua experiência à frente da Secretaria Municipal de Cultura na primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo.

<sup>94</sup> Nesse sentido, Botelho salienta que “as interpretações do Brasil operam tanto em termos cognitivos como normativos, enquanto forças sociais que direta ou indiretamente contribuem para delimitar posições, conferindo-lhes inteligibilidade, em diferentes disputas travadas na sociedade, (...). Implica o reconhecimento de que os ensaios, como outras formas de conhecimento social, não são meras descrições externas da sociedade, mas também operam reflexivamente, desde dentro, como um tipo de metalinguagem da própria sociedade brasileira, como uma semântica histórica que participa da configuração de processos sociais mais amplos, como o da construção do Estado-nação (...). Com efeito, resultados recentes de surveys sobre cultura política, por exemplo, indicam que categorias centrais daquelas interpretações continuam informando a opinião dos brasileiros e parecem em parte dar coesão ao próprio senso comum (...)” (Botelho, 2010, p.61-62).

Segundo ela, existe uma “máquina mitológica” que camufla a violência, física e simbólica, sob o manto de uma “cordialidade” que teria sido incorporada à autoimagem da população. Esse mito se constrói a partir de mecanismos de exclusão, de distinção, jurídicos, sociológicos e de inversão do real que naturalizam a violência por meio da negação das subjetividades dos indivíduos, grupos e classes subalternos – eles deixam de ser “gente” e são tratados como o “outro”, reificados.

Há uma “máquina ideológica” que naturaliza o autoritarismo societal brasileiro, definindo *a priori* relações de mando e obediência que ignoram princípios iluministas de igualdade social, formal e moral; que desfiguram as fronteiras entre o público e o privado e entre a casa e a rua; que criminalizam o conflito e a expressão de interesses diferenciados ou antagônicos; e que transformam diferenças e diversidade em desigualdade.

E, por fim, há uma “máquina política” que incorpora a violência e o autoritarismo das dimensões anteriores ao *modus operandi* do poder do Estado, mediante o desenvolvimento de relações entre governantes e governados que se baseiam em cooptação, no favor à clientela, em tutela e/ou na promessa salvacionista ou messiânica, dentro de um marco de representação teológica da política, com sacralização ou satanização do governante, conforme os interesses em conflito na arena estatal<sup>95</sup>.

Essas três “máquinas” criam um ambiente adverso para que a democracia, a autonomia, a participação e a cidadania possam prosperar à luz dos princípios do constitucionalismo liberal, republicano, democrático e representativo que advêm da revolução “antropológica” representada pelo iluminismo. Há ainda um mito “fundador” do país: de que ele existiria à revelia de seu povo, de sua história e de sua cultura, por força de sua natureza, de seu território e de sua grandeza, nos quais o futuro grandioso da pátria sempre esteve inscrito independentemente da realidade de sua população. Pode-se acrescentar, recorrendo a DaMatta (1987,

---

<sup>95</sup> Bosi (1992, p.81-82), ao analisar a obra de José de Anchieta, identifica em seus autos o uso abundante das alegorias como recurso catequético: “a alegoria foi o primeiro instrumento de uma arte para massas criada pelos intelectuais orgânicos da aculturação” e ela enfatizava de maneira maniqueísta a oposição entre “o sublime do sagrado” e “o grotesco do demoníaco”. O maniqueísmo da aculturação, com a desqualificação do “outro” local, foi uma das marcas de nascença da cultura política brasileira.

p.58-85), que a própria “fábula das três raças” trata de naturalizar o *ethos* da população, que seria determinado por fatores étnicos ou biológicos: nessa concepção, as características humanas são racializadas, derivam de um fator genético ou natural, que nada tem a ver com a história, o território e a cultura. É por tudo isso que Chauí entende que a política cultural é indissociável da tarefa (pedagógica<sup>96</sup>) de construir uma nova cultura política, que transforme indivíduos, grupos e classes em sujeitos sociais e políticos conscientes de si e de suas necessidades.

A persistência de uma cultura política arcaica como “filosofia do homem comum” é um ponto de convergência entre a crítica liberal e a marxista, entre Faoro e Chauí. Chauí identifica a origem dessa cultura em “três poderosos mecanismos”, genéricos e quase metafísicos, que conformam o imaginário político e social. Faoro se atém ao que seria o mecanismo político de Chauí: o Estado patrimonialista, estamental e autoritário, instrumental de um capitalismo politicamente orientado, e no qual o autêntico liberalismo se tornou um elo perdido de uma transição não consumada para os modelos canônicos de modernidade, no qual haveria simultaneidade de coetâneos, por oposição às transições bastardas.

Em relação a essas perspectivas críticas de cunho político, há uma metacrítica de cunho sociológico que converge na identificação da cultura arcaica, mas que discrepa na identificação das causas. Na perspectiva da sociologia política, Jessé Souza (2015, 2017) defende em suas obras mais recentes que as raízes da desigualdade brasileira não estão na herança de um Estado corrupto, mas na escravidão. Nesse sentido, faz uma análise crítica de alguns dos principais autores do PSPB e do tratamento conferido às ideias de patrimonialismo e populismo como conceitos explicativos das peculiaridades da política nacional, conforme preconizado em Faoro, Holanda e Weffort.

Essa abordagem “crítica tradicional” seria um instrumento simbólico a serviço da defesa dos interesses econômicos e políticos de uma classe dominante arcaica. Com o patrimonialismo, as raízes do atraso estariam no Estado; com o

---

<sup>96</sup> A vocação pedagógica é uma das características identificadas por Lynch no PPB e que Chauí evoca agora na forma de “política cultural”.

populismo, o atraso residiria na participação política das classes populares, isentando o mercado, a sociedade civil e as elites tradicionais de responsabilidade pelos problemas nacionais. Em sua concepção, a marca de origem da cultura política brasileira está na escravidão e na economia emocional por ela conformada, que se projetam nas instituições sociais, com a naturalização da miséria e do sofrimento alheio e a reificação dos indivíduos provenientes das classes populares. Para ele, a escravidão só pode prosperar com o ódio ao escravo, cujo símile no Brasil contemporâneo seria o ódio ao pobre, em um quadro de *apartheid* social que resiste mesmo a reformas modestas, ou àquilo que Singer (2012) denominou de “reformismo fraco do lulismo”.

A uni-los todos está o Estado como busílis da questão, quer como problema, por nele residir a suposta origem da cultura política bastarda, quer como solução, por sua identificação como agente por excelência da transformação da cultura política (como pretende explicitamente Chauí ao lhe atribuir esse papel por meio da política cultural). Sob o aparente consenso acerca do caráter arcaico da cultura política brasileira, com a prevalência de características pré-iluministas, reaparece a velha disjuntiva entre saquaremas e luzias acerca do papel do Estado.

### **3.6.**

#### **As transições para a modernidade e o Estado híbrido**

Na perspectiva da sociologia política, em *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*, Barrington Moore (1980) sustenta a tese fundamental de que a transformação das sociedades agrárias em sociedades industriais e urbanas foi fortemente condicionada em cada formação social e nacional pelo papel que desempenharam *in situ* os senhores de terra e os camponeses. Os arranjos sociais específicos prevalecentes no processo de transição para a modernidade condicionaram a natureza dos regimes dele derivados – regimes democráticos, fascistas ou comunistas. Foram quatro os tipos ideais de transição de uma ordem tradicional para a modernidade, em sua concepção:

a) revoluções sociais modernizantes e democratizantes, como nos casos do Reino Unido, EUA e França;

b) revoluções pelo alto ou pela via prussiana, em uma vertente autoritária de modernização, como nos casos da Alemanha e do Japão, configurando regimes fascistas<sup>97</sup>;

c) revoluções camponesas nos termos das experiências da Rússia e da China, na trajetória comunista<sup>98</sup>;

d) o caso indiano, concebido como um tipo anômalo, em que um regime liberal democrático parlamentar inspirado pelo colonizador britânico repousou sobre uma economia híbrida de coexistência de setores modernos com os tradicionais. Aparentemente, características culturais e peculiaridades políticas dos povos da península indostânica frustraram a ocorrência de uma revolução campesina similar às ocorridas na via comunista.

A via inglesa se caracterizou por um longo processo de transformação, primeiro contra a ordem, até a Revolução Gloriosa, e depois dentro da ordem. A introdução do capitalismo no campo teve por vetor a aristocracia e seus correlatos. O processo de transformação opôs as aristocracias agrárias capitalistas, os burgueses e seus interesses, por meio do Parlamento, ao Rei e aos camponeses, que foram derrotados na Revolução. Depois, o cercamento dos campos acabou com a classe camponesa, prevalecendo a união entre aristocratas e burgueses contra as classes subalternas, sendo que reformas gradativas e democratizantes só advieram após a debacle napoleônica. Uma simbiose da classe dominante comandou o capitalismo triunfante, e a transição da base de poder agrícola para a comercial e industrial também foi gradativa. Para o sucesso dessa transição contribuiu a atuação de lideranças hábeis no processo, lideranças que não exerceram o poder apenas no interesse das classes de origem, mas buscaram alternativas institucionais favoráveis à composição dos interesses sociais emergentes.

Na via francesa, em diferenciação em relação à inglesa, houve a destruição violenta do *ancien régime*; mas o absolutismo começou a cair com uma ofensiva

---

<sup>97</sup> Em função da derrota na Segunda Guerra Mundial, esses regimes foram extintos e transformados em democracias do tipo ocidental, de fora para dentro, mediante políticas induzidas pela potência capitalista vencedora do referido conflito, transformada em força de ocupação.

<sup>98</sup> Esses regimes foram transformados, de forma abrupta ou gradual, após a queda do Muro de Berlim, conjugando a adoção de práticas econômicas capitalistas com esquemas políticos centralizadores.

aristocrática que foi abrindo espaço para que outros setores da sociedade sucessivamente contestassem a ordem. As classes superiores francesas se tornaram inimigas da democracia liberal e a burguesia havia sido cooptada pelo rei como *noblesse* de “robe” por oposição à *noblesse* de “épée”, ocorrendo com isso uma “feudalização” da burguesia. Ao contrário do ocorrido na Inglaterra, a introdução da agricultura comercial reforçou a exploração sobre os camponeses, não levando à sua extinção. Os cercamentos dos campos (*enclosures*) foram limitados e ocorreram revoluções sucessivas e radicalizadas dentro da revolução, com aliança entre *sans culottes* e pequeno campesinato, só refreada posteriormente pelos camponeses abastados. No processo houve a extinção física da aristocracia que não emigrou em tempo. Foram os *sans culottes* que fizeram a revolução “burguesa” e foram os camponeses que fixaram seus limites. A consolidação burguesa só adveio com Napoleão, que empalmou o poder no golpe do Dezoito Brumário, sagrando-se posteriormente imperador.

Já na via americana, o Norte liberal, industrial e comercial associou-se ao Oeste, de agricultura familiar comercial em expansão, contra o Sul escravocrata das *plantations*: esta foi a polarização central da guerra civil de secessão. É preciso ter em vista que a acumulação primitiva escravocrata foi funcional para o capitalismo do Norte, mas houve reação do Sul ao crescimento da proteção tarifária, entre outros aspectos. Parte das razões da guerra decorreu das incertezas dos envolvidos sobre o futuro do equilíbrio entre Estados livres e escravocratas com a expansão territorial americana. A agricultura familiar também temia a expansão da agricultura escravocrata para fora do Sul e sua competição, daí derivando a conformação básica do conflito. Com a vitória na guerra, o Norte, sob a hegemonia dos republicanos radicais, forçou transformações mais profundas. A questão escravocrata ganhou destaque moral e foi essencial para o desfecho democratizante. Mas, posteriormente, os interesses das elites se conciliaram contra os interesses emancipatórios dos negros. A guerra foi menos importante para o capitalismo do que para a democracia, mas depois dela o capitalismo industrial teve impulso definitivo. A guerra civil foi, para Moore, a segunda revolução americana.

Assim, trajetórias distintas de construção da modernidade, provenientes de tensões e conflitos que se manifestaram na sociedade civil, redundaram em

resultados democratizantes na esfera institucional e na superação de entraves para o desenvolvimento capitalista.

Essas trajetórias se diferenciaram do curso observado na Alemanha. Na via alemã houve uma aliança entre a aristocracia *junker* e a burguesia contra o proletariado urbano e rural que redundou, primeiro, em um capitalismo autoritário, e depois, no fascismo. Na origem, a revolução burguesa ficou inconclusa, caracterizando a chamada modernização conservadora ou pelo alto. A democracia e o comunismo foram impostos no pós-guerra pelas potências vencedoras, prevalecendo em cada região ocupada até a unificação sob um regime democrático parlamentar e liberal. Esse modelo encontrou eco no Japão, que seguiu trajetória similar à da Alemanha, à qual havia se aliado na Segunda Grande Guerra, formando as potências do Eixo, que incluía também a Itália, de Mussolini.

No Japão, nas origens da transição, houve um feudalismo centralizado que se instalou com o Shogunato Tokugawa. Havia aldeias orgânicas com fortes vínculos entre senhores e camponeses. Com a Revolução Meiji se deu o fortalecimento do Estado a partir desse núcleo central, sendo a revolução capitaneada pelo alto por meio da simbiose entre os antigos senhores e a alta burguesia, em um contexto de prosperidade camponesa. Esse Estado fortalecido desencadeou o crescimento industrial, mimetizando o Ocidente e lançando as bases para a expansão externa imperialista, sob a égide da burocracia Meiji e de monarcas absolutos unguídos pelo direito divino.

Já a via russa seguiu trajetória distinta das mencionadas nos dois tipos anteriores, opondo a burocracia agrária czarista conjuminada com a aristocracia a uma revolução camponesa capitaneada por um partido revolucionário de inspiração marxista. O regime que daí adveio permitiu a industrialização acelerada por meio da atuação econômica do Estado mediante extração de excedente econômico do campesinato. Essa revolução, catalisada pela I Guerra Mundial, encontrou eco na China, onde ocorreu um processo de natureza similar.

Na via chinesa, a burocracia do Estado agrário respaldava o controle aristocrático. Ao contrário do Japão, a aldeia chinesa era atomizada, havendo pequenos vínculos entre senhores e camponeses. Os liames políticos dos senhores eram com a burocracia, à qual se acessava por meio de um sistema de exames. As



idades e a burguesia eram fracas, pois o comércio era contido. Era baixo o crescimento da agricultura comercial, mas havia um aumento da exploração sobre o campesinato e crescia o contingente dos sem-terra. Mas aqui também a guerra externa foi decisiva para a eclosão e o sucesso da revolução. Etapas políticas distintas se sucederam: a dinastia mandchu entrou em decadência, houve colapso do poder imperial, o advento da República levou a uma situação de primazia dos senhores da guerra locais e de generalização do banditismo. Nesse contexto, o partido Kuomintang emergiu como uma entidade da ordem, nacionalista e semifascista, formando uma base que aliava senhores de terra com setores da burguesia urbana. A invasão japonesa, com perseguição ao campesinato, levou à superação do atomismo social sob a liderança dos comunistas, tendo por mote a guerra de libertação nacional contra o ocupante externo. Esse processo coincidiu com a decadência da elite senhorial, agora despida de qualquer função, e com a expansão de uma massa de camponeses marginais mobilizada pelos comunistas, culminando com a Revolução de 49, na qual, após a vitória sobre o agressor japonês, os comunistas prevaleceram sobre o Kuomintang. O comunismo vitorioso criou um novo elo entre a aldeia e o governo nacional.

As diversas trajetórias de passagem dos regimes tradicionais para a modernidade, conformando transições democráticas ou autoritárias, foram condicionadas pela articulação de cinco aspectos fundamentais em cada contexto nacional, ainda segundo Moore.

Em primeiro lugar, a existência de um equilíbrio de poder entre a autoridade central e os grandes proprietários rurais favorece a emergência de uma democracia liberal pelo desenvolvimento de um sistema de pesos e contrapesos. A predominância de um dos polos contribui para o autoritarismo. A segunda condicionante deriva da transição para uma agricultura comercial por parte tanto do senhorialato como por parte do campesinato: quando bem-sucedida, cria condições para a democracia liberal. O terceiro aspecto refere-se ao surgimento de uma coalizão social e política que favorece a predominância do setor urbano e industrial, de modo que a condução estratégica da modernização seja feita pela burguesia industrial e não por um Estado autoritário. O quarto ponto decorre do anterior e relaciona-se com inviabilizar uma coalizão entre os setores dominantes agrários e industriais, sob a égide de um Estado autoritário, contra as classes

subalternas. Por fim, a vitória de uma democracia liberal depende de alguma forma de ruptura com a ordem anterior, por oposição ao que ocorre nos casos de modernização pelo alto. Assim, a conjugação desses aspectos condiciona a natureza da modernização política – democracia ou ditadura – e econômica das formações sociais e nacionais, na concepção de Moore, e a cultura política predominante (Reis, 1982).

Depois da Segunda Guerra Mundial, os três campos – capitalista liberal, fascista e comunista – se transformaram em dois. O Japão e a parte dominante da Alemanha foram incorporados ao capitalismo liberal como uma das estratégias de contenção global do comunismo, mas com características próprias que caracterizaram seus capitalismos como “organizados”, com maior peso da atuação estatal na economia e na sociedade, por oposição à matriz anglo-saxã, em especial os EUA, mais liberais em todos os aspectos, comparativamente. Já o fim da ordem bipolar viu surgir nos antigos regimes comunistas – Rússia e China – uma variedade nova de capitalismo de Estado. E por fim, pode-se dizer que há uma quarta modalidade de capitalismo emergente, situada entre a matriz ocidental – organizada ou desorganizada – e o capitalismo de Estado derivado da crise do socialismo real. É uma espécie de capitalismo (e Estado) híbrido desenvolvido em países que observaram uma trajetória colonial e conheceram a experiência do subdesenvolvimento: Índia e Brasil são referências paradigmáticas dessa heterogeneidade estrutural marcada pela simultaneidade de não coetâneos (Evans, 2008).

Peter Evans (2008), superando maniqueísmos acerca da ação econômica dos Estados (que seria ontologicamente boa para a tradição nacional-estatista, e ontologicamente ruim para a tradição liberal), identificou modalidades de Estado conforme se mostrassem aptos para atuar como agentes econômicos fomentadores de desenvolvimento e condutores da modernização. Atribuiu aos países do Leste asiático a existência de arranjos estatais desenvolvimentistas. Aos africanos, um modelo predatório, exemplificado no caso do Congo (hoje Zaire), do ex-presidente Mobutu Sese Seko. Ao final, classificou os Estados brasileiro e indiano em um estágio intermediário, que mescla aspectos desenvolvimentistas com elementos de predação por parte de segmentos das elites. Esse estágio intermediário de Estado híbrido pode, conforme as circunstâncias, concomitante

ou alternativamente, levar à prevalência de ações de captura de recursos públicos por parte de setores minoritários organizados e rentistas, ou à priorização de objetivos coletivos nacionais.

O Estado desenvolvimentista é capaz de conduzir um processo de modernização social e política. O Estado predador é instrumento de elites parasitárias que comprometem o desenvolvimento social e político. O Estado híbrido possui aspectos dos dois paradigmas anteriores. No caso brasileiro, ganha relevo o seu hibridismo. É a percepção de faces distintas, mas ambas reais, que enseja as perspectivas distintas de saquaremas e luzias. Faoro viu um lado da moeda: o Estado patrimonialista inimigo do nacional, do popular e da república democrática. Já Jessé e Chauí viram a outra faceta, o Estado desenvolvimentista construtor da nação, redutor de desigualdades sociais e emancipador cultural. Sendo o Estado brasileiro um Estado híbrido na concepção de Evans, os rumos da cultura política nacional estariam sujeitos aos humores do entrechoque entre essas duas vocações, entre o braço forte opressor e a mão amiga solidária.

### 3.7.

#### **Brasil: Estado, território e identidade imaginária**

Para os luzias, o mundo era plano. Já a perspectiva saquarema não só era realista, como territorial. Coerente com a tradição lusitana, o exercício do poder político por parte dos saquaremas está associado à forma de ocupação do território. Os saquaremas, assim como seus pais ibéricos, foram geopolíticos *avant la lettre*. A geopolítica enquanto estudo sistemático das relações entre poder e geografia só seria desenvolvida mais tarde. A palavra geopolítica foi inventada apenas no início do século XX pelo pensador sueco Rudolf Kjellén, tendo por lastro a obra do teórico alemão Friedrich Ratzel. Para Ratzel, o Estado era uma organização territorial que unia de modo indissociável, nos termos da tradição romântica, o povo a seu solo. O Estado representava a cultura, ancorada geograficamente, por oposição ao conceito cosmopolita de civilização. O Estado era a nação politicamente organizada, na qual população e território encarnavam uma identidade submetida a um comando soberano. Essa formulação deriva da teoria jurídica espacial do Estado, na qual o território deixa de ser um objeto possuído, na concepção da teoria patrimonial de Grotius e Vattel, para ser parte constitutiva essencial do Estado (Magnoli, 1997, p.25).

A América do Sul é uma grande jangada de pedra banhada pelos oceanos Atlântico e Pacífico, e ancorada ao continente americano pelo istmo do Panamá. Depois da construção do Canal do Panamá, tornou-se uma grande ilha, com “fronteiras” aquáticas. “Não há fronteira natural melhor do que a proporcionada pelas águas. Ou, o que dá no mesmo: a ilha constitui o território perfeito” (Magnoli, 1997, p.43).

Essa ilha, antes de ser oficialmente descoberta, já tivera seu território dividido, com as bênçãos da Igreja, por meio do Tratado de Tordesilhas, firmado entre as duas grandes potências marítimas da época, Portugal e Espanha, que lideraram a era das grandes navegações e da expansão ultramarina europeia. Tordesilhas foi o primeiro ato de grilagem do processo de colonização, por meio do qual as populações aborígenes se viram privadas, sem que o soubessem, do domínio sobre sua terra. Antes que aqui aportassem, o solo sul-americano já era patrimônio das duas Coroas alienígenas.

A ocupação do território sul-americano pelos colonizadores ibéricos foi feita segundo vetores distintos. A Espanha chegou à América do Sul através do Caribe e pelo litoral do Pacífico. Já havia feito contato com a rica e sofisticada civilização asteca, por ela destruída e saqueada, no atual território mexicano. Pouco depois, os espanhóis chegaram ao império inca, na banda ocidental da América do Sul, onde também encontraram outra sociedade avançada e opulenta, em que havia abundância de metais preciosos.

Aos portugueses coube a vertente atlântica do subcontinente, onde não foram descobertas, de imediato, riquezas maiores, salvo a derivada da extração do pau-brasil. Lutando contra incursões francesas e holandesas, os portugueses fixaram dois núcleos básicos de colonização na costa oriental da América do Sul: um no Nordeste, com dois vetores, o baiano e o pernambucano; outro no Sudeste, tendo por base São Vicente e São Paulo.

Na vertente ocidental, os espanhóis ocuparam o antigo território inca. Satisfeitos com a riqueza encontrada e diante do relevo íngreme dos Andes e seus altiplanos, os espanhóis não apenas não penetraram no continente, assim como não concederam maiores atenções aos territórios banhados pelo Atlântico, que por direito lhes haviam sido reconhecidos pelo Tratado de Tordesilhas. A exceção foi

a fundação de Assunção, no seio da bacia do Prata, mas sem que ocupasse uma função axial no processo colonizador. Mesmo Buenos Aires, fundada posteriormente, foi um núcleo periférico, por onde escoava o contrabando das minas de Potosi, mas em um circuito comercial que era dominado pelos portugueses (Bandeira, 2012, p.49), sendo que a população da cidade foi por muito tempo majoritariamente lusa.

O Atlântico Sul se tornou um circuito econômico lusitano devido não apenas à colonização do território do Brasil, mas às possessões na costa ocidental da África. As necessidades de defesa da nova colônia e o fato de os portugueses não terem encontrado as mesmas riquezas minerais da América hispânica fizeram com que iniciassem a colonização a partir de um vetor agrícola, no caso, a monocultura da cana-de-açúcar. Essa monocultura, baseada no trabalho cativo africano e voltada para o abastecimento europeu, foi catalisadora da instituição de um complexo mercantil triangular que transfigurou o Atlântico Sul em um mar português (Alencastro, 2000; Bandeira, 2012).

Os portugueses, que estabeleceram boas relações com os tupis, seguiram os caminhos geográficos da dispersão territorial dessa etnia pelo território como base para suas incursões nos sertões (Magnoli, 1997). A busca de riquezas estimulou a interiorização dos primeiros colonizadores, principalmente no núcleo meridional paulista. Os bandeirantes avançaram para além dos limites originais de Tordesilhas, em busca de metais preciosos, mas também de indígenas a serem apresados. A interiorização era facilitada pelo relevo menos íngreme da região, onde uma bacia hidrográfica a favorecia, tributária do rio Paraná. Essa expansão lusa que adentrava território nominalmente espanhol foi favorecida por processos políticos em curso nas metrópoles coloniais. Com efeito, com a morte de Dom Sebastião, rei de Portugal, as disputas sucessórias fizeram com que Felipe II, rei de Espanha, assumisse a Coroa portuguesa, dando início ao período da União Ibérica, entre 1580 e 1640. Embora as Coroas permanecessem distintas, lusos e hispânicos passaram a ser súditos de um mesmo soberano. Nesse período, praticamente a integralidade da América do Sul submeteu-se ao comando de um único rei, diluindo a relevância dos limites de Tordesilhas.

Ademais, portugueses e holandeses, que eram sócios no empreendimento mercantil açucareiro, romperam relações tendo em vista a secessão dos Países Baixos, em guerra contra a Espanha católica e o Império Habsburgo. A invasão e a ocupação por parte dos holandeses das áreas de produção de açúcar, no Nordeste brasileiro, e de possessões lusas na África tiveram um duplo impacto por ocasião da União Ibérica. Forçaram, por um lado, uma maior interiorização e, por outro, diante da escassez de mão de obra negra, levaram a um aumento da atratividade do cativo indígena. Além disso, a expansão da atividade pecuária para os sertões, utilizando os vales dos rios como vias de penetração, favoreceu a incursão territorial. Em relação à presença holandesa, cumpre salientar que os batavos foram rechaçados pela ação dos colonos brasileiros, em decorrência da fragilidade da Coroa portuguesa na ocasião. Aliás, a ação interessada dos colonos luso-brasileiros foi também responsável pela expulsão dos holandeses das possessões africanas, de maneira a retomar o controle do lucrativo tráfico negreiro (Alencastro, 2000).

Com efeito, a topografia e a orografia<sup>99</sup> da banda oriental da América do Sul, a ausência de restrições políticas para o trânsito entre os domínios dos dois reinos ibéricos e o estímulo econômico – trazido pela necessidade de se buscarem alternativas rentáveis para a perda do controle da empresa açucareira – impulsionaram a extraordinária expansão da presença lusa no território sul-americano.

Essa expansão seguiu os caminhos fluviais das duas principais bacias hidrográficas do continente: a amazônica e a platina. O controle da foz do rio Amazonas levou ao completo domínio português daquela bacia, propiciando um alargamento da parte setentrional da colônia lusitana na América. Já na região platina, com maior presença hispânica, essa expansão foi menor. Mas, em 1680, foi fundada a Colônia de Sacramento, no estuário do rio da Prata, para disputar com os espanhóis o controle daquela bacia, em um contexto em que Buenos Aires estava integrada economicamente ao circuito mercantil português no Atlântico Sul.

---

<sup>99</sup> Topografia é o estudo de todos os acidentes geográficos, identificando a situação e a localização no território. Orografia é o estudo das nuances do relevo de determinada região.

Na medida, pois, em que as necessidades das populações do litoral do rio da Prata coincidiam com os interesses mercantis de Portugal, Buenos Aires tendia a apartar-se do eixo de gravitação do sistema colonial de Espanha, assentado sobre o complexo Pacífico-Caribe, e a contrapor-se ao Vice-Reino do Peru. Este fator, que induziria o governo de Madri a criar, quase um século depois da fundação da Colônia de Sacramento, o Vice-Reino das Províncias do Rio da Prata, favoreceu os portugueses, cuja expansão comercial, segundo a opinião de Manfred Kossoc, foi mais importante que a conquista de territórios por eles realizada, paralelamente, porquanto quebrantou, a começar de Buenos Aires, o monopólio comercial de Espanha na América do Sul (Bandeira, 2012, p.64).

Com o término da União Ibérica em 1640, as fronteiras entre as Coroas portuguesa e espanhola nas Américas eram incertas por causa das realidades fáticas engendradas no período anterior. E havia ainda um elemento complicador. Grande parte da zona intersticial era ocupada por missões jesuíticas, que agiam com relativa autonomia. Essas missões, que se estendiam dos campos sulinos à Amazônia meridional, sofreram ataques por parte dos bandeirantes em busca de indígenas aculturados. As Coroas, que não viam com bons olhos esse poder paralelo, fingiram desconhecer a atuação das bandeiras. Em 1750, Portugal e Espanha celebraram o Tratado de Madri, que regularizou os domínios de cada reino com base no princípio do *uti possidetis*. Com este tratado, os domínios lusos na América do Sul ganharam conformação mais próxima do atual território do Brasil. Mas não se podia falar de Brasil na acepção atual, pois eram muitos os Brasis que integravam o domínio colonial português sem que existisse até então uma identidade unificadora.

Para fins de periodização, podem ser considerados dois ciclos básicos na história da colonização portuguesa da América do Sul, que têm características distintas, principalmente no que concerne à intensidade da presença do aparato estatal lusitano (Prado Jr., 1979).

Um primeiro período, que abrangeu da “descoberta” até fins do séc. XVII. Nele, os territórios coloniais americanos tiveram uma inserção periférica no Império português, que se orientava em termos econômicos para o oceano Índico, no qual se encontrava sua prioridade mercantil. A presença estatal na colônia era fraca e o governo geral, que representava os interesses da Coroa, teve uma atuação em regra mais simbólica que efetiva, com recursos escassos para o exercício do poder. Nessa época, houve dois polos básicos de expansão. Um era o Nordeste, polo hegemônico colonial, na faixa litorânea que ia de Pernambuco à Bahia, onde

se encontrava o centro político e econômico: sua atividade produtiva principal gravitava em torno do empreendimento açucareiro e da lavoura canavieira, integrada ao complexo mercantil externo. O outro era São Paulo, polo periférico e interiorano, vocacionado preferencialmente para a atividade de subsistência, para o apresamento da população indígena e para a busca de metais preciosos, tendo sido a ponta de lança do processo de expansão luso-brasileira para oeste. A ação bandeirante proveniente do polo paulista foi decisiva para a constituição da “Ilha-Brasil”. “Os tratados de Madri e São Ildefonso (...) parecem ter produzido o embrião da Ilha-Brasil (...)” em que a interligação das bacias dos rios Paraná-Paraguai e Amazonas confere o contorno básico do território brasileiro, com destaque para a função demarcadora do rio Guaporé (Magnoli, 1997, p.291-292).

O segundo período da colonização foi aquele abrangido da descoberta das minas até a chegada da família real portuguesa. A colônia americana passou então a ocupar um papel estratégico no complexo imperial português como seu núcleo mais dinâmico. Nessa época, houve um incremento da presença estatal metropolitana, com a transferência do eixo econômico e político colonial para o centro-sul – para Minas Gerais, com a exploração aurífera e diamantífera, e para o Rio de Janeiro, com a instalação da sede do Vice-reino na cidade. O ciclo do ouro brasileiro restaurou a opulência da corte portuguesa, mas a riqueza para lá transferida, ao fim e ao cabo, era remetida para a Inglaterra em função dos déficits acumulados por Portugal com aquele país em razão dos tratados comerciais desiguais firmados no século XVIII. Na política europeia da época, havia uma aliança geopolítica entre ingleses e portugueses, pois estes últimos contavam com o eventual apoio da armada britânica para fazer frente às pretensões do rival espanhol, em face do qual Portugal havia recuperado sua independência em 1640. Já a Espanha era aliada da França no balanço de poder das relações internacionais do continente. Aliás, essas alianças estiveram na raiz das opções distintas adotadas pelas duas monarquias ibéricas quando se defrontaram com a ameaça napoleônica nos primórdios dos oitocentos (Ricupero, 2011).

No segundo período colonial houve, por um lado, um aumento do controle luso sobre a vida política e cultural da colônia, pois o Tratado de Madri (1750) viria a consolidar o domínio sobre os vastos territórios ocupados a oeste de Tordesilhas, em razão da aplicação do princípio do *uti possidetis*, e da expulsão



dos jesuítas, ordenada por Pombal. O êxodo da ordem levaria a um declínio da língua geral codificada pelos missionários – o nheengatu – abrindo espaço para a difusão da língua portuguesa, em especial nas regiões meridionais da colônia. Por outro lado, o ciclo do ouro levou à emergência de um mercado interno, cujo dinamismo era gerado pela necessidade de suprir demandas endógenas originadas da região de mineração, criando vínculos de interesse entre as diversas regiões, matizando o sentido histórico da colonização, até então direcionado para o atendimento do mercado externo.

Os poucos recursos econômicos e humanos de Portugal fizeram com que o governo colonial fosse fraco, pelo menos, até o início do século XVIII. Em função disso, houve uma forte dependência da Coroa em relação aos poderes privados locais para a governança e a defesa do vasto território, com a adoção na gênese da colonização das capitânicas hereditárias como estratégia de ocupação produtiva e de proteção contra a cobiça das potências retardatárias. A partir do século XVIII, com a descoberta do ouro e de diamantes nas regiões de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, houve um aumento da presença do aparato burocrático português de maneira a melhor controlar o fluxo da nova riqueza mineral (Prado Jr., 1979).

Em síntese, podem ser identificados dois ciclos na evolução colonial. Um, com fraca presença estatal, em que o empreendimento colonial foi sustentado basicamente pela ação privada dos colonizadores. O governo geral na Bahia zelava então pela parte mais próspera da possessão, cujo dinamismo derivava fundamentalmente da atividade açucareira. Em um segundo momento, em meados do século XVIII, a capital foi transferida para o Rio de Janeiro com o objetivo de aumentar o controle sobre a atividade mineradora, aumentando a presença dos prepostos metropolitanos. O eixo econômico da colônia se transferiu para a região meridional, com o surgimento de um embrionário mercado interno destinado a prover de mantimentos a nova atividade extrativa. A chegada da Corte ao Rio de Janeiro marcou um terceiro período, que pode ser definido como o ciclo longo da Independência, que se estendeu do ano de 1808 até o ano de 1831, quando ocorreu a abdicação de Dom Pedro I ao trono brasileiro em favor de seu filho Pedro de Alcântara (Silva, 2011; Neves, 2011).

Em sua origem, a sociedade colonial era uma sociedade patriarcal, fragmentada e insolidária, organizada em torno de núcleos territoriais diversos mediante uma exploração extensiva (Vianna, 1987). Essa sociedade se organizou ao redor de unidades produtivas familiares, em geral autossuficientes na provisão da maior parte de suas necessidades, mas orientadas para atividades econômicas primário-exportadoras, assentadas sobre o exclusivo agrário e o trabalho escravo. A atividade pecuária lhe era subsidiária. Os grandes latifúndios eram impulsionados pela força de trabalho escrava de indígenas autóctones apresados e de negros transplantados pelo tráfico negreiro. No século XVIII, a preponderância da atividade mineradora vai gerar um declínio relativo das zonas canavieiras e minará o modelo econômico autárquico do grande empreendimento agrícola, propiciando as condições para a emergência de um mercado interno e o surgimento de uma economia monetária, cujo dinamismo era endógeno.

Progressivamente, a lógica colonial portuguesa dominante deixou de ser a mercantil, baseada em feitorias, e cujo eixo se encontrava nas Índias, para ser a territorial. Houve uma migração do centro gravitacional do negócio ultramarino, agora transposto para o Atlântico Sul. Com efeito, a atividade mercantil oriental foi perdendo importância relativa em razão das sinergias produtivas, extrativas e mercantis desenvolvidas entre as colônias africanas e as americanas. Parte dessa mudança de orientação decorreu da concorrência holandesa e de sua pressão militar, nos três continentes, enquanto durou a União Ibérica. Até o fim da União Ibérica, o tráfico negreiro português direcionava-se primordialmente para a provisão das necessidades da América espanhola por meio da outorga dos *asientos* (Alencastro, 2000). Com a restauração da independência portuguesa, o país foi buscar apoio inglês para resistir às hostilidades hispânicas; atuou para recuperar os territórios coloniais ocupados pelos holandeses no Nordeste brasileiro e na costa ocidental africana, e redirecionou o fluxo do tráfico escravista para a atividade agrícola e mineradora americana.

Se até o fim da União Ibérica o Brasil foi um empreendimento tocado quase exclusivamente por particulares, que se aproveitaram das circunstâncias para estender a presença lusa aos territórios a oeste da linha de Tordesilhas, mediante entradas e bandeiras cujo foco mais dinâmico estava em São Paulo, a partir de então, a presença estatal metropolitana tendeu a crescer e a se acelerar

em razão da descoberta de metais e pedras preciosas que restauraram o prestígio e a riqueza da corte lisboeta. A América portuguesa se tornou o principal domínio colonial português até a transmigração da corte portuguesa, acossada pelas tropas napoleônicas, para o Rio de Janeiro, com a subsequente elevação do Brasil à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves. O transplante do Estado bragantino fez com que o Estado “brasileiro” surgisse antes da própria existência de um país independente, criando um polo centrípeto no Rio de Janeiro que magnetizou os diversos brasis em torno da corte recém-instalada. O Estado se implantou antes da independência e o Brasil foi, em grande parte, uma invenção fabulada para justificar sua continuidade depois do retorno da família real à Europa em consequência da revolução liberal do Porto.

Desde a independência, em 1822, até 1945, com a conclusão do ciclo iniciado em 1930, as elites políticas e intelectuais e os respectivos setores dominantes da sociedade desenvolveram visões depreciativas de nação e de povo, segundo Carvalho (1998, p.233). Na origem do país, na transição da forma reinol para o império constitucional, não havia a pretensão de criar um Estado que representasse uma nação, mas sim os diversos povos que ocupavam determinado território (como se depreende do preâmbulo da Constituição então outorgada), posto que a terra era o recurso estratégico primordial a ser retido e defendido. Convém assinalar que, por exemplo, no momento da independência, a Província Cisplatina integrava o território do novo império, apesar de sua cultura hispânica, tendo a secessão ocorrido posteriormente com o estímulo britânico.

Quando a corte portuguesa chegou a terras americanas, não havia uma unidade política, econômica ou cultural chamada Brasil, mas tão somente um território constituído por um arquipélago de capitanias, com língua e religião comuns – o português e o cristianismo católico – mas que tinham uma fraca integração econômica entre si depois do declínio do ciclo do ouro. Referências nesse sentido são encontradas tanto em Saint-Hilaire como em Capistrano de Abreu (Carvalho, 1998, p.233-234). É preciso ter clareza de que, na origem,

em que pesem os esforços de muitos em identificar uma unidade nacional em gestação desde o período colonial, a realidade construída pelo processo de colonização foi bem outra, e não escapou a alguns. Viajando pelo Brasil, em 1815, o francês Horace Say diria que o nome Brasil constituía, de certo modo, “a designação genérica das possessões portuguesas na América do Sul, mas que não

existia, por assim dizer, unidade brasileira” (Mattos, 1987, p.23).

A revolução liberal portuguesa, ao tempo em que pretendia criar um regime constitucional na metrópole, objetivava restaurar o pacto colonial no Brasil, que havia sido rompido com a abertura dos portos às nações amigas e com o advento dos tratados comerciais que privilegiavam os interesses mercantis ingleses. A rejeição ao retorno à condição de subalternidade está na origem do movimento nativista que então emergiu.

A independência transacionada gestou um império politicamente nucleado no Rio de Janeiro, sobrepondo-se às lealdades regionais preponderantes, que unificou, sob o comando do então Príncipe Regente, o conjunto dos territórios luso-americanos, abrangendo tanto a capitania do Brasil como a do Maranhão e do Grão Pará, esta última sempre mais vinculada a Lisboa do que ao Rio de Janeiro, até por razões logísticas decorrentes do regime de correntes marítimas prevalecente no Atlântico Sul. O Estado antecedeu a nação. A primeira tarefa ideológica do Império foi inventar a nação por meio de sua fabulação histórica e geográfica.

É nesse contexto que se origina a historiografia brasileira, desenvolvida em um quadro institucional elitista e oligárquico quando de sua gênese no século XIX. Essa origem lança luz sobre a natureza das interpretações contemporâneas da questão nacional. Guimarães (1988) chama a atenção para o papel do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB na produção da história nacional, com destaque para Varnhagen. Magnoli (1997) trata da mesma fabulação, agregando a perspectiva da geografia.

A nação é filha da história nacional, isto é, das narrativas mitológicas referenciadas nos territórios nacionais. (...) A geografia – ou, mais precisamente, a imaginação geográfica – desempenhou papel crucial na produção de uma identidade nacional para o Brasil. Ela forneceu uma narrativa territorial poderosa, da qual emanam fontes de legitimidade ancestrais para o Estado brasileiro e caracteres singulares capazes de alicerçar a nacionalidade. A elaboração dessa narrativa, as suas repercussões sobre a política de fronteiras conduzida pelo Estado e a cristalização dos limites do território nacional representaram momentos dessa operação legitimadora.

A mitologia nacional brasileira foi elaborada pelo Império. Ela se organizou a partir de um olhar romântico dirigido para o passado luso-americano, que estruturou um programa de resgate territorial: a Ilha Brasil. As suas origens encontram-se no período histórico da ruptura dos laços coloniais, inserindo-se no contexto da definição de uma nação brasileira distinta de Portugal. As condições

particulares da monarquia e da escravidão moldaram o discurso identitário, impondo-lhe características ideológicas específicas: o território, não a sociedade, emergiu como traço definidor da nacionalidade. A política de fronteiras manejada habilmente pela diplomacia imperial foi, em larga medida, uma derivação da narrativa da Ilha-Brasil. Simultaneamente, a eficácia dessa política funcionou como reafirmação do mito e importante estágio do refinamento da própria narrativa. Mito e realidade fundiram-se na gestão do Barão do Rio Branco à frente da chancelaria brasileira. A delimitação de conjunto do invólucro fronteiro do país transferiu para a esfera do Direito Internacional o território elaborado no plano mítico, conferindo-lhe um outro tipo de legitimidade (Magnoli, 1997, p.290).

Assim, na natureza o Brasil já estava antevisto, pois “os caminhos ripários de difusão cultural tupi-guarani, trilhados pelos bandeirantes, delimitados pelos cartógrafos e diplomatas, sinalizavam as vias de circulação perimetral da nação moderna” (Magnoli, 1997, p.294). A fabulação histórica e geográfica identificou um Brasil que já estava inscrito geograficamente desde os primeiros momentos da descoberta e, por isso, a historiografia oficial identifica “um Brasil colônia”. Para o desenvolvimento dessa “geo-historiografia” muito contribuiu o surgimento do IHGB, criado em 1838 com a finalidade de informar o processo de gestação de uma identidade nacional. O IHGB surgiu tendo por missão o estudo sistemático da história e do território brasileiro e elaborou a narrativa que legitimou o Estado nacional centralizado, “riocêntrico”, que então se encontrava em processo de implantação.

A esse esforço, posteriormente, se incorporou a literatura em suas feições embrionárias, nos marcos do Romantismo. Primeiramente, pelo indianismo, no século XIX. Em seguida, com os ensaios de interpretação do Brasil, pela estruturação da fábula das três raças fundadoras de um povo harmonicamente miscigenado, já na transição para as formulações sociológicas da primeira metade do século XX.

Como salientou Magnoli (1997, p.291), o “mito é uma narrativa histórica que procura esconder sua origem, naturalizando o que é contingente”, e o “mito de fundação é a história da nacionalidade, tal como foi estabelecida pelas elites do Estado que nascia e se consolidava”, sendo que a “Ilha-Brasil, definitivamente configurada por Jaime Cortesão, consiste no núcleo da mitologia territorial brasileira” (p.291). Essa narrativa histórica se consubstanciou de forma plena em *História Geral do Brasil*, de Varnhagen, publicada em 1854, cujo tema central é a

construção nacional (Silva, 2013, p.11). Varnhagen, que é considerado o pai da historiografia brasileira (Guimarães, 1988, p.23), construiu a narrativa histórica dos saquaremas, que legitimou “cientificamente” o projeto “riocentrista” da elite fluminense que conformou as ideias de nação e de identidade nacional no senso comum brasileiro. Com efeito, “em pleno século XXI, o país ainda se reconhece nas representações concebidas no livro cuja primeira edição data de 1854” (Silva, 2013, p.47), ou seja, os Saquaremas ainda estão entre nós, como asseriu Mattos (1987, p.288).

Na ciência jurídica, são três os elementos constitutivos do Estado: o território, a população e o governo soberano. O Estado é conceitualmente a nação politicamente organizada como povo. No Brasil, na ausência de povo, as elites que comandaram e consolidaram a independência trataram de inventar um país que já existia potencialmente, utilizando o mito geográfico de um território já configurado pela natureza, nos termos da Ilha-Brasil, morfologicamente inscrita na banda oriental da América do Sul, e fazendo uso da arte e da ciência a serviço de uma narrativa histórica singular, pois a “interpretação do Brasil sempre habitou uma área cinzenta situada entre a literatura e as ciências sociais” (Silva, 2013, p.11).

Guimarães (1988) salientou que na origem o ofício de historiador era apenas uma das atividades dos homens de letras. Só no século XIX os estudos históricos ganharam um caráter de cientificidade e autonomia com estatuto próprio. A autonomização como um campo de conhecimento coincidiu com a emergência do nacional como tema de discussão, sendo que a “historiografia romântica nos permitiria um campo fértil para detectar e analisar tais relações” (Guimarães, 1988, p.5).

O Brasil do século XIX não fugiu à regra, sendo que a literatura, a história e as ciências sociais em sua gênese convergiram no uso do ensaio como modalidade de escrita comum, apesar da ambiguidade deste gênero textual. A elaboração das ideias de nação, nacionalidade e identidade nacional no Brasil no século XIX teve por base ensaios que trafegavam entre a literatura, a interpretação histórica e as formas embrionárias de produção científica no campo social. Os ensaios foram o gênero textual por excelência para a reflexão sobre o Brasil e sua

interpretação. Por um lado, conjugavam aspectos ficcionais e subjetivos que aproximavam o gênero da literatura. Por outro, na história, há sempre a preocupação com a compreensão de cada fenômeno singular, considerado em suas características únicas. Por fim, na dimensão da ciência social o que se busca auscultar são os elementos universais que determinam e limitam a ação humana, conforme padrões e relações de causalidade. Agência e estrutura em permanente tensão, conjugando liberdade e necessidade.

Assim, o ensaio é o campo de batalha entre a *ficção* e a *mimesis*, no qual os limites entre retratar e recriar a realidade e entre o universal e o singular encontram-se encobertos pela névoa da guerra cognitiva travada pelas dimensões literária, histórica e científica. O ensaio como gênero textual foi uma forma por excelência para a interpretação do Brasil devido exatamente à sua ambiguidade, na qual objetividade e subjetividade podem ser articuladas para a formulação de grandes sínteses capazes de explicar fenômenos complexos cuja totalidade extrapola os limites dos campos específicos de cada disciplina acadêmica e de seus recortes analíticos. Os ensaios foram cartografias textuais que permitiram desenhar o mapa espiritual da nação. As cartografias textuais e a cartografia física exerceram influência recíproca na conformação do objeto metafísico denominado Brasil (Silva, 2013).

Deve ser lembrado que os ensaios têm um aspecto em comum com as etnografias, que é o de problematizar a objetividade sem suprimi-la. Diferenciam-se, no entanto, da produção etnográfica por não explicitarem, *ex ante*, o seu caráter perspectivo, ou seja, o seu lugar de fala. Se todo o conhecimento é perspectivo, o ponto de vista já embute em si um elemento subjetivo que procedimentos metodológicos podem minimizar, mas não eliminar. Assim, os ensaios podem ser considerados tão “científicos” como as etnografias, com a diferença de que os primeiros apenas trazem implícitos os aspectos subjetivos que a produção etnográfica explicita, gerando um conhecimento que será sempre uma expressão “aproximada” da realidade, se é que a realidade “positiva” pode ser desvelada sem essas mediações...

Conforme assinala Silva (2013),

Concebido à feição de um grande guarda-chuva conceitual, para abrigar

manifestações textuais bastante distintas entre si, o ensaio tem na indeterminação sua própria singularidade. Talvez por isso, as diferentes tradições literárias tenham reservado a esse tipo de prosa atitudes diversas. Para o mundo anglófono, salvo as exceções de praxe, será a composição curta, de inspiração impressionista, dotada de relativa indefinição temática, não raro veiculada pela imprensa. Já na Europa Continental, exceção feita aos moralistas franceses, o gênero assumirá formas mais extensas, muitas vezes monotemáticas, constituindo-se no formato predileto para a reflexão de caráter especulativo nos ramos das ciências humanas e filosofia, especialmente no século XIX (Silva, 2013, p.17).

Feita essa breve digressão sobre a fabulação histórica, geográfica e literária que encontrou no ensaio seu meio de expressão textual, cabe retomar o fio da meada histórico no momento da formalização da independência por meio da proclamação do príncipe regente. Por ocasião da independência dos países americanos, ao território brasileiro correspondiam duas capitanias: a do Brasil propriamente dito e a do Maranhão e Grão-Pará (Carvalho, 2011). Elas se fundiram no novo Império do Brasil após conflitos entre forças nativistas e portuguesas que se estenderam até 1823. Por outro lado, em 1827, a Província Cisplatina (a antiga Colônia de Sacramento) se tornou independente como República Oriental do Uruguai. Já na América espanhola, os Vice-reinados sul-americanos então existentes se desagregaram em novos países: Vice-reinado do Prata (atuais Argentina, Paraguai, parte da Bolívia e, de modo intermitente, o Uruguai); Vice-reinado do Peru (atuais Peru e o altiplano boliviano); e Vice-reinado de Nova Granada (atuais Colômbia, Equador e Venezuela), aos quais se agregava a longínqua Capitania Geral do Chile (Carvalho, 2011).

É importante ressaltar que dos processos de independência sul-americanos resultaram países cujas formas de Estado e de governo diferiam. Com efeito, nos territórios hispânicos surgiram repúblicas presidencialistas, inspiradas no modelo estadunidense, enquanto no caso brasileiro emergiu uma monarquia constitucional formalmente parlamentarista. Há um ciclo longo da independência brasileira e uma singularidade do processo brasileiro em relação ao conjunto da América Latina. Em 1806, Napoleão decretou o bloqueio dos portos continentais às embarcações britânicas. Em consequência dos alinhamentos existentes na Europa desde o fim da Guerra dos Trinta Anos e da fixação da Paz de Vestfália, no que concerne às rivalidades franco-britânicas, a Espanha, de dinastia Bourbon, era aliada da França, ao tempo em que a linhagem portuguesa de Bragança tinha laços



especiais com a Inglaterra, não obstante o príncipe regente português, Dom João, fosse casado com uma infanta espanhola, Dona Carlota Joaquina, filha de Carlos IV e irmã do futuro rei, Fernando VII. Um eventual alinhamento português com a França levaria a uma perda de contato com os domínios ultramarinos em razão do controle dos mares exercidos pela frota britânica. Assim, em 1807, a casa de Bragança tomou uma decisão audaciosa, depois de muita hesitação, e a corte portuguesa, protegida pela marinha inglesa, se lançou na aventura de cruzar o Atlântico rumo à sua colônia americana. Em verdade, uma fuga feita às pressas e com muita confusão, pela qual toda a estrutura burocrática do Estado lusitano transmigrou para os trópicos enquanto as tropas francesas, lideradas por Junot, entravam triunfantes em Lisboa.

Parte da biblioteca real e dos tesouros retirados das igrejas portuguesas acabou sendo esquecido no cais, sem que os franceses tenham se dado conta disso. No tumulto, familiares se perderam, embarcando em navios diferentes. Uma calmaria manteve a frota real parada ao largo do litoral e à vista das forças de ocupação por dias. E, durante a travessia do mar oceano, uma infestação de piolhos acometeu os fugitivos como um flagelo bíblico. Pela primeira e última vez na história, uma casa real europeia se transferiu para uma colônia tropical, em outro continente, mudando a sede do Reino. E o Rio de Janeiro da época, destino dos transeuntes, era uma cidade pequena, suja e insalubre, que mais se assemelhava a um entreposto africano do que a uma capital europeia (Gomes, 2007).

Tão logo chegou ao Brasil, Dom João, cumprindo compromissos assumidos com a Inglaterra, encerrou o pacto colonial, acabando com o monopólio mercantil luso, ao abrir os portos brasileiros às nações amigas, no caso, às embarcações britânicas. Em 1815, para fortalecer a posição portuguesa por ocasião do Congresso de Viena, que redesenharia o mapa político da Europa pós-napoleônica, a Coroa declarou instituído o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Portanto, entre 1808 e 1815, o Brasil, política e economicamente, deixaria formalmente de ser colônia, sendo abolidos os elementos de subalternidade em relação a Lisboa. Essa autonomização brasileira teve forte impacto nos meios comerciais portugueses, que entraram em crise, em um Portugal tutelado pelos britânicos (Costa, 1977).

A chegada da família real portuguesa trouxe a sede do poder metropolitano para o Rio de Janeiro, que passou a ser a capital do vasto império ultramarino português, que abrangia uma rede de polos regionais por todo o planeta, de Belém do Pará a Macau, passando por Salvador, Luanda, Maputo e Goa. O Rio já era àquela época espaço de uma diplomacia cosmopolita que antecedia a constituição do Estado independente (Ricupero, 2011).

O transplante do Estado bragantino para os trópicos e a criação por razões geopolíticas do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, em 1815, para fortalecer a presença portuguesa em Viena por ocasião do redesenho da nova ordem europeia pós-napoleônica, produziu um efeito centrípeto no território luso-americano. Essa unidade foi mantida por ocasião da independência, ainda que com todos os conflitos regionais que marcaram as primeiras duas décadas de vida do novo país, até que se firmasse, com o advento do Segundo Reinado, a hegemonia da elite saquarema fluminense sobre as demais elites regionais, com o fim do período regencial e a antecipação da maioria do imperador. Ainda assim, sabia-se onde o país começava, a partir das cidades do vasto litoral, mas não onde ele terminava ao certo nos grotões dos sertões ermos.

Conforme já se observou, as linhas gerais do espaço luso-brasileiro nas Américas estavam desenhadas no Tratado de Madri, de 1750, quando, com base no princípio do *uti possidetis*, foi possível estabelecer, ainda que sem fronteiras precisas, os limites das Coroas portuguesa e espanhola na América do Sul, tendo em vista a derrogação prática da linha imaginária de Tordesilhas por ocasião da União Ibérica (1580-1640) em razão da movimentação populacional impulsionada por entradas e bandeiras rumo ao oeste. Finda a União Ibérica, a rivalidade em território americano entre os dois Estados retornou até a assinatura do referido Tratado mais de cem anos depois.

Todo o litoral pacífico a oeste da região andina era de ocupação tradicional espanhola. A colônia hispânica na América do Sul se acoplou sobre todo o território do Tahuantinsuyo, a antiga civilização inca dominada por Pizarro, e regiões adjacentes (Soriano, 1997). A morfologia funcionou como elemento de contenção da expansão espanhola, mas a existência de farta riqueza de minerais preciosos, com destaque para a prata das minas de Potosi, conferiu centralidade à

atividade mineradora, que se plasmou como eixo econômico da possessão espanhola no subcontinente sul-americano. Esse núcleo se articulava com os dois outros polos hispânicos, na América Central e no Caribe, tendo por eixo o México, território da antiga civilização asteca, tomada por Cortez, e Cuba, ponto de convergência das frotas de galeões entre os territórios coloniais e a metrópole ibérica.

Já os portugueses adentraram pelo território oriental da América do Sul, encontrando populações aborígenes de padrão neolítico e nenhuma riqueza mineral relevante, avançando sobre o vasto território delimitado geograficamente pelas bacias amazônica e platina e pela região do Pantanal, o grande “lago interior”, que delimitariam a oeste o que seria a grande Ilha-Brasil, nos termos de Jaime Cortesão, constituída pelo planalto dito brasileiro.

O avanço português se deu a partir de quatro polos geográficos básicos: da foz do Amazonas, para controle da respectiva bacia, desde as fortalezas de Belém e Macapá; do Nordeste, a partir do eixo Salvador-Recife, tendo por vetor de interiorização a bacia do rio São Francisco; do Planalto paulista, seguindo os caminhos fluviais da bacia dos rios Paraná e Paraguai; e da Colônia de Sacramento, no estuário do rio da Prata, hoje território uruguaio. Muito antes de o teutônico Ratzel inventar a “ciência” da geopolítica em fins do século XIX, os portugueses já eram hábeis geopolíticos, como se pode deduzir pelos rastros deixados pelo planeta por um império colonial que só desfaleceria por inanição no ocaso do século XX. No Padrão dos Descobrimentos, em Lisboa, é possível testemunhar o arrojo português que ousadamente, em poucas décadas, navegou da Terra Nova ao Japão, circum-navegando o continente africano. Navegar era preciso. Viver não era preciso.

Nos interstícios dos dois blocos “civilizatórios” ibéricos que se opunham e que se mesclavam, conforme a dinâmica das Coroas metropolitanas, as missões da ordem jesuítica se estendiam longitudinalmente desde a bacia do rio Uruguai até o Alto Amazonas, como se fora um “terceiro Estado” vinculado diretamente à Igreja Católica. Este “terceiro Estado” só foi definitivamente implodido no século XVIII quando as Coroas portuguesa e espanhola expulsaram a Sociedade de Jesus de seus domínios, consolidando as suas respectivas soberanias. Do lado lusitano, foi

com a decisão de Pombal de expulsar os jesuítas que a língua portuguesa se tornou hegemônica. O predomínio da língua portuguesa nos vários Brasis foi estratégico para a posterior invenção do Brasil.

À exceção do enclave geográfico das Guianas, colonizado por ingleses, holandeses e franceses, a colonização da América do Sul foi obra essencialmente ibérica. Nos territórios da América lusitana houve episódicas ocupações estrangeiras espacialmente localizadas, como as dos franceses no Rio de Janeiro (França Antártica) e em São Luís (França Equinocial), e a dos holandeses no Nordeste, com foco em Salvador e, principalmente, no Recife (Nova Holanda).

Essa gênese territorial, derivada de um ativismo expansionista que conjugou o gênio militar com o empreendimento econômico, forneceu o leito histórico sobre o qual posteriormente floresceria o pensamento geopolítico brasileiro. Foi essa realidade espacial, cujo potencial foi exponenciado com o acidente histórico da transmigração da Corte, que constituiu o pano de fundo da grandeza geográfica: o território foi o grande recurso estratégico a ser preservado por ocasião da independência. A magnitude do corpo da pátria e a satisfação territorial dela derivada foram decisivos para o protagonismo posterior do Brasil no espaço sul-americano (Magnoli, 1997).

A revolta liberal na cidade do Porto, em 1820, foi ambivalente. Por um lado, era modernizante, ao reivindicar a implantação de uma monarquia constitucional no país em consonância com o que se passava em toda a Europa. Mas, no que se referia ao Brasil, reivindicava o retorno ao estatuto colonial, com o objetivo de redinamizar a economia metropolitana, retirando-a da profunda crise em que se encontrava. Ora, essas orientações recolonizadoras das cortes de Lisboa eram inaceitáveis para as forças nativistas que, lideradas pelo próprio príncipe regente, vão proclamar a independência do país. A rebeldia do príncipe foi mal recebida pelas forças dominantes da Santa Aliança da Europa contemporânea, mas a oposição foi contornada graças à atuação de Metternich – Dona Leopoldina, a nova imperatriz, era austríaca da Casa dos Habsburgos – e à mediação inglesa, que conseguiu que Portugal reconhecesse a independência brasileira, mediante indenização, sendo recompensados os britânicos, em contrapartida, com a renovação, em condições privilegiadas, dos tratados comerciais desiguais. O

Brasil “riocêntrico” e monárquico contou, no momento de sua constituição, com o assentimento das potências europeias e com a resignação transacionada do reino lusitano.

Dom Pedro convocou uma Assembleia Constituinte que, rebelde, foi suspensa, *manu militari*. O imperador outorgou uma nova Constituição, a de 1824, que instituiu um império constitucional, de inspiração napoleônica. Toda a liturgia da coroação do novo monarca, orientada por Debret, emulou a tradição francesa por oposição à praxe lusitana, buscando no campo simbólico reforçar a diferenciação com a antiga metrópole. Dessa intenção adveio a designação Império, mais moderna, por oposição à terminologia reino, um arcaísmo do *ancien régime*. Mas a morte de Dom João e a evolução da política portuguesa fizeram com que houvesse um envolvimento cada vez maior do imperador nos assuntos da antiga metrópole, estimulando uma oposição crescente ao soberano, dados os temores de uma possível recolonização. A crise subsequente levou à abdicação, em 1831, de Dom Pedro I ao trono brasileiro em favor de seu filho, Pedro de Alcântara, ainda menor de idade.

A menoridade do herdeiro imperial levou à instauração de um regime regencial, período no qual o Brasil vivenciou conflitos centrífugos e revoltas regionais que emularam a instabilidade habitual das repúblicas hispano-americanas. O chamado movimento de Regresso, de caráter conservador, encampou a demanda liberal em favor da antecipação da maioridade de Dom Pedro II, que foi proclamado imperador aos 15 anos, junto com a adoção de medidas que centralizaram o poder na Corte do Rio de Janeiro, revertendo a dispersão da autoridade verificada no período regencial e que colocara em risco a integridade e a coesão do novo Estado (Carvalho, 2012).

Dom Pedro II foi imperador do Brasil até a proclamação da República. A dinastia dos Bragança reinaria no Brasil até 1889 e, em Portugal, até 1910, quando do advento do regime republicano neste país. Era uma casa dinástica cujos reis eram tidos jocosamente como toscos ou medíocres, mas que sobreviveu às atribulações do longo século XIX, da Revolução Francesa até as vésperas do início da Grande Guerra de 1914-1918. Ou seja, foram duas Coroas, mas sob a égide de uma mesma dinastia, como já sugerira Dom João VI ao despedir-se de

seu primogênito em 1821, recomendando que assumisse a liderança da independência antes que algum aventureiro o fizesse. Pedro II era Bragança pelo lado do pai, e Habsburgo pelo lado da mãe, a imperatriz Leopoldina, princesa da Áustria. Possuía ainda sangue Bourbon, devido à sua avó, Carlota Joaquina, alteza espanhola. Pedro II tinha assim vínculos de sangue com as principais casas reais europeias, sendo que a França da restauração Bourbon e a Áustria dos Habsburgos, junto com a Prússia, a Rússia e a Inglaterra redesenharam o mapa geopolítico da Europa pós-napoleônica, a Europa do Congresso de Viena e da Santa Aliança. O Império do Brasil gozava assim de credenciais de legitimação perante as potências mundiais de seu tempo. O mapa de Viena assegurou a paz e o equilíbrio europeu até a unificação da Alemanha e da Itália. A emergência alemã de Bismarck ensejaria rivalidades imperialistas que romperiam com o balanço de poder europeu e levariam à conflagração da Primeira Grande Guerra.

A existência de um Brasil monárquico, vinculado por laços dinásticos às potências reacionárias da velha Europa da restauração legitimista, singularizou o país na América do Sul, fomentando a oposição e a desconfiança das novas repúblicas recém-nascidas no entorno geográfico. O Império manteve a hegemonia na região, em especial na bacia platina, tendo sido vitorioso nos três conflitos internacionais em que se envolveu – a Guerra do Prata, contra Rosas; a Guerra do Uruguai, contra Aguirre; e a Guerra do Paraguai, contra López. Com isso, consolidou o desenho básico das fronteiras nacionais (Magnoli, 2007; Bethell, 2012; Bandeira, 2012).

O Estado brasileiro e o território correspondente precederam a existência da nação, ainda que existissem sentimentos nativistas de rejeição ao elemento lusitano. Havia cinco grupos etnográficos que se opunham ao português sem que isso implicasse apreço entre si (Carvalho, 1998, p.234). O nativismo se expressava sob a forma de um patriotismo regional. Os inconfidentes de 1789 não pensavam em termos de Brasil, mas inspiravam-se no modelo republicano americano para tramar a independência das Minas Gerais, ainda que em articulação com as capitânicas circunvizinhas. Em 1817, em Pernambuco, a insurreição republicana era marcadamente regional. Deputados junto às Cortes de Lisboa se apresentavam como representantes de sua respectiva província.

A ideia de um país chamado Brasil era mais um projeto dos líderes políticos que comandaram a independência do que uma reivindicação das elites regionais ou do conjunto da população. O exemplo paradigmático foi José Bonifácio de Andrada e Silva, brasileiro formado em Coimbra e arregimentado pela burocracia portuguesa (Carvalho, 1998, p.235). O Brasil unitário foi obra da elite saquarema que, após as crises e os movimentos separatistas do período regencial, comandou o esforço de centralização imperial.

Em *O Tempo Saquarema*, Mattos (1987) tratou da construção do Estado imperial, da constituição da classe senhorial e do surgimento da elite dirigente saquarema. O ideal saquarema de ordem e civilização encontraria mais tarde seu equivalente funcional republicano na divisa positivista de ordem e progresso, ainda presente no pavilhão nacional.

A construção do Estado imperial se fez em um contexto de restauração da “moeda colonial”. No contexto internacional, expressou um pacto assimétrico, nem sempre harmônico, com a potência britânica hegemônica em um momento de consolidação da economia-mundo capitalista. No plano interno, seu fundamento foi a agricultura mercantil-escravista do café que se instalou na província fluminense e que sucedeu a atividade açucareira original, irradiando-se a partir do solo carioca em direção ao Vale do Paraíba do Sul (Mattos, 1987). A independência não revogou a existência e a reprodução da propriedade colonial e do sistema escravista. A nova classe senhorial, fluminense e cafeeira, se assentou sobre o controle da grande propriedade monocultora e, por meio do café, o país se reintegrou de modo subordinado ao circuito mercantil global. Foi a elite dirigente, cuja origem reside na classe dos fazendeiros de café, que por meio do controle do aparato estatal imperial constituiu e consolidou o espaço político-territorial denominado Brasil (Mattos, 1987). Aí a gênese da tradição saquarema, nacional-estatista, construtora da ordem, em contraponto aos luzias, da tradição liberal doutrinária e cosmopolita.

Desde a independência, o objetivo central da política externa foi o de construir a nação por meio da modelagem do território<sup>100</sup>. A política externa se

---

<sup>100</sup> “O Brasil tornou-se nação reivindicando a herança do império e a continuidade da dinastia rejeitada pelos portugueses. A independência brasileira foi a negação da negação revolucionária portuguesa”, e haveria “uma pátria natural projetada na morfologia e na hidrografia do Novo

confundia com a política interna na medida em que as fronteiras eram imprecisas, em especial na bacia platina, onde estava em curso o processo de formação dos Estados contemporâneos por meio da diplomacia e da guerra. A ideia de fronteiras naturais baseadas na orogênese tornou toda a região do Rio da Prata uma fronteira viva, onde se disputava a conformação do Brasil e de seus vizinhos. Houve meio século de instabilidade no território correspondente ao que era aproximadamente o antigo Vice-reinado das Províncias do Rio da Prata. Essa instabilidade envolveu também o processo de integração das províncias sulistas brasileiras com suas fronteiras móveis. O Estado brasileiro moldou sua política externa na região conforme os interesses oligárquicos do Rio Grande, no complexo conflitivo que envolvia federalistas, unitaristas, blancos, colorados e farroupilhas. O término da Guerra do Paraguai, por fim, permitiu a estabilização das fronteiras naquele ecúmeno. Como assinalou Magnoli (1997), o primeiro interesse nacional defendido pela política externa enquanto política de Estado foi a conformação do corpo da pátria. Este objetivo conferiu uma marca de nascença saquarema à política externa brasileira como política territorial.

A percepção de uma insularidade brasileira no subcontinente foi transcrita do plano natural para o político e cultural, materializando-se na orientação destinada a evitar qualquer tipo de confederação ou coligação entre os Estados hispano-americanos e na tática da condução de negociações bilaterais com cada um dos países vizinhos (Magnoli, 1997, p.295).

Em termos de constrangimentos extrarregionais, a política externa a partir da independência teve que se haver sucessivamente com as hegemonias britânica e americana (Bethell, 2012).

Por pressão britânica, o Império, em sua origem, teve que renunciar a uma possível projeção africana (o projeto continental sul-americano foi sucedâneo do projeto atlântico, que já era uma versão acanhada do império ultramarino português), à qual estava vinculado economicamente por meio do trato dos viventes (Alencastro, 2000). Também abdicou da Província Cisplatina, perdendo o controle da foz do rio da Prata (Magnoli, 1997, p.295). É possível especular que,

---

Mundo” (Magnoli, 1997, p. 292). “O Estado, a partir do controle de determinado território, construiu uma narrativa histórica pela qual o Brasil e os brasileiros já existiam em potência quando da chegada de Cabral ao litoral da Bahia em 1500, naturalizando pela conjunção de espaço e tempo em um mito de origem o surgimento da nação, que ganhou posteriormente expressão material e numérica em mapas, censos e museus, insuflando alma e identidade onde havia apenas comunidades descontínuas” (Magnoli, 1997, p.292).



caso fosse mantido o controle brasileiro sobre o atual Uruguai, estariam dados os pressupostos geopolíticos para a incorporação ao domínio brasileiro da mesopotâmia argentina (Corrientes, Misiones, Entre Rios e Paraná), assim como do Paraguai oriental.

A consolidação territorial brasileira conjugou uma ação bifronte que almejava instituir a ordem no espaço interno e também estabilizar o turbulento contexto regional sul-americano por meio da guerra e da negociação diplomática. Na República, sob a liderança de Rio Branco, as questões remanescentes foram resolvidas basicamente mediante o recurso à arbitragem<sup>101</sup>. No fim da primeira década do século XX, o Brasil concluiu a delimitação de suas fronteiras e tornou-se um país satisfeito territorialmente. Esta satisfação territorial criou posteriormente um ambiente propício para as negociações envolvendo a integração regional da América do Sul, pois afastou ou reduziu desconfianças acerca de intenções expansionistas. Na atualidade, no que diz respeito às fronteiras, a América do Sul é uma das áreas mais estáveis do globo, tendo sido fundamental a contribuição brasileira. A Unasul almejou ser instrumento de política territorial hábil para a consolidação dessa trajetória de construção da estabilidade espacial regional.

---

<sup>101</sup> Com a notável exceção do litígio envolvendo o atual território do Estado do Acre.

## **4. De CASA a Unasul: bastidores de uma metamorfose**

### **4.1. Considerações gerais sobre a documentação**

O objetivo da presente tese é evidenciar a influência da tradição sociopolítica nacional-estatista brasileira (convencionalmente denominada saquarema) na conformação da Unasul. O protagonismo do Brasil no processo e seu peso geopolítico na região permitiram uma projeção programática das orientações conjunturalmente hegemônicas em seu ambiente doméstico para o espaço regional, conforme se depreende da investigação documental, por meio da análise dos atos constitutivos e das atas e dos relatórios das reuniões internacionais que deram origem à Unasul, bem como da correspondência diplomática pertinente. A hipótese de pesquisa é que a lógica que regeu a constituição da Unasul caracterizou-se pelo primado da política sobre a economia, na qual a perspectiva geopolítica enfatizou a territorialidade, a centralidade da questão nacional (traduzida em sua dimensão regional), a primazia do Estado como instituição civilizatória e organizadora da vida social e o desenvolvimentismo como projeto econômico. O objetivo geral almejado foi o de ampliar capacidades que levassem a ganhos de autonomia da região e, por consequência, do Brasil, em sua inserção no mundo globalizado.

Essa tradição nacional-estatista se expressou em termos sociopolíticos sob a forma de uma linhagem identitária que recusou a subsunção do país ao mundo plano da globalização. Ela perpassou a história do Brasil e sempre contrastou com a perspectiva liberal, orientada para o mercado e para um cosmopolitismo avesso às singularidades locais. Em termos políticos, ela encontrou eco na prática dos conservadores saquaremas; na política dos governadores e no protecionismo cafeeiro implementados na República Velha; no positivismo do Estado intervencionista do pós-30; no nacional-desenvolvimentismo trabalhista da democracia restrita de 1946; no Brasil potência do regime civil-militar de 1964; e no neotrabalhismo liderado pelo PT a partir do momento em que assumiu a responsabilidade de comandar o governo federal brasileiro. Essa tradição evoca personagens tão díspares como Paulino José de Souza (o Visconde do Uruguai), o

Barão do Rio Branco, Alberto Torres, Oliveira Viana (que denominou a corrente de idealista orgânica), Guerreiro Ramos, Celso Furtado, a escola do ISEB, a variante geopolítica da doutrina da Escola Superior de Guerra - ESG, Wanderley Guilherme dos Santos (que identificou a linhagem sob uma chave nacionalista como autoritarismo instrumental) até chegar às posições novo-desenvolvimentistas de Bresser-Pereira. São autores que, em regra, sem recusar os valores do código moral individualista ocidental, se propuseram a fazer uma leitura própria acerca da aclimação do liberalismo no território tupiniquim.

No processo de integração regional, a construção da América do Sul oscilou entre a constituição de um “mercado comum”, nos termos da formulação original do Mercosul, em uma moldura de regionalização aberta, e a formação de uma “união de nações”, no quadro da Unasul (e com o precedente da CAN, na esfera andina), com uma perspectiva pós-liberal. O modelo político que contempla uma visão arquitetônica da integração por meio de uma “união de nações” permite falar de uma construção “saquarema” da América do Sul, considerado o termo saquarema como categoria analítica e tipo ideal, com as características definidas nesta tese e com inspiração nos campos de aliança e nas linhagens políticas e intelectuais do PSPB. O Brasil inventado no século XIX como Estado nacional centrípeto (cujo eixo era o Rio de Janeiro), sob a liderança saquarema, foi também em sua origem uma “união de nações” amalgamada pela justaposição das diversas identidades regionais, em um tempo em que o território era o valor maior a ser preservado.

Tendo como norte essa orientação teórica já debatida nos capítulos anteriores, o autor planejou e implementou sua investigação documental. Em relação à pesquisa empírica, o autor teve o acesso franqueado pelo Itamaraty a documentos acerca de reuniões de negociação que levaram à constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações e, posteriormente, da União das Nações Sul-Americanas, respectivamente, CASA e Unasul, bem como aos demais documentos e relatórios que constavam do dossiê/arquivo específico sobre o tema.

O intervalo temporal básico objeto de investigação abrangeu aquele compreendido entre a Declaração de Cusco, que constituiu a CASA, em 2004, e a

assinatura do tratado que criou a Unasul em 2008, sem prejuízo de eventual recurso a documentos produzidos em datas distintas do período mencionado.

A Coordenação-Geral de Documentação Diplomática franqueou o acesso ao material disponível na Seção de Arquivo Histórico no período de 1º a 5 de junho de 2015. Na ocasião, o autor teve acesso à documentação de caráter ostensivo referente à caixa 551, preg CASA, com material de apoio a reuniões preparatórias de constituição e de operação da CASA, embrião da Unasul, envolvendo encontros de trabalho de vice-chanceleres e altos funcionários diplomáticos, chanceleres e presidentes dos países da América do Sul.

A documentação incluiu:

- a) Declaração de Cusco, que proclamou a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações;
- b) Declaração de Ayacucho;
- c) Programa da Primeira Reunião de chefes de Estado da CASA, realizada em Brasília em 28 e 29 de setembro de 2005;
- d) Declaração presidencial do referido encontro e a agenda prioritária de ações nele definida;
- e) Programa de Ação da CASA;
- f) Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração na América do Sul;
- g) Declaração sobre a Integração na Área de Infraestrutura;
- h) Projeto de Acordo para dispensa da exigência de vistos de turista e passaportes para ingresso e trânsito dos cidadãos dos países da CASA em seus respectivos territórios;
- i) Declaração da Segunda Reunião dos chefes de Estado da CASA, ocorrida em Cochabamba, em 2006, intitulada “Colocando a pedra fundamental

para uma união sul-americana”, na qual são definidos o modelo de integração, seus princípios reitores, as premissas para a construção da integração sul-americana, seus objetivos, bem como o Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana;

j) Declaração sobre a Integração Energética Sul-Americana;

k) Documento Final da Comissão Estratégica de Reflexão, criada na reunião extraordinária de chefes de Estado realizada em Montevideu, em dezembro de 2005, e constituída por representantes pessoais dos presidentes. Foram as reflexões e as conclusões desta Comissão que lançaram as bases para a negociação do tratado fundacional da Unasul;

l) Maço de apoio para a Reunião Presidencial sobre o Processo de Integração Sul-Americana, realizada no Rio de Janeiro em 18 de janeiro de 2007. Nele consta o relato das intervenções presidenciais ocorridas em Cochabamba, em 2006. Praticamente todas as propostas apresentadas pelo presidente Lula naquela ocasião foram aceitas, como se pode constatar posteriormente pela evolução do processo de integração. Um item central então proposto foi a negociação de um tratado constitutivo que conferisse consistência jurídica, densidade político-institucional e identidade internacional a CASA. O nome Unasul, entretanto, foi proposto pelo presidente Hugo Chávez, da Venezuela. Ele defendeu a substituição da denominação CASA por “Unasur”, pois “um cavalo não pode se chamar “Rosita”; tem que ser ‘Relâmpago’ ou ‘Trovão’” (Maço de apoio, 2007, p.11).

Além do referido material, o Itamaraty disponibilizou cerca de 3.500 páginas de correspondência diplomática, em cinco blocos, indexados como CASA 2006-2009, UNASUL 2006-2007, UNASUL 2006-2009, UNASUL 2008-1 e UNASUL 2008-2.

Cumprе esclarecer que os telegramas ou cabos (do inglês *cables*) são os instrumentos formais de comunicação no processo de tomada de decisão diplomática. São chamados telegramas aqueles enviados dos postos para a Sede e despachos telegráficos os emitidos pela Sede. O material telegráfico é objeto de três tipos de classificação: por jurisdição administrativa, em que são ordenados

por país, em ordem cronológica; por grupo temático, em que a ordenação se dá por assunto; por fim, como sigilosos, ou seja, de acesso qualificado. O autor somente teve acesso aos despachos ostensivos.

#### **4.2. Cochabamba: as grandes linhas**

De 7 a 9 de dezembro de 2006, foi realizada em Cochabamba, na Bolívia, a II Reunião de Chefes de Estado da CASA. Essa reunião teve um caráter ambivalente. Conforme se depreende das posições manifestadas por alguns chefes de Estado, havia um clima de desânimo com os poucos resultados alcançados, o excesso de burocracia e reuniões, a falta de objetivos claros e de uma estratégia comum. Por outro lado, foi apresentado um Documento de Reflexão substancial, realizado por uma Comissão Estratégica de Reflexão integrada por representantes pessoais dos chefes de Estado. Essa Comissão havia sido instituída no fim do ano anterior para sugerir rumos para a nova etapa do processo integracionista. Também em setembro de 2005, em Brasília, haviam sido lançados dois documentos com o objetivo de dar consecução à Declaração de Cusco que criara a CASA.

Em Cochabamba, na sessão de debates entre os chefes de Estado, o presidente Lula alinhou em sua primeira intervenção algumas diretrizes que deveriam ser adotadas para o aprofundamento do processo de integração, conformando uma ampla agenda de trabalho, mas com eixos estruturadores bem definidos.

Das 19 orientações então propostas pelo Brasil, nos termos da locução do presidente Lula, a maior parte era, direta ou indiretamente, de natureza econômica e voltada para a facilitação do comércio, para a articulação econômica dos sistemas produtivos nacionais, para a criação de facilidades logísticas que dessem suporte ao processo de integração, junto com a definição de fontes de financiamento para o desenvolvimento. Tratava-se antes de tudo de aumentar a “frequência de transações” de maneira a definir as novas fronteiras sistêmicas do espaço a ser integrado (Deutsche, 1983).

No que concernia à integração comercial, havia um primeiro bloco de orientações no sentido da liberalização comercial e de assuntos conexos. O presidente Lula defendeu que houvesse um aprofundamento horizontal dos acordos de livre comércio entre os países da América do Sul, com extensão automática das concessões existentes para as economias menores da região. Do ponto de vista vertical, o objetivo seria criar preferências na esfera regional para novas áreas, envolvendo serviços, investimentos, compras governamentais e política de concorrência. Além disso, propugnava um incremento no uso das moedas nacionais nas transações comerciais regionais.

Um segundo bloco de proposições tratava do estabelecimento de medidas de integração de cadeias produtivas regionais, em áreas consideradas estratégicas, além da criação de indústrias e consórcios regionais. São mencionadas expressamente as indústrias de construção naval, aeronáutica, de medicamentos e vinculadas à área de defesa.

No que tangia ao financiamento da economia regional, a preocupação estava em criar mecanismos que favorecessem o aumento dos investimentos das empresas de cada país na própria região, o que era correlato com a ideia da integração produtiva, mediante formação de cadeias de produção e de empreendimentos de alcance regional. Tratava-se também de desenvolver um sistema financeiro regional que tivesse por base as instituições nacionais e regionais de fomento, como a Corporación Andina de Fomento – CAF<sup>102</sup> e o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR<sup>103</sup>, criando mecanismos específicos de garantias. Esse processo deveria culminar com a fundação de um banco sul-americano de desenvolvimento.

Por fim, no quesito integração de infraestrutura, a prioridade estava na revisão e na retomada da carteira de projetos a cargo da IIRSA, além da ampliação

---

<sup>102</sup> Denominada na atualidade Banco de Desenvolvimento da América Latina, em decorrência do avanço do processo de integração regional.

<sup>103</sup> O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos – CCR foi firmado em 25 de agosto de 1982, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – Aladi. São signatários do Convênio os bancos centrais dos países membros da Aladi, no total de doze participantes. O CCR foi concebido, originalmente, com o propósito de facilitar o intercâmbio comercial da região, ao reduzir as transferências internacionais num cenário de escassez de divisas que marcou a década de 80. Informação disponível no sítio eletrônico do Banco Central brasileiro em: <[https://www.bcb.gov.br/Rex/CCR/resumo\\_ccr.asp](https://www.bcb.gov.br/Rex/CCR/resumo_ccr.asp)>. Acesso em 23 jul. 2018.

das conexões aéreas e dos voos regionais, com vistas a estimular negócios e turismo. Especial ênfase era conferida ao aprofundamento da integração energética, abrangendo a exploração e a distribuição de petróleo e gás, a interconexão elétrica e a expansão da cooperação no campo dos combustíveis renováveis (etanol, biodiesel etc.).

Somente estes quatro tópicos, de caráter mais econômico, abarcavam 14 das orientações prioritárias apresentadas por Lula e compunham a comissão de frente da pauta apresentada pelo Brasil. A décima quinta proposição referia-se à necessidade de se estabelecer uma agenda social vigorosa, com metas definidas e monitoramento de sua consecução. Os objetivos deveriam ser a redução da desigualdade e o combate à pobreza com o intuito de aumentar a coesão social.

As demais medidas tinham natureza institucional. Lula apontou para a necessidade de negociar um tratado constitutivo que conferisse densidade político-institucional, consistência jurídica e identidade internacional a CASA. Mencionou o estabelecimento de um parlamento regional com sede em Cochabamba e admitiu assumir “certo conteúdo de supranacionalidade” no processo de integração, à luz das propostas apresentadas pela Comissão Estratégica de Reflexão. E consoante a ideia de fixar uma agenda internacional comum para os países da região, sugeriu uma Cúpula entre a América do Sul e a Ásia, com foco na busca de oportunidades de negócio, coerentes com os esforços já em curso à época no sentido de criar mecanismos internacionais de concertação entre a América do Sul e os Países Árabes (Aspa) e a América do Sul e a África (ASA).

A agenda de integração proposta por Lula tinha por princípio reitor a criação de uma institucionalidade política, mas este objetivo era antecedido em termos lógicos pela necessidade de aumentar a frequência e a intensidade de transações na esfera econômica pela liberalização comercial e pela integração produtiva, medidas que em grande parte dependiam da implementação de meios de integração física e logística. Estes meios seriam viabilizados pela consecução de uma carteira de projetos selecionados e pela definição das correspondentes fontes de financiamento. A criação de uma comunidade de interesses de caráter econômico estava estreitamente associada àquela de uma comunidade de



interesses de caráter político na esfera regional e vice-versa. Como pano de fundo desse esforço ambicioso, uma agenda social capaz de amalgamar corações e mentes em torno de uma política de incremento do bem-estar da população que funcionasse como instrumento de coesão em torno da consumação de uma identidade sul-americana imaginada.

Esse conjunto de orientações, alinhavadas por Lula em suas considerações preliminares, norteou os passos subsequentes do processo de integração sul-americana.

Depois da intervenção de Lula em Cochabamba, interveio Evo Morales, presidente da Bolívia. Evo centrou sua locução em três grandes questões, complementando a intervenção de Lula: a social, a energética e a ambiental. A questão social foi objeto de sete tópicos, abrangendo desde o combate ao analfabetismo à criação de um fundo de compensação de dívidas sociais, mas conferiu grande ênfase ao acesso à água, que se conectava com as demandas ambientais. Na seara energética, para além de questões institucionais, como a criação de uma comissão dedicada à integração energética, Morales discorreu acerca da necessidade de uma “certificação soberana das reservas de hidrocarbonetos”. Além de políticas públicas para a proteção do meio ambiente, Evo enfatizou também o combate ao narcotráfico e a preservação e a promoção da diversidade cultural.

Se o fio condutor da fala de Lula foi a ênfase conferida a assuntos econômicos, no caso de Evo o foco foi a questão social em sentido amplo, com alusões aos temas ambientais e culturais. Mas foram discursos complementares, e não contrapostos, não havendo antagonismo entre as teses defendidas por ambos em suas intervenções.

O presidente Jagdeo, da Guiana, também concentrou suas atenções na questão social, com destaque para a educação. Assinalou ainda os riscos que o excesso de burocracia poderia acarretar para o processo integrativo.

Michelle Bachelet, presidenta do Chile, centrou sua fala na necessidade de promover um desenvolvimento social inclusivo, propondo quatro áreas de

concentração operacional: definição de metas, cooperação técnica, criação de um fundo e criação de um observatório social, tópicos acolhidos pelos presidentes presentes. Ofereceu-se ainda para coordenar as ações na área. Frisou também a necessidade de avançar na integração energética, na liberalização comercial, abrangendo as áreas de serviços, investimentos e compras públicas. Apontou adicionalmente para a necessidade de desenvolver ações concretas na área de interconectividade. Como foi possível constatar posteriormente mediante análise da comunicação diplomática brasileira, havia uma sintonia entre as diretrizes da política externa chilena para a região e as proposições defendidas pelo Brasil.

Nicanor Duarte, presidente do Paraguai, aproveitou a ocasião para defender a nacionalização dos recursos naturais, fazendo críticas a acordos desiguais, com referência explícita à situação de Itaipu. Paraguai, Bolívia e Equador tendiam a convergir, não obstante as diferenças políticas existentes entre os três governos, em favor da adoção de medidas que reduzissem assimetrias no espaço regional, levando em consideração as demandas dos países de menor desenvolvimento relativo. O Brasil concordava com que fossem adotadas, em princípio, medidas com esta finalidade, assim como já ocorria no âmbito do Mercosul (Focem) em relação aos parceiros menores desse mecanismo de integração platina, o Uruguai e o Paraguai.

Alan Garcia, presidente do Peru, insistiu na prioridade para a educação, oferecendo-se para coordenar as ações na área. O Peru e a Colômbia, à época, eram mais refratários à criação de uma nova institucionalidade regional, como se pode depreender da comunicação diplomática brasileira, mas aquiesceram em relação à preferência que era hegemônica entre os países sul-americanos. Entretanto, ambos preferiam uma estratégia gradual na consecução de objetivos e iniciativas, com ênfase nos esforços comuns para a integração regional logística, comercial e energética, antes de avançar no campo institucional e de se criar uma estrutura permanente para o novo mecanismo coletivo sul-americano que estava sendo desenhado.

O presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, fez críticas gerais ao andamento do processo de integração, no que foi secundado pelo presidente Hugo Chávez, da Venezuela, que afirmou não haver projeto e nem objetivos comuns.

Rejeitou a sigla CASA e sugeriu a troca de nome para Unasul. Manifestou ainda seu ceticismo acerca da convergência entre a Comunidade Andina – CAN e o Mercosul, pois suas burocracias seriam contra a integração. Chamou a atenção para a questão social, com destaque para o combate ao analfabetismo. Foi reticente em relação à IIRSA e reiterou propostas de criação de instituições e empresas sul-americanas, tais como Petrosul, Banco do Sul, Telesul, Universidade do Sul e de uma central de medicamentos do Sul, em linha com proposições similares que haviam sido feitas pelo presidente boliviano. Chávez, no espaço sul-americano, liderava os países ditos bolivarianos, que passavam por um profundo processo interno de reformas institucionais, inclusive com a convocação de assembleias nacionais constituintes: Venezuela, Equador e Bolívia.

Estavam presentes ainda na reunião de Cochabamba os vice-presidentes da Argentina e do Equador e o embaixador do Suriname, que fizeram considerações gerais sobre o processo de integração, assim como a ministra do Exterior da Colômbia, que saudou o trabalho da Comissão Estratégica de Reflexão, advogando a favor de um processo de integração aberto cujo objetivo central fosse lutar contra a pobreza.

Ao final, a palavra retornou ao presidente Lula, que fez um segundo discurso, mais político e menos programático. Ele reconheceu como legítimas as preocupações dos países menores com as assimetrias e a inquietação com o ritmo lento do processo de integração, mas disse não ser possível negar os avanços alcançados, entre os quais o de haver sido construído um novo relacionamento político no continente, e que não aceitava a negação do que já havia sido feito. Em sua avaliação, não haveria saída para a região fora de um marco de integração. Referiu-se à importância das reuniões presidenciais e salientou que os objetivos mencionados pelos presidentes não eram excludentes, como, por exemplo, as prioridades para infraestrutura e educação. Salientou a necessidade de dar continuidade às tratativas nos termos de um projeto ambicioso e amplo, mas coadunado com a diversidade de situações e com a magnitude dos desafios.

O eixo da argumentação brasileira teve por base o relatório da Comissão Estratégica de Reflexão que havia sido criada em dezembro de 2005, em

Montevideu, em Reunião Extraordinária dos Presidentes, e cujos trabalhos foram desenvolvidos no decorrer de 2006.

Ora, a CASA havia sido criada em 8 de dezembro de 2004, em Cusco, no Peru, por decisão da III Cúpula dos Presidentes da América do Sul, considerada a partir de então a I Reunião de Chefes de Estado da CASA. As Declarações de Cusco e, em menor grau, de Ayacucho são consideradas os atos fundacionais dessa nova comunidade regional.

Em setembro de 2005, a cúpula extraordinária em Brasília estabeleceu, por meio de declaração presidencial, a Agenda Prioritária e o Programa de Ação da Comunidade. Em dezembro de 2006, ocorreu em Cochabamba, na Bolívia, a II Reunião de Chefes de Estado da CASA, já relatada. Em 16 e 17 de abril de 2007 foi realizada em Ilha Margarita, na Venezuela, a I Cúpula Energética da CASA. Lá, em uma reunião extraordinária de chefes de Estado da comunidade, foram tomadas três decisões de longo alcance. A primeira envolveu a adoção do nome Unasul em substituição a CASA. A segunda foi a designação de uma Secretaria Permanente a ser instalada em Quito, no Equador, próxima ao monumento *La Mitad del Mundo*. Por fim, os ministros das Relações Exteriores foram orientados a transformar a Comissão de Altos Funcionários, encarregada das ações operativas até o momento, em Conselho de Delegados, com o encargo de redigir o projeto de Acordo Constitutivo da Unasul, que deveria ser apreciado pelos dirigentes nacionais na III Cúpula ordinária da CASA, agora Unasul, prevista em princípio para ocorrer em Cartagena das Índias, na Colômbia. Esta Cúpula de Cartagena foi adiada seguidas vezes e, ao final, não vingou em razão de conflitos envolvendo, de um lado, a Colômbia, e, de outro, a Venezuela e o Equador.

O Brasil então, de comum acordo com os demais países, convocou uma reunião extraordinária de chefes de Estado em maio de 2008, em Brasília, na qual foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul. Vale ressaltar que, desde a decisão de Ilha Margarita, a correspondência diplomática brasileira não mais empregou a denominação CASA, e muito antes de sua constituição formal como institucionalidade, a terminologia Unasul passou a ser empregada nos cabos do MRE referentes ao tema. Mas esta verdadeira linha do tempo em que se constituiu esses últimos parágrafos só teve sua elaboração possível mediante o cotejo dos

atos internacionais pesquisados com a análise da comunicação interna do Itamarati no período.

### 4.3.

#### O caminho até Cochabamba

A linha do tempo que leva até Cochabamba começou com a decisão de transformar as cúpulas presidenciais da América do Sul, cuja série foi iniciada em 2000, em Brasília, ainda no governo Cardoso, enquadrando-as no marco mais amplo de uma Comunidade de países sul-americanos, a partir de 2004, com a Declaração de Cusco.

A Declaração foi grandiloquente ao interpretar as aspirações e os anseios dos povos em favor da integração, da unidade e de um futuro comum. As bases da Comunidade Sul-americana de Nações estariam em uma “história compartilhada e solidária”, na tradição do “pensamento político e filosófico” regional, na “convergência dos interesses”, em uma visão holística de “promoção do desenvolvimento sustentável”, com menção expressa ao “desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano”, em uma perspectiva ampla de promoção da “coesão e da inclusão social”. Além disso, a Declaração anunciava um compromisso com a paz e a segurança globais, em um contexto de “vigência do direito internacional e de um multilateralismo” democrático que fosse capaz de promover o desenvolvimento social e econômico na agenda mundial. Mencionava-se um compromisso comum com uma governança democrática e participativa, com a criação de uma identidade própria da América do Sul, e com uma “integração de povos”.

Feito o enunciado dos princípios reitores da nova Comunidade, foram apontados os seguintes processos como catalizadores de um espaço sul-americano integrado: a concertação e a coordenação política e diplomática; o aprofundamento das convergências entre o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile, a Guiana e o Suriname; a integração viária, energética e de comunicações; a harmonização das políticas de desenvolvimento rural e agroalimentar; a transferência de tecnologia e a cooperação horizontal; e o estímulo à crescente interação entre as empresas e as sociedades civis dos países respectivos.

Em sua conformação original, a Comunidade atuaria com base nas institucionalidades existentes (sendo expressamente mencionados o Mercosul, a Comunidade Andina, a Aladi, e a Otca), evitando duplicação de esforços e de encargos financeiros. Houve determinação expressa no sentido de que as reuniões de chefes de Estado (nível de condução política) e de chanceleres (nível de decisão executiva) substituíssem as Cúpulas Sul-americanas. Aos ministros das Relações Exteriores foi dada a incumbência de elaborar uma “proposta concreta de ação” capaz de dar materialidade ao projeto comunitário.

No dia seguinte, em 9 de dezembro de 2004, foi assinada a Declaração de Ayacucho, por ocasião dos 180 anos das históricas batalhas de Junín e Ayacucho, que “selaram a independência da América Hispânica”. Esta Declaração complementa, com um caráter mais simbólico, a anterior, saudando a conformação da Comunidade Sul-americana de Nações na esteira das cúpulas presidenciais e das respectivas declarações de Brasília (2000) e de Guaiaquil (2002). Faz referência à criação de uma zona de paz sul-americana, aos compromissos de aplicação da Carta Democrática Interamericana, aos trabalhos para a adoção da Carta Social das Américas, no âmbito da OEA, e à agenda da IIRSA, entre outras disposições.

Entre as Declarações há discrepâncias que não escapam a um observador atento: a primeira tem uma narrativa centrada no espaço geopolítico sul-americano, ao tempo que a segunda fez menção recorrente ao espaço interamericano.

Houve (e há) sempre uma constante tensão geopolítica entre as identidades a serem construídas: a sul-americana, a latino-americana e a pan-americana ou interamericana.

O projeto sul-americano claramente tem o Brasil em posição central, por suas dimensões, coadjuvado pela Argentina e pela Venezuela, respectivamente, à época, a primeira, a segunda e a terceira maiores economias do subcontinente, todas posteriormente abrangidas no Mercosul, conformando a dorsal atlântica da América do Sul, de vocação mais autonomista, que resistiu ao projeto americano

da Alca, enterrando-o em 2005, à qual se incorporaram em seguida os países menores - Uruguai, Bolívia, Equador e Paraguai.

O projeto latino-americano é caro ao México do ponto de vista geopolítico. Este país, em conjunto com os três principais países da dorsal andina: Colômbia, Peru e Chile, todos signatários de tratados de livre comércio com os EUA, constituíram a Aliança do Pacífico – AP. Na Aliança estão os países mais céticos da América do Sul em relação ao projeto sul-americano de integração econômica. Assim é que na esfera econômica emergiu uma rivalidade entre estratégias distintas de regionalização (AP e Mercosul), ainda que na esfera política tenha havido composições em torno, primeiramente, da Unasul e, em seguida, da Celac, ambas iniciativas que contaram com forte protagonismo brasileiro. Estas duas últimas entidades almejam ganhar graus de relativa autonomia em relação ao projeto interamericano, politicamente nucleado na OEA, em que sobressai o protagonismo estadunidense como potência global hegemônica e seu projeto econômico hemisférico de criar uma área de livre comércio das Américas.

O Brasil foi capaz, na primeira década do século XXI, de construir e/ou impulsionar institucionalidades políticas que clivaram o sistema interamericano em círculos concêntricos a partir de si – (reformando) o Mercosul platino (com uma nova dimensão política explícita), a Unasul sul-americana e a Celac latino-americana – mas não logrou o mesmo êxito em termos de convergência dos processos de integração econômica: Mercosul, Aliança do Pacífico, Cafta, Nafta, não obstante a interrupção da Alca. Assim, posteriormente, foi possível verificar que não houve uma congruência entre os esquemas de integração políticos e os econômicos. Os interesses políticos dos países envolvidos foram capazes de amalgamar identidades políticas concêntricas, na perspectiva brasileira, mas as entidades econômicas criadas corresponderam a interesses mais fragmentados. Essas disjuntivas podiam em parte ser intuídas nas entrelinhas das Declarações mencionadas de Cusco e Ayacucho e ficaram evidenciadas na análise da correspondência diplomática brasileira pesquisada.

Mas, em 2005, as primeiras intenções grandiloquentes de Cusco e de Ayacucho começaram a ganhar um formato operacional por meio da Agenda

Prioritária e do Programa de Ação da Comunidade, ambos formulados em setembro, em reunião extraordinária dos chefes de Estado no Brasil.

No projeto de declaração presidencial e agenda prioritária da CASA, apreciado no Rio de Janeiro pelos chefes de Estado, embora fosse reafirmado que o entendimento político e a integração econômica e social dos povos eram a essência da iniciativa, a prioridade apontava para a aceleração do processo de convergência econômica em direção à criação de uma zona de livre comércio sul-americana, com a associação recíproca dos Estados Partes do Mercosul e da CAN em ambos os esquemas e com a adesão do Chile, da Guiana e do Suriname – essa convergência comercial entre os países deveria ocorrer no marco da Aladi, aproveitando-se dos mecanismos de tratamento diferenciado e preferencial previstos nos estatutos desta instituição. Ou seja, paradoxalmente, o primeiro grande objetivo da CASA, uma instituição de inspiração geopolítica, era a liberalização comercial intrarregional. Mas esse paradoxo é aparente: tratava-se de uma iniciativa política destinada a criar um contraponto à agenda comercial estadunidense da época.

No que concerne à institucionalidade da Comunidade, a pretensão ainda era utilizar as organizações existentes, evitando-se a superposição de estruturas e despesas e conferindo mais ênfase às tarefas de coordenação a serem desenvolvidas pelas Chancelarias sul-americanas. Nesse sentido, propunha um calendário de reuniões, gerais e setoriais, deliberativas e executivas, a serem protagonizadas pelos chefes de Estado, pelos ministros das Relações Exteriores, pelos vice-chanceleres e demais autoridades designadas, além de preservar, no campo da infraestrutura, a agenda da IIRSA. Foi criada também a Secretaria Pro Tempore da CASA, a ser desempenhada de forma rotativa pelos países membros da entidade, com a estruturação adicional de uma “Troika” representativa, incluindo o país sede da reunião de presidentes e os países sedes das reuniões do ano anterior e do ano seguinte. Nessa reunião do Rio, o Brasil assumiu a Secretaria até que fosse realizada a Segunda Reunião Ordinária em Cochabamba, Bolívia, em 2006.

Para além da integração comercial em uma zona de livre comércio sul-americana, definida como a principal tarefa (e cujo objetivo inicial era bastante



ambicioso: preparar até março de 2006 uma proposta de liberalização de até 90% do universo tarifário), e das medidas administrativas de organização e funcionamento da Comunidade, foram estipuladas as seguintes áreas de ação prioritária: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros regionais; a discussão e o combate às assimetrias; a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; além da integração do sistema de telecomunicações. Na ocasião foi feita uma conclamação às entidades regionais de integração para que apresentassem propostas e projetos específicos de trabalho para apreciação pelos dirigentes nacionais até o primeiro semestre de 2006.

Do programa de ação imediata constavam 30 itens, sobre assuntos diversos e alcances variados: a intensificação dos vínculos institucionais entre Mercosul e CAN, com a associação dos países parceiros aos dois organismos; a criação de um foro de consulta e concertação política sul-americano a partir das experiências do Mercosul e da Comunidade Andina; a previsão de uma ação diplomática conjunta em situações de interesse comum ou em organismos internacionais; a celebração de um acordo de isenção de vistos e de habilitação de documentos de identidade para nacionais que transitassem como turistas no espaço regional; a realização de um foro para discutir o novo tratamento a ser conferido às assimetrias na integração sul-americana; a extensão aos países da América do Sul do programa de erradicação da febre aftosa adotado pelo Mercosul; a realização de rodadas sul-americanas de negócios para aproveitamento das oportunidades; a organização de reunião para tratar da facilitação comercial, da integração produtiva e da definição de eixos de integração e desenvolvimento nas regiões de fronteira; a realização de reuniões para tratar da conectividade aérea, do turismo responsável e da complementação energética regional; a incorporação dos países da região como sócios plenos da CAF (Corporación Andina de Fomento); a solicitação de estudos e propostas acerca de mecanismos de financiamento da integração; o exame da possibilidade de interconexão das telecomunicações sul-americanas; a formulação de uma agenda cultural regional; o reconhecimento de títulos e diplomas; e a promoção da cooperação científica e tecnológica, dentre outros tópicos que evidenciavam a diversidade de interesses.

Esse ambicioso programa de ação multissetorial e as dificuldades de coordenação entre as diversas institucionalidades impeliriam os países mais tarde a optarem pela criação de um novo organismo adaptado a esta tarefa complexa, em razão das resistências burocráticas identificadas no seio das entidades existentes. No Rio de Janeiro foram emitidas ainda outras declarações: uma sobre a convergência dos processos de integração, e outra sobre a integração na área de infraestrutura. Na ocasião, também se avançou na discussão sobre o acordo de dispensa de vistos de turistas e de passaportes para ingresso e trânsito nos respectivos territórios.

Entretanto, já em dezembro de 2005, provocados por uma carta conjunta de autoria dos presidentes Hugo Chávez e Tabaré Vázquez, na qual externavam preocupações em relação aos rumos da iniciativa de integração, em uma reunião extraordinária dos chefes de Estado em Montevideu, foi deliberada a criação de uma Comissão de Reflexão, integrada por representantes pessoais dos dignitários, com a incumbência de redigir um documento estratégico que arrolasse propostas destinadas a impulsionar o processo de integração, a ser apreciado no ano seguinte na II Reunião de Cúpula da CASA, que ocorreria em Cochabamba, na Bolívia. Essa Comissão se reuniu por cinco vezes no ano de 2006 e criou um grupo de trabalho somente para discutir o tema da integração financeira, segundo consta de seu relatório final. Ao fim, foi apresentado um documento sintético com as propostas consensuais, incluindo-se no anexo contribuições nacionais específicas que demandariam maior análise e discussão. Foi este documento final da Comissão Estratégica de Reflexão, intitulado *Um Novo Modelo de Integração da América do Sul: Rumo à União Sul-americana de Nações*, que subsidiou a decisiva reunião presidencial de Cochabamba.

O referido documento pode ser sintetizado nos seguintes termos:

- a) A integração regional apresenta-se como a resposta mais adequada para enfrentar as circunstâncias internacionais, permitindo uma presença mais assertiva da América do Sul no mundo, afirmando uma identidade própria, uma visão estratégica e uma perspectiva de longo prazo que estejam fundadas no patrimônio da trajetória pretérita, sem antagonizar ou se contrapor, em princípio, com qualquer outra região

ou bloco. Há um legado benigno que permite pensar na construção de uma cidadania sul-americana no contexto de fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe;

- b) A integração da América do Sul deve aproveitar as oportunidades existentes e alavancar os recursos potenciais para geração de novas capacidades: a extensão territorial (17,6 milhões de km<sup>2</sup>), a diversidade biomática e ecológica do território, o tamanho da população (377 milhões de habitantes, à época), a magnitude da economia (PIB de US\$ 1,5 trilhão de dólares, à época), o bom desempenho econômico conjuntural, a abundância de recursos energéticos, minerais e aquíferos, o potencial de produção de alimentos, a biodiversidade, a existência de um parque industrial diversificado, uma boa base educacional, científica e tecnológica, entre outros;
- c) Do ponto de vista político, a região teria uma “enorme vitalidade democrática”, seria razoavelmente pacificada, livre de manifestações de intolerância, com poucos litígios territoriais entre os Estados, havendo uma grande homogeneidade linguística que favorece a aproximação cultural;
- d) A principal vulnerabilidade da região estaria no campo social, com o flagelo representado pela pobreza, pela exclusão e pela desigualdade socioeconômica;
- e) Segundo o documento, o quadro internacional adverso e a consciência do potencial regional já teriam produzido uma consciência favorável à integração “nos governos, nos movimentos sociais e na sociedade civil”, ainda que o processo estivesse prenhe de contradições;
- f) O documento rejeita uma integração baseada exclusivamente em matéria comercial, em razão da diversidade de regimes distintos, citando expressamente o Mercosul, a CAN, o Caricom e a opção chilena autônoma, propondo, pelo contrário, um modelo de integração baseado em uma agenda de integração social e produtiva que enfatize a convergência institucional, a cooperação e o enfrentamento das assimetrias entre os países membros. A integração é percebida como parte de um processo de reafirmação dos Estados nacionais, em que ela “*surge como elemento indispensável de realização dos nossos projetos*”

*nacionais de desenvolvimento*” (grifo nosso) em que a cooperação multissetorial entre os países demandaria “soluções institucionais integradas”;

- g) O documento reconhece a ocorrência de diferenças e conflitos entre as nações na conjuntura, mesmo em um contexto excepcionalmente favorável à integração, tanto em termos objetivos como subjetivos, e propõe que o processo de união seja tratado como política de Estado e como projeto estratégico, para além de querelas pontuais e contingentes, conjugando uma dimensão “utópica” com o pluralismo das diversas visões políticas e ideológicas inerente a uma ambiência democrática na vida doméstica de cada país participante;
- h) Dado o exposto, o documento sinaliza em favor de uma “construção integral da Comunidade Sul-americana de Nações [que] deve buscar o desenvolvimento de um espaço integrado política, social, econômica, financeira e ambientalmente, e também na área de infraestrutura. Esse processo deve fortalecer a identidade própria da América do Sul, baseada no caráter multiétnico, multicultural e plurilíngue de nossos povos. (...). A partir dessa perspectiva, deve contribuir, em articulação com outras experiências de integração, para o fortalecimento da América Latina e Caribe, conferindo à região uma maior gravitação e representação nos foros internacionais”;
- i) A integração é apontada como uma alternativa “para enfrentar uma globalização que aprofunda assimetrias e contribui para a marginalidade econômica, social e política de dezenas de países e bilhões de seres humanos”, capaz de unir esforços em torno de valores e objetivos. Valores da democracia e do pluralismo, da solidariedade e da cooperação, da soberania e da autodeterminação dos povos, da paz e da harmonia com a natureza. Objetivos que apontem para um “novo contrato social sul-americano”, para a “segurança energética da região”; a integração da infraestrutura física, de conectividade e de comunicações; a integração produtiva e industrial; a integração financeira sul-americana; a construção de uma “identidade cultural”; o fomento da “participação cidadã”; a coordenação na área de defesa; a promoção de uma política migratória sul-americana; a integração no

plano subnacional com destaque para as áreas de fronteira; a luta contra a corrupção e o narcotráfico; e a elaboração de políticas regionais ambientais, de comunicação social, e de ciência, tecnologia e inovação;

- j) O documento propõe que os objetivos estratégicos sejam ambiciosos e precisos, mas que a implementação seja flexível e gradual, com a articulação de alianças estratégicas em horizontes temporais diversos, concertações multiníveis (nacional, regional e local), que conjuguem perspectivas horizontais e verticais, ações centralizadas e descentralizadas, e o envolvimento de uma pluralidade de atores; enfim, uma geometria variada e resiliente;
- k) Com esses propósitos em vista, o documento propõe uma reorientação da CASA no que concerne à sua “arquitetura institucional”. Pela primeira vez foi sugerida a ideia de que uma institucionalidade baseada estritamente na convergência e na coordenação dos esquemas já existentes não era compatível com uma ação eficaz e célere. Tratava-se de buscar um fortalecimento institucional da CASA “com instâncias orgânicas que garantam o planejamento, a implementação e a continuidade dos projetos e iniciativas regionais”. O documento aponta para a necessidade de adotar medidas imediatas, tais como a criação de uma Comissão de Coordenação (nível operativo funcional), de uma Secretaria Permanente, de Grupos de Trabalhos setoriais, permanentes ou temporários, além de outras medidas, tais como a criação de um Observatório Social, a busca gradual de uma articulação dos Parlamentos, a consolidação do Foro Sul-americano de Consulta e Coordenação Política e o fomento da participação da sociedade civil;
- l) Por fim, em matéria institucional, o Documento conclui afirmando que “deve-se considerar a necessidade de negociação de um Tratado Fundacional e constitutivo da Comunidade Sul-Americana de Nações, que confira nova densidade jurídica à iniciativa e que aponte a criação de uma União de Nações Sul-americanas (UNASUL)” (sublinhado no original);
- m) Em seu último tópico, o Documento sugere uma coordenação maior dos países que integram a CASA no seu relacionamento externo,

saudando as experiências de realização das Cúpulas América do Sul-Países Árabes (Aspa, abril de 2005) e América do Sul-África (ASA, novembro de 2006), e sugerindo a realização de uma futura Cúpula América do Sul-Ásia (não concretizada). Nesse sentido, assinala a importância de uma ação internacional concertada da região no sistema das Nações Unidas, nas negociações comerciais da Rodada Doha da OMC, nas instituições do sistema de Bretton Woods, entre outras instâncias;

- n) Em um anexo ao Documento principal, há um informe do Grupo de Trabalho sobre Integração Financeira que sugere a adoção de medidas voltadas para a criação de um sistema financeiro sul-americano, estruturado institucionalmente, que possa garantir a implementação da Agenda Social e da Agenda de Integração Produtiva e que confira um tratamento especial aos países de menor desenvolvimento relativo. Esse sistema incluiria a adoção de um mecanismo multilateral de pagamentos em moedas locais, a instituição de um Banco do Sul para financiamento do desenvolvimento, a constituição de um fundo de estabilização macroeconômica, a criação de mercados para as dívidas públicas regionais, a otimização no uso das reservas internacionais, entre outras ações. Nesse GT, a delegação brasileira foi cautelosa, propondo “o trabalho por módulos para a integração financeira da América do Sul, fundamentada em um conceito de institucionalização gradual e de implementação imediata, baseada na utilização de recursos existentes e nas melhores experiências dos países da região”.

As decisões adotadas pelos chefes de Estados na estratégica reunião de Cochabamba foram fortemente influenciadas pelo Documento Final da Comissão Estratégica de Reflexão.

Em matéria institucional, a Cúpula de Cochabamba criou uma Comissão de Altos Funcionários para fazer a coordenação no nível operativo funcional, com o apoio técnico de uma pequena estrutura sediada no Rio de Janeiro, incumbida durante o ano de 2007 tanto de apresentar uma proposta de Tratado Constitutivo como de coordenar os trabalhos dos GTs setoriais criados nas áreas de políticas

sociais, integração física, integração energética e integração financeira. Este foi o núcleo duro responsável pelo acordo firmado em maio de 2008, em reunião extraordinária da agora Unasul, em Brasília.

No que concerne à integração energética, foi prevista não apenas a instituição de um GT específico, mas encomendado um diagnóstico consolidado do setor energético sul-americano, a sistematização e a avaliação de um balanço energético regional, a elaboração de um plano de investimentos, contemplando a busca de complementaridades entre as empresas estatais de energia, bem como a realização de uma reunião extraordinária de presidentes para tratar do assunto, em 2007, na Venezuela.

Na área de infraestrutura, foi criado um GT destinado a identificar e a avaliar projetos tendo como ponto de partida os trabalhos desenvolvidos pela IIRSA.

Na área financeira, o GT teve como mandato desenvolver propostas de mecanismos financeiros compatíveis com as políticas econômicas e fiscais adotadas pelos países da região.

Na área social, a criação de um GT específico ocorreu junto com a previsão de criação de um mecanismo de cooperação técnica regional e de um fundo de desenvolvimento social e humano inclusivo, definição de metas sociais e estabelecimento de um observatório social regional. Também foi dada orientação aos ministros da Saúde para que elaborassem uma agenda sanitária regional.

No campo da integração econômica, industrial e produtiva, a orientação foi no sentido de buscar a articulação de iniciativas públicas e privadas no âmbito regional, bem como o desenvolvimento de mecanismos para a redução de assimetrias.

No campo das políticas migratórias, a determinação foi em favor do progressivo reconhecimento de direitos civis, políticos, laborais e sociais dos migrantes no espaço regional.

Foram ainda contempladas decisões no sentido da cooperação ambiental, da criação de um parlamento regional, da formulação de um plano de integração educacional e de promoção do diálogo com a sociedade civil.

Assim é que, dois anos depois da Declaração de Cusco, que formalizou a existência da CASA, em Cochabamba houve uma inflexão na orientação estratégica, que se tornou mais ambiciosa, sendo que a declaração final do encontro foi intitulada *Colocando a pedra fundamental para a união sul-americana*. Declaração fortemente influenciada pelos trabalhos da Comissão Estratégica de Reflexão, tendo sido ratificados os princípios, as premissas e os objetivos por ela propostos para o processo de integração. Nesse momento houve a opção por um modelo de integração multissetorial, territorial e desenvolvimentista, no qual a integração comercial, claramente priorizada nas origens, passa a ser apenas um item – importante, é verdade – de uma agenda mais ampla, não apenas no campo econômico, mas em todas as demais dimensões de um desenvolvimento sustentável, inclusivo e democrático. E o desempenho geral do Brasil no processo e, em especial, o desempenho pessoal do presidente Lula na reunião dos chefes de Estado foram elementos indicativos de um protagonismo brasileiro incontestado, que seria ratificado, *a posteriori*, inúmeras vezes, pela percepção de políticos, diplomatas, burocratas e acadêmicos de diversos países segundo relatos constantes da documentação analisada.

Na declaração final de Cochabamba foi traçado um *Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-americana*, que serviu de diretriz para os trabalhos desenvolvidos em 2007.

#### **4.4.**

#### **O Brasil na conjuntura: 2007/2008**

Os anos de 2007 e 2008 foram anos emblemáticos no que concerne à implementação de uma agenda brasileira de autonomia que conferisse prioridade ao dístico segurança e desenvolvimento em suas diversas dimensões, articulando o espaço interno com o regional, em decorrência de uma clara inflexão na orientação governamental durante a transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula.



Houve um claro alinhamento entre a agenda política doméstica brasileira e a agenda externa do país para a América do Sul: buscou-se articular um projeto nacional de modo orgânico com uma estratégia regional de desenvolvimento, de maneira que o processo de construção nacional tendesse a se confundir com a estruturação regional da América do Sul, que seria impulsionada no marco institucional da Unasul. A nova arquitetura institucional regional proposta refletiu mudanças que ocorreram no âmbito doméstico brasileiro sem que houvesse maiores resistências dos parceiros regionais. Estes podiam ser classificados em três grupos básicos, conforme as coalizões políticas internas privilegiassem o Estado ou o mercado como instrumento preferencial de regulação da vida social e econômica.

Era possível identificar um bloco de países mais à esquerda – Venezuela, Equador e Bolívia, que se autodenominavam bolivarianos e que vieram a integrar a ALBA. Havia um bloco de países mais moderados, que eram aqueles do Cone Sul – Argentina, Uruguai e, em certa medida, naquela conjuntura, o Chile. E países de recorte mais conservador, com destaque para Colômbia e Peru. O Brasil lograva funcionar como mediador entre esses três grupos no contexto da integração regional, tendo uma interlocução fluida com todos, moderando em especial os excessos da Venezuela e temperando o americanismo militante da Colômbia. Assim, a região platina e, por extensão, o Mercosul iriam funcionar como o fio terra do projeto regional, sendo seu ponto de equilíbrio.

No caso brasileiro, o presidente Lula, que havia cumprido um primeiro mandato no qual a política econômica adotara uma orientação estabilizadora, optou em seu segundo mandato por uma estratégia desenvolvimentista, que encontrou expressão na adoção do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que se articulava com a IIRSA. A agenda proposta para a integração da América do Sul foi a manifestação regional dessa orientação interna e que vinha complementá-la. Mas essa agenda desenvolvimentista incluiu componentes econômicos ortodoxos, interna e externamente, tais como a liberalização comercial regional, destinada a incrementar a frequência de transações econômicas no espaço sul-americano. Todo o arcabouço normativo proposto e aprovado para a nova entidade teve claro viés novo-desenvolvimentista, que

indicou um esforço de conjugar a integração regional sul-americana com a integração interna brasileira, enfrentando o maior desafio geopolítico brasileiro, que é o da sua própria integração territorial, em especial nas fronteiras oeste e norte.

A assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul articulou ambos os processos ao tempo em que não renegou os avanços obtidos pela regionalização aberta, de cunho mais comercial, que encontrou suas expressões no legado do Mercosul e da CAN. Assim, a ideia foi a de convergir ambos os esforços de liberalização comercial sob um guarda-chuva político desenvolvimentista, ao qual foi agregada uma agenda de infraestrutura, mediante a incorporação da IIRSA ao processo. Esse desenho se coaduna com a mescla de modelos paradigmáticos sugeridos por Cervo e Bresser-Pereira: articulação em um todo orgânico das agendas desenvolvimentista, normal (ortodoxa convencional) e logística.

Outro aspecto que reforçou essa orientação de política externa para o espaço regional foi a eclosão da crise econômica global, em 2008 e 2009, percebida como a crise do arranjo neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington. Essa inflexão reforçou o que seriam as diretrizes de um Consenso de Brasília que impregnou a carta fundacional da Unasul.

No campo estratégico, o Brasil aprovou em fins de 2007 a Estratégia Nacional de Defesa, que atualizou a doutrina militar brasileira. A criação do Conselho Sul-americano de Defesa – CSAD no ano seguinte, no âmbito da Unasul, projetou para o espaço regional as inquietações brasileiras, integrando a dimensão da segurança coletiva à agenda de desenvolvimento, percebidas ambas como elementos de um binômio complementar, cuja tradição no Brasil remontava ao Estado Novo.

Todos esses aspectos ficam evidenciados por meio da análise da comunicação diplomática, como se verá mais adiante, em que se ressalta a percepção do entorno regional como parte indissociável de um projeto brasileiro de desenvolvimento. Em termos políticos, a documentação evidencia uma América do Sul plena de desconfianças e rivalidades entre os países, sendo as dificuldades do Brasil em seus relacionamentos regionais comparativamente

modestas. No que concerne às questões de fronteiras, existe a percepção por parte dos Estados vizinhos de que o Brasil é um Estado satisfeito territorialmente, sem pretensões de expansão física. Nesse sentido, o Mercosul já havia permitido na década anterior um salto de qualidade na gestão de rivalidades platinas históricas, possibilitando a superação de uma tradição conflitiva em favor de um marco de cooperação.

Mas em outras regiões da América do Sul era possível constatar a existência de feridas abertas. Na bacia do Pacífico havia e há dois polos de dificuldades. Um envolvendo a relação de litígio duradouro entre Chile, Bolívia e Peru em razão das cicatrizes da Guerra do Pacífico. Outro envolvendo a contenda entre a Colômbia, de um lado, e o Equador e a Venezuela, no qual havia um transbordamento para a esfera regional do conflito bélico interno colombiano. Por fim, existiam no espaço das Guianas países vocacionados geopoliticamente para o ecúmeno caribenho que sempre desconfiaram de seus vizinhos sul-americanos. Em parte, desconfiavam do Brasil em decorrência de sua magnitude continental. De outro lado, no caso da Guiana, havia e há um conflito territorial latente com a Venezuela acerca do domínio sobre a região de Essequibo.

Não obstante essas tensões, em resumo, materializava-se em 2008 uma nova arquitetura institucional regional imbuída de uma estratégia multidimensional que articulava organicidade política, integração territorial, identidade imaginada e desenvolvimento sustentável e inclusivo. Essa estratégia encontrava na orientação pragmática do Brasil em suas relações com os vizinhos o seu eixo de sustentação, funcionando o país como força centrípeta a coesionar bolivarianos adeptos de um maior ativismo estatal com liberais orientados para o mercado. A Unasul surgiu assim, simultaneamente, como vetor de uma estratégia econômica desenvolvimentista, no que diz respeito à intervenção do Estado nos processos econômicos, e de uma estratégia economicamente liberalizante, no que diz respeito ao fluxo de bens, capitais e pessoas no espaço regional. Ademais, vai desenvolver a condição de organismo de segurança coletiva ao tornar-se instância de gestão e mediação de conflitos inter e intraestatais no seio da América do Sul, e vetor de uma doutrina estratégico-militar própria, ao tempo em que a criação do CSAD coincidiu com o advento de uma nova estratégia nacional de defesa

brasileira. Por fim, a Unasul absorveu e reformulou o legado da IIRSA como esfera de articulação da integração logística, com destaque para as áreas de transporte, energia e comunicações. A agenda social, a previsão de ações de redução de assimetrias e a postulação de uma nova identidade regional sul-americana agregaram elementos de legitimação à nova entidade.

#### 4.5.

#### **De Margarita a Sauípe: a Unasul e a Cúpula da América Latina e Caribe<sup>104</sup>**

Segundo despacho da Sede do MRE brasileiro (Circular Telegráfica Expedido em: 02/05/2007 19:29:52 N.º: 63728), houve na Cúpula de Ilha Margarita decisões importantes derivadas do diálogo político dos chefes de Estado e de Governo lá reunidos em 16 de abril de 2007 por ocasião da Cúpula Energética da Comunidade Sul-Americana de Nações. Essa reunião deu continuidade ao exercício iniciado no Rio de Janeiro, em 17 de janeiro do mesmo ano, como consequência das discussões travadas por ocasião da II Reunião Ordinária da CASA, em Cochabamba.

Segundo a Circular, foram tomadas as seguintes decisões por consenso como resultado do diálogo político:

1. Nomear este esforço integrador da América do Sul como "União de Nações Sul-Americanas" (UNASUL).
2. Designar uma Secretaria Permanente, que terá como sede a cidade de Quito, República do Equador, no conhecido monumento "La Mitad del Mundo".
3. Solicitar aos Ministros das Relações Exteriores que designem a Secretaria Permanente e transformem a Comissão de Altos Funcionários em Conselho de Delegados ou Comissão Política, solicitando-se a este Conselho a redação de um projeto de Acordo Constitutivo da UNASUL a ser apresentado na III Cúpula, na Colômbia (Circular Telegráfica Expedido em: 02/05/2007 19:29:52 N.º: 63728).

Além dessas importantes decisões institucionais, foi emitida também no dia seguinte a “Declaração de Margarita: Construindo a Integração Energética do Sul”, dando conta da importância do tema energético no rol dos objetivos estratégicos da recém-criada Unasul.

---

<sup>104</sup> As principais fontes de informação desta seção e da subsequente são os cabos e telegramas da correspondência diplomática brasileira disponibilizada para análise do autor.

Poucos dias depois, a Embaixada brasileira em Quito (De: Brasemb Quito Recebido em: 09/05/2007 13:08:36 N.º: 00673) informava que o ex-presidente do Equador, Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), aceitara a indicação para assumir a Secretaria Permanente da Unasul.

Borja manifestou que é indispensável impulsionar a cooperação entre os países da América do Sul. Declarou que aceitou porque "em primeiro lugar, a proposta foi feita pelos doze Presidentes da América do Sul" e que "há de se buscar nessa União a força de todos os nossos países para defender seus interesses corporativos" (De: Brasemb Quito Recebido em: 09/05/2007 13:08:36 N.º: 00673)

Poucos dias depois (13/05/2007), em entrevista ao jornal equatoriano *El Comercio*, Rodrigo Borja declararia que a Unasul seria o "sindicato" da América do Sul.

La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es interpretada por el nuevo secretario ejecutivo del organismo, Rodrigo Borja, como la "sindicalización" de los países de la región para la defensa de sus intereses frente a los grandes centros de poder. Así como anteriormente propuso que los países deudores formen un sindicato para enfrentar la negociación con los acreedores, Borja cree que hoy la UNASUR se convierte en el "sindicato de los países de América del Sur, para que puedan operar en un mundo terriblemente competitivo". (...) UNASUR implica el "advenimiento de una nueva escala en el proceso de integración económica y, eventualmente, política de nuestros países". Aclaró que la "ambiciosa" integración regional a través del organismo que dirige debe ir más allá de lo comercial y avanzar hacia lo económico y social en campos como los energéticos, viales, de transporte, educación, cultura, ciencia y tecnología. (...) añadió Borja, la UNASUR debe contribuir a que bajen las tensiones que han surgido entre algunos países de la región como Brasil y Venezuela, Argentina y Uruguay, Chile y Perú. "Sigo pensando en la necesidad de la unidad para encontrar en ella la fuerza necesaria a fin de defender los intereses comunes", agregó (De: Brasemb Quito Recebido em: 14/05/2007 13:49:18 N.º: 00689).

Quase simultaneamente a embaixada brasileira em Bogotá confidenciava um claro desinteresse de Uribe pela integração do espaço sul-americano por meio da CASA/Unasul, informando que sua preferência seria por uma alternativa latino-americana, ao tempo em que faz referência a um Plano Puebla-Panamá. Por meio de telegrama, o embaixador solicitou a aprovação e a assinatura do texto do acordo sobre Isenção do Uso do Passaporte e Habilitação de Documento de Identidade entre Brasil e Colômbia, no menor prazo possível, informando que o chanceler colombiano, Fernando Araújo, e o governo daquele país tinham especial interesse no referido documento. O tema de isenção de passaportes para o trânsito

de cidadãos da região havia sido discutido e aprovado em nível técnico no âmbito da CASA e era fundamental para a Colômbia, já que visto de entrada era exigido de seus cidadãos na maioria dos países, incluindo até mesmo, naquela oportunidade, o vizinho Panamá.

A iniciativa brasileira havia sido muito bem recebida pela opinião pública e poderia ser um contraponto em relação ao desinteresse governamental pela integração sub-regional. Segundo o embaixador brasileiro, seria estratégico para a integração sul-americana adotar medidas que sensibilizassem os formadores de opinião e as propostas da Unasul, “pelas quais Uribe não tem mostrado especial entusiasmo, podem ser bem mais eficientes que a preferência que o presidente colombiano tem demonstrado por uma integração mais ampla, latino-americana, a começar pelo Plano Puebla-Panamá” (De: Brasemb Bogotá Recebido em: 11/05/2007 22:04:18 N.º: 00619).

Por essa época, a Chancelaria colombiana ainda informava por meio de nota verbal ao Encarregado de Negócios brasileiros em Bogotá que o Terceiro Encontro de Cúpula da Unasul se realizaria em Cartagena de Índias, entre os dias 6 e 8 de dezembro, tendo sido posteriormente adiado para 24 e 28 de janeiro de 2008 (De Brasemb Bogotá para Exteriores em 26/06/2007). A previsão inicial era de que o Acordo Constitutivo da Unasul fosse assinado nessa ocasião e o Conselho de Delegados, instituído em Ilha Margarita, observava uma agenda intensa de trabalho tendo por objetivo o cumprimento de seu mandato.

Em 11/06/2007, o MRE prestava esclarecimento acerca do estágio de desenvolvimento da Unasul, informando que a V Reunião da Comissão de Altos Funcionários realizar-se-ia nos dias 21 e 22 de junho em Santiago e que do temário desse encontro constavam, “entre outros itens, a redação do "Acordo Constitutivo" e as "Relações com Terceiros" (países) (Para: Série Adis Abeba Expedido em: 11/06/2007 10:31:43 N.º: 00092).

Na V Reunião da Comissão de Altos Funcionários da Unasul (renomeada "Conselho de Delegados") avançou-se na discussão do projeto de Acordo Constitutivo, sendo deliberado um cronograma dos próximos eventos e reuniões a serem realizados. A delegação brasileira foi integrada por diplomatas e também

pelo assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia (De: Brasemb Santiago Recebido em: 06/07/2007 20:19:51 N.º: 00891). O embaixador brasileiro em Santiago informava que o anteprojeto elaborado com base em proposições apresentadas originalmente pelo Brasil e pelo Chile apresentava a seguinte estrutura capitular: preâmbulo, constituição da Unasul, objetivos, metodologia de construção, relacionamento com terceiros, institucionalidade, decisões por consenso, adoção de iniciativas, projetos e políticas comuns, financiamento, parlamento, tribunal (Legislativo e Judiciário poderiam ser objeto de protocolos adicionais ao tratado constitutivo), participação da sociedade civil, idiomas, entrada em vigor e artigo transitório sobre o financiamento da entidade até o início de vigência do Tratado. Teria havido um razoável grau de consenso entre as delegações permitindo a depuração do texto sugerido e a obtenção de acordos preliminares, sendo boas as perspectivas das negociações que seriam levadas a cabo na próxima reunião do Conselho de Delegados.

Nessa ocasião, também foi elaborada uma programação de trabalho para a Unasul no período vindouro, mostrando o ritmo acelerado dos trabalhos e a variedade de temas, abrangendo a previsão de:

- III Reunião de Presidentes da Unasul: Cartagena das Índias, dia 28 de janeiro de 2008. A Cúpula seria antecedida de reuniões preparatórias, a partir do dia 24 de janeiro;
- Realização do GT sobre Educação: dias 11 e 12/7, em Lima;
- VI Reunião do Conselho de Delegados: 26 e 27/7, em Quito;
- Seminário sobre Mecanismos de Participação da Sociedade Civil: dia 25/7, em Quito;
- Segunda Reunião do GT sobre Infraestrutura: 3/8;
- Reunião de chanceleres: no Brasil, possivelmente em agosto,
- Seminário sobre os Parlamentos regionais: no Rio de Janeiro, possivelmente em agosto;
- GT de Políticas Sociais: dia 27/8, em Santiago.
- Seminário sobre o Tribunal da Unasul deveria ser realizado em Santiago, na última semana de novembro (De: Brasemb Santiago Recebido em: 06/07/2007 20:19:51 N.º: 00891).

A programação de trabalho deliberada sugeria quais eram as prioridades do processo de integração naquele momento. Mas um tema importante não constava dessa primeira agenda: o da integração financeira. Sobre o tema, o secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda do Brasil, o Sr. Melin, recomendava que se articulasse uma reunião do GT específico com as reuniões do G-20 que teriam lugar em Brasília ou no Rio. Considerava que as agendas dos Bancos Centrais e dos Ministérios da Fazenda da América do Sul eram relativamente independentes, mas que, para a Fazenda brasileira, seria interessante analisar a experiência da integração financeira europeia. Melin afirmou que o Brasil buscava desenvolver uma identidade própria para sua política econômica, com relativa autonomia em relação às formulações de organismos multilaterais da área, ainda que avaliasse em chave positiva o intercâmbio teórico e prático, desde que não se deduzisse desta experiência um receituário de aplicação compulsória.

No Comunicado Conjunto da XXXIII Cúpula dos Presidentes dos Estados Partes e Estados Associados do Mercosul, em 29 de junho de 2007, em Assunção, foram destacadas

as decisões adotadas em Ilha Margarita, Venezuela, a respeito da institucionalização da União das Nações Sul-americanas, (...) [ressaltando] a importância dos trabalhos em curso de elaboração de um projeto de Acordo Constitutivo da UNASUL, a ser apresentado na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, em Cartagena das Índias, Colômbia, de 24 a 28 de janeiro de 2008. A aprovação do Acordo Constitutivo deve conduzir à afirmação, no plano internacional, de uma verdadeira identidade sul-americana fundada nos valores comuns de respeito à democracia e aos direitos humanos, e na construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social, e permitir à região avançar rumo a um espaço integrado no âmbito político, social, cultural, econômico, financeiro, ambiental e de infraestrutura. (,,) [Destacando] particularmente que se deve levar em conta que entre os países da região existem diferenças estruturais, que transcendem o tamanho das economias. Sobre essa base, os acordos comerciais devem assegurar facilidades ampliadas de acesso a mercados para a oferta exportável dos países de menor desenvolvimento relativo e o apoio a seu desenvolvimento integral, de uma maneira transversal e interdependente. (...) [Manifestaram ainda] sua satisfação pelos resultados da I Cúpula Energética Sul-americana, realizada em Ilha Margarita, Venezuela, e seu compromisso de impulsionar a integração energética da América do Sul como ferramenta para superar a pobreza e alcançar o desenvolvimento socioeconômico de seus povos (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 03/08/2007 15:48:52 N.º: 64937).



Em junho, portanto, os países voltaram a ratificar seu compromisso com a integração. À época, o Mercosul já abrangia praticamente todos os países da América do Sul, quer na condição de Estado Parte, quer na condição de Estado Associado. Mas esse cenário favorável seria afetado pela decisão de Rodrigo Borja, em declaração à imprensa, de condicionar sua aceitação do cargo de secretário permanente da Unasul à aprovação de sua proposta de estatuto para a entidade, encaminhada para a apreciação dos presidentes sul-americanos. Segundo ele, todo o sistema de integração regional deveria ser reestruturado de modo que a Unasul se transformasse em uma única institucionalidade regional, com a absorção dos ativos, de pessoal e do orçamento tanto da CAN como do Mercosul, dentre outros (De: Brasemb Quito Recebido em: 08/08/2007 20:11:14 N.º: 01086).

Nesse ínterim, o papel do Brasil na integração regional da América do Sul é reconhecido mundialmente. Em encontro entre a diretora do Departamento de Europa do MRE e a conselheira especial da Comissão Europeia para a Agenda de Lisboa, Maria João Rodrigues, ocorrido em 01/08/2007, esta última manifestou interesse no papel do Brasil no Mercosul e na Unasul, afirmando “ter certeza de que "sem o Brasil, a integração não existirá", dado seu "papel agregador" nesse processo”.

No campo das relações bilaterais Brasil-Peru, o desafio de desenvolver meios logísticos bioceânicos é uma constante. A priorização de criação de corredores de transporte bioceânicos é um elemento recorrente na agenda de infraestrutura da Unasul, envolvendo principalmente, além do Brasil e do Peru, o Chile, o Equador, a Argentina, a Bolívia e o Paraguai (estes dois últimos, países mediterrâneos, como se sabe). Nas discussões acerca do comunicado conjunto a ser emitido por ocasião da visita do ministro Celso Amorim a Lima, em 19-20/08/2007, consta que os chanceleres

Resaltaran en este sentido los avances alcanzados en la integración bioceánica. y la proyección bioceánica que aspiran alcanzar y (...) reafirmaron su voluntad de continuar los trabajos que se desarrollan en el ámbito de los grandes temas identificados en el Plan Estratégico para la Integración Sudamericana, a fin de dotar al proceso de integración, iniciado en la Cumbre Presidencial de Cusco de 2004, de un contenido que coadyuve al desarrollo equitativo, armónico e integral

de América del Sur (Para: Brasemb Lima Expedido em: 14/08/2007 20:11:30 N.º: 00550).

Tentando amenizar resistências peruanas ao processo de integração no formato proposto para a Unasul, Amorim assinalou a prioridade que

ambos os países atribuem ao processo de integração no âmbito sul-americano e (...) reafirmaram a importância da elaboração de um Acordo Constitutivo da UNASUL a ser submetido à aprovação da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas, que será realizada na Colômbia, em janeiro de 2008 (Para: Brasemb Lima Expedido em: 14/08/2007 20:11:30 N.º: 00550).

Ainda em agosto de 2007 houve uma visita de assessores da Câmara dos Deputados dos EUA ao MRE. Esses assessores<sup>105</sup> realizaram reuniões de trabalho com diplomatas brasileiros de diversas unidades a respeito de uma diversificada agenda cujo destaque era a projeção regional do Brasil.

As conversas foram centradas nas relações bilaterais, em especial em assuntos econômicos, com ênfase em temas como biocombustíveis, Rodada Doha, papel do Brasil na América Latina, as negociações entre Mercosul e União Europeia e a renovação de preferências brasileiras no mercado dos EUA, ao abrigo do Sistema Geral de Preferências – SGP. No que se refere à projeção regional do Brasil, por meio do Mercosul e da Unasul, o país era percebido como “agente estabilizador”. Os diplomatas brasileiros discutiram sobre o Mercosul e a Unasul, prestando esclarecimentos oportunos:

Quanto ao Mercosul, em resposta a questionamento da parte norte-americana, foram lembradas suas semelhanças e diferenças em relação ao processo de integração europeia. A principal semelhança seria o nível de profundidade da integração, traduzido na união aduaneira, ainda que incompleta, com vistas à formação do mercado comum. O menor grau de institucionalização (fundado no princípio de que esta deve decorrer das necessidades da integração e não a preceder) e a maior disparidade econômica entre os parceiros singularizariam o Mercosul vis-à-vis à experiência europeia. A propósito dessas disparidades, comentou-se o papel do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) para lidar com as assimetrias dentro do bloco. O Fundo teve seus primeiros 14 projetos aprovados este ano, no valor de US\$ 90 milhões, e prioriza ações nas áreas de infraestrutura e coesão social. O Brasil contribui com 70% de seus recursos. A delegação norte-americana interessou-se pela dimensão política do Mercosul, particularmente pela constituição de seu parlamento. A propósito,

---

<sup>105</sup> Os assessores parlamentares eram Jason Steinbaum (Staff Director), Eric Jacobstein (Professional member), Erin Diamond (Staff Associate) e Kristin Wells (Deputy Counsel), do Subcommittee for Western Hemisphere/Committee of Foreign Affairs/House of Representatives dos EUA.

diplomata (...) esclareceu tratar-se de órgão consultivo e não legislativo, sem caráter de supranacionalidade. Seria ainda definida pelo atual parlamento uma possível proporcionalidade da representação em relação às populações dos respectivos sócios. Comentou-se que a constituição de mecanismos de decisão comuns contribuiria para intensificar a dimensão política do bloco. Por solicitação da delegação dos EUA, foram comentadas a entrada da Venezuela no Mercosul, a "cláusula democrática" do bloco (Protocolo de Ushuaia) e um sugerido protagonismo venezuelano na América do Sul, ilustrado pelas propostas de criação do Banco do Sul e do Gasoduto do Sul. Sobre o primeiro tema, informou-se que a adesão venezuelana está em processo de avaliação pelos Congressos brasileiro e paraguaio. Sobre o segundo, sublinhou-se que a Venezuela já é parte do protocolo de Ushuaia e não há, por ora, qualquer problema quanto a seu cumprimento. Sobre a terceira questão, observou-se que a qualquer dos países da região era facultado o direito de propor temas para a agenda de cooperação, os quais teriam sua viabilidade técnica avaliada caso a caso pelos demais participantes. Nada deveria impedir que algumas iniciativas fossem acolhidas apenas por parte dos membros da Unasul, e quanto mais iniciativas, e com mais participantes, se mostrassem viáveis, melhor. Por fim, explicou-se à delegação dos EUA que a Unasul foi criada com o objetivo de aprofundar a integração da América do Sul, tanto do ponto de vista comercial – em seguimento à assinatura de Acordos de Complementação Econômica entre seus membros que estabeleceram o fundamento de uma zona de livre comércio sul-americana – como nos aspectos da infraestrutura física e da intensificação do relacionamento político (Para: Brasemb Washington Expedido em: 15/08/2007 12:16:24 N.º: 00879).

Os países sul-americanos que compõem a Iniciativa do Pacífico (Colômbia, Peru e Chile) sempre foram mais reticentes em relação à integração regional nos termos da Unasul, mas, na origem, o assim denominado Arco do Pacífico não se constituía uma orientação contraposta ao projeto de integração regional do Brasil, tanto que o preâmbulo do tratado fundacional da Unasul previu a convergência da CAN e do Mercosul no sentido de constituição de uma zona de livre comércio sul-americana. Mas o fato é que os laços econômicos e comerciais desses países com o Brasil são mais tênues do que as relações econômicas do Brasil com os países da bacia do Prata. À época, por ocasião da II Reunião do Foro sobre a Iniciativa da Bacia do Pacífico Latino-Americano, ao final das sessões, “foi adotada a Declaração de Lima, em que é reconhecida a participação do Brasil, como convidado especial, ‘status’ que se recomenda manter para o acompanhamento das próximas reuniões do grupo”. Posteriormente, Colômbia, Peru e Chile, países que possuem tratados de livre comércio com os EUA, se juntaram ao México para formar a Aliança do Pacífico, associação de integração regional da qual o Brasil não participa.

É preciso ter em vista que do ponto de vista do Brasil a integração segue a lógica dos círculos concêntricos (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 27/08/2007 12:37:26 N.º: 65153), conforme consta da Nota à Imprensa divulgada pelo MRE por ocasião do café da manhã oferecido aos chanceleres do Mercosul e da Asean em 22 de agosto de 2007. Nela o ministro Celso Amorim informa que

comentei o padrão de "círculos concêntricos" de integração na América do Sul, a posição central do MERCOSUL nesse contexto, a importância da UNASUL, e a perspectiva de que esses processos na América do Sul convirjam gradualmente para a meta de uma integração ainda mais ampla de toda a América Latina e Caribe. Indiquei que o MERCOSUL e a ASEAN são forças propulsoras da integração em suas respectivas regiões, fato que torna ainda mais relevante a aproximação entre os dois agrupamentos. Os demais chanceleres do MERCOSUL, os chanceleres de Cingapura, Laos e Filipinas, bem como o presidente da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM, coincidiram quanto à relevância de promover a aproximação entre o MERCOSUL e a ASEAN (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 27/08/2007 12:37:26 N.º: 65153).

Também em outubro de 2007 está registrada na comunicação diplomática a informação acerca da mudança de estrutura da Subsecretaria Geral de América do Sul – SGAS para adaptá-la às necessidades da nova arquitetura regional, com a criação da CGSUL (Coordenação-Geral da União de Nações Sul-americanas e do Grupo do Rio).

Será implantada a partir de 1º de novembro a nova estrutura da SGAS (Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe), com cinco Departamentos e três Coordenações-Gerais. O Departamento da América Meridional I (DEAM-I) será responsável pelo acompanhamento das relações bilaterais com a Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia. O Diretor do DEAM-I acompanhará também as atividades dos órgãos da Bacia do Prata e da Hidrovia Paraná-Paraguai. O DEAM-I terá duas Divisões: a Divisão de América Meridional I (DAM-I) será responsável pelo seguimento das relações com a Argentina e Uruguai; e a Divisão de América Meridional II (DAM-II), das relações com o Paraguai e Bolívia. O Departamento da América Meridional II (DEAM-II) acompanhará as relações bilaterais com o Chile, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. O Diretor do DEAM-II é responsável pelo acompanhamento das atividades da OTCA. A Divisão da América Meridional III (DAM-III) será responsável pelo acompanhamento das relações com o Chile, Peru e Equador, e a Divisão da América Meridional IV (DAM-IV), das relações com Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. O Departamento da América Central e Caribe (DACC) é responsável pelo acompanhamento das relações bilaterais com os países da América Central e do Caribe. A Divisão do México e América Central (DMAC), além dos assuntos bilaterais de sua área, acompanhará as questões políticas relativas ao Sistema de Integração Centro-americana (SICA). A Divisão do Caribe (DCAR), além dos assuntos bilaterais de sua área, acompanhará os temas políticos da Comunidade do Caribe (CARICOM), da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) e

Associação dos Estados do Caribe (AEC). O Departamento do Mercosul (DMSUL) será responsável pelo desenvolvimento do processo de integração no âmbito do Mercosul, com duas Divisões: a Divisão de Coordenação Econômica e Assuntos Comerciais do Mercosul-I (DMC); e a Divisão de Assuntos Políticos, Institucionais, Jurídicos e Sociais do Mercosul (DMS), que atenderá os assuntos políticos e institucionais no âmbito do Mercosul, e os assuntos jurídicos e sociais em coordenação com outras áreas da SERE. O Departamento da ALADI e Integração Econômica Regional (DEIR) será responsável pelo acompanhamento das questões relativas à ALADI e das relações do Mercosul com países e mecanismos de integração da América do Sul, Central e Caribe. O DEIR terá duas Divisões: a Divisão de Integração Regional-I (DIR-I) que tratará das questões relativas à ALADI, Comissões Administradoras dos ACEs, das relações comerciais CAN-MERCOSUL e questões comerciais no âmbito da União de Nações Sul-americanas (UNASUL); e a Divisão de Integração Regional II (DIR-II), que se ocupará das negociações comerciais do Mercosul com o México, SICA e CARICOM. A Coordenação-Geral da União de Nações Sul-americanas e do Grupo do Rio (CGSUL) terá a seu cargo o acompanhamento do processo de integração sul-americana no âmbito da UNASUL e o seguimento das atividades do Grupo do Rio. A Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América do Sul (CG-DECAS) substituirá a atual DECAS nos assuntos de sua competência. A Coordenação-Geral das Comissões Demarcadoras de Limites (CGCDL) substituirá a atual Divisão de Fronteiras (DF) em suas funções e coordenará as atividades das Comissões Demarcadoras de Limites. Deixará de fazer parte da estrutura da SGAS a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT), que passará para o âmbito da SGAP-I. Os assuntos relativos à Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina) e à cooperação militar com os países da América do Sul serão tratados em estreita coordenação com as áreas geográficas da SGAS (Circular Telegráfica Expedido em: 16/10/2007 11:33:06 N.º: 65822).

Em 30 de dezembro de 2007 foi publicado artigo do ministro Celso Amorim no jornal brasileiro *Folha de São Paulo*, intitulado "Balanço de cinco anos de política externa", no qual ele salientou que:

Houve notável intensificação do diálogo político, do comércio e da cooperação com os países da América do Sul. Avançou a integração dos setores estratégicos de infraestrutura, com projetos como a rodovia que ligará o Acre ao Pacífico e o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, entre outros. Concluímos acordos comerciais que vinham sendo postergados há muitos anos e que hoje estabelecem, na prática, uma área de livre comércio na região. Criamos novas instituições para estimular a integração, como a Comunidade Sul-Americana de Nações, hoje Unasul, e o Banco do Sul. No Mercosul, estabelecemos mecanismos para o tratamento das assimetrias, como o FOCEM, e instalamos o Parlamento, que em breve terá representantes eleitos pelo voto popular. Com a adesão da Venezuela como membro pleno, o Mercosul ganhará uma dimensão continental, do Caribe à Patagônia. (...) A integração da América do Sul vem preparando o caminho para a integração latino-americana e caribenha. Reforçamos as relações com o México, a América Central e o Caribe. Visitas presidenciais, em vários casos inéditas, ajudaram a aumentar o comércio, os investimentos e a cooperação. A América Latina e o Caribe absorvem 26% do total das exportações brasileiras. Sozinha, a América do Sul já é para nós um mercado maior que os EUA. (...) A política externa faz parte do projeto nacional de desenvolvimento. Contribui para reduzir as desigualdades nos planos nacional e internacional. Nossa diplomacia busca unir as dimensões do interesse nacional e da solidariedade. A integração

regional, a adoção de regras econômico-comerciais mais justas e a democratização dos foros decisórios são elementos essenciais para que se alcance uma paz duradoura (Circular Telegráfica Expedido em: 07/01/2008 19:40:18 N.º: 66643).

Segundo o embaixador do Brasil no Chile, no encontro de representantes das unidades federativas que integram o Zicosul (instância de integração de entes subnacionais do Cone Sul), ocorrido em 15 de novembro de 2007, o diplomata chileno Luis Maira apresentou quadro estruturado sobre a importância da consolidação do espaço sul-americano.

Os principais pontos abordados em sua apresentação foram os seguintes: Reforço do conceito de América do Sul, em contraposição ao conceito de América Latina. A região surge como conceito pós-Guerra Fria e pós 11 de setembro, no contexto de reorganização dos espaços geopolíticos mundiais: os EUA passando a concentrar-se no seu entorno geográfico imediato (NAFTA, Caribe e América Central) e o Brasil, "liderança pouco contestável na América do Sul", na sua vizinhança. A aproximação dos países da América do Sul, por iniciativa do Brasil por meio da CASA e, posteriormente, da UNASUL, teria três eixos fundamentais: integração energética (organização de redes de distribuição), inclusão social (cooperação para superação de desigualdades) e infraestrutura de conectividade, sendo este último a "primeira prioridade". Os corredores interoceânicos, igualmente de inspiração brasileira, destinam-se a corrigir "espaços desestruturados" internamente e com países vizinhos. O Eixo do Capricórnio, seria "o mais importante" dos seis corredores interoceânicos, por estar no centro do continente e já contar com avanços significativos em sua infraestrutura. O essencial, nesse corredor, seria lograr acordo político para assegurar efetivo trânsito de pessoas e mercadorias. Em "mensagem para os chilenos", Maira recordou diretrix do Governo Bachelet no sentido de atribuir "prioridade absoluta" à integração regional (tel. 661), e instou o Chile ("país desafeto à integração") a dedicar-se com "mais ânimo" à integração regional, uma vez que ela "coincide e reforça o interesse nacional". Observou que, ao concentrar suas atenções apenas no Pacífico, o Chile estaria restringindo suas possibilidades de inserção internacional, tendo em vista, inclusive, as limitações do parque produtivo local. Por outro lado, ao dedicar atenção, simultaneamente, ao Pacífico e ao Atlântico, um "foco bi-occeânico" que passa necessariamente pela integração sul-americana, o Chile pode apresentar-se como atraente alternativa de "ponte" entre regiões dinâmicas da Ásia-Pacífico e da América do Sul (De: Brasemb Santiago Recebido em: 21/11/2007 18:34:46 N.º: 01564).

A exposição do diplomata chileno era uma amostra de como os países da região buscavam conciliar seu interesse externo ao brasileiro em termos de um objetivo comum de desenvolvimento sul-americano, mesmo quando originalmente perseguiram outras diretrizes de política externa, o que dava conta do efeito gravitacional do Brasil sobre o entorno.

Havia uma tensão permanente entre o governo chavista da Venezuela e o governo chileno. Essa tensão emergia de tempos em tempos. Segundo o embaixador brasileiro Mário Vilalva, em declarações públicas, o chanceler chileno, Alejandro Foxley, explicitou essas divergências:

a despeito das críticas de Chávez à expressão "coesão social" ("O inferno pode ser coeso; eu prefiro falar em transformação social"), Foxley (chanceler chileno) assegurou que esse tema continuará sendo objeto de esforços diplomáticos deste país, sendo sua intenção promover discussões a respeito durante a próxima Cúpula do MERCOSUL (Montevidéu, 17-18/12/07), bem como "em todas as instâncias internacionais de que o Chile participa". Foxley ressaltou o envolvimento pessoal da Presidente Bachelet com o tema, indicando que "a mandatária não está disposta a que seu ponto de vista desapareça do debate". O Chanceler chileno manifestou-se igualmente sobre a próxima Cúpula da UNASUL, antecipando que o Chile deverá defender "de forma clara e forte" o princípio de que todas as decisões da entidade sejam tomadas por consenso. A imprensa interpretou tais declarações como mais uma sinalização da polarização de posições no âmbito da UNASUL, sobretudo à luz do "congelamento" das relações entre a Venezuela e a Colômbia. Mencionou, nesse contexto, que este país decidiu não aderir ao Banco do Sul, preferindo reforçar sua participação na CAF (tel. 1507), e poderá opor-se à aprovação de projetos impulsionados pela Venezuela na UNASUL, "como a Petrosul e a Universidade do Sul (De: Brasemb Santiago Recebido em: 26/11/2007 20:41:30 N.º: 01602).

Também havia diferenças de enfoque entre os governos brasileiro e colombiano, ainda que se identificasse um esforço recíproco de convergência em torno do projeto consubstanciado na Unasul. O embaixador brasileiro em Bogotá, Júlio César Gomes dos Santos, sugeriu que o governo brasileiro aproveitasse o encontro seguinte entre o presidente brasileiro, Lula da Silva, e o presidente colombiano, Álvaro Uribe, por ocasião da posse da presidenta argentina, Cristina Kirshner, em 10/12/2007, em Buenos Aires, nos seguintes termos:

Em sua conversa com o Presidente Álvaro Uribe, o Presidente Lula poderia expressar satisfação pela maior participação da Colômbia na União Sul-americana de Nações – UNASUL. É perceptível a mudança de atitude deste país, desde abril de 2006, quando da visita do Presidente Uribe a Brasília, ocasião em que Vossa Excelência (Chanceler Celso Amorim) chamou a atenção da delegação colombiana sobre sua, até então, tímida participação no processo de integração no subcontinente. Desde então, a Colômbia tem dado demonstrações seguidas de maior interesse no projeto. Em julho de 2006, realizou-se, em Bogotá, a Primeira Reunião de Ministros da Defesa dos países da então Comunidade Sul-Americana de Nações. O Embaixador Camilo Reyes tem participado ativamente e trazido valiosas contribuições aos encontros da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americano, além de comparecer às reuniões de Vice-Chanceleres. Quando, por motivos de agenda, esteve impedido de participar dos encontros, foi representado pelo então Diretor de Américas, Embaixador Maurício Gonzáles. A então Chanceler Maria Consuelo Araújo compareceu à

reunião de Cochabamba, em dezembro de 2006, quando ofereceu para organizar, em janeiro de 2008, em Cartagena de Indias, a Terceira Cúpula da UNASUL. (...)

3. Quanto às fronteiras entre o Brasil e a Colômbia, poder-se-ia ressaltar que o Brasil está reforçando sua presença nessas áreas, principalmente com efetivos do Exército, da Polícia Federal e com autoridades das áreas sanitária e educacional, com vistas a aprimorar a cooperação entre os dois países. (...)

5. Quanto aos temas que o Presidente Uribe poderá suscitar em suas conversas com o Presidente Lula, é quase certa a menção ao difícil momento por que passam as relações deste país com a Venezuela, em decorrência da decisão do Presidente Uribe de pôr fim ao papel de Chávez como mediador para o intercâmbio humanitário com as FARC. Embora a tensão bilateral esteja, até o momento, restrita aos duros discursos e às acusações entre os dois mandatários, não é do meu conhecimento que se tenha implementado qualquer medida concreta que atinja a relação comercial entre os países, à exceção da chamada, para consultas, do Embaixador nesta capital (que, a propósito, já estava em Caracas). (...)

7. O Presidente Uribe poderá, por fim, mencionar a questão do financiamento da estrada Pasto-Mocoa, no contexto do IIRSA. Quanto a esta questão, poder-se-á reiterar a disposição do governo brasileiro em financiar o projeto, tal como discutido na visita que realizou a Bogotá, em 14 de dezembro de 2005. Até o presente momento, contudo, a Colômbia não apresentou os projetos da referida estrada, possivelmente em função de o custo do dinheiro brasileiro estar, já me disse mais de uma vez o Presidente Uribe, acima do que pode obter por outras fontes (De: Brasemb Bogotá Recebido em: 04/12/2007 21:09:53 N.º: 01643).

Relatos como esses dão conta da tessitura cuidadosa que era demandada da diplomacia brasileira para contornar óbices e vetos no sentido de garantir a consecução do projeto regional, em especial nos momentos de grave tensão entre parceiros sul-americanos.

Pouco depois, a Embaixada do Brasil no Equador transmitiu entrevista concedida pelo ex-presidente do país, Rodrigo Borja, que havia sido indicado para ser o primeiro secretário-geral da entidade (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/01/2008 16:14:13 N.º: 00004). A entrevista foi concedida ao jornal equatoriano *El Comercio* e intitulada "Espero que la Unasur tenga una visión de futuro: Borja". Nessa entrevista podiam ser identificados pontos interessantes que evidenciavam os conflitos conceituais que perpassaram a discussão acerca da modelagem institucional da Unasul.

En la cumbre de la isla Margarita se hizo público su nombramiento para la Secretaria de la Unasur y la sede del organismo en Ecuador. Desde entonces no se ven muchos progresos. ¿Qué ha pasado en ese tiempo?

Entregué a los 12 presidentes, pocos días después de mi nombramiento, un proyecto de Estatuto fundacional de Unasur, que contenía mi propuesta sobre lo que debe ser y hacer la nueva institución. Ellos lo pusieron a consideración de una comisión internacional a la que encargaron la formación de la nueva entidad integracionista. Cuando conocí las primeras decisiones de la comisión, cumplí



con mi deber de manifestar a los presidentes mi preocupación por el rumbo que estaba tomando el proceso de formación de Unasur que, desde mi punto de vista, no respondía al gran reto de superar la integración subregional –con la CAN y el MERCOSUR como sus protagonistas– para ir hacia la integración regional sudamericana.

Usted envió una propuesta en la que propone que la Unasur asuma el papel del Mercosur y la CAN. ¿No cree que era una idea demasiado ambiciosa y que iba a despertar resistencias?

Mi propuesta es fusionar todas las entidades que hacen integración en una sola para no duplicar presupuestos, burocracias ni esfuerzos. Claro que es una propuesta ambiciosa. Pero hay que dar un paso adelante y ampliar la escala de la integración de lo subregional a lo regional bajo el liderazgo de una sola institución.

¿Su propuesta fue consultada con el Gobierno?

No.

¿Qué grado de coordinación ha tenido con el Gobierno en este tema?

Las funciones de Secretario General de Unasur, por su propia naturaleza internacional, se deben a los doce países comprometidos en el proceso.

¿Cómo califica el seguimiento que la Presidencia ha dado al tema?

La Presidencia sigue con mucho interés el proceso. La Cancillería también lo ha hecho.

¿El presidente Correa le ha informado de alguna gestión suya con otros mandatarios?

Sí. La canciller Espinosa y la canciller Salvador me han mantenido oportuna y eficientemente informado.

Hace poco el Presidente dio a entender que no estaba muy de acuerdo con sus propuestas...

La discrepancia no es de sustancia sino de ritmo. El Presidente cree que la unificación de las entidades de integración debe hacerse posteriormente, en el camino. Yo pienso que esa decisión debe tomarse ahora.

Usted se reunió con el canciller del Brasil Celso Amorim. ¿Qué le dijo él a usted en esa reunión?

Que va a analizar mis propuestas con el presidente Lula.

¿Y usted qué le dijo?

Que si queremos formar una institución eficaz, que responda a las demandas de la hora, debemos dar a Unasur las necesarias atribuciones e instrumentos y, a su Secretario General, la autoridad política suficiente para que pueda tener éxito en la ampliación y profundización de la integración regional.

Su candidatura surgió de una reunión entre Correa y Chávez. ¿Es quizá ese origen el que hace pensar a otros países que su candidatura está vinculada al proyecto del presidente Chávez?

No. Mi candidatura surgió en la reunión de los 12 presidentes. Ni siquiera conozco al presidente Chávez. Si llego a asumir las funciones, mis deberes de funcionario internacional serán para con los 12 países de Sudamérica.

¿No cree que el problema más bien radica en que estos no son buenos tiempos de integración sudamericana?

Todo lo contrario. Es la hora de la integración sudamericana. Una de las características del mundo moderno es la integración. Europa, que está en la vanguardia de este proceso, marcha ya hacia la integración política. El signo de los tiempos es la integración, ya que en la era del conocimiento empieza a verse la caducidad del Estado como instrumento del desarrollo. En la sociedad del conocimiento los Estados están insuficientemente dotados para servir eficientemente a sus sociedades.

¿Ha considerado renunciar a su nombramiento?

Sí, en caso de que las diferencias de critério resultaran insalvables. Por cierto, que con mucha pena de mi parte, dada mi vieja vocación integracionista que me llevó ya hace 22 años a escribir "La Sindicalización de los Países Pobres" (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/01/2008 16:14:13 N.º: 00004).

A embaixada em Quito informou ainda sobre a entrevista concedida pela nova ministra das Relações Exteriores do Equador (De: Brasemb Quito Recebido em: 11/01/2008 15:53:00 N.º: 00046).

A nova Chanceler equatoriana, María Isabel Salvador, concedeu entrevista ao jornal *El Comercio*, publicada hoje, dia 11/1, na qual trata, entre outros temas, das relações comerciais com os EUA (com os quais o Equador estaria disposto a negociar um acordo), da prorrogação do "Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act" (ATPDEA), da necessidade de buscar novos mercados para as exportações equatorianas.

2. Sobre a região, ressaltou a construção da UNASUL e a necessidade de fortalecer os vínculos com Chile, Argentina e, especialmente, o Brasil, tendo feito referência ao projeto do Eixo Multimodal Manta-Manaus. Também discorreu sobre as relações com a Colômbia no que se refere à questão das "fumigações" (De: Brasemb Quito Recebido em: 11/01/2008 15:53:00 N.º: 00046).

A III Reunião de Cúpula da Unasul, que se realizaria em Cartagena, na Colômbia, foi cancelada. Em parte, devido ao fato de que as negociações acerca do Tratado Constitutivo não haviam ainda sido encerradas na ocasião prevista; mas também em decorrência dos conflitos entre Colômbia, de um lado, e Venezuela e Equador, de outro.

A negociação sobre o tratado constitutivo não terminou em Cartagena, Colômbia, onde havia sido realizada a X Reunião do Conselho de Delegados. A discussão foi retomada no Rio, em março de 2008, por ocasião da XI Reunião do Conselho de Delegados. A agenda inicial previa uma rápida sessão voltada para a conclusão das negociações referentes ao Tratado Constitutivo, pois em Cartagena, em janeiro, apenas três pontos haviam permanecido em aberto. A expectativa era de que o evento fosse dedicado fundamentalmente às negociações referentes ao Plano de Ação 2008-2009 e à definição de datas para a próxima reunião dos presidentes, mas novas propostas referentes ao Tratado foram enviadas para a Secretaria Pro Tempore – SPT boliviana e encaminhadas para apreciação às demais delegações pouco antes da reunião, levando à reabertura do debate acerca do texto acordado em Cartagena.

Essas novas propostas foram em sua maior parte postuladas pela Venezuela e se relacionavam com aspectos conceituais do Tratado, abrangendo o preâmbulo e os objetivos, além do reexame das atribuições da Secretaria da entidade, por solicitação do Equador. Por isso, a XI Reunião foi integralmente dedicada ao debate do projeto do Tratado Constitutivo. Não obstante as acirradas discussões alcançou-se um consenso acerca da redação do documento. Os debates sobre o Plano de Ação ficaram limitados a considerações de natureza metodológica, tendo sido marcada nova reunião do Conselho de Delegados nos dias 5 e 6 de maio, na Venezuela, para a continuação dos trabalhos. No entanto, não havia ainda na ocasião uma data definida para a realização da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Unasul que, em princípio, deveria se realizar na Colômbia (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 17/03/2008 16:22:53 N.º: 67385).

Na tarde de 02/04/2008, o ministro Celso Amorim, após haver acompanhado telefonema do presidente Lula para o presidente colombiano, Álvaro Uribe, entrou em contato com o seu homólogo colombiano, Fernando Araújo, para encaminhar o que fora acertado entre os presidentes. O chanceler brasileiro, recordando o pedido da parte colombiana para que o Brasil tomasse a iniciativa de convocar uma Cúpula de Chefes de Estado, propôs fazer uma reunião extraordinária da organização no Brasil tendo por item central da agenda a assinatura do Tratado Constitutivo, já negociado. A realização de uma reunião extraordinária, em princípio, manteria a possibilidade de a Colômbia promover a próxima Cúpula ainda naquele ano. Por outro lado, o presidente Uribe já havia se comprometido em participar da reunião de Brasília, para deixar manifesta a posição colombiana favorável à iniciativa (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 02/04/2008 11:46:06 N.º: 67538).

Em discurso proferido em 25 de abril de 2008, na cerimônia comemorativa dos 45 anos da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (Coppe) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Circular Telegráfica Expedido em: 28/04/2008 16:52:23 N.º: 67878), o ministro Celso Amorim voltou a pontuar os principais aspectos da política externa brasileira para a América do Sul.

Para fortalecer nossa inserção global é necessário começar pela América do Sul. Uma inserção individualista não condiz com a extensão dos desafios do mundo atual. Choca-se, ademais, com a atitude solidária que, acreditamos, deve fazer parte do relacionamento entre as nações. É inconcebível um Brasil próspero em meio a uma América do Sul miserável ou permanentemente sujeita a crises de governabilidade. Não há paz sem desenvolvimento nem desenvolvimento sem paz. E paz e desenvolvimento têm que ser para todos ou não serão para ninguém. Temos que trabalhar pela integração a fim de contribuir para que a América do Sul seja um continente democrático, pacífico, próspero, livre de armas de destruição em massa, cultural e socialmente coeso, e ao mesmo tempo saudavelmente diverso. Ao recuperar o conceito de unidade sul-americana, o Governo Lula deu-lhe uma conotação a um tempo prática e política. Nos últimos anos, os contatos se multiplicaram entre os governos sul-americanos, assim como o comércio, os investimentos e a cooperação. Pode-se dizer, sem exagero, que um esforço ingente, tanto do ponto de vista político quanto físico, foi levado a cabo pelo presidente Lula e seus auxiliares com tal objetivo.

Logrou-se, assim, construir uma teia de acordos de livre comércio entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina. Somados aos arranjos preexistentes com Chile e Bolívia, esses acordos vieram a conformar o que, nas palavras da então ministra da Colômbia, Carolina Barco, em reunião na sede da ALADI em 2004, equivaleria a "uma área de livre comércio sul-americana". O comércio intrarregional na América do Sul passou de US\$ 33 bilhões em 2003 para cerca de US\$ 80 bilhões em 2007. O intercâmbio do Brasil com os países sul-americanos saltou de US\$ 17 bilhões em 2003 para mais de US\$ 50 bilhões em 2007. Neste mesmo ano de 2007, os países sul-americanos compraram 20% das exportações brasileiras, mais do que os Estados Unidos, que absorveram 16%. A América Latina e o Caribe em conjunto adquiriram cerca de 26% das nossas exportações, mais do que a União Europeia. Esse comércio com a América do Sul é particularmente importante por envolver parcelas significativas de bens de alto valor agregado.

Os investimentos de empresas brasileiras também têm aumentado na América do Sul. Muitos deles se dirigem à infraestrutura. Alguns exemplos são o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, a interconexão entre Boa Vista e Georgetown, na Guiana, e a rodovia que ligará o Acre ao Pacífico. São projetos que fomentam empregos e renda no Brasil e nos países vizinhos, além de desenvolverem áreas remotas do nosso próprio país. A integração e a interconectividade estão realizando, neste início do século XXI, o que a América do Norte fez no século XIX: a união do Atlântico ao Pacífico.

No Mercosul, foram criados mecanismos para compensar as assimetrias, como o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM). Foi, também, instalado o Parlamento, o que dá voz à cidadania nas decisões do Mercosul. Com o ingresso da Venezuela como membro pleno, que esperamos seja brevemente aprovado pelos Congressos do Brasil e do Paraguai, o bloco terá um caráter continental, do Caribe à Patagônia.

No campo político, a Comunidade Sul-Americana de Nações, lançada em 2004, em Cusco, teve sua primeira Cúpula no Brasil. A "CASA" em breve evoluiria para a União Sul-Americana de Nações (Unasul), cuja institucionalização será reforçada por um Acordo Constitutivo, em fase final de negociação. A União da América do Sul dará aos países do continente melhores condições de superar a velha noção de relacionamento tipo "aro de bicicleta" (*hub-and-spoke*) com as grandes potências. A integração sul-americana cria um centro de gravitação alternativo ao que sempre existiu no Norte. Prepara, assim, o caminho para a integração do conjunto maior latino-americano e caribenho. Sem a integração da América do Sul, a integração latino-americana não passa de uma figura de retórica, de um sonho baseado em realidades culturais e linguísticas, sem dúvida,

importantes, mas sem lastro na estrutura econômica e social. No caso da política brasileira para a América do Sul, uma atitude pró-integração, solidária, "não indiferente" em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo. O preço que tivermos de pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito, ressentimento ou convulsão interna em países vizinhos, que inevitavelmente terão graves conseqüências para o Brasil (Circular Telegráfica Expedido em: 28/04/2008 16:52:23 N.º: 67878).

Enquanto isso, a agenda de trabalho progredia com a previsão de realização da V Reunião do Grupo de Trabalho de Infraestrutura da Unasul, em Bogotá, na Colômbia, nos dias 29 e 30/04/2008. O objetivo principal do encontro era definir os projetos prioritários para integrar o Plano de Ação a ser examinado pelo Conselho de Delegados da Unasul. O Plano de Ação, encomendado pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo da Unasul, deveria reunir as atividades a serem implementadas para alcançar os objetivos da integração regional, nas áreas consideradas prioritárias – financeira, energética, de infraestrutura, de educação e de políticas sociais – conforme havia sido previsto (Correspondência para o secretário Afonso Oliveira, de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constante da documentação disponibilizada pelo Itamarati).

Em 09/12/2007, já havia sido assinada, em Buenos Aires, a Ata Fundacional do Banco do Sul pelos presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela, cujos principais pontos foram a definição do novo organismo como banco de desenvolvimento; que os membros plenos seriam os países membros da Unasul; o estabelecimento de sede em Caracas e subsedes em Buenos Aires e La Paz; que as principais funções do Banco estariam voltadas, entre outras, para financiar projetos em setores sociais, reduzir a pobreza e a exclusão social, assim como viabilizar a integração sul-americana e criar e administrar fundos de solidariedade social e de emergência; a governabilidade autossustentável, conforme critérios profissionais de eficiência financeira; e a representação igualitária nos órgãos de direção.

O processo negociador dos estatutos do Banco do Sul encontrava-se avançado e já havia definido os seguintes pontos: um capital autorizado de US\$ 20 bilhões, dos quais US\$ 10 bilhões estariam reservados à participação dos países que integram a Unasul; capital subscrito pelos países atualmente

participantes do processo negociador, de inicialmente US\$ 7 bilhões; com diferenciação de valor do aporte e do prazo de integralização – US\$ 2 bilhões, prazo de cinco anos: Argentina, Brasil e Venezuela; US\$ 400 milhões, prazo de dez anos: Equador e Uruguai; e US\$ 100 milhões, no prazo de dez anos: Bolívia e Paraguai. Para os demais países da América do Sul que aderissem ao Banco estavam previstas outras duas faixas de aporte: uma inferior a US\$ 100 milhões e outra entre US\$ 400 milhões e US\$ 2 bilhões (Para: Brasemb Dacar Expedido em: 14/07/2008 18:43:51 N.º: 00098).

Segundo informou a agência Efe, em função da crise entre os governos do Equador e da Colômbia, a Cúpula da Unasul teve que ser adiada, bem como a visita oficial que o presidente Lula faria à Colômbia. O encontro da Unasul, que ocorreria na cidade de Cartagena, em 28 e 29 de janeiro de 2008, foi suspenso por causa da recusa do presidente do Equador, Rafael Correa, em comparecer ao evento devido a um ataque militar colombiano a uma base das Farc situada em território equatoriano. Em razão disso, e tendo em vista a conclusão das negociações sobre a criação da Unasul, o Brasil acabou por se oferecer para organizar uma cúpula presidencial extraordinária em maio. Com isso, o governo brasileiro buscou superar o impasse, tendo em vista o conflito gerado pela operação militar colombiana em território equatoriano que deixou mais de 20 mortos, incluindo o "número dois" das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), conhecido como "Raúl Reyes". A crise diplomática entre Colômbia e Equador, à qual se uniram Venezuela e Nicarágua, foi superada na Cúpula do Grupo do Rio em Santo Domingo e posteriormente em reunião de chanceleres da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Apesar disso, o Equador não normalizou suas relações diplomáticas com a Colômbia, rompidas por decisão do governo de Quito no dia 3 de março. O presidente Lula conversou com o presidente Álvaro Uribe, que aceitou a ideia e garantiu sua presença na Cúpula. "Seria uma cúpula extraordinária, para discutir especificamente os assuntos de integração e acordos que temos pendentes", disse à Efe o ministro de Relações Exteriores Celso Amorim. A Cúpula, que havia sido convocada para janeiro, fora adiada para março e já não havia mais previsão em

razão de novo conflito entre Equador e Colômbia, informava a agência de notícias.

A Sede informou à representação brasileira no Peru acerca da conversa entre Celso Amorim e o ministro das Relações Exteriores do Peru sobre a Cúpula Extraordinária de Presidentes que ocorreria no Brasil em maio (Para: Brasemb Lima Expedido em: 03/03/2008 20:22:55 N.º: 00136). No despacho, o chanceler informou:

Insisti em que Alan García reservasse ao menos um dia para se fazer presente, com o intuito de ajudar a "equilibrar o tabuleiro". Refleti sobre o fato de o Brasil e o Peru terem posição mais ou menos intermediária entre aqueles países que não querem nenhuma integração e aqueles que querem uma integração aprofundadíssima. Sobre as datas finalmente marcadas por Uribe, avaliei positivamente o fato, uma vez que contribuíra para acabar com a impressão de que a Colômbia estava postergando a Cúpula e de que a Venezuela capitalizava politicamente com tal "postergação". Propus que o Peru tentasse ir. Propus que trabalhássemos com o conceito de América do Sul, mas não deixássemos de lado o conceito, indissociável, de América Latina e Caribe. Recordei que, no momento em que fora firmar o Acordo Mercosul-Peru, cheguei a pedir um avião para buscar, no Uruguai, o ex-Chanceler Didier Opperti – o que possibilitou finalizarmos o ACE-58 no prazo correto. Aludi à ideia, que já fora objeto de gestão de Vossa Excelência junto ao Vice-Chanceler Gonzalo Gutierrez, da realização da cúpula de países membros de organismos de integração econômica da América Latina e Caribe. Avaliei que seria positivo discutirmos todos juntos os processos de integração, temas de infraestrutura, de energia, meio ambiente, ações contra a fome e a pobreza, entre outros temas (Para: Brasemb Lima Expedido em: 03/03/2008 20:22:55 N.º: 00136).

Em 18/04/2008, a embaixada brasileira em Lima informava que a mais recente reunião do Conselho de Delegados havia concluído o processo de discussão e elaboração do texto do Tratado Constitutivo, estando concentrado o referido órgão na elaboração do Plano de Ação, com propostas sobre os cinco eixos temáticos definidos na Cúpula de Cochabamba (integração energética, financiamento, infraestrutura, assuntos sociais e integração educativa). O embaixador Pablo Solón, da Presidência Pro Tempore boliviana, havia reafirmado os dois princípios que deveriam orientar a Unasul: decisão por consenso e velocidades diferentes, de acordo com a singularidade de cada país (De: Brasemb Lima Recebido em: 18/04/2008 18:57:46 N.º: 00532).

A assinatura do Tratado ocorreu, conforme a proposta do governo brasileiro, em Brasília, em 23 de maio de 2008, durante a Reunião Extraordinária

de Chefes de Estado e de Governo. O acordo foi assinado nas quatro línguas oficiais (português, espanhol, inglês e holandês), conferindo personalidade jurídica ao organismo e estabelecendo seus objetivos e estrutura. Na ocasião, foram aprovadas também decisões sobre as Diretrizes para o Plano de Ação que deveria ser apreciado na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo, a realizar-se não mais na Colômbia, mas no Chile; foi criado um Grupo de Trabalho para discutir e aperfeiçoar a proposta brasileira de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa; e foram estabelecidas normas para o funcionamento transitório da Secretaria Geral até a vigência do Tratado Constitutivo.

Na ocasião, mediante acordo, a presidenta Michelle Bachelet assumiu a Presidência Pro Tempore da Unasul, com a responsabilidade de realizar consultas e articular a designação do secretário geral nos noventa dias subsequentes, tendo em vista a desistência de Rodrigo Borja de assumir o cargo. Além disso, os presidentes realizaram debates e decidiram estreitar o diálogo político entre os chefes de Estado; utilizar as reuniões de Cúpula para maior intercâmbio de experiências na área de desenvolvimento social; e realizar debates temáticos sobre segurança alimentar, biocombustíveis e mudança climática; integração energética; e cooperação econômica (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 23/05/2008 21:36:57 N.º: 68200).

No discurso proferido em 23 de maio de 2008, em Brasília, na Reunião Extraordinária em que a Unasul foi instituída formalmente, o presidente Lula sumariou (Circular Telegráfica Expedido em: 23/05/2008 19:03:10 N.º: 68195):

Quando lançamos em Cuzco, em dezembro de 2004, os fundamentos deste empreendimento, poucos imaginavam que quatro anos mais tarde teríamos constituído uma verdadeira união sul-americana. O Tratado Constitutivo dá personalidade jurídica à Unasul, que ganha expressão política e meios institucionais para realizar seus objetivos. Tiraremos proveito da vastidão de nosso território, banhado pelos oceanos Atlântico e Pacífico e pelo mar do Caribe. Valorizaremos a diversidade de nossos povos e de nossa cultura. Construiremos nossa unidade sobre a base dos processos de integração bem-sucedidos do Mercosul e da Comunidade Andina. Nosso foro será enriquecido pela contribuição caribenha, por meio da Guiana e do Suriname. Mais de 300 milhões de homens e mulheres se beneficiam, hoje, de uma excepcional fase de crescimento econômico e de exitosos programas de inclusão social. Constituem enorme base produtiva e grande mercado de bens de consumo. Não por acaso, somos hoje um dos principais pontos de atração de investimento no mundo. A América do Sul é hoje uma região de paz, onde floresce a democracia. Todos os seus governantes foram eleitos em pleitos democráticos e com ampla participação



popular. A instabilidade que alguns pretendem ver em nosso continente é sinal de vida, especialmente de vida política. Não há democracia sem povo nas ruas, sem confronto de ideias e de propostas. Tampouco há democracias sem regras e sem diálogo. Esses progressos nos campos econômico e sociopolítico nos conferem crescente projeção num novo mundo multipolar que se está constituindo. Com este Tratado Constitutivo, a América do Sul ganha estatuto de ator global. Estamos superando a inércia e as resistências que, ao longo de 200 anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos o caminho da unidade. Ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o sonho integrador de nossos próceres e libertadores. Já no preâmbulo, o Tratado nos lembra que a integração sul-americana é essencial para o fortalecimento da América Latina e do Caribe. Com a entrada em vigor do Tratado, nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos estão convidados a associar-se à União. A Unasul nasce, assim, aberta a toda a região, e nasce também sob o signo da diversidade e do pluralismo. As decisões da Unasul serão tomadas por consenso, que se construirá na base do diálogo, da harmonia e do respeito mútuo. Por meio do exercício permanente do entendimento, aprofundaremos a estabilidade regional e o desenvolvimento em bases solidárias. (...)

O Tratado Constitutivo não é um fim em si mesmo, é o fundamento normativo para que nossa União possa alcançar seus objetivos. Queremos avançar rapidamente com projetos inovadores e de grande alcance em áreas prioritárias, como integração financeira e energética, melhoria da infraestrutura regional e das conexões rodoviárias e ferroviárias, estabelecimento de uma vigorosa agenda de cooperação em políticas sociais e fortalecimento da cooperação educacional. O Conselho Energético e os grupos de trabalho já colocaram sobre a mesa elementos que nos permitirão ter um plano de ação com propostas concretas e metas alcançáveis. Precisamos de trocas comerciais justas e equilibradas. Precisamos fazer do comércio um instrumento de crescimento econômico e progresso social em prol, sobretudo, dos mais pobres. Devemos incentivar a criação de cadeias de integração produtiva entre nossas empresas estatais e privadas. Vamos desenvolver parcerias em setores estratégicos, como indústria aeronáutica, construção naval, medicamentos e equipamentos militares. São mecanismos abrangentes e estruturais para superar as assimetrias entre nossos países. (...)

Estou convencido de que é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa. Nossas Forças Armadas estão comprometidas com a construção da paz. A presença de muitos de nossos países na MINUSTAH, força da ONU que garante a segurança no Haiti, é exemplo dessa determinação. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Por isso, determinei ao meu ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa. Creio que deveríamos discutir essa decisão aqui. Com esse mesmo espírito proponho a realização no Brasil, no segundo semestre deste ano, de uma reunião que permita detalhar o funcionamento e os objetivos do Conselho. (...)

A América do Sul vive momento de excepcional crescimento, com a redução da pobreza e da desigualdade. Criamos as condições para um desenvolvimento sustentado, que nos têm permitido enfrentar a atual instabilidade econômica mundial. Nossa região torna-se um interlocutor cada vez mais indispensável, à medida que o mundo se vê diante da necessidade de compatibilizar segurança alimentar, suprimento energético adequado e preservação do meio ambiente. Quando a escassez de alimentos ameaça a paz social em muitas partes do mundo, é em nossa região que muitos vêm buscar propostas. Temos consciência de

nossas responsabilidades globais, mas não abrimos mão de exercê-las de forma totalmente soberana. Não nos deixamos iludir, tampouco, pelos argumentos daqueles que, por interesses protecionistas ou motivações geopolíticas, se sentem incomodados com o crescimento de nossa indústria e de nossa agricultura e com a realização do nosso potencial energético. Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo, não em benefício de um ou de outro dos nossos países, mas em benefício de todos. (...)

Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com institucionalidade própria. A Unasul deve ser construída como parte de nossos projetos nacionais de desenvolvimento, e essa tem sido a orientação do meu governo desde o primeiro dia. O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino da América do Sul. Nenhum de nossos países pode, sozinho, aspirar à prosperidade. Mais do que generosos, temos que ser solidários. Hoje dotamos a América do Sul de um arcabouço flexível e ágil para articular as iniciativas comuns nesse processo ambicioso de integração. Nossos êxitos permitirão aumentar nossas ambições e realizar novos avanços. (...)

Nossos governantes têm o sentido da história. Sabem que os contenciosos atuais, mesmo quando revestidos de dramaticidade, são passageiros, não devem se sobrepor ao projeto de integração. Juntos seremos mais soberanos. (...) (Circular Telegráfica Expedido em: 23/05/2008 19:03:10 N.º: 68195).

Na Reunião Extraordinária de Brasília foram aprovadas ainda decisões sobre:

- a) Diretrizes para o Plano de Ação que deverá ser aprovado na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo, a realizar-se no Chile;
- b) Criação de Grupo de Trabalho para discutir e desenvolver a proposta brasileira de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa; e
- c) Funcionamento Transitório da Secretaria Geral até que entre em vigor o Tratado Constitutivo (Circular Telegráfica Expedido em: 23/05/2008 21:36:57 N.º: 68200).

Os debates ocorridos entre os presidentes por ocasião da reunião extraordinária de Brasília convergiram para os seguintes pontos: fortalecimento do diálogo político entre os chefes de Estado; utilização das reuniões de cúpula para maior intercâmbio de experiências na área de desenvolvimento social; realização de debates temáticos acerca de segurança alimentar, biocombustíveis e mudança climática; integração energética e cooperação econômica.

As decisões sobre a elaboração do Plano de Ação da Unasul apontaram no sentido de:

1. Tomar nota y saludar los avances de los Grupos de Trabajo de Integración Financiera, Energía, Infraestructura, Políticas Sociales, Educación y Mecanismos para la solución de controversias em materia de Inversiones en el marco de UNASUR;

2. Encomendar al Consejo de Delegados adoptar todas las medidas necesarias para el encaminamiento de los trabajos y propuestas de acciones priorizadas por los Grupos de Trabajo;
3. Instruir al Consejo de Delegados concluir el Plan de Acción de UNASUR tomando en cuenta los "Lineamientos para el Plan de Acción 2008-2009" para su consideración por el Consejo de Cancilleres antes de la III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (Para: Brasemb Sófía Expedido em: 29/05/2008 19:25:14 N.º: 00123).

Foram definidas ainda as competências da Secretaria Geral durante o período de transição entre a assinatura e a vigência do tratado da Unasul:

Artículo 1: La Secretaría General durante el período transitorio entre la aprobación de la presente Decisión y la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de UNASUR, tendrá las siguientes atribuciones: Apoyar las Reuniones de Jefas y Jefes de Estado, de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, del Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, para el desarrollo de las mismas y el cumplimiento de sus mandatos; proponer iniciativas y efectuar el seguimiento de los acuerdos adoptados; Participar con derecho a voz y ejercer la función de Secretaría en las reuniones de UNASUR; Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de UNASUR; Preparar el proyecto de presupuesto anual de funcionamiento de la Secretaría General, en forma coordinada con el Gobierno del Ecuador y el Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución; Preparar los proyectos de Reglamentos para el período transitorio de funcionamiento de la Secretaría General, y someterlos a la consideración y aprobación del Consejo de Delegadas y Delegados, previo mandato de sus correspondientes Ministros de Relaciones Exteriores, y Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de UNASUR.

Artículo 2: El Secretario General ejercerá la representación legal de la Secretaría para la contratación de personal y adquisición de bienes, celebrar actos y contratos, adquirir derechos y contraer obligaciones indispensables para el normal desarrollo de la Secretaría General durante el período transitorio.

Artículo 3: Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno o entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con sus funciones. En la selección de funcionarios de la Secretaría General, durante el período transitorio, en lo posible, se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, teniendo en cuenta criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

Artículo 4: Encomendar al Secretario General la preparación de un proyecto de Acuerdo Sede y de Privilegios e Inmunities Diplomáticas.

Artículo 5: Durante el período transitorio, la Secretaría General contará para su funcionamiento con los recursos aportados por el Gobierno del Ecuador.

Asimismo, podrá recibir contribuciones y asistencia voluntarias de otros Estados Miembros, lo cual no generará derechos ni obligaciones adicionales para el Estado que efectúa la contribución. Los procedimientos de administración presupuestaria y de contratación de personal, se sujetarán a las normas legales vigentes en la República del Ecuador, hasta que el Tratado Constitutivo de la UNASUR entre en vigor (Para: Brasemb Sófía Expedido em: 29/05/2008 19:25:14 N.º: 00123).

A repercussão da reunião de Brasília foi imediata. Segundo publicação do diário *O Estado de São Paulo*, de 24/05/2008,

a criação da Unasul muda a geopolítica da América do Sul, no dizer de Lula. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva disse hoje que a criação da Unasul muda a geopolítica da América do Sul, tornando os países-membros mais fortes e mais soberanos. Para Lula, o feito representa a realização de um sonho. Parecia uma coisa impossível porque aqui, na América do Sul, fomos doutrinados para acreditar que não daríamos certo em nada, que somos pobres, que brigamos muito e que temos que depender dos Estados Unidos e da União Europeia, afirmou. Chefes de Estado sul-americanos se reuniram na última sexta-feira, em Brasília, para uma reunião de cúpula extraordinária da Unasul. O marco legal já havia sido estabelecido pela diplomacia dos países envolvidos e os últimos detalhes foram definidos em maio. Em seu programa de rádio semanal *Café com o Presidente*, Lula ressaltou que o tratado que cria a Unasul vai facilitar negociações com outros blocos, além de possibilitar a construção de ferrovias, rodovias, pontes e linhas de transmissão. Acho que foi a realização de um sonho. Mas ainda vamos ter que trabalhar muito para consolidar as coisas práticas. Diante do ceticismo por parte de alguns países sul-americanos e da possibilidade de que a Unasul fique apenas no papel, Lula se mostrou otimista e reforçou que a América do Sul apresenta um quadro de evolução extraordinária. Para ele, é preciso que o Brasil invista em países como Paraguai, Uruguai e Bolívia – nações consideradas economicamente mais frágeis. Temos obrigação de ajudá-los porque, quanto mais forte economicamente forem os países da América do Sul, mais tranquilidade, paz, democracia, comércio, empresas, empregos, renda e desenvolvimento. Lula reconheceu que na verdade muita coisa ainda não se concretizou e lembrou que outras iniciativas estão em andamento, como o Banco da América do Sul. Vamos caminhar para, no futuro, termos um Banco Central único e moeda única. Isso é um processo, não é uma coisa rápida. Já em relação à proposta brasileira de criação de um Conselho Nacional de Defesa Sul-americano – que acabou derrubada durante a reunião de chefes de Estado – Lula acredita que, caso o Brasil possa elaborar melhor a proposta e tirar algumas convergências nos próximos 90 dias, a ideia poderá ser aprovada. A verdade é que, dos 12 países, apenas a Colômbia colocou objeção. Depois, conversei com o presidente Uribe [da Colômbia]. Vamos voltar a conversar. Estou viajando à Colômbia no dia 20 de julho. E acho que as coisas vão se acertar. A proposta será analisada nos próximos 90 dias por um grupo de trabalho da Unasul. A iniciativa foi anunciada pela presidente do Chile, Michelle Bachelet, na última sexta-feira, em coletiva no Palácio do Itamaraty (Agência Brasil).

Conforme o embaixador brasileiro em Montevideo, José Eduardo Felício:

O Vice-Presidente uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, acompanhado do Chanceler, Gonzalo Fernández, concedeu entrevista coletiva de imprensa em 26 de maio [na qual] (...) defendeu a adesão do Uruguai à UNASUL e acrescentou que, em seu entender, "el destino del país, indefectiblemente, tiene que ser el de la unión sudamericana y la unión latinoamericana". Nin Novoa recordou algumas críticas da oposição de que a UNASUL é uma "creación estéril" para reafirmar que o Uruguai não poderia deixar de participar de uma iniciativa de integração da qual fariam parte 11 países sul-americanos. Disse que o Uruguai não poderia ser o único a escolher "el camino de la soledad y del aislamiento". O Vice-Presidente sublinhou, ademais, que os processos de integração "se harán más fluidos" na medida em que se compreenda que "la soberanía es para ser compartida". Por

fim, Nin Novoa informou que o Tratado Constitutivo da UNASUL será em breve remetido ao Parlamento, para "su tratamiento y aprobación". (...) A respeito do Conselho de Defesa Sul-Americano, o Chanceler Fernández disse que a Presidência Pró-Tempore da UNASUL buscará, dentro de 90 dias, consenso sobre seu formato. Afirmou que a criação do Conselho é hoje apenas uma proposta verbal, já que, em Brasília, o Presidente Lula não apresentou nenhuma proposta escrita, tendo-se limitado a fazer referência ao que já havia sido transmitido pelo Ministro Nelson Jobim em seu recente giro pelos países da região (De: Brasemb Montevideú Recebido em: 28/05/2008 09:40:16 N.º: 00522).

Durante palestra do ministro Luís Dulci em Montevideú, no Centro de Formação para a Integração Regional – CEFIR, o cientista político uruguaio Gerardo Caetano assinalou que, ao defender uma integração com certa dose de flexibilidade e ao louvar as intenções do presidente Lula e do governo em geral, o projeto de integração decorre da inspiração, articulação e busca do poder por parte do Itamaraty. O ministro Dulci salientou a determinação do presidente Lula de levar adiante a integração com os vizinhos, tendo presentes, particularmente, as responsabilidades do Brasil, como país mais desenvolvido do continente, de estimular o progresso dos países menores, como o Uruguai, destacando o esforço no sentido de reduzir as assimetrias (De: Brasemb Montevideú Recebido em: 02/09/2008 16:43:09 N.º: 00885).

Em 20 de maio de 2008, a agência Reuters anunciava a assinatura do Tratado Constitutivo e fazia breve resumo de sua trajetória recente:

LA PAZ (Reuters) – O tratado de criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) será firmado na sexta-feira, na cúpula de Brasília, anunciou na terça-feira o chanceler boliviano, David Choquehuanca. O bloco é formado por 12 países da América do Sul -- Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O documento, negociado de antemão pelos diplomatas, será formalmente apresentado pelo boliviano Evo Morales, presidente "pro tempore" da Unasul. "Esse tratado já alcançou o consenso e está praticamente terminado. O que os presidentes têm de fazer é assinar a ata de nascimento deste espaço de integração não só comercial, mas integral e a serviço dos interesses dos povos", disse Choquehuanca a jornalistas. Até agora, os 12 países sul-americanos mantêm acordos comerciais por blocos, como o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, mas não em conjunto. A terceira cúpula presidencial da Unasul estava originalmente marcada para o fim de março em Cartagena (Colômbia), mas foi adiada e transferida devido à crise provocada pela ação militar colombiana em território equatoriano, no começo daquele mês. Nas duas cúpulas anteriores, os membros designaram Quito como sede administrativa permanente e Cochabamba (Bolívia) como sede de um futuro Parlamento Sul-Americano. Choquehuanca acrescentou que os presidentes participantes possivelmente vão aproveitar o encontro em Brasília para discutir a proposta brasileira de criar um Conselho Sul-Americano de

Defesa. A iniciativa foi lançada durante a crise diplomática de março. Na segunda-feira, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, concluiu em La Paz uma série de viagens a todos os países sul-americanos para promover essa ideia. “Todos apoiam a ideia, uns com mais entusiasmo que outros, e o projeto poderia receber um grande impulso com a cúpula de Brasília”, disse Jobim a jornais bolivianos. Reportagem de Carlos Alberto Quiroga.

Segundo informe da embaixada brasileira no Suriname, a imprensa local deu amplo destaque à assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul. O Suriname e a Guiana tinham historicamente uma projeção geopolítica voltada para o Caribe. A nova organização marcou uma inflexão nessa orientação, voltando a atenção desses países para o restante da América do Sul, com destaque para o Brasil (De: Brasemb Paramaribo Recebido em: 24/05/2008 10:45:02 N.º: 00341).

A imprensa do Suriname conferiu ampla divulgação à visita do Presidente Ronald Venetiaan ao Brasil na chefia de delegação que participará do estabelecimento oficial da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em reunião extraordinária, em Brasília, no dia 23 de maio. Acrescentam que, conjuntamente com os demais Chefes de Estado do continente sul-americano, o Presidente do Suriname procederá à assinatura do Tratado Constitutivo, em momento histórico que assinala o estabelecimento dos fundamentos legais e institucionais da organização que busca a integração dos países da América do Sul.

2. O Ministério dos Negócios Estrangeiros divulgou comunicado de imprensa que esclarece que do Tratado Constitutivo da UNASUL constam os objetivos, órgãos deliberativos, processos decisórios e as diretrizes da organização para o relacionamento com terceiros. Uma das línguas da UNASUL, enfatizou, será o holandês, que é o idioma oficial do Suriname. O Tratado permitirá um processo de integração implementado passo a passo, de maneira flexível e em ritmo próprio.

3. Os principais artigos divulgam, ainda, breve resumo histórico que registra a iniciativa surgida no ano 2000 em Brasília para integração do continente e a adoção, em 2004, em Cuzco, no Peru, da Declaração de Estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2005 e 2006, reunidos no Brasil e na Bolívia, líderes dos países da CASA realizaram deliberações sobre cooperação conjunta em vários setores, como energia, educação, cultura, comércio e política. Em 2007, por ocasião de encontro extraordinário em Isla Margarita, na Venezuela, acordaram que o nome da Organização passaria de Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (De: Brasemb Paramaribo Recebido em: 24/05/2008 10:45:02 N.º: 00341).

Em 27 de maio de 2008, Roberto Romero publicou artigo em que saúda o nascimento da Unasul e pontua seus desafios. No calor do momento, assinalava que o acordo constitutivo da entidade era inédito ao prever “diálogo político, integração física e energética, defesa do meio ambiente, adoção de mecanismos financeiros sul-americanos, superação das assimetrias regionais e criação de uma aliança militar sem os EUA”.

Nestes termos defina o contexto da hora inicial da organização:

No longo caminho da América Latina em defesa da soberania e às vésperas dos 200 anos do grito de independência em toda a região, uma nova cúpula de presidentes quer assentar as bases da integração sem os Estados Unidos. Trata-se de um acontecimento histórico. Neste 23 de maio, os chefes de Estado de 12 nações assinaram, em Brasília, o Acordo Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (...). Suas áreas de atuação, definidas na Cúpula de Brasília de 30 de setembro de 2005, são o diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética, os mecanismos financeiros sul-americanos, as assimetrias, a promoção da coesão social, a inclusão social, a justiça social e as telecomunicações. E uma aliança militar sem os EUA. A I Cúpula Energética Sul-Americana, na Ilha de Margarita, Venezuela, em 16 de abril de 2007 – chamada pelo presidente Chávez de "cúpula perfeita" devido às suas determinações concretas no caminho da integração – assentou as bases definitivas para a Unasul. O acordo adotado então foi o de caminhar para uma cúpula de chefes de Estado na qual seria assinado o tratado final, sendo determinado que a Colômbia seria o país anfitrião e que a reunião seria realizada em dezembro de 2007. Viria, então, o vai-não-vai do governo colombiano. Adiou o encontro de dezembro e, depois, outro marcado para janeiro. A situação tornou-se tão insustentável que o chanceler venezuelano, Nicolás Maduro, exigiu, em 19 de janeiro, "que fosse fixada imediatamente uma data para a Cúpula presidencial de países da América do Sul", acrescentando que o encontro deveria ter sido estabelecido há muitas semanas, "mas foi sendo adiado com desculpas". Maduro opinou que essa indefinição "está relacionada com as tentativas de que a Unasul não vingue. Estes projetos sempre têm obstáculos naqueles que não acreditam na união da América do Sul, porque continuam pensando que o futuro do continente é ser escravo dos interesses do poder norte-americano". O presidente Chávez foi ainda mais direto, afirmando que Uribe coloca obstáculos à reunião por ordem de Washington. Posteriormente, a chancelaria colombiana fixou o encontro para o dia 28 e 29 de março, em Cartagena. Mas a agressão contra o Equador turvou novamente o ambiente. O Brasil, então, mobilizou todas as suas relações para salvar a iniciativa, conseguindo um consenso para reunir os 12 presidentes da América do Sul neste 23 de maio. A América do Sul é uma região que apresenta um enorme potencial. Possui uma extensão de 17.6 milhões de quilômetros quadrados. A diversidade do seu território guarda ecossistemas diversos, como o Caribe, a Amazônia, a Cordilheira andina, o Pantanal, a Pampa, o Cerrado ou as regiões geladas do sul do continente. Sua população é de 377 milhões de habitantes e seu produto interno bruto de US\$ 1,5 trilhão. Por outro lado, a região é fundamental para o futuro da humanidade, uma vez que possui abundantes recursos energéticos renováveis e não renováveis, grandes reservas minerais, significativos mananciais de água, um enorme potencial de produção de alimentos e riquíssima biodiversidade. Dispõe, além disso, de um importante e diversificado parque industrial, universidades e centros de pesquisa científica e tecnológica de excelência. Não há dúvida, então, que as potências, especialmente os EUA, querem estender seu domínio na região. OEA não fica à altura. Por outro lado, não têm sido poucas as tentativas, no passado, de fortalecer a independência orgânica da América Latina. Mas a corda norte-americana sempre terminou se impondo e atando os destinos destes povos aos ditames da América do Norte. Por isso é difícil entender que não exista no continente uma organização que agrupe todos os países latino-americanos e, através dela, resolva seus problemas políticos, econômicos, sociais e de defesa, diametralmente opostos aos interesses de Washington. A Organização de Estados Americanos, OEA, não tem sido o fórum apropriado para que os povos do hemisfério possam dialogar e entender-se.

Ali sempre tem primado um forte ruído, orquestrado por governos subordinados aos interesses dos EUA, que historicamente têm levado a OEA a ficar de costas para a realidade. Basta lembrar alguns casos proeminentes. Diante das agressões armadas dos EUA na República Dominicana, em 1963, e no Panamá, em 1989, a OEA escolheu o caminho da cumplicidade criminosa. A organização também abandonou a Argentina, quando esse país tentou retomar as Ilhas Malvinas, que estavam em mãos inglesas. Mais recentemente, foi incapaz de condenar a Colômbia pelo ataque ao Equador, como exigia o país agredido. O que fez com que viesse à tona, novamente, a necessidade de uma organização de estados latino-americanos. (A) Integração militar sem os EUA, ponto crucial da cúpula de fundação da Unasul será, sem dúvida, a criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, no momento em que os Estados Unidos decidem restabelecer a IV frota militar nos mares da América Latina, a qual começará a operar plenamente em julho próximo. Essa frota nasceu em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, para reforçar a defesa do continente contra ataques de aviões e submarinos alemães e japoneses, mas foi dissolvida cinco anos depois de terminado o conflito. O ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, autor da iniciativa, que nas últimas semanas visitou todos os países sul-americanos para expor a proposta de integração militar, já antecipou que o presidente Lula da Silva vai submeter a proposta aos outros chefes de Estado da Unasul. O Conselho Sul-americano de Defesa, segundo ele, é concebido pelo Brasil, não pressupõe uma aliança militar convencional, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), senão que é um fórum para promover o diálogo entre os Ministérios de Defesa da região. A proposta é criar um mecanismo de integração que permita discutir as realidades e necessidades de Defesa dos países sul-americanos; reduzir os conflitos e desconfianças e assentar as bases para a futura formulação de uma política comum de Defesa. Jobim, ao ser interrogado pelo secretário de Defesa norte-americano sobre o que poderiam fazer os EUA em face da criação do comando de defesa sul-americano, teria respondido: "manter-se à distância". O mecanismo, segundo o ministro, pode garantir a estabilidade em uma região cobijada por suas importantes reservas de água, recursos energéticos e alimentos, além de "prevenir" situações como a crise provocada pela recente incursão de tropas da Colômbia em território equatoriano. Às cautelas de Uribe quanto à receptividade da ideia, Jobim disse que tem recebido respostas entusiasmadas de países como a Venezuela, Equador e Chile, especialmente dos presidentes Hugo Chávez e Michele Bachelet, mas também dúvidas de outros. Indicou que o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, apesar de ter sido "muito cauteloso", "não rejeitou a proposta" e prometeu "estudá-la com atenção", e acrescentou que o país andino precisa levar em consideração que poderia ficar isolado. A presença de Uribe, que decidiu participar da iniciativa na última hora, talvez para não ignorar o conselho de Jobim, será muito incômoda, principalmente diante da criação deste mecanismo de defesa. Ele prefere manter-se na OEA e apoiar o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (TIAR), criado em 1947, fruto da guerra fria, ao qual o México renunciou em setembro de 2002, sem que outras nações seguissem o exemplo. Em uma entrevista publicada pelo jornal *The Miami Herald*, em 22 de setembro de 2002, assim que foi dada a conhecer a decisão mexicana, Uribe considerou necessário modernizar o TIAR, focando-o na luta contra o terrorismo e o narcotráfico, uma vez que, do seu ponto de vista, a maior ameaça para a região é, atualmente, a violenta oposição interna. Dois anos depois, em 19 de novembro de 2004, em Quito, durante a VI Conferência de Ministros de Defesa das Américas, que contou com a presença do secretário norte-americano Donald Rumsfeld, o mesmo que dirigiu a invasão do Iraque, Jorge Alberto Uribe, ministro de defesa da Colômbia, retomou a iniciativa do seu mentor, colhendo o maior isolamento já visto em um fórum dessa natureza. Os ministros evitaram que os EUA e a Colômbia impusessem o critério



de transformar o continente em um bloco antiterrorista com a participação militar de todos os países. E teve ainda menos eco a proposta de Uribe de fazer uma lista de organizações terroristas da região que deviam ser combatidas com o esforço militar conjunto. O Brasil, e é preciso ver isso agora como um antecedente da sua atual iniciativa, disse naquela ocasião, através do seu vice-presidente, José Alencar, que "as Forças Armadas não podem mudar seu papel constitucional de defesa da soberania para dedicar-se ao combate contra o terrorismo nem aos delitos transnacionais como o narcotráfico". "É necessário manter o direito de cada Estado de identificar suas prioridades", destacou. O que fará Uribe diante desse quadro, considerando que ele acabou de expressar (21 de maio) que não descarta que a base militar norte-americana de Manta, no Equador, seja deslocada para a Colômbia, corroborando o que afirmou o embaixador dos EUA em Bogotá há poucas semanas, no mesmo sentido? Vai colocar sua assinatura em um tratado que descarta uma aliança militar com os EUA, que voltaram todos os seus olhos para o domínio na região através do Plano Colômbia, e com uma "ajuda" militar que passa, na última década, dos 6 bilhões de dólares? E o que vai fazer Uribe, como signatário do acordo, com os mil assessores e militares norte-americanos que passeiam como se estivessem em casa por bases e quartéis da Colômbia, sabendo que o eixo doutrinário exposto pelo Brasil, com o respaldo quase unânime das chancelarias da América do Sul, não é integrar as forças armadas dos dois países, mas convergir em uma estratégia de defesa regional comum, que tem como um de seus principais objetivos o de manter os militares dos EUA fora da região? Ele tomou o caminho do isolamento. Um dia antes de viajar para uma cúpula onde não teria qualquer papel, declarou que a Colômbia não faria parte do Conselho Sul-Americano de Defesa, nem iria assumir a Presidência desse bloco regional, como estava previsto. Contudo, ele não poria obstáculos à instalação de uma base militar norte-americana em seu território, se Washington precisar disso para "derrotar o narcotráfico". "A Colômbia tem dificuldades para participar", justificou. "A Colômbia, nas presentes circunstâncias, tem que deixar alguns pontos de vista claros e não é o momento para que a Colômbia participe dessa iniciativa de segurança", afirmou o mandatário. Prefere não ficar mal com Washington e continuar recebendo suas generosas dádivas. A Colômbia, o primeiro exército da região, por sua tropa e frota de helicópteros, com mais de 400 mil homens em armas e o maior orçamento de guerra do mundo, *per capita*, fará parte de um consenso que vai contra sua própria doutrina belicista, reafirmada após agredir a soberania de outro Estado – o território equatoriano – com o argumento de "agir em defesa própria" e com o único respaldo de Washington, que salvou seu voto na OEA quando rejeitou a agressão? Não há dúvida de que a proposta brasileira, que tomou forma a partir da agressão colombiana ao Equador, aponta para o isolamento ainda maior de Uribe, sabendo que assim se aplica um golpe aos interesses norte-americanos na região. Sem deixar de lado que o Brasil, como principal provedor de aviões de guerra na América Latina, fortalece seu apetitoso mercado. Acaba de assinar um contrato para a venda de 24 Tucanos para o Equador e em breve acertará a venda de aeronaves de guerra para a Venezuela, rompendo o boicote de Washington. De qualquer modo, a iniciativa, de certa maneira, dá carne e osso (...) pela primeira vez na América Latina, (a) um mecanismo de proteção capaz de dissuadir – e mesmo rechaçar – intervenções imperiais em assuntos soberanos da região (Agência Carta Maior, 245-2008).

Em palestra ministrada na Câmara de Comércio da Sérvia, o embaixador brasileiro, Dante Coelho de Lima, assinalava a recente criação da Unasul ao referir-se ao entorno regional sul-americano, chamando a atenção para o fato de

que um de seus objetivos era “constituir um espaço ampliado de coordenação política, econômica e social na região, inclusive a futura unificação do Mercosul com a Comunidade Andina (CAN)” (De: Brasemb Belgrado Recebido em: 30/06/2008 06:45:54 N.º: 00207).

Na mesma época, em reunião de consultas entre os governos do Brasil e da Alemanha (Para: Brasemb Berlim Expedido em: 03/03/2008 22:56:05 N.º: 00140), ao ser perguntado sobre a integração sul-americana por parte do chefe da delegação alemã, o secretário geral do Itamarati apresentou um sucinto relato das iniciativas de integração na América do Sul tendo por referencial inicial as propostas apresentadas pelos EUA de integração hemisférica das Américas desde fins do século XIX. Samuel Pinheiro Guimarães passou em revista os papéis desempenhados pela ALALC e, em seguida, pela ALADI no processo de liberalização comercial na região, e salientou a importância das teorias cepalinas para o processo de industrialização da América Latina. Mencionou a criação da comunidade Andina, no final dos anos 1960, e do Mercosul, na década de 1990. Relatou que o Mercosul instituiu uma tarifa externa comum, mas que não tem entre os seus objetivos o de ser uma organização supranacional como a União Europeia. Por fim, finalizou referindo-se às ações mais recentes de integração da América do Sul onde ganha destaque a Unasul. Assinalou a existência de grandes assimetrias econômicas entre os países sul-americanos e realçou o relacionamento intenso existente entre o Brasil e a Argentina em todos os campos. Informou que o Brasil corresponde a aproximadamente 50% da América do Sul em termos de PIB, território e população e que a Argentina equivale a 35% do Brasil.

Silberberg (diplomata alemão, homólogo de Samuel na hierarquia da chancelaria teutônica) disse que a Alemanha tende a classificar os países da América do Sul em dois grupos: um no qual prevalece a intervenção estatal e outro em que domina o pensamento liberal e a iniciativa privada. Indagado sobre a visão brasileira a respeito da Venezuela, Guimarães esclareceu que o Brasil tem boas relações políticas e econômicas com aquela nação e que Chávez fora eleito democraticamente. Segundo ele, o Brasil detinha crescentes saldos positivos no intercâmbio comercial bilateral, de cerca de US\$ 3 bilhões em 2007, e que muitas empresas atuavam em diferentes setores naquele país. Guimarães salientou que a

única grande empresa venezuelana é estatal, no caso a companhia de petróleo, sendo todas as outras empresas privadas, mas de pequenas dimensões, e que o país importa quase tudo que consome, dependendo fortemente da exportação de petróleo. Silberberg falou então que a Alemanha não tinha qualquer controvérsia econômica com a Venezuela, mas que não apreciava a retórica chavista, principalmente no que concernia às relações com o Irã. Guimarães aproveitou o ensejo para manifestar sua opinião de que haveria uma moderação mais recente no discurso do presidente Chávez, atribuindo o fato à derrota em referendo acerca da reforma constitucional.

O semanário uruguaio *Brecha* publicou artigo em que elogiou a atuação internacional do presidente Lula e classificou a diplomacia brasileira como "a mais hábil do mundo".

O semanário *Brecha* publicou, em 24 de julho, artigo intitulado "A diplomacia mais hábil do mundo – Lula en Bolivia y Colombia", em que se tecem elogios rasgados à atuação internacional do Presidente brasileiro. O jornalista Raúl Zibechi, autor do texto, destaca dois atos recentes para corroborar a sua avaliação: a assinatura do acordo de financiamento do BNDES para a construção da Rodovia "Hacia el Norte", trecho Riberalta-Rurrenabaqueo, e o anúncio da decisão colombiana de integrar o Conselho Sul-Americano de Defesa (CSAD).

2. Zibechi ressalta a importância da rodovia para o escoamento da produção brasileira – agropecuária e de bens industriais – e recorda que os corredores bioceânicos constituem parte da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O artigo também sublinha a presença, em Riberalta, do Presidente Hugo Chávez e o fato de este ter acordado com o Presidente Evo Morales a implementação de empreendimentos administrados por consórcio boliviano-venezuelano no marco da ALBA (produção de lácteos, milho e polímeros).

3. O artigo presta informações sobre os acordos firmados durante a visita do Presidente Lula à Colômbia e sobre o intercâmbio comercial entre os dois países. Na linha do que informou Brasemb Bogotá, o jornalista destaca que, em Bogotá, "Lula conseguiu o que uns dias atrás parecia impossível: o ingresso da Colômbia no Conselho Sul-Americano de Segurança, que Uribe havia rechaçado de forma taxativa na cúpula da UNASUL celebrada em maio em Brasília". Segundo Zibechi, o Presidente colombiano colocou três condições para a participação no CSAD: que as decisões do Conselho sejam tomadas por consenso; que a sua declaração de princípios rechace os grupos violentos; e que se reconheçam apenas as forças institucionais consagradas na Constituição de cada um dos países signatários. O jornalista reproduz, ademais, citação atribuída ao Presidente Uribe, no sentido de que se pretende "construir fábricas para produzir materiais de defesa em conjunto com os países da América do Sul" e de que, para tanto, "a Colômbia é um país que tem desejo e potencial" (De: Brasemb Montevideú Recebido em: 24/07/2008 17:49:35 N.º: 00738).

No encaminhamento das crises políticas que surgem no decorrer do processo de constituição da Unasul – crises internas dos países da região, como no caso da Bolívia, e externas, entre eles, como o conflito entre Equador e Venezuela, de um lado, e Colômbia de outro – há sempre uma preocupação em evitar que sirvam de pretexto para uma escalada do antagonismo entre os governos venezuelano e estadunidense. Ainda no curso da primeira Presidência Pro Tempore – PPT da Unasul depois da assinatura do Tratado Constitutivo, a cargo do Chile, os relatos da embaixada brasileira assinalavam que havia uma preocupação da parte daquele país “em buscar instâncias de diálogo e gerar propostas conjuntas com vistas a evitar maior polarização do conflito boliviano, o que afetaria toda a região”, além de não permitir “que o presidente Hugo Chávez venha a transformar a convocatória emergencial da Unasul em uma tentativa de aprofundar suas desavenças com os Estados Unidos” (Brasemb Santiago Recebido em: 15/09/2008 11:57:17 N.º: 01059). Nesse esforço, o Brasil sempre aparece como um país moderador, assertivo, mas não provocativo. Mas as iniciativas exitosas de mediação das crises na região legitimaram a ação da Unasul e, por extensão, a do Brasil: a partir de então a Unasul substituiu progressivamente a OEA como foro multilateral protagônico no encaminhamento das crises políticas regionais, até a crise política brasileira de 2016.

Logo após sua criação, a Unasul se defrontou com a crise boliviana, envolvendo o conflito entre o governo central e o de diversos Departamentos. Em função disso, a Presidência Pro Tempore chilena chamou uma reunião de emergência em Santiago com o intuito de estabelecer uma posição comum dos países da região sobre a questão, buscando evitar interferências estranhas ao espaço sub-regional.

Após a reunião de emergência, a embaixada em Quito comunicou que:

O Presidente do Equador faz uma avaliação positiva da Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada em Santiago, no dia 15/9. Destacando que a Cúpula Extraordinária da UNASUL, que teve lugar em Santiago no dia 15 de setembro do ano em curso, foi um sucesso, o Presidente do Equador, Rafael Correa, afirmou que "ya somos capaces de resolver nuestros propios conflictos. América Latina está tomando su destino en sus propias manos". Agregou: "Creo que la UNASUR avanza a paso firme, pero hay problemas todavía con ciertos estatutos bastante burocratizados, pero al menos en esta coyuntura, en el problema que vive Bolívia, actuó de manera eficaz, acelerada y contundente. Estoy sumamente

contento y satisfecho por resultados, porque se ha marcado un hito. Son los signos, los vientos de cambio en America Latina. Antes, frente a uma crisis similar, como la crisis boliviana, hubiéramos tenido que ir a Washington para reunirnos en la OEA, por ejemplo, pero hoy viajamos al sur, eso ya es importante, es histórico y muy bueno" (De: Brasemb Quito Recebido em: 19/09/2008 19:27:09 N.º: 01034).

Cabo enviado pela embaixada brasileira em Santiago também transmitiu a repercussão no Chile da reunião extraordinária da Unasul para discutir a crise boliviana. Vale a pena a reprodução de um texto mais longo pela forma com que didaticamente descreve o arranjo de forças políticas e o conflito de orientações dentro da Unasul. Segundo o embaixador Mário Vilalva:

Passada uma semana da realização da Reunião Extraordinária de Presidentes da UNASUL para tratar da crise interna boliviana, as análises, no Chile, tendem a convergir para três pontos: a) a Presidente Michelle Bachelet teria demonstrado poder de articulação política no plano internacional; b) o Brasil e, em particular, o Presidente Lula teriam confirmado capacidade de liderança e de condução política do processo de integração regional; e c) a reunião – o primeiro desafio político da UNASUL – teria sido um êxito, ao lograr consenso em favor da estabilidade e da democracia bolivianas e ao conter posições mais extremadas, como a do Presidente venezuelano, Hugo Chávez. Por essas razões, e a despeito de algumas críticas e ressalvas, sobretudo dos partidos de oposição, o resultado líquido teria sido amplamente favorável à diplomacia chilena.

2. Como se sabe, o desempenho internacional da Presidente Bachelet tem sido, em geral, alvo de avaliações duras. Sua participação nas Cúpulas regionais foi, muitas vezes, considerada excessivamente tímida e vacilante. Mesmo o diálogo bilateral com seus homólogos não esteve isento de críticas. Bachelet foi acusada de ambiguidade no relacionamento com Hugo Chávez e de fragilidade com o ex-Presidente Kirchner. O episódio mais significativo dessas dificuldades foi a Cúpula Ibero-americana, realizada em Santiago, em novembro de 2007. Bachelet, a anfitriã, incapaz de conduzir com firmeza o diálogo entre os Chefes de Estado e de Governo, acabou em segundo plano diante da discussão – já famosa – entre o Rei da Espanha e o Presidente Hugo Chávez.

3. A Reunião da UNASUL do dia 15/9 reverteu a imagem de debilidade internacional de Bachelet. Na avaliação da mídia, a Presidente chilena teria demonstrado capacidade "de convocatória" ao garantir, em pouco mais de 24 horas, a presença, na Cúpula, de nove Presidentes e três Chanceleres. Ademais, teria contribuído para pautar os termos do debate, por meio do projeto de decisão que submeteu, desde o início, à consideração dos demais Presidentes – projeto, a propósito, para o qual teria contribuído pessoalmente na redação.

4. Para a opinião pública chilena, contudo, o grande protagonista da Cúpula foi o Presidente Lula. De fato, a leitura mais comum entre os analistas locais é a de que a Cúpula teria sido um "duelo" entre os Presidentes Lula e Chávez, no qual o primeiro teria prevalecido (a edição do *La Tercera* do último domingo, por exemplo, publicou extensa matéria contrastando a trajetória e as ideias políticas dos dois mandatários). A liderança brasileira atribui-se o equilíbrio alcançado no documento final e a contenção do Presidente Chávez, cuja insistência em evocar os Estados Unidos como promotor da instabilidade política na Bolívia ameaçava, segundo a percepção chilena, converter a reunião em um foro antinorte-americano. A projeção alcançada pelo Presidente Lula foi sintetizada pelo

analista político Álvaro Vargas Llosa: "Pero aun cuando fue Bachelet quien convocó la Reunión, fue Lula el que le dió peso. La ausencia de cualquier otro mandatario habría sido poco importante: la de Lula habría matado su importancia".

5. Ao Governo chileno, a percepção de que o Brasil estaria assumindo com mais vigor a liderança na região seria especialmente relevante. Como afirmou o Chanceler Alejandro Foxley em entrevista ao *La Tercera*, o Brasil, em função da sintonia nos grandes temas internacionais, é o grande aliado do Chile na região (tel.1079). Na mesma linha, o ex-Ministro da Secretaria-Geral da Presidência (1994-1996) e ex-Embaixador em Washington, Genaro Arriagada, comentou que o "Brasil está llamado a ejercer un liderazgo por las dimensiones que tiene. Chile está más en una política por el multilateralismo, con buenas relaciones con EUA, pero com independencia, que busca una presencia más fuerte de América del Sur, y eso lo hacemos mejor con Brasil".

6. O reconhecimento da liderança brasileira e a busca por posicionar-se como aliado do país explicam-se, entre outros fatores, pela preocupação chilena em conter a Venezuela e desautorizar o discurso chavista. O diálogo entre Santiago e Caracas, como se sabe, tem sido marcado por inúmeros desentendimentos. Ao longo da última semana, ganharam destaque as críticas do Chanceler Alejandro Foxley ao desempenho do Presidente Chávez na Cúpula, por utilizar linguagem pouco apropriada para a construção de consensos e por se antecipar à Presidente Bachelet no anúncio da realização da reunião. A reação venezuelana não se fez esperar e o Chanceler Nicolás Maduro chegou a exigir a retratação de Foxley que, amparado pela Presidente Bachelet, manteve sua posição e afirmou não corresponder qualquer desculpa ao Governo venezuelano (De: Brasemb Santiago Recebido em: 23/09/2008 20:23:01 N.º: 01088).

No caso da crise política boliviana, a posição emanada da Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, convocada pela PPT chilena, acabou por balizar a orientação adotada em outros foros multilaterais, como foi o caso, por exemplo, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, no qual o Grupo Latino-Americano e Caribenho – Grulac se manifestou nos seguintes termos:

Los Gobiernos de los países del GRULAC expresan su solidaridad con el proceso democrático en Bolivia y su respaldo al Gobierno constitucional del presidente Evo Morales. El Grupo de Rio señaló en marzo pasado que rechaza todo intento de interrupción al proceso democrático boliviano y a las acciones violentas que busquen vulnerar la estabilidad del Gobierno y de los órganos elegidos por el pueblo de Bolivia. Los Presidentes de los países de UNASUR señalaron, anoche, que no reconocerán cualquier situación que implique "la ruptura del orden institucional o que comprometan la integridad territorial de la República de Bolivia" (Delbrasgen Recebido em: 16/09/2008 10:51:34 N.º: 01932).

A representação brasileira na OEA informou que o secretário-geral da entidade, o chileno José Miguel Insulza, que participara da reunião extraordinária da Unasul para apreciar a crise boliviana, reuniu-se com os representantes

permanentes dos países neste foro para relatar os resultados do evento. Em sua apreciação, os resultados foram positivos, tendo representado um

ponto de partida para o relacionamento a ser desenvolvido entre aquele mecanismo sub-regional e a OEA. Referindo-se a notícias de imprensa sobre eventual relação mutuamente excludente entre a OEA e a UNASUL na questão boliviana, afirmou que se deveria ver essa relação como de complementaridade ("UNASUL e OEA, e não UNASUL ou OEA"), traço que caracteriza, aliás, o relacionamento entre os esquemas sub-regionais atualmente existentes, como o SICA e a CARICOM, e aquela organização interamericana (De: Delbrasupa Recebido em: 16/09/2008 21:13:11 N.º: 01064).

A avaliação do embaixador Osmar Chohfih no referido cabo foi no sentido de que a Secretaria-Geral da entidade, reconhecendo o protagonismo da Unasul, não quis, no entanto, ser alijada do exercício de algum papel relevante no encaminhamento da questão boliviana, ao tempo em que sinalizou que a preferência da Bolívia, expressa pelo seu representante, foi pela instância sul-americana e “que eventual gestão da SGOEA ou da organização ‘fique para um pouco adiante, quando a situação melhorar””, concluiu. Mas é perceptível, em outro despacho de Chohfi (De: Delbrasupa Recebido em: 17/09/2008 13:26:27 N.º: 01065), a orientação de países de fora do espaço sul-americano, em especial o México<sup>106</sup>, no sentido de valorizar o papel da OEA, por motivos óbvios.

A repercussão da atuação brasileira na reunião extraordinária da Unasul em Santiago do Chile para atuar sobre a crise boliviana foi positiva e global. Segundo despacho vindo da representação brasileira na Suíça (De: Brasemb Berna Recebido em: 17/09/2008 07:24:06 N.º: 00439), matéria publicada no jornal *Le Temps*, sobre os resultados da Cúpula da Unasul, fez uma avaliação positiva da atuação do país no evento e saudou o novo papel desempenhado pelo Brasil na América do Sul. Também saudou o desempenho pessoal do presidente Lula.

Com efeito, segundo o periódico:

Le sommet de l'Unasur, bloc de douze pays sud-américains, qui s'est tenu lundi soir à Santiago du Chili pour tenter de trouver une solution à la crise bolivienne, confirme l'influence du Brésil dans une région où Washington a perdu du terrain. Ce sommet était le premier grand test de l'Unasur, créée l'an dernier pour approfondir l'intégration économique et politique de la région. Les chefs d'Etat

<sup>106</sup> “o RP do México saudou os resultados alcançados em Santiago e reiterou apoio ao papel da OEA em seus esforços de colaboração com a Bolívia” (De: Delbrasupa Recebido em: 17/09/2008 13:26:27 N.º: 01065).

présents ont défendu l'intégrité territoriale de la Bolivie, rejeté toute tentative de "coup civil" de la part de l'opposition et réaffirmé la légitimité du gouvernement d'Evo Morales. Mais ils ont également appelé le président bolivien au dialogue avec ses opposants, en exigeant toutefois de ces derniers qu'ils évacuent au préalable les bâtiments publics occupés au fil des émeutes des dernières semaines. Cette modération de ton est à mettre au crédit du Brésil et du Chili, deux représentants de la gauche modérée du continent. (...) Lula semble avoir relevé un double défi: ouvrir la voie à une facilitation du dialogue entre les parties au conflit bolivien - qui ont entamé des discussions à la veille du sommet - mais aussi contenir le président vénézuélien Hugo Chavez, qui avait menacé d'intervenir en cas de coup d'Etat contre son disciple Morales. Pour sauver le sommet, estimait une source diplomatique citée par le quotidien *O Estado de São Paulo*, il fallait également empêcher Hugo Chavez d'y imposer son discours de confrontation avec les Etats-Unis, accusés de conspirer contre Evo Morales (De: Brasemb Berna Recebido em: 17/09/2008 07:24:06 N.º: 00439).

O ministro do Exterior do Chile, Alejandro Foxley, concedeu entrevista ao jornal chileno *La Tercera*, publicada em 21 de setembro de 2008, em que assume a sintonia existente entre a política externa deste país e a brasileira, reconhecendo uma identidade de propósito entre os governos dos dois países no que se relaciona à esfera regional. Segundo o embaixador brasileiro em Santiago,

Foxley concordou expressamente que uma das conclusões que se podem tirar da recente cúpula da UNASUL é a de que o grande aliado do Chile na região é o Brasil. "Eso es verdad", afirmou, "ya que tenemos una gran sintonía em temas internacionales. En todas las instancias difíciles que nos ha tocado enfrentar en estos años, la Presidenta Bachelet ha llamado a Lula o yo me he contactado con el canciller brasileño" (De: Brasemb Santiago Recebido em: 22/09/2008 20:18:07 N.º: 01079).

Acrescentou ainda que

Sobre a alardeada existência de dois blocos na América do Sul, um de feição "social-democrata", com o Brasil e o Chile, e outro "mais radical", capitaneado por Venezuela, Equador e Bolívia, o Chanceler chileno ponderou que há caminhos para o desenvolvimento que são francamente muito distintos: "há países que estão em processo de instauração de assembleias constituintes ou de aprovação de novas constituições, o que é bem diferente do que vivem Chile, Brasil, Peru ou Colômbia, onde existem democracias muito bem consolidadas e economias globalizadas". Concordou, assim, com a existência de pontos-de-vista diferentes, derivados da busca de caminhos próprios para a solução de temas internos pendentes (De: Brasemb Santiago Recebido em: 22/09/2008 20:18:07 N.º: 01079).

Em telegrama subsequente, o embaixador brasileiro no Chile, Mário Vilalva, ressaltou que, passada uma semana da Cúpula Extraordinária da Unasul, em Santiago, as análises no Chile convergiam para três pontos, realçando o poder de articulação política da presidenta Bachelet, a capacidade de liderança regional



brasileira e a contenção de posições mais extremadas. O embaixador Vilalva salientou que o governo Bachelet fazia um esforço de reinserção na América do Sul, buscando conjugar a vocação globalista e multilateral, baseada em boas relações com os EUA, com um esforço de articulação regional, cujo eixo de gravitação residia no Brasil. Em ambos os enfoques há uma preocupação em conter o que era considerado como um “radicalismo chavista”.

A atuação dos presidentes da Unasul repercutiu no Caribe, como assinala o embaixador brasileiro na República Dominicana ao comunicar a posição oficial do governo dominicano de apoio ao governo constitucional da Bolívia e à orientação da instituição sul-americana. O presidente dominicano, Leonel Fernández,

respaldou o esforço multilateral envidado no âmbito da Unasul, com vistas a preservar a instabilidade institucional naquele país e viabilizar canal de diálogo entre o governo e a oposição locais. Salientou, igualmente, a conveniência de que os próprios bolivianos busquem saída para a presente crise política, "de tal forma que el Presidente Morales cumpla con su mandato constitucional" (De: Brasemb São Domingos Recebido em: 16/09/2008 15:07:17 N.º: 00615).

E o embaixador brasileiro, Ronaldo Dunlop, concluiu seu informe nos seguintes termos:

Como era de se esperar, a imprensa dominicana abre amplo espaço para a Cúpula de Santiago e, após relatar em linhas gerais a sequência de fatos que conduziu à sua realização, tece considerações sobre as decisões ali tomadas e seu significado político. Nesse contexto, prevalece a avaliação de que a reunião serviu, entre outras coisas, para: a) a valorização da Unasul como mecanismo de efetiva concertação regional; b) a consolidação da mesma como foro preferencial para o debate de questões de interesse sul-americano, em detrimento da OEA; c) a relativa perda de influência dos EUA na região; e d) a ratificação do papel protagônico do Brasil, particularmente por evitar a indesejável inclusão de referências anti-norte-americanas na declaração final da Cúpula (De: Brasemb São Domingos Recebido em: 16/09/2008 15:07:17 N.º: 00615).

Na mesma época, telegrama registrou o teor de conferência proferida pelo subsecretário adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental do Departamento de Estado, Thomas Shannon, no âmbito da V reunião anual do Council of the Americas realizada em Buenos Aires, no dia 27 de agosto de 2008, em que discorreu sobre as relações dos Estados Unidos com o entorno regional, em particular a América Latina (Brasemb Buenos Aires Recebido em: 04/09/2008 22:40:51 N.º: 01862). O cabo, de autoria do embaixador Mauro Vieira, referiu-se

a uma “alocução feita de improviso e em espanhol irretocável, [que] apresentou, em grandes traços, espécie de balanço conceitual da gestão da Presidência de George W. Bush no que se refere às relações hemisféricas (...)”. Segue abaixo o elegante relato do embaixador brasileiro na Argentina, Mauro Vieira:

3. Sublinhou, como princípio, não haver região no mundo mais interessante e mais dinâmica do que as Américas e "nenhuma outra onde os Estados Unidos encontram tanta oportunidade de realizar algo em favor de seus valores e seus interesses". Remarcou, assim, a importância de o país estar presente na região, seja por meio da diplomacia, seja pela via do empreendimento.

4. Opinou que o aspecto distintivo da América Latina hoje é a "mudança", que vem sendo promovida essencialmente pelo avanço da democracia e pela ação dos mercados. Afirmou que os Estados Unidos acompanham com interesse este movimento, em que "Governos eleitos pelo voto tratam de transformar-se em verdadeiros Estados democráticos", ao passo que "a região passa a relacionar-se com o mundo de forma inovadora e sem precedentes em sua história".

5. Em leitura pragmática e confessadamente "anti-intelectualista", Shannon sustentou que "estamos vivendo em um mundo que marca o fim das ideologias nas Américas". A ação dos Estados Unidos na região não está mais motivada pela "batalha ideológica" e, sim, por uma "convergência de interesses". Neste contexto, os compromissos e avanços em matéria de inclusão social devem ser vistos como "uma medida do sucesso da democracia e dos mercados" e passam a ser "vetor de aproximação" entre Washington e os vizinhos regionais.

6. Segundo Shannon, os Estados Unidos entendem e podem responder a esses anseios, a partir do interesse primordial que nutrem pelo amadurecimento institucional e democrático dos parceiros latino-americanos. Sem nomear países, afirmou que Washington vinha trabalhando com "sócios estratégicos" na região, os quais demonstravam "disposição e capacidade diplomática para atuar com os Estados Unidos".

7. Para além destas associações estratégicas, defendeu, os Estados Unidos têm de munir-se essencialmente de "paciência estratégica", de forma a respeitar os processos de transição e cuidar de não interrompê-los ou, o que seria pior, corrompê-los. É preciso confiar em que a democracia tem sua própria imunidade e é o sistema que apresenta maior capacidade de autocorreção.

8. De par com a importância das alianças e das parcerias estratégicas, os Estados Unidos reconhecem também a virtude do multilateralismo. No âmbito regional, registrou Shannon, "contamos com estruturas interamericanas que funcionam, possuem um patrimônio acumulado e devem ser impulsionadas". E citou, nesta ordem, a OEA, o BID, o mecanismo das Cúpulas das Américas, os processos de integração como o Mercosul e a UNASUL, o CARICOM, bem como os tratados de livre-comércio como o NAFTA ou ainda os de natureza bilateral.

9. Shannon repisou que todos esses processos têm de ser devidamente valorizados e avaliou que as Américas "deixaram de ser uma área de influência exclusiva norte-americana" para tornarem-se "ambiente muito mais competitivo do ponto de vista diplomático". Para competir na região, asseverou, é preciso "estar presente".

10. Desta ótica, avaliou que "a base que o Governo Bush construiu na região é muito sólida". Esta administração "investiu muita energia, muitos interesses e muitos recursos" para a projeção de uma parceria renovada. Segundo Shannon, o Presidente George W. Bush dedicou mais atenção à vizinhança do que qualquer outro Presidente norte-americano. Por citar números, realizou oito visitas à região

e aumentou em três vezes a capacidade de assistência financeira para a América Latina.

11. Na agenda comercial, contabilizou dez tratados de livre comércio negociados. Com a aprovação dos acordos com a Colômbia e com o Peru, concluiu Shannon, "teremos construído uma rede de tratados que nos conecta do Canadá ao Chile". As relações com o Mercosul, por sua vez, tiveram "impacto substancial nos níveis de crescimento da região".

12. O Secretário Adjunto fez questão de frisar que, independentemente do resultado das eleições de 4 de novembro, é de se esperar uma mudança na maneira de atuar dos Estados Unidos, alteração que seria, no entanto, mais de ênfase do que de natureza.

13. A administração atual trabalha para, nos meses que lhe sobram, legar uma série de iniciativas para o próximo Governo, dentre as quais a aprovação dos TLCs; as conversações em curso com os parceiros comerciais para avaliar as repercussões positivas e negativas dos tratados em vigor; a aprovação pelo Congresso de recursos da ordem de US\$ 500 milhões para a luta contra o crime organizado, sobretudo na América Central; e a preparação para a V Cúpula das Américas, que se realizará em Trinidad e Tobago em abril de 2009, que qualificou como "oportunidade única" para gerar novo momento para as relações hemisféricas.

14. Thomas Shannon garantiu, por fim, que o Governo George W. Bush trabalhará até o último dia para entregar ao próximo Presidente dos Estados Unidos agenda concreta de iniciativas para a região latino-americana, nos marcos de uma relação que é hoje essencialmente positiva, construtiva e pragmática (Vieira, 2008).

Tendo como base o relato precedente, é de se constatar que à época a administração americana via com condescendência o processo de criação da Unasul e sem dúvida identificava uma parceria "estratégica" com o Brasil mesmo sem nominá-la expressamente. O Brasil provavelmente era tido como um elemento de moderação e estabilizador na região, o que se refletia nas boas relações existentes não apenas entre os países, mas entre os presidentes Bush e Lula. Essa percepção do Brasil como vetor de moderação regional, por contraponto a um polo chavista na política regional, transpareceu em várias ocasiões em declarações de autoridades e acadêmicos nos mais diversos foros e eventos mencionados nos cabos utilizados como referência empírica da presente tese.

Um dos projetos de maior alcance estratégico no bojo das discussões acerca da estruturação da Unasul referiu-se à criação do Conselho Sul-Americano de Defesa – CSAD. Havia fortes resistências por parte do governo colombiano à proposta em um contexto de conflitos com os países limítrofes – Equador e Venezuela – por suas relações com forças guerrilheiras na Colômbia. Ademais, na luta contra a guerrilha das FARC, a Colômbia aproximou-se dos EUA,

franqueando o uso de diversas bases militares às Forças Armadas daquele país. Na ocasião, essa aproximação gerou reação dos demais países sul-americanos que, reunidos em Bariloche, firmaram declaração marcando posição neste sentido, ainda que de forma ponderada, conforme o tom sugerido pelo Brasil, que se firmava assim como uma força de moderação entre as posições extremas adotadas por Colômbia e Venezuela.

Foi nesse contexto que se inseriram a negociação do CSAD e as declarações colhidas pela diplomacia brasileira junto a fontes do Ministério da Defesa da Argentina. O Senhor Nicolás Comini, assessor do secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa argentino, Alfredo Forti, conversou com o diplomata brasileiro a respeito da III Reunião do Grupo de Trabalho da Unasul sobre a criação do Conselho Sul-americano de Defesa, realizada em Santiago, no dia 26 de agosto de 2008 (Brasemb Buenos Aires Recebido em: 05/09/2008 12:35:42 N.º: 01871). No governo argentino, o Ministério da Defesa tinha uma visão mais amigável acerca da criação do CSAD do que o San Martín, Ministério das Relações Exteriores daquele país. Segundo o relato, no MD argentino acreditava-se que a

posição da Venezuela na reunião (de incluir menção à Quarta Frota norte-americana no documento de fundação do Conselho) deriva de combinação de três fatores:

- a) a intenção de levar o documento a ser debatido pelos Presidentes, para dar à Venezuela oportunidade de repetir, no mais alto nível, suas reservas à Quarta Frota;
- b) a extrapolação para contexto multilateral das divergências entre Venezuela e Colômbia, visto que a proposta venezuelana foi feita como reação à intenção colombiana de incluir no documento o repúdio expresso à existência e à ação de grupos armados ilegais na região. Nesse caso, o objetivo seria o de minar a tentativa de mencionar esses grupos, cujo *status* já foi objeto de controvérsias entre Bogotá e Caracas: para recuar em sua disposição de fazer referência – inaceitável para os demais países – à Quarta Frota, a Venezuela poderia exigir da Colômbia que também cedesse;
- c) a suposta falta de atenção com que a Venezuela julgou ter sido tratada pela Presidência Pro Tempore – PPT chilena (lembrando que a delegação venezuelana mencionou ter alertado a Presidência do GT sobre a intenção de rever outros pontos do documento) (Brasemb Buenos Aires Recebido em: 05/09/2008 12:35:42 N.º: 01871).

Segundo o relato feito por Rodrigo Baena Soares, encarregado de Negócios na embaixada brasileira, a percepção argentina era a de que a Venezuela

acabaria por ceder, mas aproveitaria todas as oportunidades até então para "marcar posição".

No esforço diplomático brasileiro para angariar apoios para o CSAD, o ministro da Defesa Brasileiro, Nelson Jobim, participou de sessão especial do Parlamento do Mercosul para esclarecer que não se tratava de constituir uma aliança militar clássica, no estilo da Otan, mas de ter um órgão de consultas que tomasse decisões com base no consenso e que fosse vetor de constituição de uma identidade de pensamento sul-americano em assuntos de defesa.

A apresentação do ministro aparentemente teve boa recepção na avaliação do presidente do Parlamento, o deputado brasileiro Doutor Rosinha, e pelo tom do relato telegráfico que a sintetizou:

- i) No Brasil, a discussão das ideias referentes a questões de estratégia e de defesa sempre esteve restrita aos círculos militares; não houve formação de elite civil e acadêmica que pudesse tratar do tema sob uma ótica diferenciada.
- ii) É preciso pensar a América do Sul em sua integridade; o Conselho Sul-Americano de Defesa não será uma aliança militar do tipo clássico, como, por exemplo, a OTAN; não contará com efetivos militares próprios e será um órgão de consultas que tomará suas decisões na base do consenso; tem por objetivo a criação de uma identidade própria de pensamento sul-americano em matéria de defesa; o Conselho já tem sua estrutura praticamente modelada.
- iii) A criação do Conselho não deve ser vista como estímulo a uma suposta "corrida armamentista na região"; é importante, no entanto, que a região esteja preparada para preservar suas riquezas naturais; "temos que nos defender para que nós possamos desenvolver".
- iv) É importante a construção de uma posição comum sul-americana em termos de defesa para a participação coordenada de seus países em foros multilaterais sobre a matéria.
- v) A estratégia de defesa é inseparável de uma estratégia nacional de desenvolvimento; esta última condiciona e motiva a elaboração da primeira.
- vi) É fundamental a integração das bases industriais de defesa e, nesse sentido, o compartilhamento de investimentos e avanços tecnológicos – foram mencionados os exemplos da participação da indústria chilena na construção de partes de aviões da EMBRAER e dos entendimentos com a Argentina para a possível construção de fábrica daquela empresa em Mendoza; a indústria de defesa tem e deve ter caráter dual; a capacitação tecnológica permite o incremento do poder dissuasório, essencial para a manutenção da paz regional e para o efetivo exercício da soberania.
- vii) Importância das compras públicas na área de defesa: o Brasil tem a intenção de adquirir, sempre que possível, material e equipamento militar fabricado na América do Sul; citou, como exemplo de prática a ser corrigida o fato de que o Brasil compra peças de uniformes militares da China, quando poderia fazê-lo da Argentina.
- viii) Importância da participação dos países sul-americanos em operações de manutenção da paz promovidas pela ONU, como no caso do Haiti.

ix) O Brasil controla o ciclo do combustível nuclear e tem reservas de urânio; tem o objetivo de construir submarino com propulsão nuclear de forma a proteger seu extenso litoral marítimo e sua plataforma continental, em que foram identificadas novas fontes de riqueza; há entendimentos em curso em foros multilaterais que poderão permitir a ampliação das "águas jurisdicionais" brasileiras.

x) O Brasil está desenvolvendo com a França uma parceria estratégica para a construção das partes não nucleares do futuro submarino com propulsão nuclear e também de helicópteros, com o envolvimento do setor privado.

xi) Ressaltou a importância de desenvolver, de forma conjunta, doutrina militar ajustada às necessidades da América do Sul.

xii) Não há qualquer tipo de preocupação com a reativação da IV Frota norte-americana, pois trata-se de um reordenamento de caráter administrativo no âmbito da Marinha dos EUA, que não traz consigo um aumento no número de belonaves na área.

xiii) Há que se trabalhar para a obtenção de uma política sul-americana comum para a Antártida; a base brasileira nessa região tem caráter exclusivamente científico, uma vez que não tem o país pretensões territoriais na área; o Brasil acaba de adquirir seu segundo navio oceanográfico.

xiv) Respondendo à pergunta de um parlamentar, o Ministro afirmou que a ideia de criação de uma Academia Sul-Americana de Defesa é bem-vinda, mas deveria surgir, no momento oportuno, a partir de uma maior evolução do processo de integração.

xv) A proposta de criação do Conselho Sul-Americano de Defesa tem por base o tratamento dos assuntos de defesa em termos de capacitação e não de ameaças ou "inimigos" externos. Afirmou que "não temos inimigos" e que os problemas maiores da região são as questões ligadas ao desenvolvimento e à inclusão social (De: Brasaladi Recebido em: 16/09/2008 20:02:48 N.º: 00861).

Sobre o Conselho de Defesa da Unasul, a embaixada brasileira em Buenos Aires informou que a ministra da Defesa da Argentina escreveu um artigo sobre o assunto para o periódico *La Nación*, em que defendia a criação do colegiado como uma instância que ajudasse a consolidar a América do Sul como zona de paz. O artigo, intitulado "América do Sul e a defesa", expressou a posição argentina de "apoiar a conformação de um Conselho que seja instância de consulta, coordenação e cooperação, que procure fortalecer o diálogo e o consenso mediante o fomento de medidas confiáveis e transparentes" (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 02/12/2008 18:59:34 N.º: 02637).

Além disso:

2. A Ministra afirma que nenhum país da região está em condições de defender, por si só, seus recursos naturais. Portanto, acrescenta, "é necessário promover ativamente a complementaridade e a interoperabilidade dos meios e equipamentos dos respectivos instrumentos militares, bem como a homologação das doutrinas e a capacitação dos integrantes de suas Forças Armadas, com o intuito de obter uma efetiva proteção e defesa desses "fatores do interesse regional sul-americano".

3. Repetem-se no texto as propostas argentinas de criação de um Centro Sul-americano de Estudos Estratégicos para a Defesa e de um Colégio Sul-americano de Defesa. O primeiro teria como objetivo "a geração e a difusão de um pensamento geoestratégico autenticamente sul-americano e a consolidação da região como zona de paz". O segundo, "capacitar militares e civis em defesa, com base em uma concepção regional comum", evitando que os quadros da região "tenham de recorrer a centros de formação externos". O Colégio poderia também colaborar com o processo de "padronização da doutrina e do currículo de formação, nos centros nacionais, dos militares e de quadros civis para os Ministérios da Defesa (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 02/12/2008 18:59:34 N.º: 02637).

Como é público, a Colômbia do presidente Uribe era o principal aliado dos EUA na América do Sul. O jornal colombiano *El Tiempo* fez um balanço da viagem de Uribe aos EUA, em 2008, para participar da Assembleia-Geral das Nações Unidas, quando avaliou que o país buscou equilibrar sua parceria estratégica com os EUA com uma maior abertura para as circunstâncias do espaço sul-americano. Esta percepção é também a do embaixador brasileiro naquele país, que relatou que

os encontros com diversas autoridades, paralelamente à Assembleia-Geral da ONU, serviram, segundo o jornal, para "desamericanizar" a agenda de Uribe nos Estados Unidos e dar uma demonstração de que o país está deixando seu isolamento sul-americano, sem "quebrar los lazos fuertes com Washington" (De: Brasemb Bogotá Recebido em: 29/09/2008 22:18:47 N.º: 01411).

O eixo da relação colombiana com os EUA tinha duas dimensões sobre as quais se assentava: a econômica, relacionada com a assinatura de um Tratado de Livre Comércio – TLC, e a estratégica, em torno da ajuda militar recebida para combater o narcotráfico e a guerrilha das FARC. Segundo Carneiro Leão, embaixador brasileiro em Bogotá,

As razões que levaram o Presidente Uribe a Washington são, no entanto, estritamente comerciais e relacionadas com a manutenção da aliança privilegiada com o Governo norte-americano. Embora tenha o Presidente Uribe buscado demonstrar, em seu discurso na ONU, preocupação com temas da agenda multilateral e maior envolvimento com questões regionais, como a Unasul e as dificuldades enfrentadas pelo Governo boliviano, a política externa deste país tenderá a permanecer voltada prioritariamente para o estreitamento comercial com os Estados Unidos e para a manutenção da cooperação para o combate ao narcotráfico. O que está mudando, conforme assinalai em comunicação anterior, é a adoção de um enfoque não excludente, com espaço para a aliança regional sul-americana (De: Brasemb Bogotá Recebido em: 29/09/2008 22:18:47 N.º: 01411).

Com isso, a Colômbia assentiu na criação do CSAD, em relação ao qual apresentara uma resistência inicial. A instituição do órgão coincidiu com o

lançamento oficial da nova estratégia nacional de defesa brasileira. Havia um claro alinhamento entre a ação externa e a interna neste quesito. Isto fica claro em matéria publicada em 20/11/2008 pelo jornal *La Nación*, de Buenos Aires, em entrevista com Nelson Jobim, ministro da Defesa brasileiro, cujo título era uma declaração a ele atribuída: "Os Estados Unidos não devem se meter em nossos assuntos".

Segundo o relato da embaixada, a matéria associou claramente a iniciativa brasileira em favor do CSAD com a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa – END, de maneira a reforçar a autonomia sul-americana no campo militar, sob a inspiração brasileira. Com efeito:

A matéria afirma que o Conselho de Defesa "nascerá nos primeiros meses de 2009", quando "já estará aprovado o ambicioso Plano Estratégico de Defesa do Brasil". Cita também as compras de material militar por Venezuela e Chile, para acrescentar: "Nenhum desses movimentos passou inadvertido em Washington, que há alguns meses enviou a IV Frota às águas do Atlântico Sul, ante o receio e o mal-estar em Brasília". (...) A reportagem reproduz declaração do Ministro Jobim em que se refere à sua recente viagem a Washington: "Perguntaram-me sobre o Conselho de Defesa e eu disse a eles que o sistema defensivo sul-americano é assunto nosso, dos países da região. Não é um tema de que devam se ocupar os norte-americanos. Insistiram em que lhes desse alguma mensagem, alguma sugestão, para transmitir a seu Presidente, e simplesmente ressaltei que não se metam nisso". (...) Ainda sobre o Conselho de Defesa, identificado como proposta brasileira, a reportagem ressalta que, na opinião do Ministro Jobim, a iniciativa tem por objetivo permitir à América do Sul "falar com uma só voz". O autor do texto, contudo, acrescenta por conta própria: "A UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-americano são já dois exemplos dessa estratégia. Dois organismos multilaterais, mas com patente brasileira. Porque também nos coros há quem guie a voz do canto." (...) a reportagem centra-se no Plano Estratégico de Defesa, citando a intenção de elevar o orçamento de defesa no Brasil, incrementar a presença militar em regiões estratégicas "como a Amazônia", reativar a indústria de material militar e levar adiante o projeto do submarino nuclear (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 20/11/2008 19:10:12 N.º: 02530).

Em 10 e 11/12/2008, foi realizada em Santiago do Chile a IV Reunião do GT sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano, na qual foi possível concluir a proposta de estatuto para o referido órgão. Dos 12 países da Unasul, apenas Guiana e Suriname não se fizeram representar. Os trabalhos foram coordenados pelo ministro da Defesa do Chile, José Goñi, que salientou que as condições eram propícias e que a reflexão estava madura, permitindo estabelecer o consenso em torno de uma decisão que pudesse ser submetida aos chefes de Estado. Goñi ponderou "que, com tal decisão, dar-se-ia um sinal efetivo da capacidade sul-



americana de propor ideias concretas e implementá-las, contribuindo para superar uma debilidade do sistema sul-americano em matéria tão sensível quanto a defesa” (De: Brasemb Santiago Recebido em: 12/12/2008 21:36:44 N.º: 01510).

Os trabalhos tomaram por base o texto da proposta elaborada pela PPT chilena, de acordo com os resultados das reuniões do GT até aquele momento e as contribuições adicionais da Venezuela, da Colômbia e do Brasil. Mesmo com ajustes de redação, avançou-se de modo célere, com a aprovação de praticamente todos os dispositivos já discutidos, remanescendo alguns poucos pontos que demandaram uma discussão mais acurada em função das controvérsias. Ao fim do primeiro dia de trabalho, o GT se concentrou na questão da “condenação e repúdio a grupos armados ilegais ou organizações criminosas que exerçam ou propiciem atos de violência”. A inclusão do tema na parte do documento que enumera os princípios orientadores para a atuação do Conselho de Defesa foi uma condição apresentada pela Colômbia para aceitar a criação da referida instância no âmbito da Unasul. A representação brasileira propôs retomar o texto que fora objeto de aceitação geral na reunião anterior, com exceção da solitária oposição venezuelana.

Nesta nova rodada, a objeção veio da Bolívia. No dia seguinte, tentando solucionar o impasse, a PPT chilena sugeriu três redações alternativas. Houve uma discussão intensa e a delegação brasileira, com o apoio de peruanos, colombianos e equatorianos, defendeu a necessidade de uma condenação explícita às ações de grupos armados ilegais na região, sendo a sua intervenção decisiva para os rumos dos trabalhos e para a manutenção da Colômbia nas discussões. O texto final a constar dos princípios balizadores da atuação do CSAD foi redigido nos seguintes termos: "Reafirma a convivência pacífica dos povos, a vigência dos sistemas democráticos de Governo e sua proteção, em matéria de defesa, em face da ação externa ou interna, no marco das normativas nacionais. Outrossim, repudia a presença ou a ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência, qualquer que seja a sua origem".

Estabelecido o consenso sobre todos os dispositivos do estatuto do novo organismo de defesa, o GT elaborou projeto de "Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul". A decisão de criação do

Conselho foi encaminhada para a apreciação dos chefes de Estado na Cúpula Extraordinária convocada pelo Brasil a se realizar em 16/12/2008, na Costa do Sauípe (De: Brasemb Santiago Recebido em: 12/12/2008 21:36:44 N.º: 01510).

Vale salientar a relativa harmonia entre as chancelarias brasileira e chilena. Em encontro bilateral, à época, o Chile chamava a atenção para a importância da iniciativa batizada de Arco do Pacífico Latino-Americano, cujo objetivo era “ampliar o acesso ao mercado da Ásia do Pacífico, com ênfase em promoção comercial, facilitação dos negócios e atração de investimentos”. O Arco seria posteriormente transformado na Aliança do Pacífico que, ao agregar os países latino-americanos que tinham acordos de livre comércio com os EUA (Chile, Peru, Colômbia e México), transformou-se em um polo alternativo à integração econômica sul-americana centrada exclusivamente na Unasul, conforme defendida pelo Brasil, mediante convergência dos blocos regionais precedentes: Mercosul e CAN (Para: Brasemb Santiago Expedido em: 16/09/2008 15:53:43 N.º: 00437). Não obstante, Chile e Brasil mostraram-se afinados em relação à agenda da Unasul, com o Brasil renovando seu apoio à PPT chilena. Mereceu destaque a preocupação com as obras do corredor bioceânico entre os dois países e a necessidade de aprofundar políticas que propiciassem o encadeamento produtivo entre as economias respectivas, de modo que o Chile se convertesse em um país plataforma para os mercados asiáticos. As relações Brasil-Chile pareciam fluidas na ocasião, apesar da vocação chilena liberalizante de cunho multilateral.

Mas o Brasil buscava também reforçar os mecanismos de cooperação com os países ditos “bolivarianos”. A Declaração de Manaus, centrada em questões de integração da infraestrutura, foi um exemplo desse esforço. Esta Declaração, emitida pelos presidentes do Brasil, da Venezuela, do Equador e da Bolívia, lançou, em 30 de setembro de 2008, a "Iniciativa para o Arco Norte da América do Sul", proposta de desenvolvimento integrado da região que “representa o encontro dos espaços geográficos amazônico, andino e caribenho”.

A iniciativa se propunha a desenvolver três vertentes de integração física, articulando os eixos Manaus-Manta (Equador), Manaus-Caracas e Manaus-La Paz, criando corredores logísticos que teriam em Manaus seu ponto de gravitação, por ser a cidade um “centro natural geográfico e de infraestrutura” no espaço

amazônico. Pretendia-se estruturar por meio destas três vertentes os fluxos econômicos internos e externos segundo o espírito de “densificar um dos objetivos centrais da Unasul: desenvolvimento mais equilibrado regionalmente e socialmente mais justo, a exemplo do processo iniciado, há vários anos, no Cone Sul” (De: Brasemb Caracas Recebido em: 25/09/2008 15:52:53 N.º: 01018). Ou seja, o Arco Norte deveria ser a base de um polo econômico amazônico que contrabalançasse o polo platino e ramificasse para o ecúmeno andino. Nesse sentido, guardava sintonia com os eixos de integração e os projetos previstos na IIRSA e posteriormente absorvidos pelo Cosiplan da Unasul.

Na área de integração financeira, os trabalhos do GT específico para o tema apontavam para a necessidade de se buscarem mecanismos de uso das moedas locais nas transações a serem realizadas entre os países, tendo por inspiração o Sistema de Moeda Local – SML, desenvolvido em nível bilateral por Brasil e Argentina. Outra preocupação importante era com o financiamento e a apresentação de garantias necessárias para a consecução dos projetos de infraestrutura. Em setembro de 2008, a ata da IV Reunião do GT sobre Integração Financeira da Unasul registrava os seguintes consensos:

- i) a necessidade de explorar acordos bilaterais de meios de pagamento entre os países membros da UNASUL, respeitando as assimetrias jurídicas e macroeconômicas dos mesmos; ii) o fortalecimento de experiências bilaterais consiste passo prévio para a conformação de Sistema Multilateral de Pagamentos voluntário na região; iii) a revisão do CCR da ALADI de forma a ampliar sua utilização, considerando-se essencial a participação de representantes dos Bancos Centrais e dos Ministérios da Economia neste exercício; iv) os avanços bilaterais são complementares à possível reformulação do atual sistema multilateral (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 26/09/2008 22:02:17 N.º: 02067).

Já ao final de 2008, a Bolívia foi o primeiro país sul-americano a aprovar em seu Parlamento e a ratificar o Tratado Constitutivo da Unasul (De: Brasemb La Paz Recebido em: 21/11/2008 11:07:43 N.º: 01366). Mas nesse período adveio um ambiente de tensão nas relações entre a Bolívia e os EUA. Segundo a denúncia feita por Evo Morales, haveria envolvimento americano na rebelião ocorrida no Departamento de Pando. Morales aproveitou o púlpito da Assembleia Geral das Nações Unidas, e também da Assembleia Geral da OEA, para manifestar seu inconformismo com o fato de não ter havido uma condenação explícita do governo americano às manobras secessionistas da oposição interna.

Conforme comunicado da embaixada brasileira em La Paz,

Em seu discurso na AGNU, Morales agradeceu o apoio da comunidade internacional durante a crise política dos meses de setembro e outubro e acusou os EUA de terem sido o único país a não condenar os "atos de terrorismo e sedição", que teriam ocorrido no período, no Pando. Atacou, ademais, a Drug Enforcement Agency (DEA), reiterando denúncias de espionagem e corrupção. Morales também criticou a Cúpula do G-20, que buscava soluções para a crise financeira internacional. O mandatário boliviano acusou o G20 de buscar um novo "consenso de Washington", que estaria fadado ao fracasso por seguir apostando no livre-mercado, ao passo que a verdadeira solução estaria na ruptura com o sistema capitalista. Morales afirmou, ainda, que a crise financeira internacional deveria ser debatida no âmbito da ONU e não em um círculo restrito de países (De: Brasemb La Paz Recebido em: 25/11/2008 20:22:50 N.º: 01386).

Na OEA, Morales também agradeceu o apoio recebido da entidade, mas voltou a acusar os EUA de envolvimento na crise política boliviana. Morales, entretanto, sinalizou que a próxima posse de Barack Obama poderia criar um ambiente mais favorável à aproximação entre os dois países. Mas a embaixada brasileira fez uma análise mais cética e concluiu:

O que mais chama a atenção é a deliberada opção do Governo Morales de não diminuir sua retórica antiamericana, quando pareceria momento apropriado para conter certos ímpetos, aguardar para ver qual será a atitude da nova administração norte-americana e buscar recompor, pelo menos no plano comercial, as deterioradíssimas relações bilaterais com Washington (De: Brasemb La Paz Recebido em: 25/11/2008 20:22:50 N.º: 01386).

A crise boliviana, com a mediação protagônica da Unasul, foi resolvida mediante a convocação de referendos revogatórios, para avaliação da legitimidade das autoridades em conflito, e de referendo constitucional, para fins de legitimação da nova lei maior do país.

Outro telegrama relatou a repercussão nos meios políticos, midiáticos e acadêmicos americanos do resgate pela Colômbia de reféns que estavam em mãos das FARC, entre eles a ex-senadora, Ingrid Betancourt (De: Brasemb Washington Recebido em: 12/07/2008 14:17:23 N.º: 01819).

Além da reação oficial do Governo norte-americano, relatada no tel de referência, a imprensa norte-americana tem, em geral, visto a operação de resgate de reféns de 2/7 como sintoma de desintegração das FARC e sinal de sucesso do Governo Uribe e da assistência norte-americana fornecida no contexto do "Plano Colômbia" (estimada em US\$ 5,5 bilhões desde 2000).

2. O fortalecimento de Uribe é considerado, em muitos setores, como argumento favorável à aprovação do Tratado de Livre-Comércio EUA-Colômbia, no

momento bloqueado pela maioria democrata no Congresso. Este último argumento foi explicitado, em particular, pela campanha do candidato republicano John McCain, que tem criticado o democrata Barack Obama por negar apoio ao TLC, com base em denúncias de violações de direitos humanos e perseguições a sindicalistas, divulgadas, em particular, pela ONG "Human Rights Watch" (e seu diretor para as Américas Jose Miguel Vivanco), pela confederação AFL-CIO e por outros sindicatos.

3. Mesmo a imprensa mais próxima aos democratas, porém, tem endossado o argumento republicano. Editorial do *Washington Post* de 4/7, intitulado "Free at last", sustenta que "o dramático resgate dos reféns na Colômbia fortalece a defesa do acordo de comércio". O editorial reivindica, também, parte do crédito pelo "sucesso do Plano Colômbia" para o Governo Bill Clinton, e condena a "sabedoria convencional pessimista em Washington a respeito da utilidade da ajuda militar à Colômbia e outras nações latino-americanas". O argumento da liderança democrata na Câmara (e, recorde-se, do "policy paper" da campanha de Obama sobre América Latina) a respeito do vínculo entre TLC e proteção a sindicalistas é explicitamente contestado pelo editorialista, que sustenta serem as garantias oferecidas pela justiça, polícia e exército colombianos muito melhores hoje, no Governo Uribe, que há dez anos.

4. Também o *New York Times* publicou editorial, em 4/7, sob o título "Libertando Ingrid Betancourt". Depois de elogiar o profissionalismo das forças armadas colombianas e lembrar os "bilhões de dólares gastos pelos EUA" na assistência à Colômbia, o editorial sugere que "o Presidente Bush e os Senadores John McCain e Barack Obama se unam para congratular o Presidente Uribe e apelar para que ele siga adiante, rumo a uma vitória política completa" – o que, na visão do NYT, resultaria de uma oferta de "anistia para a maioria dos guerrilheiros", em troca da desmobilização.

5. Artigo publicado no *Washington Post* na mesma data, de autoria de Edward Schumacher-Matos (Professor de Estudos Latino-americanos em Harvard), sob o título "Reconhecimento para Uribe na Colômbia", ataca duramente a "Human Rights Watch" por "persuadir democratas no Congresso a se oporem ao TLC com argumentos de direitos humanos". Ao mesmo tempo, Schumacher-Matos (a exemplo do que fizera, em conversa privada comigo, o assessor de Obama, Tony Lake) expressou desaprovação à ideia de um terceiro mandato para Uribe, que ameaçaria, a seu juízo, as importantes conquistas institucionais dos últimos anos.

7. Por fim, série de reportagens do correspondente do *Washington Post*, Juan Forero, que teve acesso ao Governo colombiano e ao Embaixador William R. Brownfield, acrescenta detalhes interessantes sobre o grau de cooperação e coordenação EUA-Colômbia no planejamento da operação de resgate. O monitoramento das comunicações e o acompanhamento dos deslocamentos das diversas "frentes" das FARC seriam executados por equipe norte-americana de cerca de 100 pessoas (militares de forças especiais, analistas de inteligência, policiais), sediada na Embaixada norte-americana em Bogotá, que repassaria as informações obtidas às forças armadas colombianas. Soldados das forças especiais norte-americanas, ademais, acompanham regularmente unidades de reconhecimento colombianas em ações no terreno voltadas para a localização das unidades das FARC, com especial atenção para as encarregadas da guarda de reféns. Estas últimas se concentraram, nas semanas anteriores à operação, nas margens do rio Apaporis (próximo, note-se, à fronteira com o Brasil).

8. Os EUA, ademais, conforme teria relatado Brownfield a Forero, teriam entendimento com a Colômbia no sentido de que nenhuma operação de resgate dos reféns norte-americanos seria executada sem aprovação prévia dos EUA. Dias antes da "Operacion Jaque", assim, a Colômbia teria proposto a operação a Brownfield que, por sua vez, defendeu o consentimento em teleconferência, em 30/6, com o Vice-Presidente Dick Cheney, a Secretária de Estado Condoleezza

Rice "e outras autoridades". Brownfield teria conseguido convencer seus superiores e, dessa forma, colocou-se em marcha a operação.

9. Forero também escutou de suas fontes colombianas que, durante a Cúpula da UNASUL, no Brasil, em maio passado, o Presidente Chávez teria procurado o Presidente Uribe para conversa privada. Na ocasião, Chávez teria assegurado que a Venezuela não fornece apoio financeiro às FARC. Tal conversa teria sido o primeiro passo na reaproximação que se seguiu, e que culmina, na corrente semana, com a visita de Uribe a Caracas (De: Brasemb Washington Recebido em: 12/07/2008 14:17:23 N.º: 01819).

A embaixada brasileira no México informava sobre a perspectiva mexicana acerca das iniciativas de integração regional que estavam em curso à época, esclarecendo que aquele país via com bons olhos a reunião da Cúpula da América Latina e Caribe – CALC que havia sido convocada pelo Brasil para fins de 2008. Por outro lado, constituíam motivo de desconforto as propostas sub-regionais que transmitissem a ideia de um alheamento mexicano em relação ao restante da América Latina, como, por exemplo, a Unasul e o Conselho Sul-Americano de Defesa (De: Brasemb México Recebido em: 28/05/2008 09:29:41 N.º: 00551).

A embaixada do Brasil em Santiago enviou informe acerca da repercussão favorável junto ao governo chileno da iniciativa brasileira de convocar a reunião da CALC para fins de 2008, conforme se segue:

Cumpri instruções. Conversei, hoje, com o Vice-Chanceler, Alberto Van Klaveren, para antecipar termos da carta do Presidente Lula que convida a Presidente Michelle Bachelet a participar da Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento, a realizar-se em Salvador, nos dias 16 e 17 de dezembro próximo.

2. Van Klaveren, com quem já havia tratado do assunto quando da primeira gestão sobre o encontro (tel.142), comentou ser muito tempestiva a convocatória do Presidente Lula, por sinalizar aos países da América Central e do Caribe que o processo de integração regional sul-americano, do qual a UNASUL é a expressão mais visível, não é fechado nem excludente. Segundo Van Klaveren, o próprio anúncio da reunião colocaria os demais países da América Latina e do Caribe "mais à vontade" diante do processo de construção da UNASUL na forma em que a pretendemos. O relacionamento com outros mecanismos regionais de integração e a possível incorporação, no futuro, de outros países latino-americanos, conferiria importante elemento de dinamismo ao novo organismo. Nesse sentido, destacou que o Chile teria especial interesse em participar da Cúpula, à luz da Presidência Pro Tempore da UNASUL que exerce atualmente (Para: Consbras Montevideu Expedido em: 02/07/2008 11:42:08 N.º: 00192).

No segundo semestre de 2008, eclodiu a crise econômica global, cujo evento símbolo foi a falência do banco americano Lehmann Brothers. Nessa

mesma época, telegrama da embaixada do Brasil em Londres revelava uma visão positiva da realidade brasileira por parte da mídia local, que registrava a emergência do país no contexto de advento da crise financeira mundial.

Ao contrário do que mesmo os mais otimistas poderiam imaginar, a crise econômico-financeira internacional tem ensejado comentários, da parte da imprensa britânica, que ainda mais realçam características positivas do Brasil, pois as contrastam com uma visão crua deste país e da Europa em geral. O *Daily Telegraph*, por exemplo, traz hoje matéria apontando o Brasil e a China como modelos de estabilidade em comparação ao Reino Unido, país que neste momento representaria uma "aposta arriscada". A matéria parecia ecoar comentário feito há alguns meses pelo presidente do Banco da Inglaterra ao Ministro Henrique Meirelles, durante encontro privado que mantiveram em Londres, segundo o qual na nova realidade econômica global países como o Brasil passavam a ocupar papel de relevo, e economias desenvolvidas, entre elas a britânica, corriam o risco de ver diminuída sua influência.

2. O *Telegraph* avalia que a lógica simplista utilizada para classificar economias como emergentes ou desenvolvidas foi erodida pela crise econômica. O jornal aponta, ainda, que tal crise teria surgido no mercado hipotecário norte-americano e teria sido disseminada graças a políticas monetárias frouxas nos Estados Unidos e no Reino Unido, bem como a concessão de empréstimos irresponsáveis da parte de bancos americanos e europeus.

3. Para o *Telegraph*, economias como a brasileira mereceriam receber um "upgrade", ainda que em termos relativos: comparando indicadores como superávit comercial, endividamento em relação ao PIB e reservas internacionais, além do controle da inflação, o Brasil apresenta números indiscutivelmente melhores que os do Reino Unido. O jornal destaca que o Brasil seria um exemplo de aplicação em matéria de responsabilidade fiscal – causa promovida com ardor por economistas ocidentais, mas na prática desdenhada por países como os EUA e o Reino Unido.

4. O *Telegraph* registra que a previsão de crescimento do PIB brasileiro em 2009 seria de 3%, em contraste com a economia britânica, que já se encontra em recessão segundo estatísticas independentes e oficiais. Neste contexto, há evidências, na opinião do jornal, de que a recessão nos EUA e na Europa não seria apenas efeito de desaceleração cíclica, mas marcaria uma mudança de longo prazo no equilíbrio de poder, com a aquisição de maior peso por parte de China e outras economias emergentes. Citando economista do fundo de investimentos Ashmore, especializado em mercados emergentes, a matéria afirma que no futuro próximo os grandes fundos de pensão deverão alocar 35% dos seus investimentos em mercados emergentes, em todas as categorias de ativos, inclusive em ações, que estariam com preços atraentes, e em operações de "private equity". Para o analista da Ashmore, a realidade estaria contribuindo para a superação de visão distorcida sobre uma suposta "bad neighbourhood" que afetaria negativamente a percepção de risco do Brasil.

5. A revista *Economist*, por sua vez, publicou nesta semana edição especial intitulada "The World in 2009", contendo relatório anual com previsões sobre os próximos anos e artigos de jornalistas, empresários e líderes políticos. Na apresentação da revista, o editor afirma que "the shift in power to places such as Brazil, Russia, India and China will quicken. These countries will expect a bigger say in how the world is run". A publicação traz artigo do Presidente Lula, que recorda o compromisso do Governo brasileiro com a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades. No texto, o Presidente Lula resume elementos da agenda global do país, com destaque para os biocombustíveis; a produção

agrícola; iniciativas sociais como o Fome Zero e os programas de combate ao HIV-AIDS; os objetivos de desenvolvimento do milênio; mudanças climáticas; a participação das economias emergentes nos debates da agenda global; a Rodada Doha; e a consolidação de arranjos como IBSA, BRICs e UNASUL.

6. Na *Economist* desta semana, em matéria não ligada ao noticiário econômico, mas também em tom positivo em relação ao Brasil, e que, portanto, considero pertinente mencionar nesta comunicação, a revista relata uma série de desenvolvimentos positivos sobre os índios brasileiros, entre eles a construção de hospital na localidade de Novo Paraíso, que atende à comunidade de índios Ticuna. Menciona-se, ainda, que muitas famílias na região do rio Solimões estariam se beneficiando de programas como o Bolsa Família, a vacinação de crianças nas escolas e o estímulo da prática de esportes. A matéria elogia, ademais, a sensibilidade do Governo brasileiro no tratamento de tribos até agora incomunicáveis, sem intervenção física direta das autoridades, mas cuja movimentação pela floresta passará a ser monitorada a distância por meio de recursos aéreos (De: Brasemb Londres Recebido em: 21/11/2008 17:05:51 N.º: 01290).

Em visita ao Chile, o conservador presidente mexicano Calderón se manifestou acerca da crise global. Segundo relato da embaixada, Calderón afirmou:

que a região deve tomar medidas que gerem credibilidade e confiança, sugerindo a adoção coordenada de medidas anticíclicas, tais como gastos públicos em infraestrutura. Por fim, sobre o papel do Estado na economia, indicou que "se requiere una mano clara, firme y reguladora del Estado para corregir lo que el mercado fue incapaz de hacer, y lo que nos llevó al fracaso" (De: Brasemb Santiago Recebido em: 28/11/2008 20:46:37 N.º: 01456).

Calderón ainda, considerando a perspectiva mexicana,

fez referências ao Grupo do Rio como lócus apropriado para a concertação política dos países latino-americanos. Cabe notar que essa visão vai precisamente ao encontro das observações, por parte de setores chilenos mais conservadores, quando se referem à ausência do México na UNASUL para justificar críticas ao novo mecanismo (De: Brasemb Santiago Recebido em: 28/11/2008 20:46:37 N.º: 01456).

Participando do XXI Congresso Latino-Americano da Indústria Gráfica, o embaixador brasileiro Mauro Vieira, em Buenos Aires, no contexto de advento da crise global, frisou a necessidade de aumentar a coordenação internacional e privilegiar os foros multilaterais.

Ressaltei a declaração do G-20 financeiro, por ocasião do encontro de Chefes de Estado e de Governo realizado em Washington, no dia 15/11/08, em especial no que tange aos esforços para a conclusão da Rodada Doha e para evitar a adoção de medidas protecionistas no comércio internacional. Salientei, ademais, a importância de se preservarem os benefícios obtidos com o processo de integração regional, além de ressaltar a complementaridade e compatibilidade



entre a UNASUL e o Mercosul (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 01/12/2008 19:00:06 N.º: 02627).

Em dezembro de 2008 foram realizadas as Cúpulas de Salvador (XXXVI Reunião de Chefes de Estado do Mercosul, Cúpula Extraordinária da Unasul, Cúpula Extraordinária do Grupo do Rio e Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC). Esses eventos, tomados em conjunto, demarcaram simbolicamente um ponto alto da diplomacia brasileira para o espaço latino-americano, evidenciando a estratégia de círculos concêntricos que inspirou a política externa, trabalhando de modo simultâneo, mas em graus e ritmos diferenciados, os esforços integracionistas voltados para cada espacialidade, respectivamente, a bacia platina, a América do Sul, e a América Latina e Caribe. Essa iniciativa diplomática afirmativa contrastava com o ambiente global, retraído em função da crise econômica, e a ousadia ressaltava ainda mais o protagonismo brasileiro tanto em nível hemisférico como mundial.

Às vésperas das Cúpulas de Salvador, o jornal *El País* publicou em 10/12/2008 artigo em que relatou a existência de um clima tenso decorrente de uma postura reivindicativa perante o Brasil por parte de Equador, Bolívia e Paraguai, contando os três países com o apoio da Venezuela (De: Brasemb Madri Recebido em: 10/12/2008 16:16:53 N.º: 01419). O artigo narrava a polarização existente no seio da Unasul, sendo o Brasil o contraponto, naquela conjuntura, dos países com governos mais à esquerda no espectro político regional.

O telegrama mencionado, ao tratar da realização das Reuniões de Cúpula do Mercosul, da União das Nações Sul-americanas (Unasul) e da América Latina e Caribe (CALC), em Salvador, de 15 a 17 de dezembro de 2008, informava que:

Intitulado "Agitación antibrasileña", o texto, assinado por M. Á. Bastenier, enfatiza que o atual "brote de insurrección del bloque chavista contra el liderazgo carioca" vai de encontro ao objetivo principal das discussões da próxima semana, qual seja, o fortalecimento da integração regional. (...) Bastenier afirma que, das três reuniões de cúpula mencionadas, o encontro efetivamente decisivo é o da Unasul, uma vez que ele abrigaria a tentativa de rebelião contra o Brasil, protagonizada por Equador, Bolívia e Paraguai, com o respaldo da Venezuela. A postura reivindicativa destes países seria motivada por conjunturas domésticas radicalizadas. (...) No caso do Equador, recorda-se que o Presidente Correa deverá enfrentar as primeiras eleições legislativas em fevereiro próximo, sob a nova Constituição aprovada em setembro último. No Paraguai, lembra-se que o Presidente Fernando Lugo anunciou recentemente sua segunda reestruturação da

cúpula militar, desde a posse. Quanto à Bolívia, comenta-se que, em janeiro, terá lugar o "referendum" para validação ou não da nova Constituição, a qual, a exemplo do caso equatoriano, amplia os poderes do governo central. No caso da Venezuela, faz-se menção à insistência do Presidente Chávez no projeto contemplando reeleição indefinida, a ser levado a consulta popular em fevereiro próximo. (...) Bastenier observa que algumas das decisões a serem possivelmente tomadas na reunião da Unasul podem representar uma contribuição importante para a consolidação da organização, como é o caso da eleição do seu Secretário-Geral e de eventual definição do Conselho Sul-americano de Defesa. O jornalista pontua, no entanto, que a postura atual da esquerda radical latino-americana promete "una pugna larga y agitada" para o processo de construção da alma de uma nova América Latina (De: Brasemb Madri Recebido em: 10/12/2008 16:16:53 N.º: 01419).

Em evento realizado no Rio de Janeiro (conferência "A Contribuição dos Árabes às Identidades Ibero-Americanas"), no Palácio Itamaraty, de 12 a 14 de novembro de 2008, o diretor do Departamento de Mecanismos Regionais do MRE, ministro Gilberto Moura, tratou da articulação entre a América do Sul e os países Árabes e de seus objetivos.

Recordou que o Mecanismo birregional foi proposto pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 e formalmente criado em maio de 2005, durante a I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo. Reúne 34 membros: os 12 países da América do Sul e os 22 da região árabe, além do Secretariado-Geral da Liga dos Estados Árabes (LEA) e a Presidência Pro Tempore da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Brasil exerce, na ASPA, a função de Coordenador Sul-Americano. Explicou que as ações de cooperação entre os membros são conduzidas por meio de uma intensa agenda de reuniões, bem como por intermédio dos cinco Comitês Setoriais: de Cooperação Econômica, de Cultura, de Ciência e Tecnologia, de Meio Ambiente e de Assuntos Sociais. Desde 2005, 14 encontros de alto nível foram realizados, cujos primeiros frutos já começam a ser notados:

a) No plano econômico, salientou que as exportações brasileiras para os países árabes cresceram 180% desde 2003, passando de US\$ 2,5 bilhões, nesse ano, para US\$ 7 bilhões (2007), tendo atingido US\$ 20 bilhões em âmbito birregional. Previu a possibilidade de ampliação do fluxo quando for concluído o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e os países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), em fase final de negociação, e negociações semelhantes com a Jordânia, o Egito, a Argélia e Marrocos. Ressaltou que essa integração passa também pela promoção do turismo e pela criação de conexões aéreas e marítimas regulares entre a América do Sul e os países árabes, de que a linha aérea estabelecida entre São Paulo e Dubai é um exemplo.

b) No plano cultural, falou da mostra fotográfica itinerante *Amrik*, que circulou por vários países, expondo a influência árabe nos modos de vida de todos os povos sul-americanos. Lembrou também a realização de mostras de cinema árabe e sul-americano nas duas regiões, a publicação de livros traduzidos dos idiomas originais, a fundação de um Centro de Estudos Sul-Americanos em Tânger (Marrocos) e a criação do ambicioso projeto da Biblioteca Árabe-Sul-Americana (BibliASPA), iniciativa que já tem uma vertente on-line – um sítio com livros, fotos e arquivos audiovisuais na Internet – mas ganhará, em breve, também versão em concreto e vidro: um edifício da biblioteca está sendo projetado em

Argel, com espaço para grande acervo de livros e uma hospedaria para intelectuais e artistas.

c) No plano da ciência e tecnologia, recordou que a temática que une as duas regiões é a cooperação no combate à desertificação e na gestão de recursos hídricos escassos, sendo a experiência árabe nessa área útil para ações no Semiárido nordestino, bem como nosso *know-how* em monitoramento climático e ambiental via satélite de interesse dos árabes. Lembrou, por fim, que caminhamos para cooperar no desenvolvimento de tecnologia de dessalinização de água (...) (Para: Circular Telegráfica Expedido em: 10/12/2008 18:02:51 N.º: 70662).

Em recepção aos estagiários do curso de Comando e Estado Maior do Canadian Forces College, o embaixador do Brasil no Canadá, Paulo Pinto, foi indagado se o Mercosul constituía um "perímetro de defesa (*redoubt*) do Brasil em ambiente de integração dos mercados".

Respondi que o Brasil tem uma visão de integração não defensiva. Observei que nosso país procurava fomentar círculos sucessivamente mais amplos de integração, que compreendiam o Mercosul, a América do Sul (IIRSA-CASA/UNASUL), a América Latina (ALALC); o Hemisfério Ocidental (BID-OEA) e o planeta na sua inteireza (ONU, OMC). Recordei que o Brasil participava da CPLP, mantém e procura aprofundar seus antigos laços históricos com a África, a Europa, o Oriente Médio, a Ásia do Sul e Oriental. Recordei a figura da rosa-dos-ventos, tão cara a Vossa Excelência, como orientadora da presença internacional do Brasil, o que nem sempre é percebido pelos acadêmicos dos países desenvolvidos. Sublinhei que a metáfora do "país emergente" não significava um Estado recém-chegado ao cenário internacional. O Rio de Janeiro foi, na época que a chancelaria brasileira foi estabelecida, capital de um Estado cujo território estendia-se pela América, Europa, África, Ásia e Oceania. Tratava-se de um Estado militarmente débil, e que tinha na diplomacia um dos poucos instrumentos eficazes para manter sua existência. Lembrei que o Estado nacional brasileiro existe há mais tempo que Estados nacionais constituídos por velhas nações, como o belga, o alemão, o italiano, o indiano e o ucraniano, ou por países muito mais recentes, como o Canadá (De: Brasemb Ottawa Recebido em: 11/12/2008 12:42:56 N.º: 00796).

A embaixada brasileira na Índia informou acerca do discurso do chanceler indiano, Pranab Mukherjee, durante Conferência sobre América Latina e Caribe, no qual este ressaltou o papel do Brasil na região.

Para Mukherjee, a América Latina e Caribe terão papel muito importante na economia global, em razão não só do tamanho das economias, do comércio e da população da região, mas também de recentes transformações políticas e econômicas, como o incremento da participação popular nos Governos e a inserção dos países nos mercados internacionais. Além disso, a biodiversidade da região e a vasta disponibilidade de recursos naturais, como água, terra arável, minérios e pedras, mereceram destaque no discurso. Mencione-se também que os grupos de integração regional (Comunidade Andina, Unasul, Mercosul e Caricom) foram recordados entre iniciativas exitosas da região. Mukherjee foi espirituoso ao afirmar que os indianos deveriam aprender com os latino-americanos a "jogar bom futebol e dançar uns passos de samba, para aliviar as

tensões nesses períodos estressantes" (...) Como era de se esperar, o Brasil foi o país mais citado por Pranab Mukherjee ao referir-se à América Latina e ao Caribe. Recorde-se que é o único país da região a constar simultaneamente das listas de visitas do Primeiro-Ministro, da Presidente e do Chanceler. Além disso, o Presidente Lula esteve por três vezes nesta capital, a última das quais há apenas um mês e meio (III Cúpula do IBAS, 15/10). Note-se que também é o único país da região com o qual a Índia possui parceria estratégica. Ao mencionar programas sociais da região e compromissos com o bem-estar dos cidadãos, a única referência nominal do Chanceler foi ao Bolsa Família. Por fim, o Brasil foi citado quando das referências à biodiversidade, a personalidades dos esportes (Pelé, Kaká e César Filho, nadador brasileiro medalhista) e ao IBAS: "(...) três grandes democracias de três diferentes continentes, inclusive o Brasil, da América Latina, determinados a trabalhar juntos para o benefício mútuo e o reforço da cooperação Sul-Sul" (De: Brasemb Nova Delhi Recebido em: 12/12/2008 09:43:44 N.º: 01210).

Vale mencionar que a imprensa espanhola acompanhou com atenção a realização das reuniões de Cúpula do Mercosul, da Unasul, do Grupo do Rio e da América Latina e Caribe, em Costa do Sauípe, Bahia, nos dias 16 a 18 de dezembro de 2008. A imprensa mais conservadora (os jornais *ABC* e *La Razón*) publicaram textos de natureza informativa. O *El País* realizou cobertura cotidiana mais ampla e analítica dos eventos, com a publicação de artigos ao longo de toda a semana. Nessa abordagem, foi enfatizada a ausência dos EUA e de países europeus nos eventos como evidência da busca de uma identidade própria latino-americana e de uma maior presença no cenário global.

Artigo baseado em entrevista com Marco Aurélio Garcia destacou o seguinte comentário: "En un mundo cada vez más multipolar como el actual, América Latina tiene que mantener una identidad propia y esta cumbre es un paso en ese camino". A presença do presidente cubano, Raúl Castro, nas cúpulas e a entrada de Cuba no Grupo do Rio foram dois outros temas que atraíram o interesse generalizado da imprensa espanhola. A participação do representante cubano nos encontros foi interpretada como resultado da convergência do esforço do Presidente Lula da Silva em reintegrar o país caribenho nas discussões regionais e de interesse do regime cubano em elevar sua estatura internacional. Foi ressaltado que a integração de Cuba ao Grupo do Rio não se tratava de enfrentamento aos EUA por uma concertação liderada pelo Brasil, mas de sinal adicional da reivindicação de um maior protagonismo por parte da região. O tom moderado e a projeção regional do Brasil e do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram igualmente mencionados em diferentes artigos. A este respeito, o *El País* registrou, em mais de uma ocasião, que a convocação das reuniões em si, independentemente dos seus eventuais resultados, já representava mais uma evidência – e, ao mesmo tempo, um elemento de reforço – da liderança do Presidente do Brasil. Como principal resultado das reuniões, os jornais espanhóis, em geral, destacaram o compromisso assumido pelos presidentes para a criação, até 2010, de um organismo, com estrutura e funções permanentes, que reúna todos os países da América Latina e Caribe. Editorial publicado na edição de hoje do *El País* comenta que esse novo agrupamento reclamaria uma reflexão detida acerca do que é a América Latina e de qual é seu projeto. A mensagem dada em

Sauípe, interpreta o jornal, seria a de que "ya no somos el patio trasero de nadie", com o corolário de que a nova concertação dispensaria a presença de "extraños": os Estados Unidos, na OEA, e Espanha e Portugal, nas cúpulas ibero-americanas. Sugere-se que o Governo espanhol não deve se sentir ameaçado por esses desdobramentos, mas esforçar-se para que "valga la pena que exista un cónclave iberoamericano". Por fim, espaço apenas discreto foi dedicado aos objetivos supostamente não alcançados pelas discussões ao longo das cúpulas, como a falta de consenso em torno de nome para ocupar a Secretaria-Executiva da Unasul e o impasse em torno da eliminação da dupla tributação no Mercosul (De: Brasemb Madri Recebido em: 19/12/2008 09:21:08 N.º: 01456).

A imprensa católica também ressaltou os resultados positivos das recentes cúpulas, entre as quais a da Unasul, realizada na Costa do Sauípe, e avaliou que foi um marco no esforço de articulação para responder com eficácia aos desafios da atual crise econômica internacional.

As matérias sublinham a criação do Conselho de defesa Sul-americano, e transcrevem palavras do SR. ME no sentido de que a iniciativa "permitirá a formação de base industrial da defesa". Os artigos mencionam terem os líderes presentes ao encontro solicitado o fim do embargo norte-americano a Cuba, e se referem igualmente ao encontro entre os primeiros mandatários de México e Cuba após sete anos de esfriamento do relacionamento bilateral; às críticas do Presidente Lula à irresponsabilidade dos aventureiros que, à sombra dos Governos, levaram a economia mundial à beira do abismo; e ao consenso entre os presentes sobre a necessidade de a América Latina atrair mais investimentos internacionais (De: Brasemb Vaticano Recebido em: 18/12/2008 14:12:02 N.º: 00549).

Houve repercussão também na imprensa francesa, segundo informou a embaixada brasileira.

O diário *Les Echos*, especializado em temas econômicos, publica na edição desta terça-feira, 16/12, duas matérias relativas às cúpulas do Mercosul e da América Latina e Caribe. Maior destaque é dado a texto de autoria do correspondente baseado em São Paulo, Thierry Ogier, com o título "Le Brésilien Lula se pose en arbitre des différends latino-américains". Chamando a atenção para a participação do Presidente cubano Raúl Castro, o jornalista resalta os desafios à integração regional e ao desenvolvimento da região representados pelas iniciativas recentes do Equador e do Paraguai contra interesses brasileiros. Menção é igualmente feita à ameaça de oposição uruguaia à nomeação do ex-Presidente argentino Néstor Kirchner à Secretaria-Geral da UNASUL. A matéria, que é acompanhada por mapa descritivo de alguns dos principais organismos regionais (Grupo do Rio, Unasul e Mercosul), refere-se, ainda, à expectativa de adoção de Plano Estratégico de Ação Social, com objetivo de reduzir os efeitos negativos da crise econômico-financeira internacional. Outra matéria, assinada por Anne Denis, sob o título "L'Amérique latine tente de se rassembler face aux Etats- Unis", destaca as declarações recentes de Vossa Excelência [Chanceler Celso Amorim] a propósito da perspectiva de adiamento da reunião ministerial da OMC. Ademais, a presença do dirigente cubano é igualmente evocada como oportunidade de enviar mensagem de unidade regional ao presidente eleito dos Estados Unidos (De: Brasemb Paris Recebido em: 16/12/2008 15:30:06 N.º: 01977).

Também a imprensa chilena deu grande destaque ao papel desempenhado pelo Brasil no cenário regional e internacional, segundo informa a embaixada brasileira em Santiago:

sendo digno de nota o fato de que, aos tradicionais comentários positivos feitos pelos analistas de centro-esquerda, somam-se agora, com mais intensidade, avaliações elogiosas por parte da mídia conservadora. A edição de 29/12 do *El Mercurio*, em editorial intitulado "La emergencia de Brasil", assinala que, na América Latina, o ano se encerra com o Brasil consolidando sua condição de potência mundial emergente. Há mais de uma década, como pondera o editorial, o Brasil se distanciou dos demais países da América do Sul, avançando até ocupar posição próxima das grandes potências. Seu tamanho, crescimento econômico, estabilidade e o pragmatismo de sua diplomacia proporcionaram ao país um protagonismo mundial cada vez mais reconhecido. Tal realidade, no julgamento do *Mercurio*, não é ainda devidamente reconhecida na região, marcada por tendências populistas e nacionalistas em vários países. O editorial em apreço registrou, de igual forma, a importância da recente Cúpula com a União Europeia e a visita bilateral do Presidente da França. Sarkozy, habilmente, teria aproveitado a independência do Brasil em face dos grandes blocos e dentro da região para estreitar os laços do país com a Europa e com a França. Como titular da presidência de turno da UE, celebrou acordos com o Brasil; abordou temas sensíveis derivados das políticas europeias de imigração, agrícola e ambiental; ofereceu apoio ao Brasil em sua aspiração por um assento permanente no CSNU; e, finalmente, reconheceu o protagonismo do país na construção de uma nova arquitetura financeira mundial. Ademais, na qualidade de Chefe de Estado francês, teria concretizado vendas de armamentos estimadas em 10 bilhões de dólares, incluindo a produção conjunta de helicópteros, aviões, quatro submarinos da classe Scorpène e um outro de propulsão nuclear. Na opinião do principal jornal chileno, tais vendas representam também um equilíbrio ante o armamentismo da Venezuela e um fortalecimento da influência militar brasileira. Já o *Diario Financiero*, em sua edição de 22/12, concentrou sua análise nos resultados das Cúpulas da Costa do Saúpe e na liderança do Presidente Lula na América Latina e Caribe. "Convocar quatro cúpulas e reunir os mandatários da América Latina e do Caribe são demonstrações de que a política exterior brasileira tomará uma nova dimensão, mais aberta e proativa", na opinião de Libardo Buitrago, analista internacional do jornal de economia e finanças. Prossegue a análise afirmando que Lula empreendeu um caminho aglutinador na região e, não por casualidade, previu que o encontro anual do Mercosul coincidissem com a reunião da Unasul. Ao mesmo tempo, mobilizou outra cimeira, a da América Latina e Caribe, muito diferente em objetivos e alcance da Cúpula das Américas, auspiciada pelos Estados Unidos, assim como da Cúpula Ibero-americana, fomentada pela Espanha e pela UE. O objetivo estratégico, no parecer do citado órgão de imprensa, seria o de posicionar o Presidente do Brasil como interlocutor da região para a nova administração norte-americana e fortalecer a imagem do país como referência para outras regiões do mundo. Segundo o *Diário Financiero*, o empenho brasileiro foi especialmente bem sucedido em convidar Raúl Castro e respaldar o ingresso de Cuba no Grupo do Rio, bem como em lograr que a Declaração da Cúpula da América Latina e do Caribe incluísse pleito pelo fim do embargo econômico imposto pelos Estados Unidos a Cuba. Esta seria uma poderosa ferramenta de negociação, e fará com que Hillary Clinton, ao assumir a Secretaria de Estado, avalie um fato político novo: a agenda de Cuba já não está restrita às negociações entre Washington e Havana, mas abriu-se regionalmente. O artigo conclui que o Presidente Lula demonstrou que sua

popularidade não é somente interna, mas se reflete também junto aos demais Governos da região ou, "dicho de otra forma, Brasil pasó a ser de verdad el líder natural de la región" (De: Brasemb Santiago Recebido em: 31/12/2008 13:40:56 N.º: 01581).

A realização das Cúpulas, entre elas a da América Latina-Caribe (CALC), na costa do Saúipe, também repercutiu na imprensa caribenha. No Haiti,

apesar de o Presidente René Préval ter desistido de comparecer à CALC e resolvido enviar uma missão de nível ministerial ao evento, os principais veículos de comunicação do país acompanharam com atenção o desenrolar do encontro. O periódico *Le Matin*, um dos principais do país, destaca em seu editorial escrito pela articulista Sabine Manigat do dia 30 de dezembro a importância das três cimeiras realizadas em sequência no litoral baiano (Mercosul, Unasul e CALC) e o fato de ser a primeira vez que os países latino-americanos lograram reunir-se para discutir assuntos de interesse da região sem a presença dos Estados Unidos, Canadá e Europa. Ele ainda salienta o papel protagonista do Presidente Lula no êxito da realização da cúpula e prevê um recomeço para as relações intrarregionais. A ausência de Estados Unidos, Canadá e Europa na CALC não representaria um sentimento antiamericano, segundo Manigat, mas simplesmente a intenção de se formar uma identidade própria e distinta. A reintegração de Cuba ao Grupo do Rio, o pedido para o fim do embargo econômico à ilha e a proposta de criação de uma organização regional com tão-somente os participantes da CALC seriam exemplos apontados como corroborantes dessa tese. A despeito dos esforços de integração, seria notória, ainda, a ausência de um grande consenso entre os países da região, exemplificado pelo não comparecimento dos chefes de Estado do Peru e da Colômbia, além da suposta disputa de liderança entre os presidentes Lula e Chávez. Manigat considera preponderante a atuação brasileira no hemisfério e cita o presidente francês, Nicolas Sarkozy, que em visita oficial ao Brasil teria defendido uma maior presença do Brasil "dans les affaires de la planète" (De: Brasemb Porto Príncipe Recebido em: 31/12/2008 14:40:23 N.º: 01099).

É preciso salientar que, do ponto de vista brasileiro, a integração regional vinha no sentido de fortalecer essa nova presença mundial do Brasil nos assuntos do planeta. Nas palavras de Amorim:

O Brasil pode colaborar para uma ordem mundial menos estática e hierarquizada. É raro, hoje, em relação a qualquer tema de interesse global, que surja um grupo de países no qual o Brasil não esteja presente, de uma forma ou de outra (BRICs, IBAS, G-20, G8+5, G-4 etc.). Os contornos essenciais da presente ordem multilateral foram definidos na década de 1940. Trata-se agora de redefinir o papel dos países em desenvolvimento nessa ordem institucional que completa mais de seis décadas de existência. Nesse contexto se insere o empenho do Brasil e de seus parceiros do G-4 em favor de uma reforma justa e abrangente das Nações Unidas, incluindo a expansão no número dos assentos permanentes do Conselho de Segurança. Em 1945, a ONU possuía 50 Estados-membros. Hoje, são 192 países. O *status quo* no Conselho de Segurança não é sustentável. Mais membros permanentes, sobretudo do mundo em desenvolvimento, contribuirão para uma maior democratização do Conselho. Será sempre um desafio conciliar ideais de igualdade e democracia com a necessidade prática de se ter um

Conselho eficaz, que possa agir com a rapidez exigida pelas circunstâncias. A reforma do Conselho terá assim que encontrar um difícil equilíbrio entre critérios de representatividade e eficácia. Sobre este ponto, a integração sul-americana deverá colaborar para que haja um sistema de consultas mais aprimorado no âmbito regional. A consolidação da Unasul ajudará nesse sentido. A aproximação do Brasil com os demais países da América Latina e do Caribe também fará com que nossa atuação em um Conselho de Segurança ampliado se beneficie dessa concertação regional (Circular Telegráfica Expedido em: 28/04/2008 16:52:23 N.º: 67878).

#### 4.6.

#### 2009: Crise global e instabilidade regional

A embaixada do Brasil em Santiago, por ocasião da aprovação do Tratado Constitutivo da Unasul por parte da Câmara dos Deputados do Chile, em 21 de janeiro de 2009, registrava as declarações do chanceler chileno, Alejandro Foxley, em que destacou a importância da entidade para o “interesse nacional chileno”. Comentando a aprovação, o chanceler Alejandro Foxley

destacou ser a UNASUL "una instancia en la cual no podemos estar ausentes. El interés nacional nos exige estar presentes en América del Sur y América Latina". Aos críticos, que costumam apontar para uma suposta incompatibilidade entre a UNASUL e o projeto de desenvolvimento do Chile, centrado, em grande parte, em políticas de liberalização econômica e abertura comercial, Foxley afirmou: "No limita a Chile para seguir desarrollándose. Nosotros tenemos una política del regionalismo abierto y en ese contexto no hay dilema. Tenemos un regionalismo abierto, coherente y consistente que toma todas las iniciativas y asume liderazgos, y eso claramente va en beneficio del interés nacional de Chile" (De: Brasemb Santiago Recebido em: 23/01/2009 15:41:23 N.º: 00086).

É preciso salientar, no entanto, que anteriormente o governo chileno havia suspenso a tramitação da proposta diante da hesitação de setores oposicionistas. Uma negociação em alto nível, no entanto, permitiu ao governo obter o apoio necessário dos parlamentares no sentido de “reconhecer a importância da Unasul para a estratégia de inserção externa do Chile”. A aprovação se deu por larga margem – por 79 votos a favor, nove contra e quatro abstenções. Mas órgãos da imprensa chilena manifestaram-se de modo crítico, como, por exemplo, o jornal *El Mercurio*. Em seu editorial de 23 de janeiro de 2009,

teceu elogios à atuação da diplomacia brasileira, destacando a crescente presença internacional do país ("nunca antes una nación sudamericana había tenido un peso semejante en el mundo") e as possibilidades abertas para que o exercício de nossa liderança "promueva e integre los intereses del hemisfério sur". No entanto, critica o formato em que vem se desenvolvendo a UNASUL ("una institucionalidad anacrónica") e estabelece um contraste entre as políticas que teriam permitido ao Brasil projetar-se externamente e aquelas que caracterizariam



o bloco: "De la misma manera como el abandono del proteccionismo y del estatismo ha permitido el progreso y la inserción mundial de Brasil, su promoción de fórmulas más modernas de integración prodría aumentar su liderazgo em beneficio de Latinoamérica" (De: Brasemb Santiago Recebido em: 23/01/2009 15:41:23 N.º: 00086).

Segundo a avaliação do jornal *El Mercurio*,

Brasil avanza decididamente en su agenda mundial. Su canciller realizó una gira por el Medio Oriente en pleno conflicto de Gaza y se sumó a los planes para lograr la tregua en ese enfrentamiento. Esta no es una acción aislada de su diplomacia global, caracterizada por el pragmatismo, profesionalismo y por políticas permanentes, bien definidas y extendidas a todos los continentes y al grueso de los asuntos internacionales. Conocidos son sus programas de energía renovable para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo; su diversificación de la matriz para alcanzar seguridad energética; asistencia a África para combatir epidemias; compromiso para enfrentar la escasez de alimentos en las naciones más pobres; su reclamo para reformar, hacer más representativo e integrar permanentemente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; su activa intervención para concluir la Ronda de Doha, e interés por participar en el diseño de una nueva arquitectura financiera mundial. La gestión exterior de Brasil está respaldada por el significativo tamaño geográfico, demográfico y económico, asimilado a las otras tres grandes potencias emergentes: Rusia, India y China.

La participación de Brasil en los temas globales, la asimetría con el resto de los países de Centro y Sud América y sus propios intereses podrían distanciarlo de América Latina, restarle interés en la cooperación y en el robustecimiento de las débiles instituciones regionales. Sin embargo, nunca antes una nación sudamericana había tenido um peso semejante en el mundo, con las amplias posibilidades de promover e integrar los intereses del hemisferio sur. La pérdida de influencia de los Estados Unidos y la declinación de Argentina crean una excepcional oportunidad de liderazgo de Brasil en América Latina. El actual gobierno brasileño ha impulsado Unasur, iniciativa que ha provocado reservas que han ido aumentando en el tiempo. En el nuevo organismo, que excluye a México, se repiten las fallas de varios intentos similares, por la ausencia de obligaciones relevantes exigibles con mecanismos eficaces para la solución de controversias. La persistencia en el estatuto de Unasur, sin el soporte de acuerdos efectivos de integración – como los alcanzados previamente por la Unión Europea – conduce a converger en uma institucionalidad anacrónica, que favorece la retórica, las divisiones y los ideologismos que, por décadas, han perjudicado la unidad y los intereses latinoamericanos (De: Brasemb Santiago Recebido em: 23/01/2009 15:41:23 N.º: 00086).

Em 24 e 25 março de 2009, a XV Reunião do Conselho de Delegados reunido em Santiago se debruçou sobre a formatação institucional da Unasul com o objetivo de definir o papel do próprio Conselho e o dos conselhos setoriais temáticos da entidade (De: Brasemb Santiago Recebido em: 26/03/2009 09:59:54 N.º: 00307). A tessitura da organização e de suas diversas instâncias operativas consumiu horas de debates árduos, mas seguindo um fio condutor já bem definido

das áreas estabelecidas como prioritárias e estratégicas. Na referida reunião, nos debates preliminares,

uma das principais questões abordadas foi o processo de criação dos Conselhos Ministeriais e o papel do Conselho de Delegados. A esse respeito, a PPT chilena distribuiu documento, intitulado "Diretrizes do Conselho de Delegados e Delegadas", procurando esclarecer o papel do órgão na estrutura institucional da UNASUL. O documento reafirma suas funções de coordenação do órgão e destaca, dentre as suas incumbências, a de elevar aos Conselhos de Ministros das Relações Exteriores e ao Conselho de Chefes de Estado os resultados das reuniões ministeriais setoriais, dos Conselhos de nível ministerial, dos Grupos de Trabalho e outras instâncias. (...) Em seguida, passou-se ao exame dos projetos de decisão sobre a criação dos seguintes Conselhos em nível Ministerial: Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (apresentado pelo Brasil), Conselho Social Sul-americano (apresentado pelo Grupo de Trabalho de Políticas Sociais, coordenado pelo Chile); Conselho Sul-americano de Luta contra o Narcotráfico (apresentado pela Bolívia); e Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação apresentado pelo Peru).(...) A proposta brasileira de criação do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento foi bem acolhida. Algumas delegações, no entanto, manifestaram preocupação com a adoção, pelo Conselho, da metodologia e dos critérios adotados pela IIRSA. Foi esclarecido que a decisão de que a IIRSA deveria passar a desenvolver suas atividades no âmbito da UNASUL foi tomada por ocasião da X Reunião do Comitê de Direção Executiva da Iniciativa, que contou com a presença de delegações de todos os países da América do Sul, com exceção da Guiana. (...) A delegação chilena informou que será realizada, no próximo 21 de abril, em Santiago, Reunião Constitutiva do Conselho Sul-americano de Saúde, em nível ministerial, precedida, no dia 21, de reunião do Comitê Coordenador. (...) A delegação brasileira apresentou proposta do lema "Juntos somos mais soberanos" para a UNASUL. (...) A PPT chilena reiterou a intenção de realizar, em maio próximo, a III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL, em data a ser informada proximamente. (...) A PPT informou que, nos próximos dias, deverá encaminhar projeto de declaração presidencial sobre a crise econômica internacional, a ser aprovada por ocasião da Cúpula da UNASUL (De: Brasemb Santiago Recebido em: 26/03/2009 09:59:54 N.º: 00307).

É preciso salientar que apenas em 10 de agosto de 2009 foi organizada a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo na cidade de Quito. Todo o processo de formalização da entidade, tanto na Cúpula de Brasília, em maio de 2008, como na de Salvador, em dezembro do mesmo ano, havia sido impulsionado pelo Brasil, mediante reuniões extraordinárias, com a concordância de seus pares, ao tempo em que as crises regionais abalavam o curso regular das reuniões ordinárias. Relato em despacho telegráfico (Circular Telegráfica Expedido em: 20/08/2009 17:30:34 N.º: 73568) narrou as principais intervenções efetuadas pelos mandatários de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela, bem como pela vice-chanceler da Colômbia. Essa irregularidade na agenda oficial foi mencionada nos debates, mas a discussão

esteve centrada nas relações dos países da região com os EUA. Vale transcrever, apesar de ser um texto mais longo, as intervenções dos presidentes tal como relatadas no despacho telegráfico circular da sede do MRE, o qual, sugestivamente, também se eximiu de fazer maiores análises. O registro das falas ficou a cargo da chancelaria equatoriana ao tempo em que a locução do presidente Lula foi registrada pela Secretaria de Comunicações da Presidência da República brasileira.

Presidente da Venezuela, Hugo Chávez:

A mi no me parece una buena forma que la UNASUR acostumbre reunirse como un acto secundario dentro de un acto principal, Venezuela no estuvo de acuerdo com aquella decisión de reunirse allá en Nueva York, nosotros no pudimos asistir, si ese va a ser el formato, creo que es una debilidad para la UNASUR, necesitamos conversar, necesitamos traer puntos de agenda. Yo no quiero sabotear tu acto Rafael. Es un día de júbilo hoy. Ya me había informado el Canciller Nicolás anoche, que no había tiempo, así que hice una carta y la firmé esta mañana y la estoy haciendo llegar a cada uno de los Presidentes. Nosotros estamos muy preocupados, el anuncio de la instalación de 7 bases militares en territorio colombiano, uno de los países miembros de la UNASUR pudiera convertirse en una tragedia, yo cumplo con mi obligación moral de alertar. Si vamos atrás en la historia, Rafael si yo me paso de 5 minutos me lanzas el vaso de agua, te autorizo, cuando nuestro libertador, todo lo que ustedes dijeron en sendos discursos extraordinarios, después de años de guerra, de muertos que están enterrados aquí abajo, dijiste Rafael, por allá están sus huesos, llegaron casi al cielo, a la cúspide, a la unión de nuestros países, entonces nacientes, se desataron los demonios contra la unión. Terminamos en guerra, recuerdo cuando Perú invadió a Ecuador y tuvo que venir Sucre aquí a pelear contra sus antiguos soldados de Ayacucho, y le escribió una carta a Bolívar, después de haber hecho esfuerzos para que los generales peruanos volvieran, abandonaran territorio de Ecuador. Sucre cuando vio que tenía que ir a la batalla obligado, le escribe a Bolívar que estaba en Bogotá y le dice: "voy a esa guerra llorando, porque aquellos eran mis soldados de Ayacucho". Y guerras entre nuestros pueblos, al poco tiempo venía Sucre para acá, su mujer estaba aquí, su pequeña hija, pum, la bala, y la frase de Bolívar, la bala que mató a Sucre, mató a Colombia y acabó con mi vida. Los puñales de Santander allá en la noche septembrina para matar a Bolívar y lo salvó la Manuela, la Generala, libertadora, y se partieron em pedazos nuestros países, y pasamos años de años em guerras, divisiones. En el siglo XX, Perón fue uno de los más grandes abanderados de la unidad, aquella frase de Perón: "el siglo XXI nos concebirá o unidos, o dominados", y vino la guerra por ahí, bueno hubo guerra, la triple alianza, para impedir esa unidad tumbaron a Perón, tumbaron a todos, Eloy Alfaro, el gran bolivariano que pregonaba la unidad, Cipriano Castro, el gran Venezolano fue derrocado por Estados Unidos, Vicente Gómez, un golpe apoyado por los Estados Unidos también, asesinatos de los Presidentes. Hoy esto puede ser el comienzo de una nueva tragedia, no creo que podamos cantar victoria de que la UNASUR está ya, estamos comenzando, la UNASUR es una bebé, y ya las amenazas vienen otra vez sobre nosotros. Yo quiero alertar sobre esto, y es doloroso en verdad. Después de la reunión con el Presidente Obama, em Trinidad y Tobago, tú si estabas en tu discurso Michelle deberíamos pedir a Estados Unidos coherencia entre el discurso de su Presidente y las decisiones. Una flota que se activó, pensábamos, yo creo que te comenté

Lula, la ilusión de que Obama llegara a eliminar esa flota que prometió navegar hasta por los Ríos Marrones de Sudamérica, según lo dijo su jefe. Bueno y Venezuela se siente amenazada, no se si Ecuador, no dijiste nada, yo se que por el protocolo y el tiempo, pero Ecuador fue bombardeado hace poco, y el Gobierno de Colombia, apesar de los esfuerzos que hicimos y que dieron su fruto, nunca se ha retractado. El Gobierno de Colombia hoy defiende la tesis del ataque preventivo, Venezuela está en la lista, están a la orden las provocaciones, y ahora con este refuerzo Yanki, se van a sentir más guapos y apoyados los guerreristas en territorio colombiano. Esto puede generar una guerra incluso em Sudamérica, yo te oí decir que una nueva agresión contra Ecuador, la respuesta sería militar, yo te oí por Telesur, te vi, yo lo dije ayer, una agresión de Colombia contra territorio venezolano tendrá respuesta militar, no tendríamos otra alternativa por dignidad, y que casualidad, los gobiernos más guerreristas del mundo de hoy, del siglo XX y de muchos años, de al menos la mitad del siglo XX, la segunda mitad, Estados Unidos, que ha invadido al que le ha dado la gana, com cualquier excusa, Irak, colgaron al Presidente, y quienes trataron de defenderlo, 7 abogados que trataron de defender a Sadam Husein fueron asesinados, Fidel Castro me dijo, Chávez, ese está muerto, y me dijo, si nos tocara a ti o a mi resistir una invasión algún día Chávez, no podemos hacer lo que hizo Sadam de meterse en un hueco, Chávez, agarra un fusil e invade primero, ve de primero, y es lo que hay que hacer, por dignidad como lo hicieron nuestros libertadores, verdad, y muchos de los que nos antecedieron. Entonces, amenazas, qué casualidad que vino el Canciller de Israel a visitar algunos de los países de UNASUR, y vino agrediendo a Venezuela, vino lanzando dardos, y lo dijo clarito, bueno Israel está preocupado por el terrorismo que ahora en Venezuela se está asentando, ya no son sólo los terroristas de las FARC, Lula, que dicen desde Washington que tienen campamentos y bases en Venezuela, lo cual es absolutamente falso, una vez Uribe me mandó unas coordenadas, que aquí hay 4 campamentos, que están las fotos aéreas, son informaciones que le dan los Yankis, sin duda, bueno yo mandé a inspeccionar las coordenadas con GPS y las grabamos y las mostré al Presidente Uribe, le dije, sólo que no pudimos llegar a 2 puntos, porque están en territorio colombiano, están del otro lado, hasta allá no podemos llegar, entonces dijo el Canciller israelí, que creo que visitó a Brasil y otros países, ya hay células de Hizbola, en la Guajira, pero claro no en la colombiana, en la venezolana, por su puesto, y el señor Vicepresidente de Colombia, llegó y dijo al siguiente día que si, que su gobierno Que su gobierno y Colombia esta muy preocupada por esas células terroristas. También han dicho que Venezuela les da pasaportes falsos a iranés terroristas que ya están regándose por Suramérica, eso lo dicen en Washington, es para preocuparse, yo creo que nosotros en comunidade tenemos que atender eso, yo cumpla con mi obligación moral como Jefe de Estado, Presidente de Venezuela y soldado que soy de alertar vientos de guerra comienzan a soplar y sería muy doloroso que terminemos nosotros, yo diría llorando igual que Sucre pero iría porque hay una divinidad en Venezuela, yo no voy a permitir que a Venezuela le hagan lo que al Ecuador le hicieron, no lo voy a permitir, tendría una respuesta militar y contundente si es que desde Colombia las fuerzas guerreristas impulsadas por Estados Unidos se atreven a agredir a Venezuela, ese Presidente que está ahí, nuestro hermano Manuel Zelaya fue sacado de su cama y tengo fuertes evidencias que la orden se dio en la base de Palmerola. Los militares yankis no hacen caso al Presidente, tienen inmunidad además, en Colombia tienen inmunidad pueden violar mujeres, pueden matar, pueden pasar a todos lados, no se les puede hacer nada, eso es una cosa horrible, ni los presidentes tenemos inmunidad, en nuestros países si Lula mata a alguien va preso, si yo robo voy preso, en los militares estadounidenses tienen inmunidad em Colombia, esto es preocupante. Yo cumpla Lula, Michelle, señor Presidente de nuestra UNASUR con alertar y Venezuela está preparándose, preparándose

por que nos tienen en la mira y la razón es una de peso y de fondo no es ideológica además de todos los esfuerzos de unidad para Venezuela es el petróleo, la mayor reserva de petróleo del mundo, Estados Unidos lanzó el golpe contra Venezuela, apoyado por cierto desde élite de Colombia también y luego infiltraron 240 paramilitares a Caracas para matarme desde Colombia los organizaron con participación de funcionarios del DAS y del Gobierno de Colombia, tengo pruebas. Hay algunos que aplaudieron el golpe 2002 cuando yo estaba preso, siguen en funciones de Gobierno en Colombia, es una situación muy grave, nosotros alertamos, no queremos una guerra, ojala se pudiera conversar de esto en reunión donde hubiera tanta gente, disculpen ustedes señores Cancilleres y Embajadores, no es nada contra ustedes pero que pudieras sin corbatas, sentados y relajados conversar estos temas los presidentes, ojala Presidente usted nos pueda convocar alguna reunión de emergencia esto es una cosa sumamente grave y pudiera flotar en cualquier momento un problema sumamente grave en Suramérica. Gracias, señor Presidente.

Presidente do Ecuador, Rafael Correa:

Gracias a usted Presidente Chávez. Lo que quiero decir es que no tocamos el tema en esta reunión para plantear una agenda de nuestra Presidencia Pro Tempore pero obviamente es un problema actual, coyuntural, las potenciales bases militares de Estados Unidos, no hay país al que preocupe más que a Ecuador, queremos ver si esto se discute el 24 de agosto en el Consejo de Defensa y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, pero no excluyo por ser un asunto tan grave que se convoque una reunión de Presidentes para tratar esto, hay cosas que no entiendo realmente, la doble moral internacional, ahora dicen que es un asunto de soberanía de un país, bueno entonces los programas nucleares también deben ser un asunto de soberanía de cada país pero cuando trate de hacer un programa nuclear uno de los países que los países "no audible" los consideran ejes del mal, ahí si amenazan con guerra, invasión, mandan inspectores, ahí no es un asunto de soberanía de ese país sino un problema planetario porque los amenazados son ellos, cuando los amenazados somos los latinoamericanos es un problema de solo un país. Ya no podemos caer en esas ingenuidades, insisto al país que talvez más preocupa por la experiencia que hemos tenido, hemos sufrido, el gran pecado de Ecuador es vivir al lado de un país que se desangra en una guerra civil de hace cincuenta años, hemos aguantado siete años de fumigaciones, hemos aguantado bombardeos, hemos aguantado 300.000 desplazados, hemos aguantado que Colombia desproteja la frontera sur y que nosotros tengamos que tener 13 destacamentos, más de 10 mil hombres, cien millones de dólares anuales para cuidar una frontera por un problema que no es nuestro, hemos aguantado muchísimo y por último el bombardeo del 1 de marzo, poco después de que el Presidente Uribe me invitara a visitar Colombia ahora resulta que somos los aliados de las FARC y tenemos que aguantar como una novela por capítulo las entregas de los videos de mono joyoy de las súper computadoras que sobreviven a bombardeos, el diario de Raúl Reyes, etc., estamos realmente cansados, hemos caído en una remetida informativa para tratar de desprestigiar a Gobiernos donde no se busca la verdad por parte de los poderes fácticos a nivel internacional, se busca satanizar a los que no son incondicionales y ensalzar a los que bueno son cabeza "no audible" para ciertos intereses internacionales, verdad, porque si yo mañana aceptaría bases militares aquí en mi país y aceptaría adherirme al Plan Colombia les aseguro que al día siguiente pasaría a ser de amigo de las FARC al demócrata "no audible" insignia de América Latina. También veo con mucha preocupación lo que está pasando en América Latina creo compañeros presidentes, Evo, Lula, Cristina, Hugo, que esto nos concierne a todos, esto puede desestabilizar la región, con todo respeto para Colombia ahora resulta que nosotros somos los que hostiles a Colombia, nosotros

somos los que bombardeamos a otros países, con todo respeto a Colombia, país con el que hemos guardado históricamente las mejores relaciones contra su pueblo no tenemos absolutamente nada, es cierto que Colombia es uno de los países más estables de la región, parece ser el que tiene las elecciones más antiguas de la región pero es otra cosa, pero em Colombia hay para militarismo, hay guerrilla, hay narcotráfico, cultivo de droga, para política, narcopolítica y encima poner bases militares. De una potencia extranjera en Colombia, es realmente no solo un peligro para la región sino una provocación para la región, esto hay que verlo con mucho cuidado, debemos buscar es una remetida, insisto no contra Gobierno "no audible" Ecuador es el país más pacífico de la región, nunca hemos tenido guerrilla, nunca hemos tenido paramilitares, somos el único país andino que no tenemos cultivo de droga cual es el pecado no ser sumiso ante los imperios, em consecuencia a esos gobiernos hay que acusarlos de todo y a los Gobiernos sumidos hay que apoyarlos em todo esto es tremendamente peligroso. Hugo no lo hemos tratado el día de hoy, te insisto por la naturaleza de este acto, no queríamos tocar estos problemas coyunturales pero obviamente es un problema que yo creo que ténmelos que tratar a nivel de UNASUR, no es un problema de soberanía de un país.no nos engañemos, sino dejemos que los programas nucleares de cada país sea un problema de soberanía de cada país. Insisto, cuando los amenazados son ellos, ahí si es un problema planetario, cuando los amenazados somos Ecuador, Venezuela y los latinoamericanos, ahí es solo problema de un país, basta de tanta doble moral, basta de tanta hipocresía, el 14 de agosto, se reúne el Consejo de Defensa, tendrán que tratar este punto y si las cosas son muy graves convocaremos una reunión extraordinaria de Presidentes, el asunto es extremadamente grave, una provocación abierta a países que ya hemos sido agredidos. Colombia tienen el segundo ejército más fuerte de la región, los Ecuatorianos hemos sido humillados por la prepotência de un país que no respeta en los más mínimo el derecho internacional y que su conflicto interno lo ha expandido al resto de la región deliberadamente. Señores el asunto es extremadamente grave por favor y no es asunto de soberanía de un país es asunto de seguridad y estabilidad de toda la región.

Presidente Lula da Silva:

Uma palavra: dia 24 de agosto está marcada a reunião dos chanceleres e dos ministros da Defesa. Bem, é muito importante que nesta reunião nós trabalhemos a presença do chanceler colombiano e do ministro da Defesa da Colômbia. É muito importante o papel dos membros da Unasul que estão aqui para convencê-los a comparecer à reunião, para que a gente possa fazer uma discussão mais profunda sobre a situação. Eu penso que, dependendo do resultado dessa reunião, nós poderíamos fazer uma reunião dos presidentes. Poderíamos fazer uma reunião de presidentes para que a gente pudesse avaliar qual o comportamento que nós vamos ter. Eu não consigo ver a possibilidade de a gente aumentar os conflitos na nossa querida América do Sul, no momento em que tudo indica que quanto mais paz nós tivermos, mais chances nós temos de recuperar o tempo perdido [incompreensível] ao nosso povo a melhoria de vida que ele precisa. Eu penso que isso vai se resolver com muita conversa, muito debate, as pessoas vão ter que ouvir coisas que não gostam, vão ter que ouvir coisas que gostam. Mas eu penso que todos nós, na política, sabemos que é entre conquistar e ceder que a gente vai construindo o caminho do meio para encontrar a tranquilidade que nós precisamos. Eu queria, Rafael, você como presidente da Unasul agora... Eu penso que, quem sabe fosse o caso de nós pensarmos, em algum momento, de a Unasul convidar o governo dos Estados Unidos para uma discussão profunda sobre a relação deles com a América do Sul e com a América Latina. Porque, normalmente, eles indicam uma pessoa de terceiro escalão, uma... Mas as coisas acontecem pelo Departamento de Estado. Então, é preciso que a gente, em algum

momento, possa decidir o seguinte: bom, teve aquela reunião de Trinidad e Tobago, o Obama é que pediu a reunião com a Unasul, e foi uma bela reunião. Eu imaginava que a partir dali nós fôssemos ter avanços. Quem sabe fosse o caso de pensarmos, em uma reunião convocada pela Unasul, a gente convocar o Obama para discutir essa questão dos Estados Unidos e América Latina, porque as informações que nós temos é que ainda existem embaixadores que se metem em eleições de outros países. Essa quarta frota nos preocupa profundamente, por conta do pré-sal. E eu acho que nós deveríamos discutir esse compromisso nosso diretamente com o governo americano, diretamente com eles. Então, eu não sei, você, como o Presidente Pro Tempore, poderia, depois da nossa reunião presidencial, quem sabe a gente decidisse chamar para uma conversa concreta e objetiva sobre o futuro das relações. A mim, como presidente do Brasil, incomoda esse clima de inquietação no nosso continente, me incomoda, e penso que vai ser sofrido, as pessoas vão ter que aprender a ouvir duras verdades, mas nós vamos ter que nos colocar de acordo sobre o futuro da Unasul. Se não houver essa coisa amistosa entre nós, esse grau de confiança entre nós e mais sinceridade entre nós, em vez de estarmos criando uma instituição de integração, nós estaremos criando um clube de amigos cercados de inimigos por todos os lados. Então, isso não funciona, não dá certo. Então, eu penso que essa reunião dos ministros da Defesa com Relações Exteriores é importante. E, depois do resultado dela, nós poderemos fazer uma presidencial, até antes da ONU. Obrigado.

Presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner:

Como ustedes saben el presidente de Colombia citó a todos nosotros precisamente por esta situación, así que, quiero decirles mi parecer acerca de lo que está sucediendo y también creo, de la estrategia que deberíamos tener. Creo que se está creando un Estado de beligerancia en la región, inédito e inaceptable, creo que el último grado de beligerancia se debieron a las dictaduras militares entre Argentina y Chile; y, luego creo que fue la guerra entre Ecuador y Perú, pero superado todo eso, y con el crecimiento económico y desarrollo que ha tenido nuestra región y el surgimiento y fortalecimiento de las democracias, se vio superada toda esa etapa. Pero lo cierto es que por factores endógenos o exógenos, se está creando, reitero, una situación de beligerancia inédita e inaceptable, si se me permite agregar un adjetivo a la cuestión. Yo creo que debemos hacer esta reunión de Ministros, pero también creo, y todos lo sabemos, los Ministros de Defensa no van a tener ni las facultades, ni el poder de análisis y decisión para tomar una determinación, en todo caso acercarán los antecedentes, vinculados estrictamente a la cuestión directa, pero el problema no es militar, todos lo sabemos que el problema no es militar, porque sabes que cuando se desencadenan los conflictos es porque ha fracasado la política y en definitiva sabemos que el problema es político y el problema político lo pueden resolver o no únicamente los presidentes y las presidentas de los distintos países. Por eso creo que sin impugnar por cierto, la reunión de los ministros de Defensa creo que se torna imprescindible, Rafael, convocar de inmediato o posterior a una reunión de Presidentes, en este sentido coincido absolutamente con el Presidente Lula y también coincido con él en la necesitada, bueno de interpelar, si se me permite el término, preguntar si resulta demasiado agresivo interpelar, conversar si alguien quiere ser más dulce en las expresiones porque parece ser que todo radica en el timing o en las expresiones, si son más dulces o más benevolentes o más fuertes, pero creo que no debemos dejarnos confundir, ni por discursos bondadosos, ni por discursos exaltados, yo creo que lo que tenemos que plantear exactamente es lo que está pasando. El resultado es que se está creando una situación de beligerancia en la región que puede desembocar en situaciones que nadie, absolutamente nadie quiere y tenemos la responsabilidad de abordar el problema, yo se lo manifesté así al presidente Uribe y creo que en definitiva también

Colombia debe estar interesada en abordar este problema para no ser vista como un factor de perturbación en la zona, con lo cual creo que deberíamos también invitar a esa reunión al Presidente Uribe porque también él tiene que estar ahí, es el otro interlocutor inevitable porque, me acuerdo cuando estuvimos en Dominicana, en la Reunión de Río, cuando se había planteado precisamente el conflicto por la invasión a territorio ecuatoriano por parte de Fuerzas Armadas colombianas, así que yo creo que es imprescindible que en esa reunión de presidentes invitemos al Presidente Alvaro Uribe, tiene que estar, creo que como una cuestión de miembro de UNASUR, también....

(Presidente Correa: Toda esta reunión, (...) por falta de garantías porque ha mostrado hostilidad contra Colombia, nosotros (...)

Es cierto, pero podemos hacer una reunión entonces en un lugar en el cual el Presidente Uribe no tenga la, digamos, sensación de que hay hostilidad hacia él porque se hace en Quito o se hace en Caracas,elijamos inteligentemente un lugar, porque claro, yo creo que lo que hay que quitar son excusas porque en definitiva lo que hay que ir es separando cada una de las excusas para que realmente, finalmente la verdad de la situación quede despojada de excusas y de discursos para situarla en su verdadero lugar.

(Presidente Correa: Cristina, podríamos, hacer la reunión, hacerla en Buenos Aires, nos podrías (...)

Yo encantada, encantada en que la Reunión sea en Buenos Aires, yo encantada Rafael de recibir a todos los miembros de la UNASUR, en Buenos Aires, la podemos hacer en Buenos Aires, yo me comprometo a invitarle personalmente al Presidente Uribe porque creo que él también está interesado en que esa reunión pueda hacerse y dar sus explicaciones y creo, así también como lo dice el Presidente Lula que también debemos, de una buena vez por todas, abordar la situación con Estados Unidos para que finalmente se defina cuál va a ser la relación con el Continente, porque es como que hubiera un grado de autonomización en determinados sectores de la administración estadounidense donde unos deciden y no se sabe exactamente a quién uno tiene que preguntarle por qué se decidió tal o cual cosa. Así que coincido absolutamente con Lula en el sentido de que una vez que nos hayamos reunido los presidentes de la UNASUR y hayamos tomado una resolución en la que, creo tiene que estar también el Presidente Álvaro Uribe, no me sentiría bien como miembro de UNASUR, sino estuviera también él presente, me parece que es algo que él tiene que estar y creo que no se va a negar ir a Buenos Aires, en absoluto y me voy a encargar personalmente y también me va a acompañar Lula seguramente y el resto de los mandatarios para invitarlo podamos hacer allí y podamos llegar a una conclusión, yo le comenté a él cuales eran las sensaciones que yo sentía, Colombia a avanzado fuertemente en la lucha contra las FARC y hoy prácticamente están reducidas a una mínima expresión tal cual lo ha manifestado el propio presidente Uribe en reiteradas oportunidades y realmente me parece una cosa muy importante por eso creo que es necesario que nos explique a todos y cada uno de nosotros las razones que tiene para renovar un acuerdo que según él data de 1952, pero si data de 1952 cual es la necesidad de ampliarlo, modificarlo o tratarlo, creo que debemos abordarlo eso si creo que tenemos que hacer un esfuerzo muy grande todos, de evitar adjetivaciones y por ahí estridencias que normalmente luego sirven para que salgan al aire las estridencias o los discursos flamígeros y no plantearlo con racionalidad, porque cuando uno plantea las cosas y entonces no adjetiva, el otro queda con la explicación y tiene que explicar sin responder estridencias ni adjetivaciones y calificaciones, me parece que sería una forma inteligente de abordar el problema desde ya Buenos Aires es la casa de todos ustedes y cuando defina el presidente la convocatoria a disposición y creo que está muy bien que así sea y luego proceder en el sentido que también planteó el señor presidente del Brasil, pero reitero, no podemos permitir que además de que



nos hayan exportado la crisis económica, la gripe A y no se que otras cosas más, ahora también nos planteen por esta razón una situación beligerante en nuestra región, realmente es altamente preocupante y diría altamente mortificante para nuestras sociedades y para nuestros gobiernos, nada más. Muchas gracias.

Presidente de Bolívia, Evo Morales:

Muchas gracias presidentes, una enorme alegría estar en la casa de la libertad, hace 200 años atrás, mira primero los presidentes de Sudamérica deberíamos declararnos en emergencia y convocarnos de urgencia, comparto las iniciativas de una reunión de urgencia a nivel de presidente para tratar asunto de una agresión del imperio hacia nuestra región, tal vez ustedes presidentes no han vivido como yo, yo he vivido la presencia militar norteamericana en mi país, militares norteamericanos armados, uniformados por supuesto, comandan policías, comandan a las fuerzas armadas, meten bala al movimiento popular, mediante sus helicópteros usan ráfagas contra el movimiento popular, en las madrugadas o en las noches convocan a militares, policías a organizar el asesinato a dirigentes sindicales, toman a las trancas o a los controles al interior, he sido victima de lo que está pasando con nuestra región con algunos países como Colombia, es muy grave, yo estoy convencido y tengo información, documentación, en Honduras ha participado en el golpe de estado, el comando sur de Estados Unidos, mediante las tropas especiales que cada año entrenan en los distintos países, esos comandos especiales también reciben instrucciones para asesinar a candidatos, a dirigentes sindicales, lo digo con mucho conocimiento por que gracias a los militares patriotas, policías patriotas que ahora me informan como antes operaban en Bolivia, claro ahora no hay ni una base militar y por eso nosotros planteabamos como dije públicamente un proyecto de resolución para que no haya ninguna base militar en Sudamérica, hay que consensuar, debatir para eso en la reunión, pero también una obligación, una obligación como presidentes que estamos temporalmente, de evitar que Colombia se convierta en un Israel, quiero ser muy sincero, muy respetuoso y tenemos la obligación de salvar al pueblo colombiano de los militares norteamericanos, una cosa son los gobiernos, otra cosa son los pueblos, ustedes saben, muchas disculpas yo tengo una excelente relación con casi todos los movimientos sociales de Latinoamérica y tengo información cual es el sentimiento del pueblo colombiano, no lo que piensa el Presidente, ni el gobierno con mucho respeto y nos pide a los presidentes evitar que haya bases militares en Colombia, y hay que salvar a ese pueblo colombiano, y hay que evitar que Colombia se convierta en un Israel y por eso yo comparto las propuestas tiene que haber una reunión de urgencia, pero declarando en emergencia, para ver como evitar que hayan bases militares en Colombia. Nada más Presidente.

Vice-Chanceller da Colômbia, Clemencia Forero:

Ecuador asume esta secretaria Pro Tempore y en la cual le deseamos los mejores éxitos para nuestro proceso de integración, unas muy breves palabras, quiero repetir la frase del libertador Simón Bolívar que está inscrita en piedra a la puerta del palacio de San Carlos y que dice: "Cada estado debe darse el régimen que quiera y el resto de los estados respetar esa condición", tenemos que reconocer para poder construir Unasur que hay profundas diferencias al interior de nuestra región pero que dentro de esa diversidad tenemos que actuar para que en Unasur tengan cabida la unidad en la diversidad y en el pluralismo ideológico, señores presidentes finalmente quiero repetir lo que ha dicho el presidente Uribe a muchos de los mandatarios de la región, incluso nuestra embajadora se lo a expresado al canciller Maduro de Venezuela y lo discutimos ayer en forma cordial en las reuniones técnicas y en las reuniones de los cancilleres, no a habido ni habrá bases militares extranjeras en Colombia, ni las hemos pedido, ni los

Estados Unidos piensan instalarlas, las bases siguen siendo colombianas enteramente bajo jurisdicción y soberanía colombiana se permitiría un acceso limitado para realizar actividades contra el narcotráfico y el terrorismo mutuamente acordadas, acatando el derecho internacional con respeto a la soberanía de los estados, sin afectar a terceros y en desarrollo de las convenciones multilaterales de las cuales los países de esta región somos parte, la de Viena de 1988 contra las drogas, la de Palermo de la delincuencia transnacional organizada y la convención interamericana contra el terrorismo, ayer Colombia no pudo aceptar la propuesta de Bolivia en los términos en que estaba concebida por las razones anteriormente expuestas, como tampoco nos parece que desde Unasur se busque excluir en forma selectiva la cooperación que en el marco del derecho internacional y de las obligaciones internacionales, puedan brindar estados democráticos a países de la región con objetivos legítimos en los cuales todos estamos comprometidos bajo el principio de la responsabilidad compartida, sin embargo Colombia a mostrado una posición de apertura y de dialogo con la cual mi presidente en esta actitud hablaba con el presidente Lula, con la presidenta Bachelet, la presidente Fernández, el presidente Lugo, el presidente Evo Morales, muchos de los mandatarios de la región, nosotros estamos de acuerdo en que se convoque esta reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, para que en un diálogo respetuoso se analice por ejemplo los acuerdos de cooperación militar suscritos por la región, en virtud de la autonomía que tienen los Estados de diseñar sus políticas de seguridad y defensa con respeto al principio de la no intervención, también quisiéramos que en esa reunión se analizaran otras situaciones de tensión que se originan en la región, con todo respeto, con toda moderación, el tráfico ilícito de armas, la actividad de los grupos armados ilegales, el armamentismo, yo pienso que si los países de Unasur aprovechamos este espacio con transparencia, con eficiencia, con respeto, libres de todo ideologismo, podríamos generar una ventana de oportunidad, podríamos generar una atmósfera de confianza, unas medidas incluso de seguridad y confianza que contribuyan a aliviar las indeseables tensiones que vivimos. Muchas gracias señor Presidente, por haber organizado esta reunión que definitivamente va a fortalecer la consolidación de Unasur y un saludo respetuoso a todos y cada uno de los aquí presentes y sus cancilleres. Muchas gracias.

Presidente do Paraguai, Fernando Lugo:

Gracias presidente Correa, gracias presidente Chávez por abordar el tema, creo que nos íbamos a ir insatisfechos si por lo menos no lo abordábamos, porque está en el ambiente, está en la inquietud y en preocupación de cada uno de nosotros, Unasur tiene poca vida todavía como lo decía la presidente Bachelet, tiene que seguir construyéndose la unidad en el respeto, en la diversidad y dos pequeñas sugerencias, yo creo que ya más o menos hay un consenso de lo que reunía Lula, Cristina de tener un encuentro de jefes de estados en Buenos Aires, lo que no quisiera que ocurra a ninguno de los presidentes de Unasur, que fuéramos a una reunión y que nos sentaran en el banquillo de los acusados, yo creo que eso hay que evitarlo, por más que tengamos ciertas exageraciones en las medidas gubernamentales que tengamos ejerciendo la soberanía de cada país, yo creo que una de las preocupaciones que tenía y nosotros también le propusimos al presidente Uribe porque no viene aquí, este es el espacio creo que es el lugar donde podíamos barajar todas las cartas y construir la unidad tan deseada por tanta gente de Unasur, yo creo que la reunión de Buenos Aires va a ser muy buena, va a ser excelente tanto en cuanto pongamos las voluntades y al mismo tiempo el deseo enorme de construir esta Unasur fortalecida, unida dentro del respeto y la diversidad, yo auguro que esa reunión saldrá, ojala antes de que termine este mes para que como decía el presidente Correa, es sumamente preocupante, es sumamente urgente el que podamos conversarlo abiertamente,

tranquilamente con serenidad, no he visto al presidente Uribe en reunión de Unasur, no se los motivos que tendrá al presidente de Perú, yo creo que tenemos que hacer el esfuerzo grande de estar todos los que queremos fortalecer y construir esta Unasur que es el espacio de una construcción unida de América del Sur. Gracias (Circular Telegráfica Expedido em: 20/08/2009 17:30:34 N.º: 73568).

Dessa longa transcrição se depreende que, embora houvesse manifestações formais dos EUA de aceitação do avanço do processo de integração da América do Sul, havia uma permanente tensão na relação bilateral entre a Unasul e o governo americano, tendo como pivô naquele momento o Plano Colômbia, de cooperação deste país com a potência hegemônica.

A embaixada brasileira em Buenos Aires informou sobre a publicação, em 21 de agosto de 2009, no periódico argentino *La Nación*, de artigo do diplomata argentino Emilio Cárdenas, ex-representante permanente da Argentina na ONU entre 1992-96, intitulado "Unasur, también en la encrucijada", no qual criticou a Unasul, o presidente Chávez e, de modo sutil, seu próprio país. Em sua análise, a posição mais moderada do Brasil, do Chile e do Uruguai seria mais construtiva no sentido de permitir que a Unasul cumprisse seus desígnios (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 24/08/2009 18:28:36 N.º: 01788).

Com efeito, segundo o cabo,

2. Para o ex-diplomata argentino, da mesma maneira que a crise em Honduras representa desafio decisivo para a Organização dos Estados Americanos, o acordo entre Bogotá e Washington para o uso de bases colombianas por militares estadunidenses coloca a União de Nações Sul-americanas em uma "encruzilhada". Para a resolução da questão que se apresenta à UNASUL, mediriam forças duas tendências que, segundo o Embaixador Cárdenas, dividem espaço no seio da organização: por um lado, "la actitud intimidante propia de Hugo Chávez y sus aliados"; por outro, "la diplomacia tradicional, prudente [y] respetuosa" de Brasil, Chile e Uruguai.

3. Permeiam o artigo do Embaixador Emilio Cárdenas críticas à UNASUL, ao Presidente Hugo Chávez e seus aliados e, de maneira mais discreta, à Argentina. A sua visão com respeito ao Brasil, ao Chile e ao Uruguai é mais positiva, ainda que não sem ressalvas.

4. Na opinião do ex-Representante Permanente da Argentina ante as Nações Unidas, a UNASUL, ao contrário da OEA, foi concebida às pressas ("Unasur [...] se concibió casi a la carrera"); teria compromisso menos explícito com a democracia ("menciona oblicuamente la democracia"); seria "administrativamente acéfala" (por não contar ainda com Secretário-Geral, além de o seu tratado constitutivo ter sido ratificado por pouquíssimos de seus membros); e favoreceria um espírito "autonómico, o casi excluyente". Como resultado, argumenta o Embaixador Cárdenas, "en su seno [de Unasur] es posible, por ahora al menos, acampar en el totalitarismo".

5. A contribuir para a posição débil da UNASUL estaria a postura do Presidente Hugo Chávez, que utilizaria a organização, na opinião do articulista, como "una caja de resonancia" para a sua política de "tonos ideológicos" e "llena de militarismo", que termina por representar "una amenaza más para la paz y seguridad regional". A decisão da Argentina de convocar a Cúpula Extraordinária da UNASUL, a ser realizada no dia 28 de agosto em Bariloche, teria tido o demérito de reabrir o tema do acordo entre Bogotá e Washington, o qual, no entender do Embaixador Cárdenas, já havia sido "prácticamente cerrado" em Quito com a ausência de consenso para a condenação da Colômbia.

6. As posições brasileira, chilena e uruguaia serviriam de contrapeso às políticas pouco construtivas da Venezuela e dos seus aliados no âmbito da UNASUL. Brasil e Chile, em especial, teriam uma política externa "prudente", "respeitosa" e favorável a um "desarrollo multidimensional, productivo y abierto". Em suma, Brasília e Santiago estariam "empeñados en construir, en lugar de demoler".

7. Ressalva o Embaixador Emilio Cárdenas que a posição brasileira não é desinteressada, pois o país utilizaria a UNASUL como "instrumento de poder" em apoio à sua liderança regional. Sem prejuízo dessa advertência, o autor considera que, para que a organização logre superar a "encruzilhada" em que hoje se encontra, é preciso que prevaleça a liderança ao estilo brasileiro e não o modelo venezuelano. Caso contrário, fracassaria a UNASUL nos seus objetivos constitutivos e, com isso, "los riesgos de la confrontación, que según algunos amanece, podrían amenazar la paz en la región". Mauro Vieira, Embaixador (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 24/08/2009 18:28:36 N.º: 01788).

Por outro lado, a própria embaixada brasileira em Buenos Aires registrou a reação do presidente Hugo Chávez ao uso de bases militares na Colômbia por parte dos EUA, mediante a publicação no periódico argentino *Página12* de uma "Carta a los Presidentes de la UNASUR", na qual "adverte que o acordo Bogotá-Washington sobre as bases militares faz parte da estratégia imperialista dos EUA para dividir e dominar a região. Em paralelo, o embaixador venezuelano alerta que "(...) Bogotá terminará isolada no continente" (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 27/08/2009 18:04:21 N.º: 01837).

O telegrama informou que

No seu entender (de Chávez), a UNASUL é "una amenaza para quienes aspiran seguir controlando nuestras riquezas naturales, nuestras economías y nuestra voluntad política, es decir, nuestra soberanía", razão pela qual interessaria ao "imperio norteamericano" miná-la. (...) Para Caracas, os Estados Unidos iniciaram "una contraofensiva, antihistórica y retrógrada con el propósito de revertir la unión, la soberanía y la democracia en nuestro continente, e imponer la restauración de la dominación imperial en todos los ámbitos de la vida de nuestras sociedades". Exemplos recentes de tal disposição imperialista de Washington seriam o golpe de Estado em Honduras e o acordo em negociação com a Colômbia sobre o uso de bases militares. (...) Nas suas palavras, a iniciativa "es parte de un plan político y militar, orquestado para acabar con el proyecto de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)". A parceria colombo-estadunidense seria, ainda, uma "grande amenaza" às riquezas do continente, como "el oro negro, nuestro petróleo; el oro azul, las grandes reservas

acuíferas; el oro verde, nuestra amazonia" (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 27/08/2009 18:04:21 N.º: 01837).

O comunicado relatou ainda que o embaixador venezuelano naquele país declarara que “a instalação das bases serviria à "geopolítica de la droga actual". No seu entender, a presença estadunidense no subcontinente fará com que "la droga que sale de Colombia y Perú va a terminar distribuyéndose en toda Sudamérica". E acrescentou que “o Embaixador Arévalo Méndez Romero expressou a sua expectativa que a próxima Cúpula Extraordinária da UNASUL possa ‘traer a Colombia a un sentimiento latinoamericanista’” (De: Brasemb Buenos Aires Recebido em: 27/08/2009 18:04:21 N.º: 01837).

Logo em seguida, a atuação brasileira na Cúpula de Bariloche foi saudada pela imprensa uruguaia, com destaque para o desempenho pessoal do presidente Lula, conforme constou de cabo emitido pela embaixada brasileira em Montevideú. (De Brasemb Montevideú para Exteriores em 31/08/2009 Nr. 00991). Segundo o informe,

Editorial do jornal *El Observador* congratula-se de que a Cúpula da Unasul tenha servido para "transformar as brasas regionais em rescaldo em vez de incêndio" e atribui à "decisiva intervenção" do Presidente Lula o mérito por esse resultado. O jornal (...) enaltece a participação do Presidente Lula, contrapondo-o a Hugo Chávez e atribuindo-lhe o mérito de ter obtido de seu colega venezuelano, em uma reunião a sós antes da cúpula, uma atenuação de seus "bélicos arrestos orales", em uma demonstração de que segue em aumento sua "liderança estabilizadora na região.

A Cúpula Extraordinária de Bariloche decidiu, em sua declaração final:

Fortalecer a América do Sul como zona de paz, comprometendo-nos a estabelecer um mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança, sustentando nossa decisão de abster-nos de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial de outro Estado da UNASUL. Reafirmar nosso compromisso de fortalecer a luta e cooperação contra o terrorismo e a delinquência transnacional organizada e seus delitos conexos: o narcotráfico, o tráfico de armas pequenas e leves, assim como o rechaço à presença ou ação de grupos armados à margem da lei. Reafirmar que a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região. Instruir seus Ministros das Relações Exteriores e da Defesa a realizar uma reunião extraordinária, durante a primeira quinzena de setembro próximo, para que, em prol de uma maior transparência, desenhem medidas de fomento da confiança e da segurança de maneira complementar aos instrumentos existentes no marco da OEA, incluindo mecanismos concretos de implementação e garantias para todos os países, aplicáveis aos acordos existentes com países da região e extrarregionais, assim

como ao tráfico ilícito de armas, ao narcotráfico e ao terrorismo de acordo com a legislação de cada país. Esses mecanismos deverão contemplar os princípios de respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial e não ingerência nos assuntos internos dos Estados; instruir o Conselho de Defesa Sul-Americano a analisar o texto sobre "Estratégia sul-americana: Livro Branco, Comando de Mobilidade Aérea (AMC)" e a realizar uma verificação da situação nas fronteiras, e a elevar os estudos resultantes ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo, a fim de considerar cursos de ação a seguir. Instruir o Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico a elaborar com urgência seu Estatuto e um Plano de Ação com o objeto de definir uma estratégia sul-americana de luta contra o tráfico ilícito de drogas e de fortalecimento da cooperação entre os organismos especializados de nossos países (Circular Telegráfica Expedido em: 01/09/2009 18:46:03 N.º: 73713).

Os resultados da Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo realizada em Bariloche, em 28/08/2009, repercutiram positivamente tanto no que diz respeito ao fortalecimento da Unasul, como em benefício da boa reputação da diplomacia brasileira. Segundo telegrama da embaixada brasileira em Quito (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/09/2009 20:14:36 N.º: 00919), a avaliação feita pela Presidência Pro Tempore equatoriana da Cúpula presidencial foi extremamente favorável, assim como a reação da imprensa local, que destacou a participação do Brasil e os efeitos benéficos sobre as relações com a Colômbia.

O Ministro de Relações Exteriores do Equador, Fander Falconí, reuniu a imprensa no último dia 31 de agosto para breve avaliação, do ponto de vista da Presidência Pro Tempore da UNASUL, dos resultados da Reunião Extraordinária de Presidentes, realizada em Bariloche no último dia 28 de agosto. Falconí qualificou a reunião como "um êxito", ressaltando que, em sua opinião, o aspecto mais positivo da Cúpula foi ter consolidado a UNASUL como espaço por excelência para tratamento de questões centrais para os países da região, como defesa, segurança e combate ao narcotráfico. (...) a despeito da complexidade e sensibilidade dos temas discutidos e da existência de visões divergentes, as quais geraram momentos de tensão, a UNASUL saiu fortalecida do encontro. Não só por ter propiciado um debate franco e aberto entre os Presidentes sobre questões de interesse legítimo dos 12 países, mas, sobretudo, por ter logrado um conjunto de definições comuns, que servirão de orientação para os trabalhos futuros da UNASUL. Definições e princípios que, segundo ele, correspondem a posições que vinham sendo defendidos pelo Equador, dentre os quais destacou:

a) a reafirmação da disposição de fortalecer a América do Sul como Zona de Paz, princípio que, no entendimento de Falconí, oferece uma alternativa para a corrida armamentista na região;

b) o reconhecimento de que a presença de forças estrangeiras na região não pode implicar ameaça à segurança e à integridade territorial de qualquer nação sul-americana, o que para Falconí constitui consagração dos princípios da não intervenção nos assuntos internos e repúdio à extraterritorialidade, eixos fundamentais da política externa equatoriana; e

c) o compromisso de estabelecer mecanismos de confiança mútua em matéria de defesa e segurança (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/09/2009 20:14:36 N.º: 00919).

A imprensa local, em linhas gerais, compartilhou da posição governamental, assinalando “a ‘vitória’ do consenso e da conciliação”. Apesar de alguns órgãos terem sido críticos à atuação do presidente Rafael Correa, a avaliação geral foi no sentido de que houve uma vitória das forças moderadas, que prevaleceram sobre as posições venezuelanas e bolivianas, evitando-se uma condenação formal e explícita do Acordo Militar entre os colombianos e os estadunidenses. Nesse sentido, a reunião seria favorável a um restabelecimento das relações entre Equador e Colômbia, pois a reunião propiciou a redução das tensões e a criação de um ambiente favorável ao diálogo.

o fato de a Cúpula não ter agregado novos pontos de fricção na região foi considerado positivo, não só para a UNASUL, mas também para o Equador que, sob esse aspecto, teria ganhado mais do que perdido com a reunião. (...) o tom moderado das conclusões do encontro contribuiu para facilitar a retomada do diálogo com a Colômbia. Embora não tenha havido nenhum gesto concreto visível nesse sentido durante a reunião na Argentina, o fato de os Presidentes Correa e Uribe terem finalizado o debate em uma atmosfera não belicosa foi considerado um avanço. (...) Não deixa de ser promissor, contudo, o fato de o Chanceler equatoriano ter anunciado publicamente, logo após, que se reunirá com seu homólogo colombiano ainda este mês (possivelmente à margem da reunião da Assembleia das Nações Unidas) "para concretizar un diálogo bilateral para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Quito y Bogotá" (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/09/2009 20:14:36 N.º: 00919).

O embaixador brasileiro em Quito, Antonino Marques Porto, encerrou seu relato salientando que “o papel do Brasil na reunião de Bariloche foi particularmente elogiado pela imprensa local”. Na avaliação da imprensa, a mediação brasileira garantiu o sucesso da reunião, pois “graças ao ‘discurso ecuaníme’ do Presidente Lula ‘la sed de venganza y la ira contenida fueron placadas’... e ‘una vez más se impuso la madurez, la sensatez sobre la insensatez, um triunfo de la sabiduría política en UNASUR’” (De: Brasemb Quito Recebido em: 02/09/2009 20:14:36 N.º: 00919).

O encontro de chanceleres e ministros da Defesa da Unasul em Quito no dia 15/09/2009 suscitou manifestações na imprensa do país vizinho, segundo informou a embaixada brasileira em Lima (De: Brasemb Lima Recebido em: 22/09/2009 18:53:34 N.º: 01406). Com efeito, foram publicados no periódico *El Comercio* dos dias 17 e 18 de setembro artigos com as opiniões de Oswaldo de Rivero (embaixador, diplomata de carreira) e Alejandro Deustua (especialista em

temas internacionais) sobre o quadro estratégico atual da América do Sul. No primeiro se constatou que

Brasil se ha convertido oficialmente en el hegemón de Sudamérica con la gran alianza estratégica que ha anunciado Lula con Francia. Este acuerdo incluye una estrecha cooperación tecnológica militar y el insólito acontecimiento estratégico de la compra de un casco de un submarino nuclear y su reactor para ser terminado en Brasil, a lo que se añaden otros submarinos de nueva generación, 36 aviones Rafale y la construcción de 100 más en el país sudamericano. La hegemonía de Brasil en esta parte del continente no es absoluta, se encuentra afectada por las bases aéreas estadounidenses en Colombia y la IV flota que pasea las barras y las estrellas por el Atlántico Sur, del que se dijo que era: "O maior lago do Brasil". Sin embargo, el rearme de Brasil muestra que por fin se ha dado cuenta de que para ser el hegemón tenía que ser, por lo menos, más poderoso que Chile, que lo supera todavía en poder militar, no con mayor número de unidades de combate y hombres, sino con la calidad y modernidad de su sistema de armas. Nadie puede negar que hoy existe una carrera armamentista en Sudamérica. La comenzó Chile con las adquisiciones que lo convierten ahora, con Brasil, en la más moderna potencia militar regional. Siguió Venezuela con grandiosas adquisiciones en Rusia como una respuesta a las compras de Colombia y a su alianza militar con Estados Unidos que le otorga a esta una considerable renta estratégica militar. Lo cierto es que esta carrera está configurando en países fronterizos del Perú la presencia de aviones de caza Rafale, F16, helicópteros Cougar, tanques Leopard 2, submarinos Scorpene, misiles navales Harpoon, aviones Awacs, drones, sistemas de radar avanzados y satélites para uso militar, como consecuencia del moderno rearme de Brasil y Chile. El Perú no va a competir con Brasil; al contrario, debe ser nuestro socio estratégico (...) (De: Brasemb Lima Recibido em: 22/09/2009 18:53:34 N.º: 01406).

Já em seu artigo "Redistribución de poder en Sudamérica", Alejandro Deustua salientou que

A pesar de que América Latina es, después del África, la región que menos gasta en armamentos, las recientes adquisiciones comprometidas por Brasil y Venezuela y las realizadas por Chile hace un par de años indican que Sudamérica se encuentra militarmente en un proceso de redefinición estratégica antes que en una simple carrera armamentista. Este proceso indica una fuerte redistribución de capacidades, nuevas dinámicas de inserción externa y una acentuación de los desequilibrios de balance surgidos en el área en el último par de décadas. Por ser estos procesos estructurales no deben confundirse con políticas de corto plazo (por ejemplo derivadas de desacuerdos vecinales) ni con situaciones de redespliegue de capacidades para afrontar amenazas no convencionales (la relación de EE.UU. con Colombia). En efecto, la asociación estratégica entre Brasil y Francia, materializada en compra de equipo militar, transferencia tecnológica y actividades de coproducción, supera de lejos el monto de los contratos de adquisición (US\$12.000 millones sin contar la futura compra de aviones Rafale). Estas operaciones son parte de un proceso de repotenciación brasileña en las escalas regional y global, y de la reconstrucción de un complejo militar-industrial cuya dimensión reclamará un mercado regional. (...) Este proceso se enmarca en un nuevo plan estratégico de defensa, el cual establece que, frente a la incertidumbre de las amenazas contemporáneas, Brasil realiza estas operaciones no en función de enemigos precisos sino del incremento de su



estatus y poder. Así, la mayor potencia regional no solo extiende la brecha sobre los demás sino que consolida su papel de potencia emergente de alcance global en asociación con una gran potencia occidental (Francia) (De: Brasemb Lima Recebido em: 22/09/2009 18:53:34 N.º: 01406).

Para encerrar o presente capítulo, escolhi os dois telegramas abaixo, da lavra do então embaixador brasileiro nos EUA, Antônio Patriota, que dão conta da projeção internacional alcançada pelo Brasil naquela quadra histórica.

Cabo proveniente da embaixada brasileira em Washington tratava da imagem do Brasil no exterior (De: Brasemb Washington Recebido em: 31/01/2008 22:04:49 N.º: 00242). Em 28 de janeiro de 2008, o editor de Américas da revista *The Economist*, Michael Reid, lançou o livro *The Forgotten Continent: the battle for Latin America's soul*, sobre as transformações positivas ocorridas em grande parte da região.

2. Um dos convidados para comentar a obra, Riordan Roett, diretor do programa sobre o hemisfério ocidental da Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade de Johns Hopkins, centrou suas palavras no último capítulo do livro, dedicado ao tema "a solidão da América Latina", entendida como a falta de interesse que a região, de maneira geral, despertaria junto aos países de outros continentes. Roett disse que a evolução do caso brasileiro invalida a tese da solidão da região. Contrapôs-se aos críticos que defenderam que o país não exerceria grau de influência internacional comparável ao de China, Índia ou Rússia (disse que "o B dos BRICs está de volta"). Comentou que o Brasil recebeu volume de investimentos externos superior ao da Índia em 2007 e que o ritmo de crescimento desses investimentos no passado recente supera o da Rússia. Destacou que a descoberta do campo de Tupi permitirá ao Brasil tornar-se exportador líquido de gás e petróleo em período de 8 a 10 anos, o que poderá ter repercussões geopolíticas. Fez referência à ascensão das empresas petrolíferas do Brasil e da China no mercado internacional como uma mudança profunda que experimentaria o setor. Aludiu, além disso, à liderança do Brasil no campo de biocombustíveis ("enquanto os EUA estão pensando, o Brasil está fazendo").

3. No campo da política externa, Roett fez menção expressa ao artigo publicado por Vossa Excelência no jornal *Folha de São Paulo* em 30 de dezembro passado com o balanço dos últimos cinco anos, ressaltando a dimensão estratégica da integração da América do Sul por meios de projetos de infraestrutura como a rodovia que ligará o Acre ao Oceano Pacífico e o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile. Chamou a atenção à importância do Foro IBAS, do acordo assinado entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Meridional e da constituição da UNASUL, que afirmou ser hoje uma realidade diplomática. Mencionou o exercício pelo Brasil do comando militar da MINUSTAH e o papel exercido pelo país na consolidação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas. Frisou ainda a relevância do Brasil nas negociações para a conclusão da Rodada de Doha da OMC. Concluiu dizendo que o país "está muito menos solitário do que há seis anos" (De: Brasemb Washington Recebido em: 31/01/2008 22:04:49 N.º: 00242).

Por meio de telegrama diplomático, o embaixador brasileiro em Washington, Antônio Patriota (De: Brasemb Washington Recebido em: 09/06/2008 20:06:37 N.º: 01545), informou sobre sua viagem a Chicago entre 3 e 5 de junho de 2008 para reunir-se com a direção do Chicago Mercantile Exchange Group, proferir palestra e participar de jantar no Chicago Council of Global Affairs e encontrar-se com representantes dos meios empresarial, acadêmico e cultural da cidade.

Meus interlocutores foram unânimes em expressar avaliações extremamente positivas sobre o Brasil e o excelente momento por que passa a economia brasileira.

2. Visitei o Chicago Mercantile Exchange Group (CME Group), formado em 2007 pela fusão da Chicago Mercantile Exchange e do Chicago Board of Trade. Como se sabe, trata-se da maior bolsa de futuros e opções do mundo, que movimentam anualmente mais de um bilhão de contratos de derivativos baseados na variação de taxas de juros, câmbio, preços de ações, participações, mercadorias e energia, com montante de negócios que superou a marca de US\$ 1 trilhão no ano passado. Encontrei-me com Charles P. Carey, Vice-Chairman do grupo, Craig Donohue, "Chief Executive Officer", e Ricardo Sant'Anna, diretor para a América Latina, que expressaram visão otimista sobre o estágio atual da economia brasileira e sobre as perspectivas da cooperação que estão estabelecendo neste momento com a recém-criada BM&F-Bovespa. Charles Carey indicou estar "muito impressionado" com os avanços obtidos pelo Brasil nos últimos anos e fez elogios à condução "pragmática" adotada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Afirmou que o governo brasileiro soube criar um clima favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico, com políticas que descreveu como "nem de pura esquerda, nem de pura direita". Disse que o Brasil se encontra em "situação invejável", em que sólida situação macroeconômica se soma à notável disponibilidade de recursos, com destaque para as recentes descobertas de reservas significativas de petróleo, a produção de etanol de cana-de-açúcar e a alta competitividade do setor agrícola.

3. Craig Donohue afirmou que o governo brasileiro vem adotando "estratégias corretas, com perspectiva global", que, na sua opinião, diferenciam o Brasil dos demais países emergentes, inclusive do grupo BRICs. Na sua avaliação, o Brasil estaria "anos-luz à frente dos demais BRICs", que, ao contrário do caso brasileiro, não contariam com instituições capazes de garantir o pleno funcionamento de uma economia de mercado e o crescimento sustentado de longo prazo, mencionando democracia política, sistema jurídico eficaz para cumprimento de contratos e marcos regulatórios claros e definidos para investimentos. Ainda assim, reconheceu a importância do relacionamento econômico entre Brasil e China devido à complementaridade existente entre as duas economias. Em relação à América Latina, Donohue foi taxativo em apontar o Brasil como único país em que a Bolsa de Chicago tem interesse em manter atividades e cooperação.

4. Donohue estendeu-se sobre as possibilidades de relacionamento entre o CME Group e a BM&F-Bovespa. Disse que a Bolsa de Chicago mantinha participação acionária na BM&F e expressou entusiasmo com as oportunidades criadas pela fusão da bolsa brasileira de futuros com a Bovespa. Afirmou que o CME Group tem trabalhado ativamente com o Banco Central (Bacen) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para implementar novo marco jurídico da cooperação com o Brasil. Disse ver na interação com a BM&F-Bovespa uma "oportunidade

de ouro" para desenvolver o mercado de futuros no nosso país, em um modelo em que a Bolsa de Chicago atuaria como a ligação através da qual fluxos financeiros internacionais poderiam ter acesso aos mercados brasileiros de derivativos agrícolas e outras commodities. Essa parceria, completou, poderia aumentar a eficiência e reduzir os custos de financiamento do setor agrícola brasileiro.

5. O CEO de Chicago apontou três áreas em que se materializaria a primeira etapa da colaboração com a BM&F-Bovespa:

i) Tecnologia. A integração tecnológica permitirá a comercialização de produtos financeiros da bolsa brasileira nos mercados internacionais através da rede operacional concentrada em Chicago. Nesse item, Donohue sinalizou estar ainda pendente a questão da operacionalização do processo de compensação ("clearing") dos contratos eventualmente firmados entre operadores brasileiros e internacionais, mas informou manter entendimentos com o Bacen e a CVM para superar as dificuldades de harmonização da legislação regulatória, cambial e tributária e viabilizar a consolidação da integração entre as bolsas.

ii) Instrumentos financeiros. Donohue relatou estar trabalhando com a bolsa brasileira para viabilizar o emprego de título e papéis emitidos em mercados "off shore" como garantias (colaterais no jargão financeiro) para operações financeiras efetuadas no Brasil. Segundo o CEO de Chicago, estes instrumentos permitiriam maior diluição dos riscos das operações brasileiras, com consequentes ganhos em eficiência e redução nos custos de financiamento.

iii) Desenvolvimento do mercado brasileiro de derivativos baseados em commodities. De acordo com Donohue, existem grandes oportunidades de expansão desse segmento do mercado brasileiro e sua integração com os principais centros financeiros globais, uma vez que o Brasil está consolidando sua posição de potência agrícola planetária e vem assumindo crescente liderança no mercado mundial de energia.

6. Indaguei se a especulação com a produção agrícola poderia ser vista como uma das causas da alta mundial dos preços de alimentos. Referi-me ao discurso que o Presidente Lula fez em Roma, na reunião da FAO, no mesmo dia de minha visita ao CME Group, em que, entre outros pontos, defendeu a produção brasileira de etanol a partir da cana-de-açúcar. Craig Donohue afirmou que os fundamentos econômicos justificavam o comportamento dos preços de produtos agrícolas. Mencionou o aumento do consumo por parte de países como a China e a Índia e disse que os mercados de commodities vinham despertando o interesse de investidores internacionais pelas "boas razões". Recordei que notícias de imprensa davam conta de que a Securities and Exchange Commission (SEC), órgão regulador do mercado norte-americano de valores mobiliários, estudava a adoção de regulação mais estrita para coibir especulação com os preços de produtos agrícolas. Carey observou não poder prever o comportamento dos preços agrícolas, mas admitiu já estar trabalhando com os reguladores para coibir eventuais distorções geradas pela ação de especuladores. Criticou, no entanto, a ação do Congresso norte-americano ("os congressistas estão sempre olhando para a coisa errada") e a aprovação da Farm Bill ("uma confusão que estabelece uma série de distorções nos preços e na produção norte-americana"). Afirmou que o Presidente George W. Bush deve lamentar não ter vetado a Farm Bill de 2002, que, na sua análise, colocou os EUA em posição "muito vulnerável" nas negociações internacionais sobre comércio.

7. Proferi palestra sobre o tema "Brazil's leadership in a global economy" no Chicago Council on Global Affairs, prestigiosa instituição que desde 1922 reúne empresários e acadêmicos para discussão de temas internacionais. O Council conta em seu comitê diretor com a presença de Michelle Obama, mulher do Senador Barack Obama, que iniciou sua carreira política em Chicago e conquistou número suficiente de apoios para tornar-se virtual candidato do Partido Democrata à sucessão do Presidente Bush no mesmo dia de minha visita à

cidade. Em apresentação a cerca de 170 pessoas, enfatizei o bom momento por que passa o Brasil, com processo profundo de transformação que se reflete de forma positiva na economia e na sociedade brasileiras, bem como no padrão de nossa inserção internacional. Observei que a economia brasileira parece ingressar em um ciclo virtuoso, com crescimento a taxas superiores a 5% ao ano. Mencionei que o Presidente Lula está demonstrando a viabilidade de combinar duas prioridades, essenciais para o desenvolvimento sustentado: uma política econômica sólida (baseada no controle da inflação, no equilíbrio fiscal e no ajuste do setor externo, com excelente desempenho do setor exportador e acúmulo de reservas significativas) e uma vigorosa política social. Indiquei a melhora substancial dos índices sociais brasileiros, como a redução da pobreza e o crescimento da classe média. Referi-me também a outros fatores positivos para a economia brasileira, como a autossuficiência energética, o programa de etanol e biocombustíveis, as descobertas de reservas de petróleo e o recém-obtido "grau de investimento".

8. No plano externo, apresentei um panorama da política externa brasileira. Comentei o bom momento do relacionamento Brasil-EUA. Referi-me à troca de visitas entre os Presidentes Lula e Bush e ao fortalecimento do diálogo sobre temas globais, que culminou com o convite para a participação do Brasil na Conferência de Paz de Annapolis. Citei também a cooperação sobre biocombustíveis e o Fórum de Altos Executivos – ressalte-se que cinco membros do "CEO Forum" representam empresas situadas na região de Chicago, todas elas presentes no evento do Council. Entre outros pontos, mencionei ainda a recente assinatura do tratado constitutivo da UNASUL, a participação de Vossa Excelência na Reunião Ministerial dos BRICs em Ecatimburgo e a atuação brasileira em foros e discussões multilaterais como a OMC, a reforma do Conselho de Segurança da ONU, o G8+5, o IBAS e a cooperação com a África. Depois da palestra, participei de jantar promovido pelo Chicago Council com cerca de 40 empresários, investidores e acadêmicos, em que pude aprofundar algumas das questões tratadas em minha palestra. Na ocasião, foi apresentado convite para que o Presidente Lula profira palestra no Council, objeto de expediente à parte.

9. Ainda como parte de minha programação em Chicago, participei de almoço que reuniu cerca de 20 professores e pesquisadores interessados em temas brasileiros das Universidades de Chicago e Northwestern. O evento, oferecido pelo Center for Latin American Studies da Universidade de Chicago, permitiu rica troca de ideias sobre a situação do Brasil contemporâneo e propostas para aprofundar o intercâmbio cultural entre nosso país e universidades norte-americanas, bem como sugestões tendo em vista a ampliação do ensino de português em cidades norte-americanas – temas a serem detalhados em contatos posteriores com o Consulado-Geral em Chicago.

10. (...) Para finalizar minha programação, compareci a coquetel oferecido em sua Residência pelo Cônsul-Geral em Chicago, Embaixador João Almino, em que pude conversar com representantes do mundo dos negócios, da esfera cultural e da comunidade brasileira. Na ocasião, recebi carta a mim endereçada em que o prefeito de Chicago, Richard Daley, expressou satisfação pela minha visita e confiança no estabelecimento de maior intercâmbio com o Brasil. Vale registrar que minha visita coincidiu também com a seleção de Chicago, Rio de Janeiro, Tóquio e Madri como pré-candidatas a sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

11. Avalio como extremamente proveitosa esta viagem a Chicago, em que pude atestar a percepção altamente positiva de que goza o Brasil junto a empresários, investidores e acadêmicos.

Concluindo, salta aos olhos do pesquisador, após a leitura do presente capítulo, a adaptação da estratégia saquarema de Rio Branco ao tempo presente, de desenvolver uma política de poder na qual os ganhos na projeção externa brasileira derivam da habilidade em mediar e moderar as tensões entre os EUA e os países hispânicos, ao tempo em que reafirma a América do Sul como espaço privilegiado de exercício de uma hegemonia benigna. Assim, o que outrora poderia ter sido uma coalizão hispânica adversa aos interesses nacionais brasileiros tornou-se uma coalizão de reforço e suporte das capacidades brasileiras no cenário externo, densificando a posição relativa do Brasil perante os EUA e o mundo. Assim como Rio Branco havia traduzido a política externa imperial saquarema para a realidade prevalecente nos primórdios do século XX, o Itamaraty, em sua melhor tradição, inovou ao replicá-la, com a atualização pertinente, nos primórdios do século XXI.

## **5. A construção saquarema da América do Sul**

### **5.1. Desenvolvimento econômico e política territorial**

Inspirado em Braudel, Fiori (2014, p.16) postula que o desenvolvimento econômico capitalista europeu foi precedido pela formação de Estados territoriais, o que permitiu a criação e a expansão das economias nacionais. A projeção global da Europa atlântica mediante a empresa de colonização de territórios ultramarinos acompanhou cronologicamente o surgimento e a emergência de Estados e economias nacionais, com a ocorrência de ciclos hegemônicos sucessivos. As hegemonias nacionais se deram, primeiramente, no contexto do capitalismo mercantil de acumulação primitiva e, em seguida, já no ambiente de acumulação ampliada do capitalismo industrial, sucessivamente nas suas fases concorrencial e monopolista: Portugal e Espanha (financiadas as duas monarquias com capitais italianos), Holanda, França, Reino Unido e Estados Unidos. Em suas origens, o capitalismo, no estágio mercantilista de acumulação primitiva, é politicamente orientado, e seu eixo deslocou-se progressivamente da Europa meridional, latina e mediterrânea para a Europa setentrional, anglo-saxônica e atlântica. No século XX, o polo dinâmico da economia capitalista global migrou para a América anglo-saxônica, cuja sociedade já se desenvolvera sob a hegemonia burguesa, de baixo para cima, livre das características arcaizantes da matriz no Velho Continente, na avaliação, respectivamente, de Tocqueville, no século XIX, e Gramsci, no século XX.

Historicamente, o exercício do poder foi mais efetivo a partir de sua sedentarização e concentração em estruturas políticas confinadas em territórios, delimitados estes por fronteiras. Deutsch (1983, p.45) define poder como “a capacidade de fazer que aconteçam coisas que de outro modo não aconteceriam”, alterando o curso “normal” dos processos. O poder é relacional: implica o domínio sobre coisas e sobre pessoas, subordinando-as aos propósitos de quem o exerce. Adicionalmente, o poder pode ser considerado ontologicamente assimétrico, limitado, relativo, processual, sistêmico, expansivo, indissolúvel, onipresente e multidimensional, permeando desde a macropolítica global até a microfísica da vida cotidiana. O exercício do poder territorial pressupõe a

obtenção de recursos, internos e externos, por meio da guerra, da pilhagem, da tributação, da emissão de moeda e da dívida pública.

A necessidade de obtenção de recursos em escala mais ampla impõe a invenção de uma economia produtiva, mercantil, monetizada e expansiva. A economia deve gerar recursos e excedentes cada vez maiores que permitam aos Estados territoriais manterem e expandirem seu poder em sistemas competitivos. Ao mesmo tempo, esses Estados nacionais criarão condições de possibilidade para a ampliação de suas próprias economias. A variação de poder das unidades que integram o sistema internacional está na base dos ciclos dinâmicos de hegemônias estatais. Na Europa, de modo inédito, houve uma conjunção entre a emergência de Estados-economias nacionais e o surgimento da economia de mercado expansiva e capitalista. O ineditismo do caso europeu decorreu da integração sistêmica dos mecanismos de acumulação de poder político e econômico que esteve na base da globalização do sistema interestatal vestfaliano e do sistema econômico capitalista. Esse duplo processo gerou um sistema-mundo cujo dinamismo foi acelerado com o advento e a promoção das revoluções científicas e tecnológicas. O novo sistema global é movido pela disputa e a competição entre Estados e economias nacionais que objetivam a expansão de seu poder de modo a influenciar o sistema em favor de seus interesses.

Assim, como já mencionado, o sistema-mundo é expressão de dois processos interdependentes: o processo de formação do mercado global (sistema de trocas articulado com sistemas de produção) e o processo de constituição do sistema político interestatal (sistema de coerção) que lançaram suas raízes nos primórdios da era moderna<sup>107</sup>. Arrighi realizou um estudo dos dois grandes processos interdependentes da era moderna: a criação de um sistema de Estados nacionais e a formação de um sistema capitalista mundial, tendo por base o esquema interpretativo desenvolvido por Braudel em *Civilização Material*,

---

<sup>107</sup>“O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o *Estado*. Em sua primeira fase, a das cidades-Estados italianas de Veneza, Gênova e Florença, o poder estava nas mãos da elite endinheirada. Na Holanda do século XVII, a aristocracia dos regentes governou em benefício dos negociantes, mercados e emprestadores de dinheiro, e até de acordo com suas diretrizes. Do mesmo modo, na Inglaterra, a Revolução Gloriosa de 1688 marcou uma ascensão dos negócios semelhantes à da Holanda (Braudel, 1977, p. 64-5, grifos nossos)” (apud Arrighi, 2009, p. 11-12).

Economia e Capitalismo<sup>108</sup>. Arrighi se propôs a decompor o ciclo de longa duração do capitalismo histórico em ciclos sistêmicos menores de acumulação, em número de quatro, tendo sido cada ciclo hegemônico por um ente estatal, sucessivamente, segundo ele, Gênova, Holanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Nesta perspectiva, o capitalismo financeiro não é uma etapa especial, mais recente

<sup>108</sup> Segue uma citação longa, mas que ilumina a questão:

“(...) Braudel concebeu o capitalismo como a camada superior de uma estrutura em três patamares, na qual, ‘como em todas as hierarquias, as [camadas] superiores não poderiam existir sem os estágios inferiores de que dependem’. A camada mais inferior – e, até muito recentemente, a mais ampla – é a de uma economia extremamente elementar e basicamente autossuficiente. Na falta de expressão melhor, ele denominou essa camada de *vida material*, a ‘camada da não-economia, o solo em que o capitalismo crava suas raízes, mas no qual nunca consegue realmente penetrar’ (...):

Acima [dessa camada mais baixa] vem o campo favorecido da *economia de mercado*, com suas muitas comunicações horizontais entre os diferentes mercados: aqui, uma certa medida de coordenação automática costuma ligar a oferta, a demanda e os preços. Depois, ao longo dessa camada, ou melhor, acima dela, vem a zona do *antimercado*, onde circulam os grandes predadores e vigora a lei da selva. Este – hoje como no passado, antes e depois da revolução industrial – é o verdadeiro lar do *capitalismo* (Braudel, 1982, p.229-30, grifos nossos).

Uma economia *mundial* de mercado, no sentido de muitas comunicações horizontais entre os diferentes mercados, emergiu das profundezas da camada fundamental da vida material muito antes que o capitalismo-como-sistema-mundial se elevasse acima da camada da economia de mercado. Como mostrou Janet Abu-Lughod (1989), um sistema frouxo – mas, ainda assim, claramente reconhecível – de comunicações horizontais entre os principais mercados da Eurásia e da África já estava instaurado no século XIII. E, por tudo o que sabemos, é bem possível que Gills e Frank estejam certos em sua afirmação de que esse sistema de comunicações horizontais emergiu vários milênios antes.

Como quer que seja, a questão que concerne diretamente à nossa pesquisa não é quando e como uma economia mundial de mercado ergueu-se acima das estruturas primordiais da vida cotidiana, mas quando e como o capitalismo ergueu-se acima das estruturas da economia mundial de mercado preexistente e, com o tempo, adquiriu seu poder de moldar de maneira nova os mercados e as vidas do mundo inteiro. Como assinalou Braudel (1984, p.92), a metamorfose da Europa no ‘monstruoso modelador da história mundial’ em que ela se transformou depois de 1500 não foi uma simples transição. Foi, antes, ‘uma série de etapas e transições, datando a primeira delas de muito antes do que se costuma conhecer como ‘o’ Renascimento do fim do século XV’.

O momento mais decisivo dessa série de transições não foi a proliferação de elementos ligados à iniciativa capitalista na Europa. Elementos desse tipo haviam aparecido em todo o sistema de comércio eurasiático e de modo algum eram peculiares ao Ocidente:

Em toda parte, do Egito ao Japão, encontramos autênticos capitalistas, atacadistas, gente que vivia da renda do comércio, e seus milhares de ajudantes – os agentes comerciais, corretores, cambistas e banqueiros. Qualquer desses grupos de mercadores seria comparável a seus equivalentes ocidentais no que diz respeito a técnicas, possibilidades ou formas de caução para as trocas. Dentro e fora da Índia, os mercadores de Tamil, Bengala e Gujerat formavam sociedades unidas por vínculos estreitos, com os negócios e contratos passando de um grupo para outro, em movimento, tal como aconteceria, na Europa, dos florentinos para os lucaneses, os genoveses, os alemães do sul ou os ingleses. Houve até, nos tempos medievais, reis mercadores no Cairo, em Aden e nos portos do golfo Pérsico (Braudel, 1984, p.486).

Em parte alguma, com exceção da Europa, esses componentes do capitalismo fundiram-se na poderosa mescla que impeliu as nações europeias à conquista territorial do mundo e à formação de uma economia mundial capitalista poderosíssima e verdadeiramente global. Por essa perspectiva, a transição realmente importante, que precisa ser elucidada, não é a do feudalismo para o capitalismo, mas a do poder capitalista disperso para um poder concentrado. E o aspecto mais importante dessa transição é a fusão singular do Estado com o capital, que em parte alguma se realizou de maneira mais favorável ao capitalismo do que na Europa” (Arrighi, 2009, p. 10-11).



e avançada do sistema capitalista, mas tão somente a forma recorrente pela qual o capitalismo se manifesta ao fim de cada ciclo. Também nesta perspectiva, Arrighi articula a criação e a reprodução do capitalismo histórico<sup>109</sup> como sistema mundial com o processo interativo de formação dos mercados e dos Estados (Arrighi, 2009, prefácio IX-XIII).

A partir da comparação das trajetórias de desenvolvimento de 19 países, Fiori sugeriu que “o desenvolvimento econômico obedeceu a estratégias e seguiu caminhos que foram desenhados em resposta a grandes desafios sistêmicos, de natureza geopolítica” (Fiori, 2014, p.37), não sendo possível explicar os processos a partir exclusivamente de fatores internos ou de maneira descontextualizada em relação à inserção sistêmica desses países. Em todos eles houve historicamente a formação de blocos políticos que sustentaram “estratégias ofensivas” e “políticas de fortalecimento econômico” por períodos temporais longos em resposta a

<sup>109</sup> “A visão convencional das ciências sociais, do discurso político e dos meios de comunicação de massa é que capitalismo e economia de mercado são mais ou menos a mesma coisa, e que o poder do Estado é oposto a ambos. Braudel, ao contrário, encara a emergência e a expansão do capitalismo como absolutamente dependentes do poder estatal, constituindo-se esse sistema na antítese da economia de mercado” (Arrighi, 2009, p.10).

Para Braudel, o sistema econômico mundial está estruturado em três camadas hierarquicamente superpostas: na base, haveria o mundo da vida material, elementar e autossuficiente, no qual vivem ainda extensas parcelas da humanidade. Logo acima, está a economia de mercado, em grande medida coordenada pelas regras da oferta e da procura mediadas pelos preços. No patamar superior, está o capitalismo, como zona antimercardo baseada na fusão singular e inédita em termos históricos do capital com o Estado. (p.10-11).

Essa abordagem braudelianiana na leitura de Arrighi, para uma visão mais ampla das questões econômicas, deve ser conjugada com as formas clássicas identificadas pelos estudos antropológicos para classificar os mecanismos pelos quais o ser humano satisfaz suas necessidades materiais. As sociedades ditas “primitivas”, organizadas segundo as estruturas de parentesco, utilizam-se da *reciprocidade*. As sociedades organizadas politicamente se fundam, em regra, na *redistribuição*, em que a satisfação econômica é mediada pelo poder político. As sociedades contemporâneas ocidentais, na concepção canônica, estariam estruturadas para satisfazer suas necessidades materiais por meio do *mercado* autorregulado e autônomo em relação à esfera política. Na abordagem clássica da antropologia (Sahlins, Polanyi), reciprocidade, redistribuição e mercado seriam as modalidades básicas pelas quais as necessidades materiais seriam providas, havendo a hegemonia de uma determinada modalidade conforme a complexidade da organização social, política e econômica de cada sociedade (Eriksen; Nielsen, 2010, p. 103-105). O elemento inovador da formulação braudelianiana-arrighiana é a proposição de uma esfera capitalista, para além da economia de mercado, baseada em uma concertação entre capital e Estado, dinheiro e poder. A acepção de capitalismo dos dois pensadores guarda similaridades com as concepções de origem marxista-leninista que distinguem um capitalismo monopolista de Estado. Mas na acepção marxista-leninista, o capitalismo monopolista de Estado decorreria da evolução do capitalismo liberal concorrencial que se transformaria no imperialismo, estágio superior do capitalismo dito financeiro. Na perspectiva de Braudel e de Arrighi, esse capitalismo politicamente organizado é sincrônico com a economia de mercado e dela se distingue ontologicamente. Mais, a ela se opõe. Assim não haveria um processo evolucionista pelo qual o capitalismo concorrencial se transformou em um capitalismo monopolista de Estado, como propugna o pensamento marxista. Capitalismo *tout court* seria estritamente este último, distinto da economia de mercado (ou capitalismo concorrencial, na perspectiva marxista).

desafios geopolíticos externos. Esses blocos políticos observaram geometrias variadas caso a caso no que concerne às “coalizões de interesse, de classe ou de governo”, mas em sua diversidade, sustentaram estratégias desenvolvimentistas expansionistas que responderam a desafios sistêmicos globais.

Segundo eles, todos esses países se desenvolveram em contextos espaciais conflitivos e competitivos, onde a ameaça externa serviu para formar identidades político-territoriais de caráter defensivo e ofensivo, sendo que as necessidades da guerra foram indutoras de desenvolvimento econômico, de industrialização e de inovação tecnológica, destinados a criar capacidades estratégicas e militares. E isso vale mesmo para pequenos países que devido a seus posicionamentos geográficos encontravam-se em áreas sensíveis de disputa geopolítica entre potências maiores, com as quais fizeram alianças de conveniência para a obtenção de recursos adicionais propulsores de seus respectivos desenvolvimentos. Conflitos externos (guerras e invasões) e internos (rebeliões e guerras civis) tendem a funcionar como vetores da construção de identidades e da unificação territorial, contribuindo essa conflitualidade, de modo dialético, para “superar divisões sociais internas” e para “forjar a energia expansiva responsável pelo impulso desenvolvimentista interno e pela consequente projeção do poder internacional” (Fiori, 2014, p.40). Ademais, nos casos considerados, “também se identifica a existência de um núcleo estratégico unido e coeso dentro do próprio Estado” (p.40), que define e sustenta objetivos estratégicos de longo prazo, com resiliência operativa, de maneira a ajustar-se à dinâmica de poder global.

As grandes potências foram e são aquelas que consolidaram seus centros de poder endógenos e mobilizaram suas economias nacionais em estratégias expansivas de poder e de espaço econômico, mediante alianças entre os Estados e os grandes capitais privados, em que a interação de ambos ordinariamente contrariou as regras dos mercados competitivos e da ortodoxia econômica. Nesse processo de expansão, a projeção externa se apoiou invariavelmente nas moedas nacionais, transformadas em valores de referência para terceiros. Em escala global, a libra esterlina e o dólar americano cumpriram sucessivamente esse papel, conferindo às potências anglo-saxônicas uma inserção central no sistema financeiro global e no sistema interestatal, do fim das guerras napoleônicas até a

atualidade, ou seja, nos últimos duzentos anos. Tanto na pax britânica, como na pax americana, as supremacias política, econômica e militar estiveram associadas, reforçando-se mutuamente. O controle da moeda de curso global alavancou a capacidade de senhoriação do Estado emissor e também sua capacidade de emissão e colocação de títulos da dívida pública, reforçando e ampliando as bases de financiamento de sua ação político-estratégica. O desenvolvimento foi sempre o resultado de um processo complexo multidimensional politicamente orientado, mesmo nos países considerados como modelos paradigmáticos da modernização capitalista liberal, supostamente direcionada pelo mercado.

É a partir dessas bases, segundo Fiori, que se estrutura a hierarquia de poder no sistema interestatal mundial, em várias camadas superpostas: por meio da potência conjunturalmente hegemônica, que está no ápice da pirâmide; de sua rede de aliados e de seus desafiantes contra-hegemônicos que integram o sistema e ocupam os estratos intermediários; e de demais Estados cuja densidade estratégica os condena à base da estrutura de poder.

Conferindo nomes aos entes mencionados, na pirâmide de poder do sistema interestatal contemporâneo, os EUA são a potência hegemônica. A Europa e o Leste asiático são suas fronteiras avançadas. Os BRICS são o polo contra-hegemônico. Em suas origens, o Brasil se destacava no BRICS por algumas singularidades: era o único não asiático e com uma densidade estratégica, militar e tecnológica substancialmente inferior às dos demais. Posteriormente, houve a adesão da África do Sul ao grupo, para garantir-lhe uma projeção africana, ainda que se trate de um país de menor magnitude em termos de capacidades e recursos em relação aos demais, incluindo o Brasil.

A constituição da Unasul inseriu-se nesse quadro como uma tentativa do Brasil, em parceria com os demais Estados sul-americanos, e com o apoio da Argentina, seu arquirrival histórico regional, de alterar sua posição relativa (e a da região) no sistema de poder global, ampliando suas margens de autonomia e as condições de possibilidade para seu desenvolvimento. A Unasul se constituiu dentro de uma estratégia de desenvolvimento capitalista politicamente orientada, associada a uma integração territorial logística e econômica que deveria servir de base para a instituição de um complexo produtivo e tecnocientífico regional. Esse

bloco assim constituído, articulando os Estados e economias nacionais sul-americanos, deveria atuar como um contraponto às estruturas hegemônicas interamericanas e globais, em favor de uma maior multipolarização e democratização do sistema-mundo. Com o território integrado se obtém um resultado endógeno, que é a mobilização das atuais fronteiras “vazias” que se tornam assim fronteiras de expansão econômica, pela exploração de sinergias entre os sistemas produtivos nacionais e a incorporação de potenciais recursos ociosos. Por outro lado, alcança-se também um resultado exógeno, por se constituir em um espaço bioceânico situado entre os dois grandes polos econômicos globais: o transatlântico e o transpácífico. A Unasul, com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, também adotou iniciativas conjuntas de conteúdo estratégico-militar, conjugando na esfera regional o binômio segurança e novo-desenvolvimentismo, replicando, *mutatis mutandi*, a mesma diretriz que orientou a modernização conservadora e a industrialização tardia brasileira em seus albores no Estado Novo.

## **5.2. Brasil, Argentina e América do Sul**

O Brasil e a Argentina foram e são os dois maiores Estados da América do Sul, em termos territoriais e econômicos, e vertebram a dorsal atlântica do subcontinente austral. O eixo geopolítico e geoeconômico de ambos está na região platina, onde se situa o principal ecúmeno sul-americano, abrangendo os núcleos populacionais mais importantes e economicamente mais dinâmicos dos dois países (O sudeste-sul brasileiro e a área metropolitana de Buenos Aires).

Subsidiariamente, o segundo ecúmeno em importância é o representado, no arco norte do subcontinente, pelo eixo Colômbia e Venezuela, terceira e quarta economias sul-americanas. Os demais ecúmenos relevantes por suas dimensões são a costa nordeste do Brasil (de Fortaleza a Salvador) e a bacia do Pacífico, com três polos principais: Santiago do Chile, Lima e Guaiquil-Quito. A América do Sul é simultaneamente uma ilha continental do ponto de vista geográfico e um arquipélago de ecúmenos, separados os polos mencionados pelas vastas extensões do *hinterland*.

O grande desafio geopolítico da América do Sul contemporânea é conciliar a marcha brasileira para o oeste, rumo ao Pacífico (novo polo dinâmico da economia global), com a marcha para o leste, dos interesses hispano-americanos, em direção ao Atlântico. Com efeito, os projetos de infraestrutura mais vistosos da carteira do Cosiplan (instância da Unasul que sucedeu a IIRSA em suas atribuições) são os corredores bioceânicos. Nesta perspectiva, a Bolívia já havia sido identificada por Travassos, ainda nos anos 30 do século passado, como o grande pivô geoestratégico da América do Sul, por ser o ponto de convergência dos três principais biomas da América do Sul: o platino, o amazônico e o andino e de solda da banda atlântica sul-americana com a bacia do Pacífico.

Mas a compreensão da dinâmica do desenvolvimento da América do Sul como projeto geopolítico deve ser buscada no Cone Sul e na trajetória do desenvolvimento político e econômico dos dois principais países da região. Fiori (2014, p.45) sustentou a tese de que há uma grande similitude entre o processo de centralização política e de construção desses Estados nacionais regionais e o mesmo fenômeno ocorrido na Europa quando da emergência de seu sistema interestatal.

Segundo Fiori, dentro desse território platino,

relativamente contínuo e homogêneo, as guerras de independência e as guerras civis que se sucederam e se prolongaram durante toda a primeira metade do século XIX até o fim da Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870, produziram efeitos análogos àqueles produzidos pela Europa – uma história que se repetiu dentro do Cone Sul, do outro lado da cordilheira dos Andes, onde o Chile também possuía terras de alta produtividade e conquistou seu território atual, por meio de sucessivas guerras vitoriosas contra o Peru e a Bolívia, ao norte, e contra as populações indígenas, ao sul, transformando-se num dos Estados nacionais que mais cedo se centralizaram e militarizaram em toda a América do Sul. Após esse período de guerras e de definição de fronteiras e de hierarquias, Paraguai, Bolívia e Uruguai foram periferizados por Argentina, Brasil e Chile, mas a competição geopolítica e militar entre esses três países se prolongou até o século XX. E foi nesse século de rivalidade, competição e disputas regionais dentro desse tabuleiro geopolítico que a Argentina liderou o primeiro grande milagre econômico da América do Sul, entre 1870 e 1940; logo em seguida, o Brasil liderou o segundo grande milagre econômico do continente, entre 1937 e 1980, completando 110 anos de alto crescimento econômico contínuo dentro da mesma região geoeconômica, algo absolutamente inusitado na economia mundial. Esse desenvolvimento contínuo, no entanto, não foi obra do acaso nem obedeceu a nenhum tipo de determinismo, conforme se pode ver pelo estudo da história da Argentina e do Brasil (Fiori, 2014, p.46).

Ora, superado o ciclo longo da independência brasileira sob a égide do Estado monárquico bragantino (1808-1831) e o tumultuado período regencial, a partir da década de 40 do século XIX, o Brasil se afirmou como o principal Estado da região até a Guerra do Paraguai. A coesa monarquia parlamentar brasileira, consolidada institucionalmente desde o movimento conservador saquarema do “Regresso”, exercia hegemonia regional, tendo ganhado os três principais conflitos bélicos ocorridos até 1870 na região platina, e sua estabilidade política contrastava com a turbulência política das repúblicas circunvizinhas de matriz hispânica.

A partir do fim da Guerra do Paraguai e da unificação das províncias do Rio da Prata sob a hegemonia de Buenos Aires, tem início o milagre econômico argentino. O Império do Brasil havia perdido a oportunidade de iniciar sua modernização conservadora ao não garantir sustentação ao surto desenvolvimentista que se iniciara com a liberação de capitais decorrentes do término do tráfico negreiro na década de 1850, efervescência econômica que teve como ícone a empreendedora figura do Barão de Mauá. A Argentina não repetiria o mesmo equívoco tupiniquim. Esse processo de desenvolvimento portenho, segundo Fiori, seguiu

uma estratégia geopolítica muito clara, ao ser traçada pela mesma elite civil, militar e intelectual que governou a Argentina e comandou sua expansão territorial e econômica com o propósito explícito de superar o Brasil na disputa pela hegemonia do Cone Sul. Foi essa competição estratégica que orientou as “Guerras do Deserto” e a conquista do Pampa e da Patagônia pelos argentinos nas décadas de 1870 e 1880 – conquista esta que abriu as portas para a velocíssima expansão da rede ferroviária do país, o que permitiu a ocupação demográfica e o fortalecimento econômico dos novos territórios, ocupados por imigrantes trazidos da Europa. A partir daí, o Estado argentino se unificou definitivamente, suas Forças Armadas assumiram a liderança militar da América do Sul e a Argentina impôs sua hegemonia dentro do território do antigo vice-reinado do Prata, o que permitiu que sua economia crescesse de forma contínua durante meio século a uma taxa média anual de 6%. No início do século XX, a Argentina havia se transformado no país mais rico do continente sul-americano e na sexta ou sétima economia do mundo. Entre 1870 e 1940 a Argentina foi a principal aliada da Inglaterra, ocupando lugar central dentro da estratégia geopolítica desse país na América do Sul, sem chegar, entretanto, a ser um protetorado militar inglês. Além disso, o expansionismo argentino do século XIX foi financiado por sua economia exportadora e sua capacidade de endividamento junto à banca inglesa, embora a Argentina nunca tenha sido um domínio inglês, tampouco um país subdesenvolvido, e certamente não estaria condenado à condição de periferia primário-exportadora se tivesse conseguido reajustar seu projeto estratégico e econômico sob as condições geopolíticas criadas pelo fim da Segunda Guerra Mundial, pelo declínio da Inglaterra e pela nova supremacia mundial dos Estados

Unidos. Nesse momento, o governo de Juan Domingos Péron propôs uma estratégia conservadora de realinhamento internacional e de desenvolvimento econômico nacionalista e popular, mas esse projeto foi bloqueado pelos Estados Unidos, pelo Brasil e por parte significativa da elite e da sociedade argentina. O grande projeto estratégico da segunda metade do século XIX havia se esgotado, as elites dirigentes haviam perdido sua coesão e a sociedade argentina não conseguiu mais se unir em torno de uma estratégia nacional que tivesse a mesma força e unidade alcançada no século anterior (Fiori, 2014, p.46-47.)

O fim do ciclo argentino abriu a janela de oportunidade para a emergência de um ciclo brasileiro subsequente de desenvolvimento econômico e de afirmação política tão logo as elites civis, militares e intelectuais brasileiras foram capazes de traçar uma grande estratégia de modernização conservadora que viria, deliberadamente ou não, a industrializar o país, a partir da Era Vargas, recuperando o fio da meada perdido oitenta anos atrás com a debacle de Mauá. Se Perón marcou o início do declínio argentino, seu homólogo brasileiro, Vargas, inaugurou o período de ascensão brasileira. Com efeito, Fiori assinalou que em

uma sequência ou consequência quase direta dessa desaceleração argentina, o Brasil construiu seu próprio milagre econômico entre 1937 e 1980. E, por trás do sucesso econômico que obteve nesse período, pode-se também identificar – no Brasil, como já havia acontecido na Argentina – a existência de um projeto e de uma grande estratégia que foram formulados nas primeiras décadas do século XX pela elite civil, militar e intelectual conservadora. Para os formuladores desse projeto, o Brasil foi superado pela Argentina após o fim da Guerra do Paraguai, vendo-se, assim, cercado pelos países de língua hispânica, então fortalecidos por sua aliança econômica e militar com a Inglaterra. Essas ideias e propostas foram elaboradas e amadurecidas durante as duas primeiras décadas do século XX, mas apenas foram colocadas em prática de forma sistemática e consistente a partir da década de 1930. Depois disso, durante meio século – entre 1937 e 1980 – o poder do Estado brasileiro foi recentralizado e reaparelhado burocraticamente, suas Forças Armadas foram reorganizadas e reequipadas e o Brasil acabou ultrapassando a Argentina do ponto de vista econômico e militar, transformando-se na principal economia do continente sul-americano. Nesses cinquenta anos, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 7%, e sua indústria, a uma taxa média de 9% ao ano. Ao final da década de 1970, o Brasil se singularizava na América do Sul pela centralidade econômica de seu Estado desenvolvimentista, pela extensão de sua indústria e pelo dinamismo de seu setor exportador. Esse projeto conservador de desenvolvimento e de supremacia regional foi apoiado pelos Estados Unidos entre os anos 1950 e 1970, quando o Brasil foi transformado no pivô da política externa estadunidense para a América do Sul, ainda que o Brasil nunca tenha chegado a ser propriamente um protetorado militar dos Estados Unidos. Entre o fim da Segunda Guerra e a década de 1970, os Estados Unidos apoiaram o desenvolvimentismo sul-americano, independentemente de serem governos democráticos ou ditatoriais; no entanto, se opuseram terminantemente e bloquearam qualquer tentativa de transformar o desenvolvimentismo na base material de um projeto estratégico que tivesse uma política internacional autônoma, sobretudo se envolvesse uma ação conjunta do Cone Sul ou algum tipo de produção ou utilização autônoma de energia nuclear. Foi o que aconteceu na Argentina, com o governo Perón, em 1955, e no Brasil

com os governos de Getúlio Vargas, em 1954, e de João Goulart, em 1964. Na década de 1970, a crise econômica e as mudanças geopolíticas internacionais obrigaram o Brasil a redefinir sua estratégia de inserção internacional e sua política de desenvolvimento econômico. Foi nesse momento que o governo do general Geisel se propôs a transformar o Brasil numa potência intermediária, com uma política internacional e nuclear mais autônoma, apoiada em um projeto econômico de capitalismo de Estado. Esse projeto, porém, também foi vetado e bloqueado pela política externa norte-americana e acabou sendo atropelado pela política econômica internacional dos Estados Unidos, nas décadas de 1970 e 1980, com o apoio de uma parte significativa da elite civil que havia apoiado inicialmente o regime militar.

Podemos dizer que o extraordinário desenvolvimento econômico da Argentina e do Brasil nos séculos XIX e XX seguiu o mesmo padrão dos demais países com altos índices de crescimento econômico (...). Nos dois casos, o desenvolvimento foi orientado por estratégias análogas e opostas de competição sistêmica pela hegemonia do Cone Sul. Essas estratégias foram formuladas internamente, dentro de cada um dos dois países, embora tivessem sido apoiadas, estimuladas e instrumentalizadas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, respectivamente, como forma de equilibrar as forças e neutralizar o poder expansivo dos países que compõem o Cone Sul, em particular, Brasil, Argentina e Chile, e sua influência sobre todo o continente sul-americano (Fiori, 2014, p.47-49.)

Fiori fez referência, na longa citação acima, a uma grande estratégia que inspirou o projeto desenvolvimentista brasileiro, cuja formulação teria ocorrido nas primeiras décadas do século XX a partir de uma matriz intelectual conservadora que lançava raízes na elite civil e militar do período, fazendo referência a um conjunto de pensadores com forte inserção no aparelho de Estado, como lideranças políticas, burocráticas, diplomáticas ou militares. Em uma nota, Fiori (p.47) citou expressamente figuras tais como Hermes da Fonseca, José Maria Paranhos, Góes Monteiro, Getúlio Vargas, Alberto Torres e Oliveira Vianna e mencionou os “jovens turcos”, militares jovens que estudaram na Alemanha e foram influenciados pelo pensamento geopolítico alemão desenvolvido na segunda metade do século XIX. O projeto econômico e militar, conjugando o binômio desenvolvimento e segurança, teve por objetivo propiciar um salto nas capacidades de maneira a permitir que o Brasil fizesse frente à ameaça geopolítica representada pelo cerco argentino. A Revolução de 30 e o advento do Estado Novo criaram as condições institucionais favoráveis para essa modernização, dando início a um ciclo desenvolvimentista que sobreviveria até os anos 90.

Essas lideranças, homens de pensamento e ação dos primórdios do século XX, reivindicaram, em termos teóricos e práticos, o legado dos seus homólogos



que, no alvorecer do Segundo Reinado, construíram o Estado imperial e lançaram as bases da hegemonia brasileira no subcontinente até o fim da Guerra do Paraguai. No início do século XXI, essa tradição, que foi retomada em novas bases no contexto democrático e popular dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, teve na Unasul um de seus rebentos. A Unasul como consubstanciação da hegemonia brasileira (benigna) na América do Sul e ápice do projeto geopolítico cuja tessitura mais recente fora iniciada um século antes, mas que remonta à luta dos portugueses contra Tordesilhas e à construção da ordem saquarema, premissas sem as quais suas condições de possibilidade e de viabilidade seriam previsivelmente escassas.

### 5.3.

#### **A clivagem saquarema: geopolítica e nacional-desenvolvimentismo**

Como visto na seção anterior, a grande estratégia que inspirou o projeto nacional brasileiro no século XX foi embrionariamente formulada em suas primeiras décadas a partir de uma gênese conservadora. Suas raízes estão nas proposições programáticas e pragmáticas de uma parcela da elite civil e militar integrante de uma corrente de pensamento e ação com forte inserção no aparelho de Estado, denominada, para os fins da presente tese, como a tradição saquarema de extração nacional-estatista. Essa tradição, apesar de sua diversidade em termos ideológicos (o gradiente saquarema era mais heterogêneo do que o luzia), se formou não apenas pela proeminência das ideias de *state-building* e *nation-building* em seu *core* programático, mas também por equivalência funcional, ao ter se constituído em cada conjuntura como polo antagônico à linhagem liberal, considerada a dualidade ontológica da modernidade. O campo de aliança saquarema foi assim definido não apenas por suas características intrínsecas, mas também de modo exógeno pela agenda luzia, a qual pragmaticamente contradizia, dissentindo do caráter dogmático e normativo do campo liberal em nome do princípio de realidade, mas não poucas vezes sequestrando suas bandeiras e adaptando-as às condições de possibilidade de cada contexto.

Nos anos 30, o grande intérprete do Brasil representativo da linhagem nacional-estatista no PSPB foi Oliveira Vianna, um expoente da Era Vargas, tanto pela densidade intelectual de suas formulações como pela importância de sua ação

profissional na conformação do novo modelo de relações do trabalho corporativista. A partir dele, a linhagem cindiu-se em vertentes distintas conforme a percepção de seus próprios legatários.

Uma vertente era elitista, autoritária e conjugava elementos do positivismo tenentista com a influência do pensamento geopolítico alemão. Nucleada na esfera militar, mas também encontrando eco em segmentos civis, desenvolveu-se como corrente geopolítica<sup>110</sup> de pensamento e ação, que foi de Mário Travassos a Carlos de Meira Mattos, passando por Everardo Backheuser, Golbery do Couto e Silva e Teresinha de Castro, entre outros. Essa tendência emblematicamente simbolizou a modernização pelo alto, a ser conduzida por elites esclarecidas em favor de “objetivos nacionais permanentes” doutrinariamente estabelecidos. É também uma corrente alinhada com a hegemonia americana no mundo ocidental e no sistema interamericano, no marco de um programa ideológico de “segurança nacional”, ainda que aspire a margens de autonomia na dependência.

A outra vertente possuía uma mirada nacional-popular, desenvolvimentista e industrializante, comprometida com a transformação social, política e econômica, em linha com o trabalhismo recém-inventado<sup>111</sup> (Gomes, 2005). Ao fim do Estado Novo, Vargas articulou a criação de dois partidos que, apesar das distintas bases sociais e de orientações diferenciadas, sustentaram, por meio de suas alianças, o regime constitucional de 1946: o PSD, uma coalizão de hierarcas regionais umbilicalmente vinculados ao aparato estatal, e o PTB, com forte inserção no sindicalismo oficial e nas massas trabalhadoras recém-urbanizadas. Esse campo de aliança funcionou como contraponto à UDN, representativa de segmentos empresariais, de classes médias urbanas e de setores rurais liberais, adversos ao Estado intervencionista e centralizador (Gomes, 2005; Sousa, 1983)<sup>112</sup>. No sistema partidário que vigorou do fim do Estado Novo até o golpe de Estado de 1964, houve um progressivo fortalecimento do trabalhismo em detrimento do pessedismo (Sousa, 1983).

<sup>110</sup> Sobre o tema, ver a seção Geografia Militar e Geopolítica no Brasil (Costa, 1992, p.183-228).

<sup>111</sup> Ver a narrativa longa da invenção do trabalhismo em Gomes (2005).

<sup>112</sup> No regime constitucional de 1988, o PMDB, o PT e o PSDB viriam a funcionar, *mutatis mutandi*, como equivalentes funcionais na política nacional dos antigos PSD, PTB e UDN, respectivamente, respeitadas as condições diferenciadas de distintos períodos históricos. Enfim, singularidades históricas e regularidades sociológicas.

A clivagem saquarema guardou sintonia com a ambivalência do grande líder político brasileiro do período, Getúlio Vargas. Ele foi uma liderança bifronte, em razão de suas encarnações políticas sucessivas: de ditador civil, apoiado pelos militares – condutor de um projeto de modernização conservadora e autoritária – a líder trabalhista – inspirador da política nacional-popular. Ambos os personagens absolutamente coerentes com suas raízes no positivismo castilhisto gaúcho<sup>113</sup>.

A conciliar as duas vertentes da linhagem saquarema que reivindicavam o legado de Oliveira Vianna e o de seus antecessores – a geopolítica, de cunho conservador, e a nacional-desenvolvimentista, de caráter progressista – havia um diagnóstico comum no que se referia à construção do Brasil: o grande problema nacional brasileiro residia na necessidade de ter uma estratégia que, na palavra do general Carlos de Meira Mattos (2001), o último grande geopolítico militar brasileiro, tivesse como objetivo fundamental potencializar os recursos humanos e geográficos do país de modo a construir uma nação próspera e respeitada na região e no mundo; estratégia que seria conduzida pela ação planejada do Estado e materializada em um projeto de autonomia, cuja sustentação apenas o desenvolvimento<sup>114</sup> industrial poderia garantir.

Mattos vai buscar a referência primeira a esse projeto de grandeza e autonomia no *Tratado Descritivo do Brasil*, do português Gabriel Soares de Sousa, que ainda nos “primórdios coloniais” profetizara: “Está capaz para se edificar nelle hum grande Império, o qual com pouca despeza destes reynos se fará tão soberano que será hum dos Estados do Mundo” (citado por Mattos, 2001, p.39).

Segundo Mattos, a “profecia” de Souza seria a inspiração de uma larga corrente de pensamento e ação, autoritária e modernizadora, que inspirou

---

<sup>113</sup> O enraizamento do positivismo no imaginário social e político brasileiro talvez guarde correlação com aspectos homólogos da tradição iberista e de sua concepção arquitetônica de sociedade, hierárquica e comunitarista, baseada em uma ética que não é a do interesse individual utilitarista. Para José Murilo de Carvalho (1991), Oliveira Vianna era um iberista que fizera uma tradução singular da tradição liberal conservadora saquarema, nela incluída seu mestre, Alberto Torres. Para Santos (2002), Vianna era um autoritário instrumental, cuja aspiração era anglo-saxônica e que reverenciava, portanto, a lógica do interesse.

<sup>114</sup> Somente para registro, também existe um desenvolvimento que ocorre no marco de uma inserção periférica no mundo, sujeito esse arranjo a interpretações diversas conforme os vários autores da teoria da dependência: Cardoso, Santos, Marini, Frank etc.

pensadores e lideranças políticas, burocráticas, diplomáticas e militares<sup>115</sup>, cujo parentesco sociopolítico era reivindicado.

Esta linha de pensamento (vislumbrada pelo historiador português do século XVI), de que o Brasil possui as condições geográficas e humanas para vir a se tornar uma das grandes nações do planeta, vem sendo uma constante na mente e na avaliação dos melhores pensadores, no perpassar de nossa história: Pombal, Alexandre Gusmão, José Bonifácio, Rio Branco, Alberto Torres, Oliveira Vianna e Cassiano Ricardo. Entre os nossos geopolíticos: Mário Travassos, Backheuser, Golbery e Teresinha de Castro, todos reconhecem esta possibilidade de grandeza, ao alcance do Estado brasileiro. (...)

Renomados pensadores políticos estrangeiros também já se manifestaram sobre a nossa possibilidade de grandeza política, entre os quais destacamos – Stefan Zweig, Ray Cline, Henry Kissinger.

Não se trata, portanto, de um sonho utópico, mas, repetimos, de avaliação baseada na prospecção científica de valores mensuráveis (Mattos, 2000, p.39-40).

Mattos reclamou a herança intelectual e política de uma linhagem cujo legado também seria invocado por Guerreiro Ramos, um antípoda no espectro político-ideológico. A partir do avanço do processo de modernização conservadora, baseado no binômio segurança e desenvolvimento, iniciado na Era Vargas, e da crescente complexidade da estrutura social e do aparato estatal, verificou-se uma tendência à diferenciação no âmbito da tradição nacional-estatista que havia sido relativamente homogênea até Oliveira Vianna no que tangia à identificação<sup>116</sup> reflexa de seus próprios integrantes.

A partir de Vianna, foi possível constatar uma disjuntiva entre uma corrente para a qual o desenvolvimento era instrumental e funcional, em uma perspectiva territorial, para fins de segurança e para a projeção estratégica do Brasil no mundo – a vertente do pensamento geopolítico, proeminente nos meios militares, e sua doutrina da segurança nacional, americanista e anticomunista; e outra, para a qual o desenvolvimento era vetor da afirmação da autonomia brasileira no mundo, mas em uma perspectiva de integração social e de transformação das estruturas sociopolíticas – o pensamento desenvolvimentista nacional-popular, de corte trabalhista.

<sup>115</sup> Para evidenciar o contraste, os personagens reverenciados por Mattos são aqueles que em regra são hostilizados pelos integrantes da tradição luzia: Tavares Bastos, Faoro, Schwartzman, Lamounier etc.

<sup>116</sup> A existência “objetiva” das linhagens sociais e políticas é um não problema: o relevante é que os intérpretes do Brasil com elas se identificam e se alinham.

Desde Vianna, pode-se falar de uma linhagem saquarema que se bipartiu em duas vertentes aparentemente rivais, mas com amplo espectro de convergência: uma, de “direita”, com a perspectiva do alto; outra, de “esquerda”, com o ponto de vista de baixo. Essas correntes encontraram, por sua vez, expressões institucionais próprias paradigmáticas no Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB e na Escola Superior de Guerra – ESG, respectivamente. São *escolas* que litigaram entre si embora fossem “primas”, assim como judeus e palestinos partilham a mesma origem abraâmica. Essas *escolas* exerceram uma hegemonia intelectual, em decorrência de suas formulações, em períodos distintos da história brasileira subsequente. A ESG, sobre o regime civil-militar de 1964, com sua ideologia da segurança nacional; o ISEB, sobre a herança trabalhista e desenvolvimentista de Vargas no período nacional-popular. Mais tarde, esta última vertente influenciaria, por meio de suas derivações, ao final do regime de 64, a ideologia dominante no período constitucional de 1988<sup>117</sup>. Eventual e pontualmente, houve preponderância liberal em seus interstícios, como foram os casos de alguns governos com acentos luzias: Dutra, Castelo Branco, Collor, o primeiro FHC e Temer.

Na clivagem à esquerda da tradição nacional-estatista, Guerreiro Ramos desempenhou um papel crucial. Ele foi um personagem emblemático no processo de transmutação da linhagem nacional-estatista, de sua vertente elitista para sua encarnação nacional-popular, assim como Oliveira Vianna fora responsável pela tradução corporativista, de inspiração durkheimiana<sup>118</sup>, da velha tradição liberal

---

<sup>117</sup> E, durante a Era Lula, pareceu que ambas haviam sido conciliadas até o início da crise do lulismo, em 2013.

<sup>118</sup> Durkheim concebe o fenômeno social como um organismo social, buscando explicações sincrônicas, decorrentes de funções intrínsecas ao fato social, e não causalidades diacrônicas, decorrentes da evolução das sociedades. Ele não se preocupa em contrapor sociedades modernas a tradicionais, em uma perspectiva evolucionista, mas as distingue conforme sejam simples ou complexas em decorrência da divisão social do trabalho. Para ele, a sociedade é uma realidade irreduzível aos indivíduos que a integram, que são, pelo contrário, por ela coagidos a adotar determinados comportamentos. O indivíduo é mais produto que produtor da sociedade. Durkheim é o “pai” do funcionalismo, uma perspectiva a-histórica da ciência social. Para Durkheim, “as sociedades eram sistemas lógicos, integrados, em que todas as partes eram dependentes umas das outras e trabalhavam juntas para manter o todo. (...) Durkheim estava interessado não pela cultura, mas pela sociedade, não por símbolos e mitos, mas por organizações e instituições” (Eriksen; Nielsen, 2010, p.43). O corporativismo de inspiração durkheimiana intenciona ser um instrumento em favor da harmonia social perante o caráter disruptivo da sociedade capitalista e industrial de corte liberal. Durkheim foi um dos sociólogos mais importante para o desenvolvimento ulterior da antropologia, que teria em Mauss, seu sobrinho e discípulo, um de seus grandes pais fundadores.

conservadora. Na clivagem à direita, para os fins desta seção, a personagem referencial considerada foi Meira Mattos, em cuja obra a corrente geopolítica “esguiana” de pensamento e ação alcançou sua versão mais sistemática (Costa, 1992). Um esteve na gênese do processo; outro, em seu ocaso.

A versão saquarema de construção de uma ordem conservadora, que derivou da transação entre o liberalismo e a estrutura social e econômica arcaica herdada da realidade colonial brasileira – e que tem no Visconde de Uruguai uma referência teórica e política – inspirou a corrente nacionalista das primeiras décadas do século XX, encontrando sua formulação paradigmática, teórica e prática, em Oliveira Vianna. Ao contrário de Torres, cujas concepções nacionalistas transacionavam com o liberalismo de seu tempo em chave conservadora, Guerreiro e Oliveira foram mais críticos do idealismo liberal, mas com vieses distintos: Oliveira flertava com a tradição ibérica e barroca por inspiração em Comte e Durkheim (ainda que Santos o considere um autoritário instrumental, cujo ideal era anglo-saxão); Guerreiro estava sintonizado com o pensamento crítico de seu tempo (Heidegger, Jaspers, Dylthey, Weber, Mannheim, Freyer<sup>119</sup>), existencialista e pós-positivista. Não obstante, os três, Torres, Oliveira e Guerreiro foram homens de pensamento e ação, totalmente inseridos na prática política de seu tempo, de maneira homóloga aos velhos saquaremas imperiais<sup>120</sup>.

---

Segundo DaMatta (1987, p.102), a originalidade do funcionalismo em relação ao evolucionismo está no fato de que essa escola considera a sociedade como um todo organicamente integrado e coerente de relações sociais no qual a noção de sobrevivência cultural não faz sentido: se algo sobreviveu, é porque cumpre alguma função no sistema social. O fenômeno social ou cultural para ser bem compreendido deve ser inserido em seu contexto e apreendido em sua inter-relação com o conjunto da sociedade, da qual deriva sua funcionalidade. DaMatta (1987, p.103-104), entretanto, ressalva que o funcionalismo não pode ser confundido com a doutrina ou a ideologia que preconiza a existência de um equilíbrio geral entre todas as partes de um sistema. Segundo ele, há mesmo instituições sociais cujo papel é desequilibrar a sociedade e há sociedades cuja dinâmica se funda no conflito. Para DaMatta, o elemento marcante do funcionalismo está na relativização cultural. “O plano comparativo do funcionalismo não é mais a sociedade do observador, situada na mais alta escala civilizatória, estando fundado na observação de cada sistema como dotado de racionalidade própria, um fato difícil de ser aceito pelos evolucionistas que somente podem encontrar sentido social quando situam os costumes numa cadeia historicamente dada” (1987, p.104-105).

<sup>119</sup> Lynch (2015, p.30).

<sup>120</sup> “Durante toda a vida, Guerreiro travaria um diálogo crítico com a obra de Oliveira Vianna, de quem se julgava sucessor, com a finalidade de lhe dar continuidade de uma forma corrigida e atualizada” (Lynch, 2015, p.35).

Apesar de dissonâncias ideológicas, a equivalência funcional no papel de antítese à corrente liberal ortodoxa foi o liame que encadeou essa família intelectual e sociopolítica de suas origens imperiais até suas manifestações contemporâneas. Tanto Guerreiro Ramos como Oliveira Vianna viam a si próprios como integrantes de uma linhagem que começava em Paulino Soares de Sousa, o Visconde de Uruguai, passando por Sílvio Romero, Euclides da Cunha e Alberto Torres até chegar neles mesmos (Lynch, 2015, p.35).

Guerreiro Ramos, a partir de uma apropriação crítica da linhagem nacional-estatista do PSPB, desenvolveu uma abordagem pós-colonial (Lynch, 2015) que inovou por fazer a transição de uma perspectiva elitista, do alto, para outra de cunho nacional-popular, de baixo, na tradição saquarema. Nesse esforço transicional, foi de importância vital o uso das ferramentas teóricas e analíticas proporcionadas pelo pensamento econômico latino-americano, emergente à época, em sua versão estruturalista de matriz cepalina, que prescrevia uma orientação de política pública desenvolvimentista e nacionalista, na qual o vetor da modernização era a industrialização, capaz de transformar as estruturas sociais e políticas arcaicas e fazer do mercado interno o catalisador endógeno da dinâmica econômica. Para Guerreiro, era a perspectiva de uma mudança social impulsionada pela transformação das condições materiais subjacentes à vida social que criaria as condições para a efetiva emancipação nacional e social pós-colonial: a chave estava na economia.

Com essa inquietação original, o conceito de “redução sociológica”, proposto por Guerreiro, seria crucial em sua abordagem para o desenvolvimento de uma teoria adaptada à realidade brasileira e capaz de subsidiar intervenções concretas de transformação social, a partir do legado deixado pela vertente do PSPB empenhada na busca da autonomia nacional<sup>121</sup>. Guerreiro buscou

---

<sup>121</sup> Segundo Guerreiro Ramos, em consonância com o pensamento de Vianna que o precedera, havia no mundo periférico uma tensão entre correntes de pensamento e ação: uma, “consular”, mimetizaria a perspectiva reflexiva do mundo cêntrico, a partir de uma postura passiva em relação às questões derivadas da cor local, como se o espaço fosse uma variável indiferente e plana; outra, era autêntica e adotava o ponto de vista da periferia, com uma orientação autonomista. “A segunda corrente, por sua vez, era a ‘autêntica’ e se caracterizava por um esforço no sentido da ‘dessateliação histórica’ da nacionalidade. Por esse motivo, os seus representantes – Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres e Oliveira Vianna – teriam uma ‘tendência política mais do que propriamente especulativa’. Eles pertenceriam a uma ‘tradição sociológica vinculada à problemática brasileira’ que buscava ‘as verdades ou as idiossincrasias regionais do Brasil e na

desenvolver um projeto de pesquisa idôneo de atualização do pensamento brasileiro à luz do que havia de mais representativo na teoria social mundial que lhe era contemporânea, de modo a superar a “interpretação [que] informava mais sobre o que o Brasil havia sido até então (uma sociedade semicolonial, com uma consciência ingênua acerca de si) do que sobre aquilo que ele estava em vias de se tornar: uma sociedade autônoma, com uma consciência crítica de si mesma, graças à industrialização em curso e à formação de um mercado interno nacional” (Lynch, 2015, p.29).

O intento era o de substituir a sociologia baseada no positivismo e na Escola de Chicago por uma orientação que, nas ciências sociais, encontrava sua correspondência na sociologia do conhecimento de Weber e de Mannheim. O reconhecimento do caráter culturalista, relativista e historicista da ciência social impunha ao cientista social a obrigação de pensá-la à luz das necessidades e particularidades do contexto latino-americano, onde grassava o semicolonialismo e a dependência cultural. Guerreiro se serviu, então, de autores como Balandier, Myrdal e Sartre para refletir sobre o impacto intelectual do colonialismo, a alienação da ciência social na periferia do mundo e a carência de uma teoria capaz de promover a consciência crítica da região e superar os obstáculos à sua autodeterminação (Bariani, 2011). Uma teoria etapista do desenvolvimento, elaborada a partir do pensamento de Prebish e Furtado, era empregada para esclarecer o porquê do desajuste das teorias cêntricas no ambiente periférico latino-americano. Entretanto, uma vez que esses dois autores não haviam resolvido o problema epistemológico relativo ao modo de efetuar a triagem das ideias importadas para o contexto periférico, Guerreiro chamou a incumbência a si (Lynch, 2015, p.28).

---

medida em que as descobrem, denunciam o que há de espúrio e de genuíno na sociedade brasileira” (Ramos, 1953, p.21). Se Euclides, que se destacara por negar a inferioridade do brasileiro, percebeu o caráter ainda fictício da nação e apontou a pluralidade da formação histórica do país por cada uma de suas regiões, Sílvio Romero levara adiante o “esforço de decifração sociológica dos nossos problemas” (Ramos, 1953, p.24) Como, porém, ele tivera um pensamento programático, vinculando a literatura às demais expressões culturais da vida nacional e denunciando a transplantação acrítica de ideias e instituições, Romero merecia o título de fundador de nossa ‘sociologia pragmática’” (Ramos, 1953, p.25). O terceiro grande nome da linhagem era o de Alberto Torres, que sistematizaria as reflexões esparsas de Romero “numa obra doutrinária consistente” (Ramos, 1953, p.26). Por ter declarado, em alto e bom som, que o problema nacional brasileiro residia em “construir artificialmente a nacionalidade” (Ramos, 1953, p.27), a obra sociológica de Torres teria representado “o ponto mais alto a que atingiu o pensamento sociológico no Brasil” (Ramos, 1953, p.27). Os esforços de Euclides, Romero e Torres confluíam todos para a larga obra de Oliveira Vianna, que recolhera o fundamental de cada uma delas em um todo integrado, sem detrimento de sua originalidade (Ramos, 1953, p.29). No final, Guerreiro exortava a nova geração a seguir o exemplo deixado por aqueles sociólogos autênticos, a fim de dar à nossa ciência social “o caráter de instrumento de organização da sociedade brasileira” (Ramos, 1953, p.32). “(...) Haveria, entre esses autores, uma relação orgânica de linhagem intelectual acumulativa: cada qual recolhia a herança do anterior, reelaborando-a de modo cada vez mais sofisticado e complexo, para a formulação de uma teoria da sociedade brasileira. Na ponta dessa linhagem estava o próprio Guerreiro, que, na hora incerta de eclipse do nacionalismo brasileiro, se apresentava publicamente como o herdeiro por excelência de sua melhor tradição sociológica” (Lynch, 2015, p.36).



A redução sociológica<sup>122</sup> surgiu então como o procedimento metodológico capaz de avaliar a aplicação da formulação teórica exógena às condições sociais e materiais locais. Nesta perspectiva, a nova produção intelectual deveria ser capaz de realizar simultaneamente uma dupla tarefa: rever de modo crítico o legado nacional-estatista do PSPB e subsidiar a reforma e a modernização da sociedade brasileira. Tratava-se, portanto, de constituir um complexo de pensamento e ação que orientasse uma tripla transição: a epistemológica, em que o pensamento social e o econômico estavam conjugados em nome de um apuro científico e crítico da herança intelectual ensaística precedente; a territorial, na qual o estatuto da dependência colonial e periférica deveria ser superado pela criação de condições materiais e sociais que permitissem o incremento da autonomia nacional; e a sociopolítica, na qual a perspectiva elitista seria substituída pelo olhar do popular subalterno em processo de emancipação. Essa tríplice transição estaria encarnada em uma “sociologia em mangas de camisas” a serviço de uma estratégia socioeconômica desenvolvimentista e industrializante e de um projeto político trabalhista, de emancipação nacional e popular, ambos capazes de superar a condição periférica e ampliar as margens de autonomia do país no sistema-mundo. O ISEB, com o qual se confunde parte da trajetória profissional de Guerreiro, acabou por se tornar a expressão institucional dessa agenda. O desafio era o de

apreender a dinâmica da sociedade brasileira e o modo como seus intelectuais a haviam compreendido desde o século dezanove; para tanto, impunha-se um estudo sobre a circulação ou substituição de elites, capaz de identificar as classes sociais decadentes e ascendentes no curso da “revolução brasileira”, bem como suas respectivas ideologias: a conservadora, justificadora do passado de dependência semicolonial, e a progressista, comprometida com o futuro da autodeterminação nacional. (...) Assim como o resgate crítico do pensamento sociológico brasileiro possibilitara a Guerreiro teorizar sobre a sociedade semicolonial, seus estudos sobre o nosso pensamento político o ajudaram a delinear sua própria ideologia nacionalista, que levaria o Brasil a superar a sua condição periférica dependente e emancipar a sua cultura e sua ciência social. Esse pensamento nacionalista (“ideologia”), que esclarecia e estimulava a mudança estrutural, foi produzido nos anos em que Guerreiro atuou no âmbito do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) (...) (Lynch, 2015, p.29).

<sup>122</sup> “As regras metódicas declinadas por Guerreiro eram quatro: a do comprometimento prático do sociólogo com seu contexto; a do caráter subsidiário da produção científica estrangeira, libertando a ciência social periférica do automatismo mimético; a da universalidade somente dos enunciados gerais da ciência; e a das fases, segundo a qual cada problema ou aspecto de uma sociedade era parte de uma totalidade em função da qual era possível compreendê-la. Requisito indispensável à fundação da sociologia brasileira, a redução sociológica permitiria superar a consciência ingênua dos analistas da realidade periférica colonial, levando-os ao plano da consciência crítica” (Lynch, 2015, p. 33).

Guerreiro Ramos, por meio de sua militância intelectual e política, consubstanciou a simbiose entre o desenvolvimentismo econômico estruturalista e a política trabalhista nacional-popular, em condições periféricas, havendo nisso aspectos homólogos com a relação simbiótica estabelecida entre a social-democracia e o keynesianismo (Przeworski, 1991). Guerreiro, dentro da tradição nacional-estatista, sugeriu uma nova interpretação histórica e sociológica da realidade brasileira, coerente com a transição do corporativismo autoritário do Estado Novo para o trabalhismo nacional-popular da democracia restrita de 46. Segundo Lynch, Guerreiro, após sair do ISEB, buscou tornar-se o teórico do PTB, partido do qual foi deputado federal, tendendo a formulações socialistas não marxistas no contexto do debate terceiro-mundista da época (Lynch, 2015, p.29).

Se Guerreiro personificou a inflexão da tradição nacional-estatista, o ISEB foi sua expressão institucional, tornando-se a grande agência pública de formulação teórica do novo projeto nacional-desenvolvimentista, que adaptava a linhagem saquarema aos novos tempos do nacional-popular. A sugestão de criação de uma entidade capaz de fomentar o estudo dos problemas brasileiros e de propor políticas para sua resolução havia sido sugerida por Alberto Torres e foi viabilizada em 1955 por meio da “estatização” do Instituto Brasileiro de Estudos Sociais e Políticos – Ibsp, criado em 1952 (Lynch, 2015). Além de Guerreiro Ramos, outros intelectuais de peso integraram a instituição, tais como Vieira Pinto, Cândido Mendes, Werneck Sodr e, Roland Corbisier e H elio Jaguaribe. O ISEB atuou at e o advento do regime civil-militar de 1964, tendo sido em sua quase década de existência um contraponto à Escola Superior de Guerra – ESG (Vigevani; Ramazini Jr; 2010).

Enquanto o ISEB se tornou a matriz de uma corrente de pensamento e a o nacionalista e desenvolvimentista que antecipava a polaridade norte-sul, a ESG pensava os desafios brasileiros a partir da perspectiva do conflito entre capitalismo e socialismo, que dividia o mundo ao tempo da Guerra Fria segundo a

lógica do eixo leste-oeste e reivindicava a filiação brasileira ao Ocidente, sob a égide dos EUA<sup>123</sup>.

A criação do ISEB coincidiu com o advento do governo JK, de orientação desenvolvimentista, havendo sintonia entre ambos.

O objetivo do ISEB era formular estudos e fomentar debates capazes de oferecer suporte para a elaboração de uma política ou estratégia nacional de desenvolvimento. Da mesma forma, buscava contribuir para a emergência de um pensamento brasileiro capaz de sugerir soluções para as dificuldades nacionais, com ênfase nas dimensões sócio-políticas e culturais do desenvolvimento. Segundo Pereira (2004), com a eleição de Juscelino Kubitschek (1956-1960) o ISEB transformou-se no principal centro do pensamento nacionalista e desenvolvimentista, concebido pelo grupo como uma ideologia que poderia levar o país à superação do atraso econômico e da alienação cultural através da ação estatal planejada, da intervenção econômica e de uma ampla aliança multiclassista. Toledo (2005) argumenta que embora não possa ser rigorosamente identificado como um aparelho ideológico a serviço do chamado desenvolvimentismo de Kubitschek, era certo que – principalmente nos primeiros anos dessa administração – havia uma sintonia nítida entre os intelectuais do instituto e o projeto industrializante do governo.

A preocupação central desse grupo era pensar o desenvolvimento e, dentro do possível, influenciar o governo a adotar suas recomendações. (...) (Vigevani; Ramazini Jr, 2010, p.441).

O PSPB, que em sua dimensão reflexiva até então havia sido uma construção eminentemente individual, mediante a elaboração de formulações autorais, ainda que encadeadas em linhagem pelo reconhecimento dos próprios pensadores que se identificavam com uma determinada tradição de pensamento e ação, encontrou no ISEB um *locus* onde tanto a formulação intelectual como a militância política se constituíam como um processo orgânico e coletivo, como uma *escola*. Por outro lado, a mesma tradição nacional-estatista inspirou outra *escola* que lhe era concorrente – a ESG – constituída a partir da floração saquarema dos geopolíticos militares, preocupados com a questão do desenvolvimento na perspectiva da segurança.

A vertente progressista, que se diferenciou a partir de Guerreiro Ramos, se destacou pela sua interlocução com o pensamento econômico e com o antropológico. No pensamento econômico, o diálogo ocorreu com a versão latino-

<sup>123</sup> O ISEB aspirava à autonomia no mundo, por oposição aos centros sistêmicos econômicos e de poder. A ESG almejava maior autonomia e projeção brasileira no mundo, mas em um contexto de dependência em relação à matriz ocidental estadunidense.

americana da economia do desenvolvimento<sup>124</sup> – o estruturalismo cepalino, cuja expressão seminal no Brasil foi Celso Furtado. Na antropologia, a afinidade era com o pensamento neoevolucionista personificado por Darcy Ribeiro<sup>125</sup>. Em

<sup>124</sup> Ver o capítulo “Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento” (Hirschman, 1986, p.49-80).

<sup>125</sup> Nos anos 50, emergiu na antropologia americana uma escola neoevolucionista que tinha uma perspectiva contrária à de Boas. Os dois grandes nomes dessa inflexão são Leslie White, da Universidade de Michigan, e Julian Steward, que esteve em Columbia, onde pontificara Boas. Ambos sofreram influência do pensamento marxista, mas em termos de linhagem antropológica reivindicavam a herança evolucionista de Morgan. Este, como se sabe, influenciou o pensamento de Marx e Engels inspirando *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Segundo DaMatta (1987, p.177), o pensamento de White dominava a antropologia cultural do Rio de Janeiro em seu tempo de formação, com especial destaque para Darcy Ribeiro, que partilhava dessa orientação que se encontra espelhada em *O Processo Civilizatório*, de sua autoria.

Em São Paulo, ao contrário, nos primórdios do desenvolvimento da teoria social, a USP foi criada sob inspiração francesa (impregnada pela sociologia funcionalista), enquanto a Escola Superior de Sociologia e Política foi fundada sob inspiração da Universidade de Chicago (Donald Pierson), ambiente singular na antropologia americana pelas pesquisas de interacionismo simbólico (Goffman) e pelas pioneiras etnografias urbanas, étnicas, de campesinato e de migrações. Se Darcy Ribeiro é uma referência brasileira importante no evolucionismo, em sua versão atualizada pela antropologia americana dos anos 50, Florestan Fernandes e Roberto Cardoso de Oliveira serão influenciados pelo funcionalismo, e Eduardo Galvão pelo culturalismo boasiano, nas origens de um pensamento antropológico brasileiro.

Segundo DaMatta (1987, p.177), as ideias de White encantam pela simplicidade encontrada em um esquema único e totalizante que resume o desenvolvimento humano a uma evolução linear. A sociedade seria uma totalidade integrada por três subsistemas: o tecnológico, o sociológico e o ideológico, em que a cultura (ou o mundo social) é uma resposta adaptativa ao meio ambiente, em uma perspectiva ecológica global. O subsistema tecnológico (ou adaptativo, no jargão de Ribeiro) é o que envolve as relações do homem com a natureza e a produção dos meios de subsistência necessários para a reprodução social (similar à infraestrutura econômica em Marx). O subsistema sociológico (ou associativo, nos termos de Ribeiro) compreende o conjunto das relações sociais e as instituições e normas que regulam o comportamento coletivo. O subsistema ideológico abrange crenças, valores e o conhecimento abstrato de caráter simbólico. Os três subsistemas estão articulados de modo complexo e mudanças nessa relação, em especial na infraestrutura material, levam à transformação social ou às revoluções. Por fim, a sociedade estruturada por meio dessa articulação, ao se transformar, evolui em sentido linear a partir de uma origem comum em tribos caçadoras e coletoras, rudimentares em termos tecnológicos, até chegar às sociedades contemporâneas da modernidade tardia. DaMatta (1987, p.181) salienta que “os esquemas evolucionistas são sempre narrativas da nossa própria sociedade, com todos os outros sistemas ali surgindo apenas como exemplos ou ‘paradigmas’ de modalidades socioculturais pelas quais a nossa humanidade já passou”.

Mas Julian Steward, em sua concepção neoevolucionista, pretendeu escapar de um modelo evolutivo linear (que caracterizou o evolucionismo clássico do século XIX, na sociologia de Comte e Spencer, e na antropologia de Morgan, Frazer, entre outros) por uma concepção multilinear, cuja inspiração ele vai encontrar nos estudos de Robert Lowie e Alfred Kroeber, de Berkeley. Todos faziam críticas ao determinismo tecnológico de White. Para Lowie, a evolução cultural pode em alguns casos seguir princípios gerais semelhantes, ou seja, pode seguir caminhos diversos, mas com algumas semelhanças básicas em meio a variações consideráveis. A partir daí, Steward vai teorizar com base no estudo da tecnologia e das condições ambientais, sugerindo a existência de um núcleo duro cultural dado pela tecnologia e pela divisão do trabalho, replicando os contornos do sistema tecnológico de White e a infraestrutura marxista. Steward fundou a ecologia cultural, na qual a sociedade e o meio ambiente natural em que se insere são concebidos como um grande ecossistema. A ecologia cultural considera a cultura como um mecanismo de integração e adaptação da sociedade ao seu entorno biológico de maneira a garantir assim sua sobrevivência e reprodução. Na concepção de evolução multilinear dele, haveria um padrão evolutivo comum em sociedades que vivessem em condições ecológicas análogas, fugindo de generalizações fáceis (Eriksen; Nielsen, 2010, p.98-103).

síntese apertada, é possível intuir que o saquaremismo de esquerda – nacional-popular, desenvolvimentista, trabalhista e desconfiado da hegemonia americana – foi, em sua origem, a tradução da tradição nacional-estatista brasileira para as condições sociais e políticas das décadas de 50 e 60 sob o impacto da emergência de classes subalternas e das contribuições cognitivas trazidas pelas novas ciências sociológicas, econômicas e antropológicas representadas emblematicamente por Guerreiro, Furtado e Darcy Ribeiro. Foi desse caldo de cultura que emergiu o globalismo como um paradigma inovador no campo da política externa e das relações internacionais do Brasil, cuja manifestação positiva foi a Política Externa Independente – PEI.

A PEI foi a expressão externa do nacional-desenvolvimentismo, ambos tendo por objetivo o incremento da autonomia do Brasil. Ao tempo em que no plano interno a industrialização subverteria a economia primário-exportadora, legatária da dependência colonial – com isso corroendo o poder das classes sociais e das elites dirigentes a ela vinculadas – e ensejaria espaço para o advento de novas classes e a circulação de elites em favor da subalternidade, a PEI, por seu lado, submeteria a ação exterior a essa orientação, transpondo os limites estreitos de um alinhamento ideológico à política estadunidense, tornando-a instrumental para a satisfação dos objetivos do desenvolvimento e para o fortalecimento do capitalismo brasileiro. Corbisier (citado por Vigevani; Ramanzini Jr., 2010, p.444) afirmava que “se o projeto de desenvolvimento visa promover a emancipação nacional, sua realização implicará a negação prévia da dependência, isto é, entrará em contradição com o domínio de nossa economia por qualquer centro hegemônico estrangeiro”. Nesta perspectiva, uma agenda de integração regional estaria, à época, vinculada fundamentalmente à conformação de uma coalizão periférica de fortes contornos anti-imperialistas que lograsse fortalecer seus interesses comuns perante a potência americana.

Não obstante, as ações concretas de política governamental foram mais matizadas. Ocorreu o lançamento, por iniciativa da diplomacia brasileira, da Operação Pan-Americana – OPA, liderada por Kubitschek em 1958, buscando agregar os países americanos em torno de uma agenda de desenvolvimento social e econômico que pudesse ser apoiada pelos EUA, dentro de uma estratégia de

defesa continental contra a subversão e de combate à pobreza. Houve avanços temáticos: em relação ao comércio, sob os auspícios da Cepal, surgiu em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc; quanto ao financiamento do desenvolvimento, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. A OPA foi precursora da PEI que, sob a orientação de San Tiago Dantas e de Araújo Castro, tratou de reverter uma política americanista, que se subsumia a prioridades do campo ideológico ocidental, convertendo-a em instrumento para “a rápida ampliação do mercado externo de nossos produtos”, nas palavras de Dantas, tornando-se “um imperativo para o desenvolvimento do país” (Vigevani; Ramanzini Jr., 2010, p.447). Dantas aduzia ainda que a PEI considerava que “desenvolver-se é sempre emancipar-se. Emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos e econômicos, localizados no exterior. E emancipar-se internamente, o que só se alcança através de transformações da estrutura social” (Vigevani; Ramanzini Jr., 2010, p.450). Saltam aos olhos as similitudes em relação às teses de Guerreiro Ramos e ao pensamento isebiano.

Em termos concretos, com a PEI, o Brasil traduziu parte de sua agenda desenvolvimentista interna para o cenário internacional, apoiando ativamente iniciativas globais de promoção do desenvolvimento, do desarmamento e da descolonização; agindo com mais autonomia no âmbito da OEA; aproximando-se da Argentina; resistindo aos alinhamentos geopolíticos tradicionais; e adotando um tom terceiro-mundista de questionamento da ordem mundial.

Vigevani e Ramanzini Jr. (2010), ao explorarem as relações entre pensamento brasileiro e integração regional, avaliaram que à época não havia maiores preocupações com o tema da integração regional na esfera latino-americana<sup>126</sup> ou sul-americana, e que, pelo contrário, o elemento galvanizador do pensamento era o nacionalismo<sup>127</sup>. Esta percepção é pertinente, pois o desafio

<sup>126</sup> Embora não se possa olvidar de uma identificação latino-americanista por parte de intérpretes do PSPB como Manoel Bonfim e Darcy Ribeiro.

<sup>127</sup> Puntigliano (2011) advoga em favor da existência de uma corrente de pensamento e ação intitulada “geopolítica da integração” (GI).

“The hypothesis presented here is that South American states are increasingly joining a geopolitical current called ‘geopolitics of integration’ (GI). This was identified in the 1980’s by the Argentinean geopolitician, Colonel José Felipe Marini, who saw GI as part of a long historical evolution of ideas and experiences since independence. Its main concern is linking integration and

ainda era o da construção nacional, com o desenvolvimento funcionando como catalizador da integração interna: integração territorial, social, política e econômica. De fato, a integração regional sul-americana só veio a ganhar densidade na perspectiva brasileira a partir do momento em que ela se tornou funcional para esse esforço de integração nacional e para a expansão econômica brasileira no seu entorno estratégico. A maturidade para esse passo subsequente só adveio após a imensa transformação conduzida pelo regime civil-militar de 1964, que criou suas condições materiais de viabilidade. O regime civil-militar, que representou a “derrota” do ISEB pela ESG, foi paradoxalmente o grande agente de implementação da agenda nacional-desenvolvimentista preconizada pelos isebianos, ainda que em um formato autoritário e com um viés desigual, apesar de extremamente dinâmico na dimensão econômica: a revolução burguesa sonhada pelos isebianos ocorreu sob o compasso recessivo de uma revolução passiva que deu consequência à modernização conservadora iniciada no movimento de 30 e reforçada com o golpe de 37, que instituiu o Estado Novo.

Tanto em 30 como em 37, a inspiração binomial dos militares que apoiaram Vargas era segurança e desenvolvimento, com ênfase no primeiro termo, associado a uma política territorial de cunho estratégico. Com o advento da ESG, o dístico segurança e desenvolvimento ganhou um novo arranjo que conjugou o pensamento geopolítico militar, de forte influência alemã na origem, com a doutrina de segurança nacional, de matriz americana, desenvolvida segundo a lógica de contenção da ameaça comunista. A formulação desse arranjo encontrou em Golbery do Couto e Silva seu mais influente formulador (Costa, 1992; Vigevani; Ramanzini Jr., 2010).

Para a geopolítica, a reflexão sobre política, poder e estratégia está intrinsicamente imbricada, em que política define fins, poder define meios, e a estratégia define a melhor maneira de articular meios e fins. Assim a política define um objetivo a alcançar, o poder engloba os recursos a serem mobilizados para a consecução do objetivo determinado e, por fim, a estratégia trata da

---

development thinking, with a geopolitics that seeks to consolidate the geographic space of sovereign nation. Like Marini, we use GI here as a catchword for the construction of a South America framework of thinking from which to analyse regional integration. Yet, the GI should not be regarded only as result of current events, but also as result in the evolution of historical ideas and actions concerning integration” (Puntigliano, 2011, p.847).

aplicação eficiente, eficaz e efetiva dos meios para a consecução da política definida. A estratégia envolve modalidades distintas de ações, conforme a relação entre os recursos disponíveis e as metas almejadas, afetando as táticas a serem adotadas.

Nesse sentido, a manobra estratégica pode ser de ação direta, com a concentração de forças contra o coração do aglomerado inimigo, quando a correlação é favorável ao agente; de ação indireta, pelo uso da artimanha, do ataque surpresa, do desgaste nos flancos etc., quando a correlação for desfavorável ao agente; e por fim, de dissuasão ou contenção, quando a dimensão da represália potencial desestimula uma ação ofensiva por parte de um possível opositor. É a partir da articulação triangular entre política, poder e estratégia e da correlação de forças em relação a uma potencial ameaça que se define a modalidade estratégica mais adequada a se adotar: a formulação geopolítica associa esse quadro a uma posição geográfica que já condiciona previamente os cursos de ação passíveis de emprego.

No caso brasileiro, no que concerne a uma grande estratégia de projeção na região e no mundo,

Nossa posição geográfica no planeta já traçou as linhas mestras dessa Estratégia. Uma larga fachada oceânica no Atlântico e uma extensa fronteira terrestre com dez Estados vizinhos. Nosso espaço geográfico cobre, praticamente, a metade da América do Sul. (...) Nossa Estratégia (...) indica-nos a necessidade de explorar e de defender todas as perspectivas favoráveis que nos oferecem a testada marítima e de explorar e defender as potencialidades da imensa massa territorial. (...) é imprescindível termos como prioridade Política um eficiente Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (...) [capaz] de transformar essas potencialidades [brasileiras] em Poder. Um exemplo para nós são os Estados Unidos. Com um território continental de superfície equivalente à nossa, através do desenvolvimento de todo o seu espaço geográfico, dele hauriu riquezas para se tornar a maior potência política do mundo atual.

Somente o Desenvolvimento Econômico e Social, incorporando riquezas do solo e formando capital humano capaz de operá-las, nos levará ao encontro de nosso Objetivo Político Fundamental.

Os estadistas e geopolíticos do passado, visando orientar a nossa Política para esse Objetivo, traçaram como Prioridades Estratégicas:

- Integração do território;
- Interiorização dos transportes e das comunicações;
- Povoamento do interior;
- Ampliação e fortalecimento de uma posição marítima no Atlântico Sul;
- Suporte à criação de uma indústria aeronáutica nacional e à expansão do transporte aéreo;
- Atendimento das necessidades de educação, saúde, saneamento e habitação;



- Relações internacionais abertas, com prioridade para o Ocidente cristão democrático, em especial para o pan-americanismo e sem restrições políticas na esfera comercial;
- Defesa das fronteiras marítima, terrestre e aérea, e garantia da segurança externa, interna e da ordem pública (Mattos, 2001, p.41-42).

O cerne da preocupação dos geopolíticos, bem sintetizada por Mattos, residiu na tarefa de fazer do Brasil uma grande nação no cenário global e as prioridades estratégicas seriam passos ou etapas a serem cumpridas mediante a consecução de um planejamento governamental que transformasse os recursos de poder potenciais em efetivos. Segundo Mattos, planejamento não faltou, enumerando exemplos que iam do Plano Salte, com Dutra, aos projetos e programas do regime civil-militar, mas que foram prejudicados em sua realização pela inconstância política e pela fragilidade econômica do país. Mas ressaltava os resultados dos vinte anos de “vontade política firme” e “continuidade administrativa” (do regime civil-militar de 64) que haviam propiciado resultados substanciais o bastante para respaldar seu argumento.

Revela Simonsen que em 20 anos de esforço continuado do Plano de Desenvolvimento, de 1964 a 1984, a economia brasileira deu um salto extraordinário e apresentou os seguintes índices de crescimento: passamos de 48<sup>a</sup> para 8<sup>a</sup> economia do mundo; passamos de uma exportação de 1,5 bilhão para 27 bilhões de dólares; conseguimos o crescimento médio de 6,6% ao ano. Hoje, a promessa mais otimista é de elevação da taxa de crescimento para 3% ao ano. Perdemos o ritmo a partir de 1985, faltou continuidade administrativa, faltou vontade política, faltou dinheiro (Mattos, 2001, p.43-44).

Não obstante o tom nostálgico, Mattos identificou no Programa Avança Brasil, recém-lançado à época no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma agenda que simultaneamente consolidava o espírito das iniciativas de planejamento governamental adotadas no passado ao preservar a persecução das grandes prioridades estratégicas identificadas até então pelo pensamento geopolítico de extração militar. Com efeito, o Programa Avança Brasil marcou a transição de uma perspectiva “normal”, fundada na ortodoxia econômica, para uma estratégia “logística” de promoção do desenvolvimento, para usar as categorias sugeridas por Cervo (2003, p.3), entre o primeiro e o segundo mandato do presidente Cardoso.

No que concernia à política territorial e a uma agenda de infraestrutura, o referido programa elegia 12 eixos de integração e desenvolvimento cuja

formulação articulava a integração regional interna com a interação externa sul-americana. O programa brasileiro viria a ser a versão embrionária da IIRSA, lançada em 2000.

Segundo Mattos,

Os eixos prioritários escolhidos foram:

- Eixo saída Norte para o Caribe – rodovia 174;
- Eixo saída para o Atlântico Norte – hidrovia Madeira-Amazonas;
- Eixo Araguaia-Tocantins, ferrovias Norte-Sul e Carajás;
- Eixo Costeiro do Nordeste;
- Eixo Rio São Francisco;
- Eixo Transnordestino;
- Eixo Oeste;
- Eixo Centro-Oeste;
- Eixo São Paulo;
- Eixo Costeiro Sul;
- Eixo Franja Fronteira;
- Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná.

Os eixos prioritários foram escolhidos segundo os critérios de integração regional e de interação externa, marítima e terrestre (Mattos, 2001, p.44-45).

Mattos acertadamente salientou que havia uma estratégia implícita nesse programa, que era a da construção da integração regional sul-americana. O programa, em sendo executado, representaria um passo substancial para a concretização das metas estratégicas que favoreceriam o “Objetivo Político Fundamental” de fazer do Brasil uma potência mundial até o fim do primeiro quartel do século XXI, constituindo o entorno regional uma plataforma de projeção global. E concluiu:

Julgamos que a nossa Política e a Diplomacia devem se empenhar a fundo, neste quarto de século, na busca da integração política e econômica da América do Sul. Parte do caminho já foi percorrido através do Pacto Pan-Amazônico de 1978 e do Mercosul; vemos como etapas seguintes, a vitalização econômica do Pacto Pan-Amazônico, transformando-o um Merconorte e, em seguida, a sua ampliação, abrangendo todos os países deste subcontinente. Este esforço diplomático hercúleo integraria as duas grandes vertentes da América do Sul, do Atlântico e do Pacífico e responderia ao grande apelo integracionista que marca a tendência internacional moderna (Mattos, 2001, p.45).

E desse modo Mattos resgatou Mário Travassos<sup>128</sup>, de *Projeção Continental do Brasil*, fazendo do projeto estratégico de hegemonia

<sup>128</sup> Mário Travassos, oficial do Exército, escreveu a obra seminal da geopolítica brasileira, em que traçou as linhas orientadoras da grande estratégia que deveria ser adotada pelo Brasil na América do Sul. Travassos representou para o pensamento geopolítico brasileiro o que Uruguai foi para a linhagem saquarema como um todo: o *pater familias*. Travassos entendia que o Brasil se encontrava ameaçado por dois polos de poder: a Argentina, ao sul; os EUA, ao norte. Travassos

regional formulado por este último uma etapa *sine qua non* da realização da

nossa fé na possibilidade de o Brasil vir a formar entre as grandes nações do Mundo, desde que suas elites políticas se mostrem capazes de realizar um plano estratégico de desenvolvimento de suas imensas potencialidades geográficas e humanas. (...) a obra de transformação estrutural do território e da educação do povo, (...) a grande missão de nos fazer “grandes”, [que] não deve escapar das mãos desta geração de brasileiros (Mattos, 2001, 46-47).

A realização do destino manifesto vislumbrado já pelos primeiros navegantes que aqui aportaram, extasiados com as visões do paraíso, para evocar Holanda (2010): a terra edênica que povoou desde então o imaginário social e político “brasileiro”. Uma nação já inscrita na natureza e condenada à grandeza, como queriam a historiografia e a geografia da narrativa de inspiração saquarema do IHGB, recorrentemente retomada como mito de origem a orientar toda uma corrente do PSPB.

Os eixos mencionados por Mattos, referentes ao planejamento interno brasileiro, ganhariam expressão regional com o advento da IIRSA, estruturada com base em dez corredores de integração e desenvolvimento, em torno dos quais seriam envidados os esforços dos países envolvidos, quais sejam: Eixo Andino; Eixo Andino do Sul; Eixo de Capricórnio; Eixo do Amazonas; Eixo do Escudo

---

propunha um esforço de integração territorial e de projeção regional que teria por base um plano de viação que articulasse os diversos modais seguindo as linhas de menor resistência. Travassos trabalhou com o modelo de antagonismos geográficos que oporia as bacias oceânicas do Atlântico (crucial para a ligação com a Europa) e do Pacífico (então um mar solitário e isolado) e também as bacias fluviais do Amazonas e do Rio da Prata, tendo por pivô geoestratégico o planalto boliviano, que funcionaria como um divisor de águas. Em razão desse modelo, haveria instabilidade geográfica e inquietação política em três pontos: ao norte, pela ação dos EUA no vetor caribenho; ao sul, pela política pendular uruguaia; ao centro, na soldadura boliviana dos ecúmenos antagonicos. Essa era a moldura da rivalidade geopolítica entre o Brasil e a Argentina. “O papel estratégico dado aos transportes aproxima o autor dos engenheiros brasileiros do século XIX e o torna um legitimador do nacional-desenvolvimentismo daí para frente. (...) aclamado por intelectuais da estatura de Gilberto Freyre e Pandiá Calógeras; como homem de ação, ele participou do movimento tenentista (...) não é preciso muito esforço para se compreender a importância de suas ideias para o desenvolvimentismo (...)” (Martins, 2011, p.41). Posteriormente, com o processo de integração regional que culminou com o Mercosul e a Unasul, dois polos de inquietação foram neutralizados: o uruguaio e o boliviano, em razão do novo modelo de parceria estratégica com a Argentina. Remanesceu o caribenho, com destaque para o alinhamento estratégico colombiano e o antagonismo venezuelano em relação aos EUA após a primeira eleição do presidente Chávez. A rivalidade emergente identificada por Bandeira (2011) entre EUA e Brasil a partir dos anos 50 encontrou no século XXI sua expressão sul-americana na resistência à Alca por parte do Mercosul ampliado (Brasil, Argentina e Venezuela). Essa nova tensão estratégica, após o advento da Unasul, fez com que o pivô geopolítico entre uma América do Sul em processo de união e os EUA fosse migrando para o mar caribenho, o “mediterrâneo” americano. Em 2014, com a mediação brasileira, ocorreu em Brasília o encontro entre a Unasul e o BRICS, o canto do cisne antes da ofensiva final americana.

Guianês; Eixo do Sul; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; Eixo Interoceânico Central; Eixo Mercosul-Chile; e Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

Na década subsequente à exortação de Mattos, a integração sul-americana foi institucionalizada na Unasul, convergindo nesta tarefa o pensamento saquarema “de direita”, de extração geopolítica; o pensamento saquarema “de esquerda”, na derivação contemporânea do novo-desenvolvimentismo; e o pensamento latino-americano, da geopolítica da integração, mencionado por Puntigliano (2011). Segundo o testemunho deste último, ao final da primeira década do século XXI,

The process of regionalisation in Latin America is entering into a new phase, where South America is consolidating an own path of regional integration. From being not more than a geographical expression, South America is rapid becoming a political and economic entity increasing international actorhood, some go as far as speaking of a United States of South America. One important difference to the past is that there is now a “core state”, Brazil, with a clear strategy directed towards deepening South American integration. Yet, Brazil is not alone; there is also an increasing convergence with others South American states and old rivalries are being substituted for increased cooperation in areas such as economy, infrastructure, energy, security or aid (Puntigliano, 2011, p.846-847).

No mesmo diapasão, Puntigliano arguiu que “the idea of ‘continentalism’ linked to state-building, systemic thinking and industrialization gave new analytical tools to re-think old ideas. The idea of integration and the need to overcome vulnerability in the international system (...) had deep roots in the region” (2011, p.849).

No caso brasileiro, a diretriz integracionista foi inserida na Constituição de 1988, em seu artigo 4º, que fixou os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil. Esses princípios são dez: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. No mesmo artigo, há disposição expressa no sentido de que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Constituição Federal, 1988). A busca da integração regional ganhou assim legitimidade constitucional e foi alçada à condição de política de Estado.

Para além desse dispositivo jurídico-institucional, cumpre observar que, no campo administrativo, o planejamento governamental saudado por Mattos, em sua referência ao Programa Avança Brasil, se projetou nos governos posteriores em razão da sistemática prevista constitucionalmente de elaboração de Planos Plurianuais de Ação – PPA<sup>129</sup>.

Segundo Lessa, Couto e Farias (2009), desde o Plano Plurianual 1996/1999 observou-se coerência entre as orientações estratégicas estabelecidas no PPA e a política externa executada pelo país em cada período. Nesse primeiro caso, do PPA 1996/1999, “era a ausência de intencionalidade de se propor uma política externa autônoma que se fazia presente no planejamento governamental” (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.106), coerentemente com a hegemonia do paradigma normal e da ortodoxia econômica convencional (Cervo, 2003, 2008; Bresser-Pereira, 2006) durante o período.

Quanto à prioridade concedida à América do Sul na política externa, esta já “se apresentava no plano 2000-2003 e se consolidou nos planos posteriores, mostrando que essa opção não é nova no governo Lula” (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.106), tendo sido adotada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Programa Avança Brasil. Estes autores ressaltaram que

a análise sistemática das orientações estratégicas dispostas nos últimos quatro planos plurianuais também pode contribuir para o debate acerca do grau de continuidade e ruptura em termos de política externa tanto planejada quanto efetivamente implementada por Cardoso e Lula (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.106).

Em 1998, foi feita uma mudança de metodologia para fins de elaboração do PPA. A partir do PPA 2000/2003, os PPAs passaram a abranger o conjunto das ações de governo que são organizadas em programas, havendo “uma identificação total com os orçamentos anuais, sendo, na sua parte tática, considerado como um grande orçamento de quatro anos, sem expressar com clareza as prioridades

---

<sup>129</sup> No campo do planejamento governamental, desde a promulgação da Constituição de 1988, consta do ordenamento jurídico nacional a previsão de elaboração de planos plurianuais de ações (PPAs). Cada PPA tem caráter vinculante para as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais do governo federal que são editadas durante sua vigência. O PPA deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada novo Governo e funciona como principal instrumento administrativo de organização compreensiva e sistematização dos programas e ações governamentais à luz dos objetivos e das diretrizes estratégicas propostas pelo presidente da República para cada novo quadriênio governamental.

estabelecidas pelo governo” (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.94), ou seja, o PPA, ao abarcar a totalidade das ações de governo, deixou de fazer um recorte indicativo das prioridades governamentais para cada período, que podem ser apenas deduzidas a partir das diretrizes estratégicas e dos objetivos fixados formalmente como orientadores para a ação governamental. Vale assinalar que esse PPA, ao contrário do anterior que negligenciava a política externa, silenciando sobre ela, resgata “o papel da política externa como elemento importante para a estratégia de desenvolvimento esboçada pelo governo” (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.94). Nele houve uma inflexão:

alinhado com o discurso do presidente que apontava para os efeitos da globalização assimétrica, após a crença kantiana no multilateralismo internacional ter se arrefecido, o plano plurianual defendia a participação do Brasil nas discussões da nova ordem econômica mundial que se insinuava após as graves crises financeiras da década de 1990. Apontava-se com preocupação para a desigualdade entre as nações, e aos efeitos desiguais, prejudiciais aos países em desenvolvimento, que as crises produziram e que a globalização, por si só, não equacionava (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.95).

Com esse PPA, a América do Sul foi sacramentada como plataforma regional preferencial do Brasil no espaço americano. Assim é que

após um flerte com a região no início dos anos 90, com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA, o governo brasileiro, a partir dos anos 2000, assumiu a América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina, ou ao próprio Mercosul, e isto já é declarado no plano plurianual elaborado em 1999 (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.96).

Como marco dessa inflexão, foi realizada em Brasília no ano 2000 a I Cúpula de Presidentes da América do Sul.

Em relação ao PPA 2004/2007, houve

um alto grau de coerência entre o disposto no Plano Plurianual e as linhas de atuação implementadas pelo primeiro governo Lula. A priorização da América do Sul enquanto foco da política externa, presente desde os primeiros discursos do presidente eleito e do chanceler Celso Amorim, ganhava destaque (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.102).

Com a diretriz de “intensificação das relações e da cooperação do Brasil com os países da América do Sul” (2009, p.101), o Brasil inseriu na sua agenda a defesa de “uma institucionalização do diálogo multilateral na própria América do Sul, com a proposta da Comunidade Sul-americana de Nações – CASA, que viria

a ser formalmente criada em 2008 como União Sul-americana de Nações – Unasul” (p.102) e preconizou o fortalecimento e a ampliação do escopo do Mercosul para abranger temas sociais e culturais, para além das questões econômicas. “Enquanto o foco é América do Sul, o Mercosul é uma plataforma de ensaio dessa integração regional, e se o objetivo é a construção de um bloco regional, ou de uma união das nações sul-americanas, a vertente comercial é limitada” (p.102).

No PPA 2008/2011, foi conferida uma dimensão territorial à agenda de desenvolvimento nacional, estabelecendo-se expressamente uma ponte entre os desafios da integração interna, considerando-se os diversos contextos subnacionais brasileiros, e a integração sul-americana.

Considerar o território como suporte à integração sul-americana tem, a princípio, dois pontos positivos. O primeiro diz respeito à própria assimilação da integração do Brasil com a América do Sul como parte da estratégia brasileira de desenvolvimento. É reconhecer que se integrar aos vizinhos é benéfico ao Brasil e transmite a ideia de que a região tem um papel a cumprir nos caminhos a serem trilhados pelo processo de desenvolvimento nacional. Em segundo lugar, de ordem mais prática, representa a disposição de preparar o território para essa integração. Dotar o território de instrumentos, de técnicas que facilitem e tornem mais velozes os fluxos intracontinentais, aproximando as distâncias. Pensar, ademais, cidades ou regiões a oeste do país que sirvam de suporte a essa virada ao interior, desconcentrando o desenvolvimento brasileiro ao oferecerem serviços de qualidade no interior do país, lastreadas por infraestrutura compatível que prepare uma logística capaz de absorver esse aumento de fluxo (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.103).

Nesse PPA foram definidos dez objetivos de governo, sendo que um deles foi o de fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana. “Em termos de política externa, esse é o grande destaque do novo plano, que concebe a integração sul-americana como objetivo transversal de governo, formalizando o destaque que a região ganhou ao longo do primeiro ano do governo Lula” (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.104). Ele ainda previa que

os projetos brasileiros de infraestrutura que estabelecem ligações com o continente sul-americano são destacados. A maioria deles consta entre os projetos prioritários da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana – IIRSA, implicando um reconhecimento da importância da agenda da iniciativa (Lessa; Couto; Farias, 2009, p.104).

No que diz respeito a ações voltadas para a implementação transversal de políticas de integração regional no espaço sul-americano, o Plano Plurianual de

Ações 2012/2015 criou um programa específico que abrangia projetos e atividades relacionados com o Mercosul, a Unasul e iniciativas correlatas, que foi o Programa de Integração Regional Sul-Americana – PIRS, de nº 2043, que define objetivos e responsabilidades setoriais.

O PPA 2012/2015 previu a Integração Regional Sul-Americana como um programa (2043 – Anexo I, 203/210) dentro do macrodesafio Integridade e Soberania Nacional. Na definição das diretrizes estratégicas, estava assinalado que:

A estratégia de inserção internacional do Brasil tem priorizado a integração sul-americana e a relação com os polos emergentes de poder mundial, sem prejuízo das relações com outras regiões do mundo. Destaca-se o aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a crescente institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seus Conselhos, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). (...) O grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os países da região, promovendo, por meio do Mercosul e da UNASUL, o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar o espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora (Brasil, PPA 2012/2015).

Foram onze os objetivos definidos no PIRS, estando cada um deles sob a responsabilidade de um ministério setorial, no caso os Ministérios da Defesa; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e da Integração Nacional. Os referidos objetivos estavam substancialmente mais relacionados com o Mercosul do que com a Unasul, o que evidenciou o caráter inercial do Programa, tendo em vista que a iniciativa do Mercosul é mais antiga e nele havia a preponderância de elementos econômicos derivados de sua própria origem como mercado comum, ainda que, segundo Guimarães, os países do Mercosul tenham decidido “se engajar em um processo de integração política, por mais que isto não seja explicitado, como o demonstra a decisão de criar o Parlamento do Mercosul” (Guimarães, 2012, p.5).

A análise dos objetivos permitiu avaliar quais são os itens mais densos da agenda da integração sul-americana. O primeiro objetivo envolveu a cooperação em matéria de defesa e segurança regional, sendo de responsabilidade do Ministério da Defesa. O segundo objetivo teve natureza territorial e diz respeito ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira, estando sob a



responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. O Ministério da Fazenda ficou como responsável por dois objetivos. Um foi o de implementar áreas de controle integrado para simplificação dos procedimentos aduaneiros, em que a prioridade deveria ser dada aos países do Mercosul. Outro foi o de promover a implementação do Banco do Sul e de um mecanismo regional de garantias. Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coube promover a integração da infraestrutura física de transportes, energia e comunicações na América do Sul, em especial a execução da agenda de projetos prioritários definida pelo Cosiplan da Unasul. O Cosiplan, como se sabe, absorveu e aperfeiçoou a agenda da IIRSA, que foi por ele incorporada. Foi atribuída ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio a tarefa de fomentar a integração produtiva mediante a criação de cadeias regionais de valor conectadas ao sistema econômico nacional, com prioridade para os arranjos envolvendo o Mercosul e o Cosiplan da Unasul. Os demais cinco objetivos remanescentes encontravam-se sob a jurisdição do Ministério das Relações Exteriores. Eram eles:

- Incentivar a construção de um espaço econômico e regulatório integrado, em conjunto com o Mercosul, ou em separado, no marco da Aladi, para melhorar o ambiente de comércio de bens e serviços entre os países da região;
- Aperfeiçoar a união aduaneira e consolidar a tarifa externa comum – TEC, no âmbito do Mercosul;
- Fortalecer a institucionalidade dos mecanismos de integração regional, sobretudo a Unasul e o Mercosul;
- Reforçar o pilar social da integração mediante expansão das iniciativas dos planos de ação das instâncias sociais da Unasul, e implementar o plano estratégico de ação social do Mercosul;
- Impulsionar o plano de ação para um Estatuto da Cidadania no Mercosul.

O PPA 2012/2015 refletiu de modo fidedigno as prioridades políticas definidas no âmbito tanto da Unasul como do Mercosul, no sentido de transitar de uma agenda de integração no padrão do regionalismo aberto, pela prevalência dos temas econômicos, para uma agenda ampliada para contemplar assuntos de coordenação de política externa, de redução de assimetrias, de cooperação em

defesa, de infraestrutura, sociais e de cidadania e direitos humanos. Em síntese, o planejamento governamental brasileiro<sup>130</sup> logrou expressar a ampliação do escopo do processo integrativo nas duas institucionalidades básicas para a consecução da estratégia sul-americana do Brasil: a Unasul e o Mercosul.

Essa inserção da agenda de integração sul-americana no PPA, importante para formalizar a orientação política e para viabilizar a ação orçamentária, no entanto, não elidiu questões de fundo acerca da capacidade e da legitimidade para mobilizar e alocar recursos no processo, principalmente na condição de *paymaster*. Hirst, Lima e Pinheiro assinalaram que:

No plano regional, nunca antes os olhos da região sul-americana estiveram tão postos no Brasil, no seu potencial econômico, político e militar. Relações assimétricas, porém, são problemáticas, uma vez que a linha que separa a liderança cooperativa da preponderância é tênue na visão e expectativa dos envolvidos. Para o desempenho da primeira, é necessária visão estratégica de longo prazo e capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade. Neste particular, não está claro o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo regional, nem o quanto o Estado brasileiro estaria disposto a abrir mão de algumas de suas prerrogativas soberanas na delegação de autoridades a instituições regionais (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010, p.40).

Mas para além das ações governamentais, também na esfera da iniciativa privada, alguns dos principais líderes empresariais representativos dos mais importantes grupos econômicos do Brasil produziram um documento intitulado Plano de Ação contra a Crise<sup>131</sup>, destinado a mobilizar o país não apenas no sentido de superar os efeitos da crise econômica internacional naquela conjuntura, mas também para identificar as oportunidades estratégicas que estavam no horizonte, incluindo o tema da inserção externa.

Essas percepções complementavam a agenda federal brasileira e enunciavam as expectativas do grande capital privado nacional, de suas perspectivas de atuação e de direcionamento de seus investimentos.

Essa agenda estratégica contemplava, em grandes linhas, como resumiu Moraes (2010):

---

<sup>130</sup> O PPA 2016/2019 não foi considerado tendo em vista a ruptura política de 2016.

<sup>131</sup> Instituto Nacional de Altos Estudos. **Plano de Ação contra a Crise: Mobilização das Lideranças Nacionais para Transformar Crise em Oportunidade**. Rio de Janeiro: INAE, 2009.

- O uso das reservas petrolíferas do pré-sal para induzir à criação de um grande complexo industrial de bens e serviços vinculados à cadeia de petróleo e gás, incluindo adição de valor mediante expansão dos usos mais nobres, tais como química fina, e inovações desenvolvidas para permitir a exploração em águas profundas, tendo como vetor a Petrobras e outros entes que sejam criados em razão da mudança do marco regulatório do setor. Além dos impactos na substituição de parte das importações brasileira atuais, a perspectiva é de crescimento de exportações de derivados de petróleo e também de bens de capital voltados para as novas áreas de exploração de petróleo em águas profundas, com destaque para a costa ocidental da África;
- A criação de grandes complexos industriais integrando os principais setores intensivos em recursos naturais mediante formação de **clusters** para produção de **noncommodities**, ou seja, produtos diferenciados com maior conteúdo tecnológico, articulando também pequenas e médias empresas (chamado de modelo escandinavo<sup>132</sup>). Aqui se faz uso do conceito de “empresas inteligentes” que articulam redes de contratação a montante e a jusante da cadeia produtiva. No caso brasileiro, merecem destaque o agronegócio, mineração/meturgia, petróleo e gás (já mencionado acima) e papel e celulose, de modo a agregar à pauta de exportações produtos de maior valor agregado;
- O reforço do caráter renovável da matriz energética brasileira, com aproveitamento do potencial hidráulico não explorado, desenvolvimento de tecnologias e produtos baseados em uso da biomassa e reorganização da logística de transporte, em especial o de massa nos grandes centros, reduzindo custos gerais de produção, caracterizando a certificação verde da produção e desenvolvendo novos produtos exportáveis (economia verde<sup>133</sup>);
- O avanço no desenvolvimento e na implementação de modelos brasileiros de veículos elétricos (carros, ônibus, caminhões e máquinas agrícolas);
- O avanço no desenvolvimento de novas tecnologias e produtos baseados em bioenergia, associado ao desenvolvimento da bioquímica;
- A transformação do Brasil em terceiro centro global de Tecnologias de Informação e Comunicações – TIC: o país é o 8º maior mercado interno de TIC cujo complexo representa cerca de 7% do PIB, mas as exportações são inexpressivas;
- O impulso ao desenvolvimento da indústria eletroeletrônica considerando a convergência tecnológica que articula telecomunicações, TIC e mídia com novos produtos e serviços baseados na visualização, diversidade de produtos, mobilidade pessoal, flexibilidade interoperacional, integração de funções em um mesmo dispositivo e serviços interativos, envolvendo criação de redes (banda larga), produção de semicondutores e desenvolvimento de softwares. O faturamento das empresas brasileiras tem crescido (9% entre 2006 e 2008), o consumo interno (19% no período), mas as importações também, gerando um déficit setorial da ordem de US\$ 22 bilhões em 2008;
- A indução ao desenvolvimento da indústria de bens de capital tendo como catalisadoras as oportunidades estratégicas e de infraestrutura mencionadas, sem perder de vista também a realização de grandes eventos esportivos no Brasil na próxima década: Copa do Mundo, Olimpíadas;
- O aproveitamento do potencial representado pela biodiversidade para o desenvolvimento de biotecnologias mediante criação de arranjos produtivos e tecnológicos no setor;

<sup>132</sup> Os países escandinavos desenvolveram cadeias produtivas inteiras com aplicação intensiva de conhecimento na exploração de seus recursos naturais.

<sup>133</sup> O termo economia verde sintetiza a adoção pelos setores público e privado de um conjunto de medidas voltadas para a redução da emissão de gás carbônico na atmosfera, segundo uma estratégia de mitigação do impacto da ação humana na mudança climática.

- A criação de um sistema nacional de inovação mediante articulação mais estreita entre governo, iniciativa privada e comunidade acadêmica, aproveitando as oportunidades dadas pelo novo marco regulatório: a Lei da Inovação<sup>134</sup> e a Lei do Bem<sup>135</sup>;

- O estímulo ao empreendedorismo e às modernas micro e pequena empresas, mediante aproveitamento das oportunidades abertas pelo novo marco legal<sup>136</sup>;

- O estímulo à formação de parcerias e aglomerados produtivos de inovação locais (**clusters** tecnológicos) com formação de redes articulando empresas de diversos tamanhos; e

- O desenvolvimento de indústrias criativas e produtos intangíveis, explorando em especial as oportunidades abertas pela economia verde, por novos processos produtivos e por tecnologias limpas e sustentáveis do ponto de vista ambiental.

O possível aproveitamento das oportunidades estratégicas elencadas acima, mediante eventual aprofundamento ou realização de ajustes na articulação das ações do governo brasileiro com a iniciativa privada, tem o potencial de mudar a estrutura produtiva brasileira e conseqüentemente a inserção do país na divisão internacional do trabalho e no comércio internacional.

Mas o sucesso de uma estratégia de reestruturação produtiva dependerá também de outras políticas setoriais conexas (macroeconômica, educacional, logística etc.) e de políticas públicas com foco no desenvolvimento equilibrado do território: políticas setoriais têm que ser articuladas territorialmente buscando maximizar o impacto das ações governamentais. A política territorial deve tratar primordialmente da dupla integração do Brasil: internamente, integrando suas regiões, e externamente, integrando-o à América do Sul (Moraes, 2010, p.34-36).

Moraes (2010) afirmou ainda que seria crucial que houvesse “uma articulação com as políticas públicas dos países vizinhos de modo a estabelecer uma coordenação das ações na área de desenvolvimento produtivo (...), já que existe um grande potencial sinérgico a ser explorado” à luz da agenda delineada pelo empresariado, tratando-se de “articular cadeias de agregação de valor que perpassem os diversos sistemas produtivos nacionais no espaço sul-americano a partir dos avanços já obtidos no campo da integração comercial, (...) [montando] um complexo produtivo integrado sul-americano a partir da matriz brasileira” (2010, p.37).

Assim, no segundo mandato do presidente Lula, a integração regional da América do Sul no marco institucional da Unasul aparecia legitimada como ação de governo e como política de Estado, como iniciativa estatal e como janela de oportunidade a ser explorada pela vanguarda dos capitalistas brasileiros ansiosos por expandir seus empreendimentos, naquela conjuntura de crise global e de

<sup>134</sup> Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

<sup>135</sup> Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

<sup>136</sup> Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que confere tratamento diferenciado do ponto de vista tributário, trabalhista e previdenciário para a micro e pequena empresas e para o empreendedor individual.

projeção dos países emergentes, entre os quais o Brasil se destacava por conjugar economia de mercado, governança democrática, política ativa de inclusão social e agenda ambiental de desenvolvimento sustentável.

O Brasil estava na moda, no ápice de sua trajetória como Estado-nação independente na percepção não só da diplomacia brasileira, mas na perspectiva da comunidade externa, conforme exala da documentação analisada no capítulo 3. Naquela conjuntura, Werneck Vianna (2010) caracterizou a projeção do desenvolvimento brasileiro para o espaço regional como um bem-sucedido projeto grão-burguês<sup>137</sup>.

O capitalismo no Brasil consiste, hoje, em um empreendimento extraordinariamente bem-sucedido, e o governo Lula tem tido muita responsabilidade e iniciativa na realização desse projeto. Diria que, além disso, a sociedade brasileira, hoje, não é apenas uma sociedade burguesa, é uma sociedade grão-burguesa, como atesta a expansão das empresas brasileiras no exterior, não só na América Latina como na África (Vianna, 2010).

Singer (2012) destacou o caráter ambíguo do fenômeno lulista. “O lulismo existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento” (2012, p.9). Singer (p. 29), ao citar Brasília Sallum Jr., mencionou a existência de um paradoxal “consenso liberal-desenvolvimentista” naquela quadra, já intitulado nesta tese como o Consenso de Brasília.

O pacto conservador com reformismo gradual representado pelo lulismo<sup>138</sup> naquela quadra histórica permitiu a confraternização, ainda que provisória, das duas vertentes básicas do saquaremismo – a “isebiana” e a “esguiana”. Mesmo os luzias pareciam cômodos. A geopolítica da segurança e o novo-desenvolvimentismo nacional-popular convergiram em torno da Unasul e de seu Conselho de Defesa: diplomatas, burocratas e soldados envolvidos na construção saquarema da América do Sul.

---

<sup>137</sup> Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/30830-a-sociedade-brasileira-hoje-e-grao-burguesa-entrevista-especial-com-luiz-werneck-vianna>>. Acesso em 12 jul. 2016.

<sup>138</sup> Para a análise exaustiva do lulismo, ver Singer (2012).

#### 5.4.

#### **Autonomia e projeção: correntes de pensamento e ação na diplomacia**

O Brasil atuou como dinamizador primário do processo de integração da América do Sul e estimulou, subsidiariamente, a mesma sequência na América Latina. Ao fazê-lo, assumiu a posição de líder regional e, por isso, “passou a enfrentar novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos, nem sempre compatíveis com seus interesses de afirmar-se como ator global no tabuleiro das negociações internacionais” (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010, p.31). O país foi demandado a assumir o papel de mediador em conflitos regionais, o que lhe exigiu, por um lado, maiores recursos políticos e diplomáticos e, por outro, gerou maiores resistências e temores, tanto no que tocou à assunção da liderança da região em assuntos mundiais quanto no aparecimento de litígios regionais em que países menores buscaram compensações para suas assimetrias, dos quais nos deram exemplo

os problemas com o Equador, vinculados à atuação da empresa Odebrecht; com a Bolívia, devido à decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobras em seu país; e com o Paraguai, em face das reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu (Hirst; Lima; Pinheiro, 2010, p.32).

Há grande controvérsia sobre os elementos de continuidade e de ruptura na política externa brasileira (Pecequillo, 2008; Almeida, 2010; Fonseca, 2011; Fonseca Jr., 2011; Vilela; Neiva, 2011; Costa, 2012), em especial a adotada pelo governo Lula a partir de 2003, mas historicamente o elemento de continuidade predominou dado o insulamento burocrático que caracterizou a formulação e a execução da política externa na maior parte da história brasileira.

Essa continuidade funcionou como vetor da tradição saquarema da linhagem Rio Branco, pai e filho. Evidentemente, a política externa se transformou em relação àquela da época do Barão, ajustando-se às novas realidades, mas remanesceu a lógica que presidia o modo de operar, cujo objetivo foi e é manter e expandir a autonomia brasileira diante do mundo. Esse *modus operandi* amenizou as veleidades ideológicas de alinhamentos automáticos.

Vigevani (citado em Saraiva, 2010, p.1) fez referência a um conjunto de crenças que moldou a convergência no âmbito do MRE em torno das ideias de autonomia e universalismo. Essas ideias tornaram-se vetores de orientação da política externa, expressando valores que eram consensuais na sociedade e no Estado brasileiro. A autonomia era compreendida como espaço de liberdade e margem de manobra que o país possuía ou devia possuir nas suas relações internacionais. Autonomia que se relacionava com a ideia de desenvolvimento de modo interdependente. Ter autonomia para ampliar as opções de políticas disponíveis para a consecução do desenvolvimento brasileiro. Desenvolver-se para transformar recursos potenciais em capacidades efetivas de maneira a ampliar o poder nacional e a autonomia no sistema internacional. O universalismo é tomado como uma vocação do país para ser um ator global e se relacionar com os demais Estados do sistema internacional quaisquer que sejam os modelos econômicos ou os regimes políticos por eles adotados. Essa diversificação de relações foi e é instrumental para a ampliação da autonomia e do potencial de alternativas de cooperação para o desenvolvimento.

A política externa do período Lula foi batizada por um dos seus formuladores, o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, como Política Externa Ativa e Altiativa – PEAA (Amorim, 2013). Essa política foi caracterizada pela busca de maior autonomia do Brasil na consecução de seus objetivos, com destaque para o desenvolvimento nacional, em relação aos polos hegemônicos tanto no sistema internacional quanto no sistema interamericano<sup>139</sup>. Segundo Bresser-Pereira (2010), “a decisão mais importante foi a de rejeitar a Alca – o Acordo de Livre Comércio das Américas – sem entrar em conflito com

---

<sup>139</sup> “Poucos países experimentaram na última década uma melhoria na sua estatura internacional tão notável quanto o Brasil. (...) Ainda em 2002, o Brasil estava lutando com uma instabilidade financeira crônica, e a eleição de um presidente de passado esquerdista gerou temores de colapso macroeconômico e dos conflitos políticos do passado. Desde então, porém, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva ganhou elogios generalizados por suas iniciativas econômicas e sociais. Baseando-se nas iniciativas de seu antecessor, o presidente Lula tem procurado canalizar a crescente confiança nacional derivada da consolidação democrática e da estabilidade macroeconômica em uma diplomacia mais forte”. Este trecho de um relatório feito pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos é citado por Velasco (2013) em sua exposição de 18/07/2013 na Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC. Disponível em: <<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2013/07/25/o-futuro-da-politica-externa-brasileira-desafios-e-perspectivas/>>. Acesso em 10 jan. 2014.

os EUA”<sup>140</sup>. Guimarães, ao fazer uma síntese dos desafios da política exterior brasileira no período, assinalou a necessidade de “resistir à estratégia das grandes potências no sentido de incorporar o Brasil, por meio de esquemas de integração que se apresentam apenas como econômicos, como a Alca, a seus respectivos polos de poder”, acrescentando ser preciso “articular um bloco econômico e político na América do Sul, não hegemônico, com mecanismos de compensação e com processos efetivos de redução de desigualdades entre os Estados da região, a partir de um Mercosul reformulado, e em coordenação essencial com Argentina e Venezuela” (Guimarães, 2006, p.293-294). Amorim (2013) incluiu a criação da Unasul entre as iniciativas brasileiras de construção de uma nova agenda no período da PEAA, pois a institucionalização não estava em pauta até então.

#### Segundo Fiori,

Depois de um longo período de alinhamento quase automático do país às “grandes potências ocidentais”, o Brasil se propôs a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições, em virtude de seu poder político, econômico e militar (Fiori, 2013, p.31).

A rejeição à Alca ocorreu porque seu formato limitava as margens de autonomia e a vocação universalista do Brasil na busca de seu desenvolvimento. Nesta perspectiva, a rejeição foi um elemento de continuidade em relação aos valores basilares da diplomacia brasileira, mas representou uma ruptura em relação à orientação adotada pelo país na maior parte da década de 90. Com efeito, a PEAA seguiu a tendência predominante observada no século XX na ação externa do Brasil, principalmente a partir dos anos 30 com a adoção do modelo de desenvolvimento industrial baseado na substituição de importações (Pinheiro, 2010). A política externa brasileira havia oscilado entre dois paradigmas – o americanismo e o globalismo (universalismo) – sendo que a orientação universalista se fortaleceu na medida em que o Brasil se desenvolveu e se tornou mais complexo. Ao ampliar e diversificar seus interesses, o país converteu-se em *global player* e em *global trader*, o que propiciou a emergência de rivalidades crescentes com os EUA (Bandeira, 1990).

---

<sup>140</sup> Bresser-Pereira, L.C. Política Externa Ativa e Ativa. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm>>. Acesso em 05 abr. 2015.



A PEAA de Lula e Amorim emulou na primeira década do século XXI a vertente globalista (ou universalista), cujas expressões maiores no século passado foram a Política Externa Independente (PEI), com Jânio e Goulart (1961-1964), e o Pragmatismo Responsável (1974-1979), com Geisel, ainda que o Brasil depois desta última experiência, mesmo com o advento de conjunturas bastante adversas a seus objetivos nacionais no cenário interno e internacional dos anos 80 e 90, jamais tenha voltado a adotar um paradigma americanista estrito, quer em sua vertente pragmática, quer em sua versão ideológica (Pinheiro, 2010, p.66).

Pecequillo (2008) considerou, no entanto, enganosa a discussão que opôs uma orientação global-multilateral à outra hemisférica-bilateral, tendo como principal disjuntiva a relação com os EUA. Em sua avaliação, houve uma combinação no governo Lula entre os eixos de cooperação vertical e horizontal, expressos em suas dimensões geográficas por meio dos binômios Norte-Sul e Sul-Sul<sup>141</sup>. Essa combinação de eixos funcionou como instrumento para a projeção assertiva do Brasil no mundo, mas sem confrontação com a potência hegemônica e longe da retórica desafiadora da política externa dos países autodenominados bolivarianos.

Subjacente à ideia de universalismo e autonomia, está uma crença histórica na sociedade brasileira e entre os formuladores da política externa: desde o início do século XX que podem ser identificadas alusões em discursos ao destino de grandeza do Brasil, por diferentes motivos. Acredita-se que o Brasil deve ocupar um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos. (...) No início dos anos 70, Araújo Castro, ex-chanceler e embaixador brasileiro na ONU, afirmava que “poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática do Brasil” e “nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza”. Com a eleição de Lula da

---

<sup>141</sup> “Pegue um economista como o Albert Fishlow (da Columbia University). Em entrevista recente ele disse que o desenvolvimento dessas relações Sul-Sul é uma das razões pelas quais o Brasil encontra-se menos vulnerável aos problemas na economia americana. Fishlow sempre defendeu a ALCA no lugar de nossas iniciativas com a China, a África, os países árabes e, sobretudo, com a própria América do Sul. Quando ele fala sobre o Brasil e a crise americana, não há a menor dúvida de que optamos pelo caminho certo. Ao criarmos o G-20 acabamos por extrapolar o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Isso nos valeu uma credibilidade enorme com os países em desenvolvimento que acaba enfim se refletindo no clima dos negócios. Entre 2003 e 2007, num contexto em que as relações comerciais do Brasil cresceram como nunca, a participação dos países em desenvolvimento no montante de nossas exportações, que era de 45%, trocou de posição com a dos países desenvolvidos, que correspondia a 55%. Hoje é exatamente o contrário, o que nos deu um colchão para enfrentar a crise. A maioria dos economistas está dizendo agora que a esperança de crescimento do mundo reside nos países emergentes (...). Nós tivemos a intuição – ou percepção – disso antes de as coisas acontecerem” (Entrevista de Amorim a Paiva, 2008, J5, citada por Pecequillo, 2008, p.149).

Silva, este tema retoma para a pauta de debates sobre política externa (Saraiva, 2010, p.2).

A corporação diplomática sempre foi muito identificada com todo esse ideário e, dado o arranjo institucional brasileiro em torno da política externa, esse quadro favoreceu uma orientação externa marcada pela continuidade, estável, coerente, com baixa porosidade às influências da política doméstica. Entretanto, constatou-se a existência de duas correntes básicas no seio do MRE que se diferenciam em termos de estratégias e prioridades, apesar das crenças básicas, dos pressupostos realistas e dos vetores autonomia, desenvolvimento e universalismo que lhes são comuns na atualidade (Saraiva, 2010).

Segundo Saraiva, dois processos simultâneos, a abertura da economia e democratização da sociedade, a partir dos anos 90, fizeram com que a política externa fosse mais pressionada em sua formulação, até então asséptica, pela ação de diversos setores da sociedade que passaram a ser afetados em seus interesses na medida em que a economia, ao se abrir, gerou uma distribuição desigual de ônus e bônus, principalmente na esfera da diplomacia econômica. “Esses dois processos desafiaram a formulação tradicional da política externa e abriram espaços para a consolidação de correntes de pensamento diferenciadas – e identificadas com setores sociais e políticos distintos – dentro do próprio Itamaraty” (Saraiva, 2010, p.2).

No governo Collor houve episódico destaque de uma ala hiperliberal minoritária e ortodoxa, que pretendia uma diplomacia subsumida à orientação das potências cêntricas como fórmula rápida de um suposto ingresso no chamado primeiro mundo<sup>142</sup>. Com o impedimento do presidente Collor, no entanto, a diplomacia brasileira retornou ao seu eixo tradicional, evidenciando a existência substantiva de duas correntes básicas de pensamento e ação que têm alternativamente exercido a hegemonia na formulação e na condução da política externa, com variação de estratégias, comportamentos e prioridades entre elas, ainda que partilhem um mesmo código valorativo. Saraiva (2010) intitulou-as

---

<sup>142</sup> Contemporaneamente, essa “ingenuidade” é partilhada por setores do governo que imaginam poder transformar o Brasil em um país desenvolvido por meio do mero ingresso na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, o “clube dos ricos”. As tratativas, no entanto, por ora não avançaram.

institucionalistas e autonomistas. Com alguma licença, poderíamos chamá-las de luzias e saquaremas.

Para Saraiva, os institucionalistas se fortaleceram e se consolidaram no governo Cardoso, sendo próximos politicamente do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e do partido Democratas – DEM (ex-PFL). Eles adotaram no campo econômico uma perspectiva de liberalização condicionada (ainda que sem abrir mão dos valores tradicionais da diplomacia) e deram prioridade à atuação do Brasil na definição dos novos regimes internacionais, identificando nesse processo de redesenho do arcabouço normativo a possibilidade de abrir janelas de oportunidade capazes de favorecer o desenvolvimento nacional. Essa atuação ocorreu, no entanto, de modo crítico, associando uma participação ativa nos foros internacionais com a oposição aos aspectos assimétricos da globalização, postura essa reforçada no segundo mandato de Cardoso.

Os institucionalistas desenvolveram a ideia de autonomia pela participação na nova ordem mundial, admitindo o conceito de *soberania compartilhada*. Foram favoráveis à integração da América do Sul e à liderança brasileira nesse processo regional, posto que “a consolidação de um processo de integração regional fortaleceria a posição negociadora do Brasil em diferentes foros multilaterais” (Saraiva, 2010, p.4), mas conferiram prioridade à integração comercial. A diplomacia sul-americana deveria guiar-se por valores de defesa da democracia, da integração com foco na economia e na infraestrutura, sempre com um baixo perfil institucional, sem aprofundamento da integração política, dentro do modelo de regionalismo aberto e sem compartilhamento de soberania no espaço regional.

No que concerne à estratégia de relacionamento com os EUA, a opção foi por concentrar-se nos temas da agenda econômica, na qual as divergências eram pragmáticas, envolvendo medidas protecionistas e normas de comércio multilaterais. Em termos de integração hemisférica, a prioridade foi dada ao Mercosul “e foram sendo colocados obstáculos ao desenvolvimento das negociações para formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)” (Saraiva, 2010, p.5). No governo Cardoso havia o diagnóstico implícito de que “a perspectiva da construção de uma liderança brasileira no continente sul-americano

complexifica por si as relações com a potência hegemônica da região fazendo com que não haja alianças de médio ou longo prazo em temas regionais” (p.5). Ou seja, em termos pragmáticos, não se professou um americanismo ingênuo.

A outra corrente, que foi denominada de autonomista (ou nacionalista), ganhou projeção e poder no governo Lula e adotou no campo econômico uma perspectiva desenvolvimentista adaptada aos tempos da globalização, estabeleceu uma interação mais próxima com o PT, defendeu uma política mais ativa na cena global, adotando uma postura mais cética e mais crítica em relação aos regimes internacionais e uma atuação mais incisiva no sentido de modificá-los em favor do interesse nacional. Quanto à integração nacional, conferiu maior esforço à articulação da projeção do Brasil como líder regional, valorizando a dimensão política, de modo a reforçar as pretensões de tornar-se potência global. Houve um aumento do ativismo internacional, com o desenvolvimento de novos arranjos globais multifacéticos (G20 comercial<sup>143</sup>, G20 financeiro<sup>144</sup>, BRICS, IBAS<sup>145</sup>) destinados a fortalecer a tendência à multipolaridade no sistema internacional.

<sup>143</sup> É o “grupo de países em desenvolvimento que representa 60% da população rural, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 21% das importações mundiais. O agrupamento é composto por 23 países de três continentes – África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue – e defende o cumprimento, de forma ambiciosa, dos três pilares do mandato agrícola da Rodada Doha da OMC, quais sejam, acesso a mercados (redução de tarifas), eliminação dos subsídios à exportação e redução dos subsídios de apoio interno (mormente à produção)” (Brasil, 2012, p.259). Nas negociações da Rodada Doha em Cancún, em 2003, o Brasil liderou a revolta dos países em desenvolvimento que levou à constituição do referido grupo, impedindo um desfecho desfavorável a seus interesses. Segundo Amorim (*apud* Scerb, 2013), “colocamos o pé na porta e ela não foi fechada na nossa cara. (...) Se a Rodada Doha for retomada, a base da agricultura é o que o G-20 propôs”.

<sup>144</sup> É o grupo constituído “em 1999 com o objetivo de reunir países desenvolvidos e países em desenvolvimento sistemicamente mais importantes, tendo em vista a cooperação em temas econômicos e financeiros. São membros do G-20: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, União Europeia (Comissão Europeia e Presidência do Conselho Europeu). Os membros do G-20 debatem propostas de novos modelos de crescimento e de estabilidade econômica, com vistas a corrigir os grandes desequilíbrios macroeconômicos internacionais. A intensificação da coordenação e da troca de informações sobre as gestões macroeconômicas nacionais resultará em uma economia internacional mais estável e previsível” (Brasil, 2012, p.259).

<sup>145</sup> É a “iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul, desenvolvida no intuito de promover a cooperação Sul-Sul. Estabelecido em junho de 2003, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a redefinir seu lugar na comunidade de nações, a unir sua voz em temas globais e a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional. Nesse movimento, abre-se igualmente a projetos concretos de cooperação e parceria com países com menor grau de desenvolvimento” (Brasil, 2012, p.258-259).

No que diz respeito aos Estados Unidos, a percepção tem alguma semelhança com a dos institucionalistas pragmáticos, porém com um viés mais competitivo no que diz respeito à configuração do poder na América do Sul. Em termos gerais o governo brasileiro vem atuando, como no governo anterior, de forma autônoma no que diz respeito aos problemas do continente sul-americano. Não há coincidência de opiniões quanto à forma de tratar esses temas e não se coloca a possibilidade de se construir uma atuação articulada. Por outro lado, não há enfrentamentos. A opção é por manter baixo perfil em termos políticos no que se refere a áreas de divergências. Seguem os desacordos em relação às regras do comércio internacional, e as negociações da ALCA, se no governo anterior foram obstaculizadas, com o governo Lula foram encerradas como fracasso para o projeto norte-americano. Como diferença, a participação mais autônoma do Brasil na política internacional e os impulsos reformistas da ordem internacional criam novas áreas de atrito entre os dois países (Saraiva, 2010, p.6).

A integração regional sul-americana foi adotada pelos autonomistas como uma estratégia paralela àquela de projeção do Brasil como potência global e “*a Unasul vem sendo o principal canal de ação multilateral do Brasil na região*” (Saraiva, 2010, p.7, grifo no original). Mas em consonância com a outra corrente, adotou também a orientação de atribuir baixa institucionalidade aos organismos internacionais integracionistas (inclusive o Mercosul), dentro de uma visão intergovernamental do processo que preservou a autonomia da diplomacia brasileira em face de seus parceiros e evitou incorrer em compromissos supranacionais.

Os autonomistas adotaram uma diretriz de construção de liderança baseada no *soft power*, em que normativamente advogaram a ideia de desenvolvimento simétrico e endógeno como motor da integração regional, fomentando maior frequência e intensidade das transações por meio da proposta de uma área de livre comércio sul-americana tendo por base a convergência dos regimes do Mercosul e da CAN; a interconexão de cadeias produtivas com fulcro no parque industrial brasileiro, dadas as suas complexidade e magnitude; e a aceitação pelo Brasil, comedidamente, do papel de *paymaster*, arcando com custos limitados no processo de integração como consequência da liderança regional pretendida.

Nesse contexto, a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES foi crucial para o financiamento do comércio regional e de obras de infraestrutura nos países vizinhos, de acordo com uma estratégia de exportação de serviços nas áreas de engenharia e correlatas e de expansão do espaço econômico brasileiro (Saraiva, 2010).

Em síntese, “o reflexo desta corrente na política externa resultou no convívio entre autonomia, ampliação da presença internacional e busca de situações favoráveis ao desenvolvimento nacional a partir de um padrão proativo, que equilibrou crenças com pragmatismo” (Saraiva, 2010, p. 8).

Para além das diferenças de orientação entre os luzias e os saquaremas diplomáticos, é forçoso reconhecer que houve e há uma base comum entre as duas correntes derivadas da força da corporação e de uma cultura organizacional robusta no âmbito da chancelaria, o que contribuiu e contribui para que haja “continuidade mesmo na mudança” (Saraiva, 2010, p.8).

Não obstante, para além dessas duas correntes principais identificadas no âmbito do corpo diplomático brasileiro, pode ser percebida no período mais recente uma influência externa de origem societal que se aproveitou de uma maior porosidade da burocracia diplomática à participação cidadã em temas de política exterior. Essa participação foi consubstanciada por meio de acadêmicos e de lideranças políticas e sociais que encontraram por intermédio do PT e do assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, um canal de interlocução para atuar na formulação e na condução da política externa, fugindo ao padrão usual na trajetória da chancelaria brasileira. Essa participação foi mais enfática no que tangeu aos esforços de integração regional no espaço latino-americano e, em relação ao Mercosul e a Unasul, defendeu “um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da crença na existência de uma identidade própria na região”, sustentando “algum tipo de solidariedade difusa” entre os países do continente e apoiando “um compromisso brasileiro de arcar com os custos da integração regional” (Saraiva, 2010, p.8).

Houve uma confluência entre essa visão societal e a perspectiva dos autonomistas do Itamarati em favor de uma orientação mais generosa em relação à cooperação com os países vizinhos e de uma tolerância maior com as diversas opções políticas emersas na região, assim como ficou mais evidente uma resistência a iniciativas de cunho liberal. Quanto ao Mercosul, foram “favoráveis à institucionalização e ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais: a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, a formação do Parlamento do Mercosul e a criação do Focem”, mas convergiram “com os

autonomistas ao identificarem o regionalismo aberto que deu base para o Tratado de Assunção como superado” (Saraiva, 2010, p.8). Cumpre registrar, por fim, o ineditismo dessa influência exógena sobre a política externa a partir do governo Lula. No que concerne à Unasul, a previsão de canais de participação societal está expressamente consignada em seus atos constitutivos, de modo que a construção saquarema da América do Sul não dispensou a porosidade de inspiração luzia.

## 6. Conclusão

A marca da tradição saquarema como campo de aliança no PSPB foi a busca da *autonomia*, tendo por base o *estatal* na organização da *ordem* pública e a conformação de uma *identidade nacional* que se realizou no *território*, em contraponto ao mundo plano do cosmopolitismo liberal e normativo da linhagem luzia. Embora os campos de aliança partilhem do mesmo ideal civilizatório de ingresso na modernidade, de pertencimento à cultura ocidental e de conexão com a economia-mundo, a maior ou menor ênfase no quesito autonomia funcionou como um vigoroso elemento de diferenciação entre eles. A autonomia é uma função direta do *desenvolvimento* de capacidades em todas as dimensões de poder: política, econômica, psicossocial ou cultural, estratégico-militar e tecnocientífica. A autonomia não se confunde com a autarquia. Na realidade do sistema-mundo de interdependência assimétrica<sup>146</sup>, a autonomia é sempre relativa, manifestando-se em graus diferenciados, mas comumente referida como capacidade de se autogovernar, envolvendo suficiência de meios e liberdade decisória – poder e vontade soberana.

O campo de aliança saquarema sofreu várias mutações em sua longa duração, apresentando florações sucessivas diversas, que carregavam como marca identitária a equivalência funcional em cada singularidade histórica – conservadorismo imperial (com sua descendência republicana, da política dos governadores e a variante do café com leite), autocracia do Estado Novo, desenvolvimentismo nacional-popular, desenvolvimentismo com segurança nacional e neotrabalhismo lulista. O surgimento de uma vertente nacionalista e popular do saquaremismo representou uma inflexão na orientação usualmente conferida por essa tradição às dimensões da liberdade e da igualdade.

A introdução de uma perspectiva subalterna no campo saquarema levou à inflexão em uma dupla dimensão: do autoritarismo para a democratização, na

---

<sup>146</sup> Assimetria decorrente da relação entre centro, semiperiferia e periferia na economia-mundo capitalista, com diversos graus de dependência. A busca da autonomia não se confunde necessariamente com uma orientação anticapitalista. No caso brasileiro, a adesão histórica ao modelo de desenvolvimento capitalista sempre foi dominante por uma questão de pragmatismo. Também por pragmatismo, essa adesão ocorreu, em regra, de modo crítico à ortodoxia liberal sistêmica. Esse compasso híbrido que conjuga conformismo e resistência é tipicamente saquarema.



esfera da política; da marginalização para a inclusão, no âmbito do social. Uma mudança na estratégia de modernização: do “autoritarismo excludente instrumental” para a “democratização includente substantiva”. Mas a inflexão e a mudança mencionadas não tiveram alcance geral: subsistiu uma derivação saquarema, conservadora e elitista, de coloração geopolítica e formuladora da “ideologia da segurança nacional”, que inspirou o regime civil-militar de 64 – tão dinâmico no campo econômico quanto desigual e ditatorial em termos sociopolíticos.

A dinâmica da história brasileira depois de 1945 parece ter seu compasso em grande parte condicionado pela polarização entre as correntes coirmãs de pensamento e ação de matriz saquarema, havendo uma hegemonia oscilante conforme a interlocução e a articulação de alianças de cada uma delas com uma pendular linhagem luzia<sup>147</sup>. Liberais logram se entender com saquaremas conservadores no sacrifício das liberdades políticas se ameaçados por uma agenda igualitária. Também podem se aliar a saquaremas progressistas quando a conveniência aponta para a necessidade de resgatar ou preservar as liberdades públicas. A perspectiva subalterna de liberdade e igualdade funciona como um elemento disruptivo da polaridade usual entre campos de aliança, tendendo a gerar novos arranjos que tornam mais complexo o modelo básico, conferindo-lhe sutis nuances e desautorizando maniqueísmos fáceis. Entretanto, uma investigação mais minudente extrapola o objeto da presente tese.

No campo da política externa, a busca da autonomia foi a marca de nascença saquarema. Os saquaremas históricos buscaram margens de autonomia em relação à potência britânica ao tempo em que se acautelavam no que se referia à emergência estadunidense, dentro dos limites das capacidades do país à época. Com Rio Branco, o americanismo pragmático foi uma estratégia de busca da autonomia, tanto para resistir ao imperialismo europeu, como para afirmar a hegemonia brasileira no contexto regional. Se com o americanismo o Brasil se apoiava nos EUA para buscar margens de autonomia em relação ao mundo e à sua

---

<sup>147</sup> “Muita coisa, talvez quase tudo, em ciências sociais é impossível de comprovar, como certa vez me disse Bolívar [Lamounier]. O que existe é uma reunião de evidências que fazem determinada direção plausível. Com os dois pratos, o dos dados e o da boa articulação teórica, equilibra-se a balança” (Singer, 2012, p.254).

circunstância mais imediata, com a orientação globalista de política externa posteriormente adotada, o Brasil intencionou modificar essa equação: a desenvoltura no mundo deveria apoiar a busca de autonomia em relação aos Estados Unidos.

À medida que o país ganhava musculatura enquanto Estado-nação, pela ampliação de capacidades internas com o início da modernização conservadora nos anos 30, a política exterior também sofria uma mutação globalista, com florações variadas que também carregaram, não obstante suas singularidades, a marca da equivalência funcional: política externa independente, pragmatismo responsável, política externa ativa e altiva, com versões mais ou menos esmaecidas nos interregnos entre uma e outra iniciativa, desde finais dos anos 50 até a atualidade, com breves exceções. Nesse contexto, a integração sul-americana emergiu como uma estratégia coerente com o espírito da política externa universalista.

A Unasul, em seu formato institucional, guardou afinidades com caracteres típicos do campo de aliança saquarema, tais como *state-building*, *regional/national-building*, construção de identidade, organização de território, busca de autonomia e aspiração ao desenvolvimento. Nesse diapasão, a lógica subjacente ao processo de constituição da Unasul foi realista, identitária, geopolítica, espacial, com primazia da agência estatal na estruturação da vida pública e na propulsão do desenvolvimento como projeto orgânico. Estas características – assim como o protagonismo brasileiro em todo o processo de integração regional sul-americano – foram especialmente evidenciadas na narrativa do capítulo 3 que tratou da análise do material empírico de origem diplomática que subsidiou a presente tese.

A Unasul adveio para transmutar a América do Sul de conceito geográfico em ator geopolítico. Sua criação, na perspectiva brasileira, conciliou uma política de Estado com uma diretriz governamental, conjugando a cultura organizacional de agentes institucionais burocraticamente insulados, como o Itamaraty e o BNDES, detentores em maior ou menor grau de autonomia gerencial em seu modo de operar, com a orientação política conjuntural adotada pela coalizão

incumbente do comando do Executivo federal brasileiro a partir de 2003, de caráter nacional, democrático e popular.

Nesse processo, a diplomacia brasileira atuou conforme o espírito do realismo aplicado às relações internacionais, segundo sua tradição (Wendzel, 1985; Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010). A estratégia adotada em nível macro conciliou a logística territorial (Cervo, 2003, 2008) e a economia novo-desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2006) como expressões de um Consenso de Brasília que dissentia da ortodoxia convencional do Consenso de Washington. O Consenso de Brasília imaginava articular responsabilidade fiscal com dinamismo econômico e ativismo social, nos termos de um projeto de desenvolvimento compatível com o ambiente da globalização econômica e a estrutura hierárquica do sistema político internacional.

O Consenso de Brasília impôs uma inflexão no padrão de regionalização, que migrou de um paradigma de regionalismo aberto, de inspiração liberal, para uma abordagem heterodoxa politicamente orientada. Do ponto de vista dos arranjos entre instituições e atores sociais, essa inflexão estava sustentada em uma coalizão política e social – a aliança possível – em torno de um projeto nacional. Nesse arranjo, a liderança é governamental, mas conta com o apoio, expresso ou velado, de setores dinâmicos da sociedade civil, tendo por instrumento a articulação de instituições e políticas públicas orientadas para esse desiderato nacional. Em sentido contrário, existe a oposição de adversários externos e internos identificados em graus variados com os interesses hegemônicos no sistema-mundo.

Na política externa ativa e altiva, a busca do desenvolvimento e da autonomia envolveu a diversificação de relações e parcerias internacionais em dupla dimensão: em um espectro mais amplo, com participação ativa em instâncias e arranjos globais, com destaque para o BRICS; no contexto regional, com um processo de integração que consubstanciou a projeção brasileira para o entorno geoestratégico por meio da recém-criada Unasul e, subsidiariamente, do Mercosul reformulado.

A construção saquarema do Estado-nação brasileiro, em sua longa duração desde o processo seminal da independência do país, foi por si só uma manifestação do anseio de autonomia de elites dirigentes que expressavam domesticamente um determinado campo de aliança entre forças políticas e sociais, campos de aliança que articulavam correntes de pensamento e ação em torno de projetos de país. A construção saquarema da América meridional replicou de maneira homóloga na circunstância regional o processo interno, agora sob a forma de um projeto de região conduzido sob o protagonismo brasileiro.

A construção nacional do Brasil e a construção regional da Unasul convergiram à medida que a integração nacional brasileira, por meio de seus eixos de desenvolvimento, conformou os vetores da integração regional.

Claro que existem os paradoxos: a Unasul fez parte de uma estratégia de incremento da autonomia do Estado brasileiro e de suas elites dirigentes no mundo e nas Américas, expressando o ponto culminante da marcha estratégica para oeste, ao tempo em que o país também pretendeu preservar sua autonomia em relação ao entorno regional. O Brasil quer integrar-se, mas não subsumir-se à América do Sul. Nesta intenção identifica-se uma lógica confederativa, na qual a nova identidade não deve anular a identidade pretérita de nenhuma das partes envolvidas. A agregação em uma comunidade de interesses não deve implicar a diluição das identidades existentes em um amálgama. Por outro lado, se o objetivo foi o de estabelecer uma comunidade de interesse de caráter multissetorial, pelo incremento na intensidade e nos tipos de transações entre os países participantes, ficou patente o intuito de “deslocar” as fronteiras existentes entre eles, com a criação de um novo sistema capaz de assumir uma identidade própria. Essa ambivalência na natureza da integração almejada deve ser registrada.

Do ponto de vista territorial, o vetor da integração sempre apontou para o ocidente, rumo ao Pacífico. Esse vetor remonta à marcha brasileira para oeste que teve início com a luta dos portugueses contra Tordesilhas. Adquiriu substância com a epopeia bandeirante. Recebeu impulso decisivo com o Tratado de Madri, de 1750, e consolidou-se com o império saquarema e a política de Rio Branco na gênese da república. Foi elegantemente formalizada em termos geopolíticos na projeção continental do Brasil, sugerida por Travassos. A grande estratégia

brasileira subsequente articulou progressivamente o desafio da integração nacional com a projeção regional do país, no marco da modernização desenvolvimentista, capitalista e industrial. A emergência global do Brasil foi associada à construção de uma liderança regional, estruturada em círculos concêntricos platino, sul-americano e latino-americano. Um território bioceânico integrado geopoliticamente, com centralidade brasileira no arranjo, representaria a culminância de um processo de *regional-building*<sup>148</sup>.

Assim, repassando, a Unasul é um organismo intergovernamental – ao contrário da União Europeia, que possui conformação supranacional – e, dada esta opção institucional, o Brasil manteve hígida sua soberania, que não se evanescer em benefício de uma instância coletiva regional. Tendo por base a nova plataforma geopolítica sul-americana, o Brasil pretendeu fortalecer sua projeção no mundo, incrementando seu poder relativo nos moldes da orientação globalista, com destaque para sua participação em arranjos universais que reforçaram a tendência à multipolaridade no sistema internacional, tais como o BRICS.

Na esfera regional, a Unasul cumpriu o papel de desenvolver seu potencial aglutinador de uma coalizão que consubstanciava uma identidade específica no bojo do sistema interamericano – estruturado sob a égide estadunidense – com o intuito de conter os excessos do “monroísmo ianque”. Esse compromisso regional fortaleceu o Brasil na persecução de níveis crescentes de autonomia, simultaneamente, em relação ao mundo e aos EUA, ao tempo em que não comprometeu sua própria autonomia em âmbito regional, o que teria ocorrido caso tivesse havido compartilhamento de soberania em uma instância supranacional sul-americana. Esse zelo autonômico é absolutamente coerente com a crença comum das correntes de pensamento e ação da diplomacia brasileira. Assim como Rio Branco havia traduzido a política externa imperial saquarema para a realidade prevalecente nos primórdios do século XX, o Itamaraty, em sua melhor tradição, inovou ao replicá-la de modo atualizado nos primórdios do século XXI.

---

<sup>148</sup> Na atual conjuntura, no entanto, esse processo foi contido pelo recente “congelamento” da Unasul.

Ao contrário do que supõe o discurso extremista de um conservadorismo inculto, a Unasul não é uma instituição “bolivariana”, ainda que os bolivarianos a ela tenham aderido. Nela, eles, os bolivarianos, são minoritários desde os primeiros passos, como se constatou na análise da documentação disponibilizada pelo Itamarati. Longe disso, ela, a Unasul, concretizou um projeto da política externa e territorial brasileira cujas raízes remontam à melhor tradição do campo de aliança saquarema, historicamente hegemônico na condução do país, qualquer que seja a vertente dele considerada, e da política externa.

Impõe compreender que o campo de aliança saquarema foi se conformando às novas realidades decorrentes do surgimento de novos atores sociopolíticos, programas e práticas à medida que o país sofreu os impactos da modernização social e econômica. Como diria o poeta, “mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”.

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,  
Muda-se o ser, muda-se a confiança:  
Todo o mundo é composto de mudança,  
Tomando sempre novas qualidades.

Continuamente vemos novidades,  
Diferentes em tudo da esperança:  
Do mal ficam as mágoas na lembrança,  
E do bem (se algum houve) as saudades.

O tempo cobre o chão de verde manto,  
Que já coberto foi de neve fria,  
E em mim converte em choro o doce canto.

E afora este mudar-se cada dia,  
Outra mudança faz de mor espanto,  
Que não se muda já como soía (Luís Vaz de Camões, in “Sonetos”).

Quando o Brasil existia apenas na imaginação geográfica e histórica, sabia-se onde o país começava, mas não onde terminava sertões adentro. Nesse tempo, o adversário hispânico era parte constituinte da identidade luso-brasileira: ele delimitava com sua existência a fronteira espiritual do país. Os hispânicos eram vistos como republicanos bárbaros, turbulentos e sanguíneos cuja instabilidade contrastava com a monarquia parlamentar e constitucional do Império do Brasil. A estabilidade institucional brasileira construída sobre as bases do regresso conservador era um farol civilizatório em um continente agreste e

sorvia a legitimidade política de um soberano esclarecido em cujas veias fluía o sangue das mais distintas casas reais do velho mundo. A corte do Rio, decerto, era nau frágil no mar revolto de uma sociedade arcaica, agrária e escravocrata, mas ainda assim era a legatária de um império ultramarino cosmopolita, cujos nautas, soldados e diplomatas haviam chegado aos confins das terras e mares. Nessa época, a condição saquarema exalava desconfiança em relação aos demais condôminos continentais.

No início do século XX, o quadro era outro e requeria nova moldura. Os vizinhos, ao menos os do cone sul continental, eram parceiros a cortejar por parte de uma república nascente e debilitada cujas fronteiras já delineadas conformavam um gigante anêmico. Nessa conjuntura, a política saquarema do Barão foi outra. Tratava-se de defender com o argumento do direito um Brasil que era militarmente frágil. Incumbia evitar na vizinhança a formação de uma coalizão hispânica contrária aos interesses do país. Cumpria buscar a articulação com os aliados equipotentes das circunstâncias regionais, como no pacto ABC, para fazer frente aos velhos imperialismos europeus e às ambições emergentes na América do Norte. Cabia buscar uma interlocução privilegiada com a nova potência que se consolidava, os EUA, no seio do pan-americanismo, quer em uma estratégia defensiva monroísta contra ambições neocoloniais extracontinentais, quer como um tônico no balanço de poder regional. Nessa época, a condição saquarema exalava pragmatismo, adaptando a velha linguagem ao novo contexto.

No limiar do século XXI, o Brasil era uma potência emergente ansiosa por uma nova posição na hierarquia do poder global que ampliasse a autonomia do país no sistema internacional para a adequada consecução do objetivo nacional do desenvolvimento sustentável, democrático e inclusivo. O cumprimento dessa agenda ambiciosa demandava a eliminação da crônica vulnerabilidade externa do país nas diversas dimensões de poder com o fomento das capacidades respectivas; a promoção sistemática do multilateralismo para reforço da tendência à multipolaridade na cena mundial; e a construção de um polo sul-americano de poder pelo exercício de uma liderança brasileira benigna no espaço regional, mediante uma relação cooperativa em especial com a Argentina (Guimarães, 2002). Nessa conjunção, o Brasil liderou a constituição de arranjos concêntricos,

gradados da maior para a menor integração, abrangendo um Mercosul crescentemente “político” no ecúmeno platino, a Unasul no espaço sul-americano, e a CELAC na esfera latino-americana, que alcançava as agora amuradas margens do Rio Grande. Nesse período, a condição saquarema exalava proatividade e altivez na impulsão dessa urdidura institucional coletiva que entrelaçou os interesses do país com os dos *criollos* americanos.

Mudam-se os tempos, mudam-se as condições, e o campo de aliança saquarema esteve atento pragmaticamente às exigências de cada circunstância, adaptando-se. Coubesse uma metáfora geométrica para essa adaptação, teria a forma de uma espiral ascendente que conjuga o caráter evolutivo do tempo linear com as curvas funcionais de um tempo cíclico: uma hélice tecida com singularidades e regularidades.

Parte dos autores contemporâneos que reconheceram a existência de uma cultura política nacional-estatista em chave positiva (Reis, 2014; Fiori, 2014) pretenderam escoimá-la de seu passado liberal-conservador “saquarema”, coincidindo seu prelúdio com o início do processo de modernização conservadora que impulsionou a transformação capitalista e industrializante da economia e da sociedade brasileira, sob o comando de um Estado autoritário e crescentemente tecnoburocrático, com inspiração desenvolvimentista. No mesmo sentido, há quem pretenda situar as primícias da política externa autonomista no mesmo período (Spektor, 2014). É um equívoco. A tradição sociopolítica nacional-estatista e o autonomismo como vetor de política externa transcendem esses dois momentos coetâneos – a modernização conservadora e a política externa globalista – que são apenas manifestações conjunturais de um processo de longa duração cujas raízes remontam ao alvorecer do país independente. A fundação do Estado territorial centralizado saquarema, inspirado no liberalismo conservador francês e moldado com o barro do direito administrativo de inspiração guizotiana, foi condição de possibilidade para todo o desenvolvimento capitalista posterior<sup>149</sup>. Estado este legatário do reino ultramarino que, transplantado para os trópicos por ocasião do êxodo motivado pelo domínio napoleônico, fora cerzido por mãos coimbrãs, tanto aqui como alhures (Carvalho, 2011).

<sup>149</sup> O desenvolvimento econômico capitalista foi precedido pela formação de Estados territoriais. Estes foram requisitos para a formação e a expansão das economias nacionais (Fiori, 2014, p.16).



É curioso observar que a linhagem luzia do PSPB não teve dificuldade em identificar uma tradição nacional-estatista que remontaria, em sua versão extrema, à Ibéria e à fundação do Estado português, conjugando desde sempre o autoritarismo com uma economia politicamente orientada. Foi o diagnóstico dos liberais, tais como Tavares Bastos, Rui Barbosa, Raymundo Faoro, Bolívar Lamounier, Simon Schwartzman, entre outros. Também um gramsciano como Werneck Vianna, por afinidades de perspectiva, convalidaria esse relato. Para ele, o Brasil “pode ser caracterizado como o lugar por excelência da revolução passiva”, no qual “se chega à modernização em compromisso com o seu passado” (Vianna, 2004, p.43).

Por outro lado, explícita ou implicitamente, integrantes da linhagem nacional-estatista reconheceram, de modo crítico ou não, *moto proprio*, sua filiação a esta corrente de pensamento e ação, pelo menos desde o Visconde do Uruguai: Oliveira Vianna, Guerreiro Ramos, Carlos de Meira Mattos, Wanderley Guilherme dos Santos, entre outros. Não importa aqui se essas linhagens têm existência positiva, ou seja, se elas “realmente existem” na acepção positivista. O que importa é que homens de pensamento e ação atuaram no suposto de sua existência, identificando-se com as mesmas.

Como já foi mencionado, o advento da modernização conservadora, capitalista e industrializante, provocou uma inflexão na tradição nacional-estatista, com seus impactos nas estruturas econômicas e políticas, mas sem afetar a lógica estrutural que lhe é subjacente enquanto corrente de pensamento e ação. Mannheim já havia identificado os liames que vinculam o pensamento conservador ao progressista em contraposição ao liberalismo clássico, o que encontra fundamento também na dualidade ontológica da modernidade, sugerida por Polanyi, que anteviu o mundo da vida em antagonismo com o mundo sistêmico.

Historicamente, a disjuntiva entre conservadores e liberais refletiu visões diferentes e competitivas de frações das elites brasileiras representativas de setores das classes dominantes e de seus interesses igualmente diferenciados e concorrentes, mas ambas as linhagens possuíam propósitos modernizadores e estavam inseridas (pelo menos formalmente) naquele código valorativo do

individualismo moral ocidental de que tratou Souza (2000, p.252), ainda que os saquaremas transacionassem pragmaticamente com a tradição ibérica.

Com a emergência de novas classes e coalizões de classe *pari passu* com a modernização conservadora, os campos de aliança saquaremas e luzias foram se adaptando às novas correlações de força derivadas dos novos atores e interesses que surgiam na vida sociopolítica brasileira, incluindo agentes representativos das classes subalternas. À medida que o sistema político evoluiu de um regime oligárquico até chegar ao constitucionalismo de 1988, formalmente poliárquico, a maior porosidade institucional permitiu que a subalternidade tivesse presença, voz e voto na arena pública.

Durante todo o período oligárquico houve basicamente disputa institucional entre segmentos das elites representativas das classes dominantes. A democratização do país abriu espaço para a ascensão de segmentos das classes subalternas à elite política dirigente, com destaque para o velho trabalhismo nacional-popular e mais recentemente para o novo trabalhismo lulista. Essa mobilidade social decorrente do incremento da participação política deu novo sentido histórico aos campos tradicionais, acrescentando às polarizações características do período oligárquico as clivagens adicionais que incorporaram as questões democrática e social. Atente-se para o fato de que a sensibilidade territorial é também um divisor de águas entre as linhagens. Para um campo, a geografia importa, no caso, a nação; para o outro, o mundo é plano. A política territorial e a invenção da nação se mesclam.

Na nova ordem competitiva que se “poliarquiza” é possível falar de saquaremas de direita (oligarquias territoriais e a geopolítica militar) e de esquerda (trabalhismo e uma tradição do marxismo orientada para o nacional); de luzias de direita (cosmopolitismo clássico) e de esquerda (internacionalismo proletário), conforme ocorram os alinhamentos das novas linhagens emergentes dentro dos campos tradicionais, alianças variáveis no tempo conforme a sensibilidade a cada tema. Contemporaneamente, o novo trabalhismo foi uma última floração do saquaremismo de esquerda, com perfil popular e democrático, ressuscitando aspectos do “velho” trabalhismo, ainda que com novas características, a partir do momento em que forças políticas populares, em

conjunção com seguimentos conservadores, assumiram a responsabilidade de comandar o governo federal brasileiro.

Contudo, é preciso reafirmar que essas oposições categóricas entre campos de aliança têm função meramente analítica, pois na perspectiva histórica e empírica prevalecem composições híbridas de geometria variada, fundadas em negociações e acordos.

Em sua projeção internacional, a linhagem saquarema ofereceu suporte à agenda da autonomia como vetor de uma grandeza à qual o Brasil estaria “condenado” e que justificaria um lugar especial para si no mundo e na região, com lastro nas “possibilidades de irradiação diplomática”: um destino do qual o país não poderia escapar, parafraseando Araújo Castro (citado por Saraiva, 2010, p.2). No governo Lula da Silva essa agenda foi revigorada, o que emergiu com clareza meridiana da análise dos cabos diplomáticos de que tratou o capítulo três da presente tese.

Além da orientação governamental no período lulista, que incorporou a seu ideário muito dos “objetivos permanentes” dos geopolíticos militares, a corporação diplomática é muito identificada com essa agenda, cuja pedra fundamental foi lançada por Rio Branco ao adaptar a lógica da política exterior dos saquaremas do Império às contingências geopolíticas do Brasil republicano. O arranjo institucional no qual a política externa foi gestada favoreceu uma orientação marcada por fortes elementos de continuidade: a força da cultura organizacional contribuiu para a “continuidade mesmo na mudança”. Não obstante o compartilhamento de crenças básicas, sempre houve divergências em termos de estratégias e prioridades no seio da chancelaria, sendo possível identificar também no nível burocrático a existência de duas correntes básicas de pensamento e ação. Essas correntes que se alternaram na condução da política externa foram denominadas por Saraiva como institucionalistas e como autonomistas. Pecando talvez por uma redução excessiva, a primeira possui características luzias. A segunda, saquaremas.

Todas essas correntes convergiram em favor da integração sul-americana, ainda que com ênfases distintas no que concerne à estratégia. A prioridade sul-

americana do governo Lula semeou nesse solo histórico, conciliando a decisão política da coalizão incumbente com a orientação integracionista da burocracia diplomática.

O objetivo da Unasul pode ser sintetizado na ideia de fazer da América do Sul uma “comunidade de interesses”, de maneira a incrementar o poder e a influência das partes. Assim como a trajetória de construção do Brasil envolveu a criação de uma “comunidade de interesses” nacional, à qual se acoplou posteriormente uma identidade cultural “inventada”, a construção da América do Sul envolveria tarefa similar: forjar uma “comunidade de interesses” regional e uma identidade cultural sul-americana, sem, no entanto, criar um ente supranacional. Na dimensão política, trata-se de engendrar um ator novo que seja sujeito internacional ativo, dotado de legitimidade, mas não soberano. Outra dimensão importante é a territorial: se no imaginário brasileiro o Brasil já estava morfologicamente inscrito na natureza como a grande “Ilha-Brasil”, delimitada pelo Atlântico e pelas duas grandes bacias hidrográficas do Amazonas e do Paraná-Paraguai, no caso da América do Sul, trata-se também de integrar espaços e mobilizar recursos de uma Unasul naturalmente inscrita como uma grande jangada de pedra ancorada tenuamente nas Américas pelo istmo do Panamá.

Assim, Unasul e Brasil partilhariam o desafio de ocupar a grande fronteira “vazia” do *hinterland*, conferindo densidade econômica e social ao espaço jurisdicionado politicamente. Para isso, a busca do desenvolvimento simétrico deveria amalgamar interesses, tornar mais coesa a sociedade, reforçar a autonomia e transformar recursos potenciais em reais: construir uma economia regional cujo polo dinâmico fosse endógeno, sem ser autárquico, mas revertendo o sentido histórico da colonização.

É preciso pontuar, no entanto, que a integração hemisférica é uma construção política, com círculos concêntricos de maior ou menor integração, considerando-se os critérios de frequência, intensidade e complexidade de transações, sugeridos por Deutsch (1983): desde o Mercosul, que se projeta sobre a banda ocidental atlântica da América do Sul, passando pela Unasul, que agrega o conjunto do subcontinente, e chegando à CELAC, que inclui a totalidade dos 33 países da América Latina e do Caribe, há um movimento articulado envolvendo

três instâncias de integração hemisférica que excluem os EUA e o Canadá, ou seja, o núcleo anglo-saxão que exerceu a hegemonia sobre o sistema interamericano até outro dia. Nesse sentido, a construção da Unasul está inserida na perspectiva de criação de uma identidade específica latino-americana. *Regional-building* favorecido pelos impactos da emergência chinesa em contraponto à tradição estadunidense. Também é razoável esperar uma reação anglo-saxônica ao esmaecimento de sua hegemonia interamericana. Ou que parecia esmaecer até ontem.

No processo de integração regional, a construção da América do Sul oscilou entre a constituição de um mercado comum, nos termos do Mercosul original, e a formação de uma “união de nações”, no quadro da Unasul. Nesse último formato é que se pode falar de uma construção “saquarema” da América do Sul, geopoliticamente orientada, considerando o termo saquarema simultaneamente como categoria analítica e tipo ideal – não como camisa de força conceitual – com as características híbridas e transacionais descritas na presente tese, e como expressão internacional de um campo de aliança agregador de linhagens sociopolíticas e intelectuais do PSPB, tomado este em sua dimensão bifrontal: pensamento (logos) e ação (práxis).

Os intérpretes do Brasil em suas obras foram de elucubrações teóricas estritamente individuais a formulações que orientaram a práxis de atores sociopolíticos. As formulações intelectivas que fecundaram a práxis coletiva inspiraram os sujeitos sociopolíticos do PSPB *in fieri*. É no mundo da vida que a miríade de famílias intelectuais evidencia sua maior ou menor capacidade de inseminar a realidade. Distingue-se assim o pensamento como pura teoria e como práxis. Neste último caso, o PSPB está tensionado por campos de força articulados por alianças: campos mutáveis e voláteis em sua composição, pois se assentam em coalizões de geometria variada conforme os interesses em disputa e a luta por hegemonia. Essa dualidade ontológica simplifica os campos, mas é especialmente complexa em sua tessitura de pensamentos, práticas e sujeitos em constante renovação e realinhamento à medida que transformações na estrutura sociopolítica e na esfera institucional geram mudanças nas identidades dos

sujeitos e nas redes de alianças e afinidades das diversas famílias políticas e intelectuais articuladas nos referidos campos de aliança.

Com efeito, todas as formulações e disjuntivas que caracterizam a oposição de tipos ideais entre o realismo saquarema e o idealismo luzia na perspectiva analítica consubstanciam-se no mundo da vida dentro de uma moldura necessariamente pragmática. O mundo da vida é estruturalmente saquarema, pois constrangimentos práticos se opõem à consecução de preferências puramente intelectuais: o modo de operar saquarema, apto à transação e ao compromisso, é mais adaptado a uma realidade compósita, estruturalmente heterogênea, que tem que se haver com a simultaneidade híbrida de não coetâneos, mas que estão articulados funcionalmente. O velho chiste do Visconde de Albuquerque, de que nada é mais “saquarema” que um “luzia” no poder, é não apenas uma constatação verdadeira, mas mesmo uma imposição da realidade.

No que se relaciona com as correntes de pensamento e ação da corporação diplomática – institucionalistas e autonomistas – pode-se falar de consenso sobre a pertinência da integração regional, mas a orientação estratégica varia conforme muda a hegemonia entre coalizões políticas governamentais e suas correspondências diplomáticas. Considerando apenas o período posterior ao fim da ditadura civil-militar e à redemocratização, de 1990 até 2002, a diretriz brasileira predominante na integração regional sul-americana foi “luzia”, tendo por foco a criação de um mercado comum, o Mercosul, centrado na região platina. O advento de um “Mercosul político” ampliado, a criação da CASA, em 2004, e sua transformação na Unasul representaram uma inflexão “saquarema”. Depois da queda de Rouseff no Brasil, em conjunto com outros câmbios no entorno regional, prevalece hoje uma situação de congelamento institucional da entidade, cuja análise não se insere no objeto da presente tese.

Desde os confrontos com ingleses e americanos sobre o tráfico negreiro e a livre navegação no Amazonas, respectivamente, a política externa “saquarema” sempre foi ousada, mas realista, reconhecendo os limites impostos pelas realidades de poder no cenário global e regional. No caso da Unasul, cuja construção foi protagonizada pelo Brasil a partir de uma perspectiva de ampliação de sua autonomia estratégica no mundo, teria havido um erro de avaliação ao

superestimar a capacidade nacional e regional de se emancipar da tutela do *hegemon*? Uma resposta assertiva terá que aguardar a abertura dos arquivos da inteligência e da diplomacia dos EUA.

## 7.

### Referências bibliográficas

ABREU, M. P. (Org). **A Ordem do Progresso**. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

\_\_\_\_\_. O Processo econômico. In: GOMES, A. C. (Org.). **Olhando para Dentro**: 1930-1964. Vol. 4. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. pp. 179-227. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [4]).

ACUÑA, C.H. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas**: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, 2008.

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALBUQUERQUE, E. B. **Infraestrutura para a Integração e o Desenvolvimento da América do Sul**. Brasília: SPI, 2013.

ALENCAR, J. A. Os Telegramas de Haia. **R. IHGB**, Rio de Janeiro, a. 175, n. 464, pp.145-198, jul./set. 2014.

ALENCASTRO, L. F. **O Trato dos Viventes**. Formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, M. H. T.; ONUKI, J.; CARNEIRO, L. P. **Brasil, As Américas e o Mundo**. Opinião Pública e Política Externa (2010-2011). São Paulo: IRI/USP, 2011.

ALMEIDA, P. R. Never Before Seen in Brazil: Luís Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 160-177, abr./jun.2010.

\_\_\_\_\_. **Uma Política Externa Engajada**: a diplomacia do governo Lula. [s.l.: s.n.], 2004.

ALVERGA, C. F. R. P. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. **Jus Navigandi**, ano 16, n. 2907, 17 jun. 2011, sem paginação. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19303/levantamento-teorico-sobre-as-causas-dos-insucessos-das-tentativas-de-reforma-da-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em 19 maio 2015.

ALVES, R. **Filosofia da Ciência**. Introdução ao jogo e suas regras. São Paulo: Brasiliense, 1987.

AMARAL, A. **O Estado Autoritário e a Realidade Nacional**. Brasília: UnB, 1981.



AMORIM, C. 2003: Início de uma política externa “altiva e ativa”. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy under presidente Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 214-240, 2010.

\_\_\_\_\_. **Conversas Com Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ANDERSON, P. **A Política Externa Norte-americana e Seus Teóricos**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_. O Brasil de Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 91, pp. 23-52, nov. 2011.

ARON, R. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Brasília: UnB, 1982.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro. Contraponto, 2009.

ARRUDA, M. A. N. **Metrópole e Cultura: São Paulo no Meio do Século XX**. São Paulo: Edusc, 2001.

BANDEIRA, L. A. M. **A Expansão do Brasil e a Formação dos Estados na Bacia do Prata**. Argentina, Uruguai e Paraguai. (Da Colonização à Guerra da Tríplice Aliança). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. **As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**. Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2003. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. **Brasil-Estados Unidos**. A rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

\_\_\_\_\_. **Formação do Império Americano**. Da Guerra contra a Espanha à Guerra contra o Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e Política Exterior**. Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Funag, 2009.

\_\_\_\_\_. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BARBOSA, N. Dez Anos de Política Econômica. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 69-102.

BARBOSA, R. O Brasil fora das cadeias produtivas globais. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26/02/2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,o-brasil-fora-das-cadeias-produtivas-globais,1001501,0.htm>>. Acesso em 20 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. As Linguagens da Democracia. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 23, n. 67, pp. 15-37, jun./2008.

\_\_\_\_\_. Barroco. Nossa origem e singularidade. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1-2, pp. 7-22, jan./dez. 2006.

BARBOZA, R.; PERLATTO, F. (Orgs). **Uma Sociologia Indignada**. Diálogos com Luiz Werneck Vianna. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

BARIANI JR., E. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica**. Capitalismo e sociologia no Brasil. São Paulo: Unesp, 2011.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil**. Uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BELLUZZO, L. G. Os Anos do Povo. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 103-109.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosul (estratégias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, pp. 154-178, abr./jun 2008.

\_\_\_\_\_. International Thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 193-213, 2010.

BETHELL, L. **Brazil: Regional Power, Global Power**. [s.l.]: Open Democracy, 2010. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/leslie-bethell/brazil-regional-power-global-power>>. Acesso em 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, v. 22, n. 44, pp. 289-321, jul/dez 2009.

\_\_\_\_\_. O Brasil no Mundo. In: CARVALHO, J. M. (Org.). **A Construção Nacional: 1830-1889**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. pp. 131-177. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [2]).

BIELSCHOWSKI, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIZZOZZERO, L. América Latina a inícios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, pp. 29-43, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs). **Dicionário de Política**. Vols. 1 e 2. Brasília: UnB, 1991.

BOLÍVAR, S. Carta de Jamaica. In: BELLOTTO, M.; CORRÊA, A. M. M. **Política**. São Paulo: Ática, 1983. pp. 74-91.

BONILLA, A.; LONG, G. Um Nuevo Regionalismo Sudamericano. **Íconos – Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 38, pp. 23-28, septiembre 2010.

BOSCHI, R. R. (Org.). **Variedades de Capitalismo**. Política e Desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

BOSI, A. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOTELHO, A. Passado e Futuro das Interpretações do Brasil. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 22, n 1, pp. 47-66, junho 2010.

\_\_\_\_\_.; SCHWARTZ, L. M. (Orgs.). **Um Enigma Chamado Brasil: 29 Intérpretes e um País**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRAGA, J. L. R. **O Brasil e o Projeto de Integração Regional: Internacionalização de Empresas Brasileiras no Jogo Político da América do Sul**. In: Encuentro de Geógrafos de América Latina, Lima, 2013.

BRANDÃO, G. M. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, pp. 231-269, 2005.

\_\_\_\_\_. **Linhagens do Pensamento Político Brasileiro**. São Paulo: Hucitec, 2007.

BRASIL. **Constituição** (1988). Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.901**, de 9 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção Sobre a Estrutura Institucional do Mercosul (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm)>. Acesso em 29 dez. 2013

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.982**, 9 de fevereiro de 2004. Promulga o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em 02 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.667**, de 11 de janeiro de 2012. Promulga o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm)>. Acesso em 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.989**, de 22 de abril de 2013. Altera o Decreto n. 4.418, de 11 de outubro de 2002, que aprova o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7989.htm)>. Acesso em 10 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2012.

\_\_\_\_\_. **PPA 2012/2015**. Brasília: MP, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Construção Política do Brasil**. Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: Editora 34, 2014.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado Republicano**. Democracia e Reforma da Gestão Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise Financeira Global e Depois? Um Novo Capitalismo. **Revista Novos Estudos**, n. 86, pp. 51-72, mar. 2010. Disponível em: <[http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo\\_artigo.asp?idMateria=1373](http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo_artigo.asp?idMateria=1373)>.

\_\_\_\_\_. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. pp.222-259.

\_\_\_\_\_. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, pp. 05-24, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.

\_\_\_\_\_. Política externa Ativa e Ativa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm>>. Acesso em 13 dez. 2013.

BRIGAGÃO, C. Brasil: Relações Internacionais com os Estados Unidos e a América do Sul. **Relações Internacionais**, n. 29, pp. 83-90, mar. 2011.

BRIGAGÃO, C.; RODRIGUES, G. M. A. **Política Externa Brasileira**. Da independência aos desafios do Século XXI. São Paulo: Moderna, 2012.

BRIGAGÃO, C.; SEABRA, R. Panorama Estratégico da Política Externa Brasileira. Os Caminhos da Inserção Internacional. **Relações Internacionais**, n. 24, pp. 75-81, dez. 2009.

CALDEIRA, J. O Processo Econômico. In: SILVA, A. C. (Org.). **Crise Colonial e Independência: 1808-1830**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. pp. 161-203. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [1]).

CANCLINI, N. G. **A Globalização Imaginada**. São Paulo: Iluminuras, 2003.

CANDEAS, A. **A Integração Brasil-Argentina**: História de uma Ideia na “Visão do Outro”. Brasília: Funag, 2010.

CARDOSO, F. H. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, sem ano.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise 1919-1939**: Uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: UnB/IPRI/IOESP, 2001.

CARVALHO, C. B. R. P. **O Protagonismo do BNDES no Financiamento da Infraestrutura Sul-americana durante o Governo Lula**: Interface entre Interesses Domésticos e a Política Externa. Brasília: ABRI, 2012.

CARVALHO, J. M. (Org.) **A Construção Nacional: 1830-1889**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [2]).

\_\_\_\_\_. **A Construção da Ordem. Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. A Utopia de Oliveira Vianna. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, pp. 82-99, 1991.

\_\_\_\_\_. **Pontos e Bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1977.

\_\_\_\_\_. **Visconde do Uruguai**. Organização e introdução José Murilo de Carvalho. São Paulo: Editora 34, 2002.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, F. V. Uma revista para entender a diplomacia do Barão. In: LAIDLER, C. V. (Org.). **O Barão de Rio Branco: política externa e nação**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014. pp. 179-212.

CASTRO, T. **América do Sul: Vocação Geopolítica**. Rio de Janeiro: ESG, 1997.

CERVO, A. L. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 7-32, 2010.

\_\_\_\_\_. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, pp. 8-25, 2008.

CERVO, A. L. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, Brasília, jul./dez. 2003. Sem paginação. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em 14 set. 2013.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CERVO, A., RAPOPORT, M. (Orgs.) **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

CHANG, H. **Chutando a Escada**. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

CHAUÍ, M. **Conformismo e Resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. Cultura Política e Política Cultural. **Estudos Avançados**, 9 (23), pp. 71-84, 1995.

\_\_\_\_\_. Uma Nova Classe Trabalhadora. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 123-134.

CHRISTENSEN, S. F. The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America: Can the Regional Integration Project Survive? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, pp. 139-158, 2007.

COLEBATCH, H. K. **Policy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

**CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010.

CORDEIRO, E. Integração Sul-Americana. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 59-68.

COSTA, D. América do Sul: Desenvolver é desconstruir assimetrias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp.41-57.

COSTA, E. V. Introdução ao Estudo da Emancipação Política. In: MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Difel, 1977. pp. 64-125.

COSTA, R. S. **A América do Sul do Brasil**: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. Tese de Doutorado, UFRGS, Porto Alegre, 2010.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira para Integração Regional**: Comparações a partir do governo Lula. Brasília: ABRI, 2012.

COSTA, W. M. **A Geopolítica Brasileira para América do Sul, Atlântico Sul e África**. In: XII Ciclo de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: ECEME, 2013. 64 transparências.

\_\_\_\_\_. **Geografia Política e Geopolítica:** Discursos sobre o Território e o Poder. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

COUTO, L. F. **O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005).** Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 1, pp. 159-176, 2007.

\_\_\_\_\_. Política Externa Brasileira para a América do Sul. As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, pp. 23-44, jan./abr. 2010.

CROWLEY, R. **Conquistadores.** Como Portugal forjou o primeiro império global. São Paulo: Planeta, 2016.

D'ARAUJO, M. C. (Org.). **Redemocratização e Mudança Social no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2014.

\_\_\_\_\_. **Axes of Regional Development and Defense in South America.** Madrid: IPSA/ Working Papers, 2012.

D'AVILA, L. F.; STUENKEL, O. **O Desafio de Tornar a Política Externa Relevante para o Brasil.** São Paulo: CLP Papers, n. 3, jun. 2010.

DAHL, R. **Poliarquia:** Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DAMATTA, R. **A Casa & A Rua.** Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil. Rio de Janeiro. Rocco, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Carnaval, Malandros e Heróis:** Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro. Rio de Janeiro. Rocco, 1997a.

\_\_\_\_\_. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

\_\_\_\_\_. **Relativizando.** Uma introdução à Antropologia Social. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

DANESE, S. F. O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência. **Política Externa**, v. 9, n. 4, pp. 49-72, mar./maio 2001.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais.** Brasília: UnB, 1980.

\_\_\_\_\_. **Política e Governo.** Brasília: UnB, 1983.

DIAS, M. N. Expansão Europeia e Descobrimento do Brasil. In: MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em Perspectiva.** Rio de Janeiro: Difel, 1977. pp. 15-46.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **A Difícil Rota do Desenvolvimento.** Empresários e a Agenda Pós-neoliberal. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ERIKSEN, T. H.; NIELSEN, F. S. **História da Antropologia.** Petrópolis: Vozes, 2010.

ESG. **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, 2009.

EVANS, P. **A Tríplice Aliança**. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

\_\_\_\_\_. El Estado Como Problema y Como Solución. In: **Lecturas sobre El Estado y Las Políticas Públicas**: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2008. pp. 17-54.

FAORO, R. **A República Inacabada**. Existe um pensamento político brasileiro? São Paulo: Globo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, C. A. P. Opinião Pública e Política Externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, pp. 80-97, 2008.

FAUSTO, B. **A Revolução de 1930**. História e Historiografia. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de Interpretação Sociológica. São Paulo: Globo, 2011.

FERREIRA, M. C. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 23-48, 2010.

FERRER, A. A Política Externa Brasileira vista pelos Países Vizinhos. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

FIORI, J. L. **Brasil no Espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Estados Unidos: O Mito do Colapso e os Limites do Poder. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL**. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 117-128.

FIORI, J. L. **História, Estratégia e Desenvolvimento**. Para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. O Brasil e seu “Entorno Estratégico” na Primeira Década do Século XXI. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 31-51.

\_\_\_\_\_. O Paradoxo e a Insensatez. **Valor Econômico**, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/4241452/o-paradoxo-e-insensatez>>. Acesso em 26 jan. 2017.



\_\_\_\_\_. **O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FLEMES, D. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, pp. 403-436, jul./dez. 2010.

FLORÊNCIO, S.; FRAGA, E. **Mercosul Hoje**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1998.

FONSECA JR., G. Política Externa Brasileira. Padrões e Descontinuidades no Período Republicano. **Relações Internacionais**, n. 29, pp. 15-32, mar. 2011.

FONSECA, C. A Política Externa Brasileira da Democracia. O Paradoxo da Mudança na Continuidade? **Relações Internacionais**, n. 29, pp.33-43, mar. 2011.

FORO DE SÃO PAULO. **Foro de São Paulo**. Disponível em: <<http://forodesaopaulo.org/>>. Acesso em 07 jan. 2014.

FOWERAKER, J. **A Luta pela Terra**: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

FRANCO, M. S. C. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo: Unesp, 1997.

FRANCO; G. H. B.; LAGO, L. A. C. O Processo Econômico. In: SCHWARCZ, L. M. **A Abertura para o Mundo: 1889-1930**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. pp. 173-237. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [3]).

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. **A escola geopolítica brasileira**: Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. São Paulo: Global, 2003.

FRIEDMAN, G. **A Próxima Década**. Onde Estamos... E Para Onde Iremos. Ribeirão Preto: Novo Conceito, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os próximos 100 Anos**. Uma Previsão para o Século XXI. Rio de Janeiro: Best Business, 2009.

FRIEDRICH, C. **Uma Introdução à Teoria Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FURTADO, C. **Brasil**: A Construção Interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, C. **O Brasil Pós-“Milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GAEZLER, D. G. **Política Externa do Brasil** – A Integração da América do Sul pela Construção da União das Nações Sul-Americanas – Unasul. Curitiba: UTP, 2012.

GALVÃO, T. G. América do Sul: Construção pela Reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, pp. 63-80, 2009.

GARCIA, M. A. Avanços, Impasses e Desafios da Integração. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Dez Anos de Política Externa. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013. pp. 53-67.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida a Fernando Rodrigues. **Folha de São Paulo/UOL**, São Paulo, 18 out. 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/10/19/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-marco-aurelio-garcia-ao-uol-e-a-folha.htm>>. Acesso em 04 jan. 2014.

GARCÍA, C. A. C. La Inserción Internacional de Sudamérica: La Apuesta por la Unasur. **Íconos – Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 38, pp. 29-40, sept. 2010.

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GOMES, A. C. (Org.) **Olhando para Dentro: 1930-1964**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [4]).

\_\_\_\_\_. **A Invenção do Trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, L. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta, 2007.

GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional**. Fundamentos Teóricos e Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/ Campus, 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Vols. I, II, IV e V. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. **Escritos Políticos**. Vols. I, II, III e IV. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GUIMARÃES, M. L. L. S. Nação e Civilização nos Trópicos: o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o projeto de uma história nacional. **Revista Estudos Históricos**. Caminhos da Historiografia, v. 1, n. 1, jan.-jun. pp. 5-27, 1988.

GUIMARÃES, S. P. 2003-2013: O Brasil frente aos grandes desafios globais. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferencia.politicaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

\_\_\_\_\_. Entrevista concedida a Felipe Prestes. **Comunicação & Política**, v. 30, n. 2, pp. 176-180, 2012.

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório ao Conselho de Ministros**. [s.l.]: Mercosul, 2012.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Constituição da Europa**. São Paulo: Unesp, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vols. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Uma Pesquisa sobre a Origem da Mudança Cultural. São Paulo: Loyola, 2007.

HENAO, D. S. G. **O Caso do Brasil como Potência Regional no Âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul)**. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

HIRSHMAN, Albert. **A Economia como Ciência Moral e Política**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **A Retórica da Intransigência**. Perversidade, futilidade e ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

\_\_\_\_\_. **As Paixões e os Interesses**. Argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Nueva Sociedad** (especial em português). [s.l.: s.n.], pp. 22-41, dez. 2010.

HOLANDA, C. B. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

\_\_\_\_\_. **Visão do Paraíso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

HOLZHACKER, D. O. **Atitudes e Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90**. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 2006.

HUGUENEY, C. A China no Mundo que Vem Aí. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp.159-178.

HUNTINGTON, S. P. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v. 78. n. 2, Mar./Apr. 1999. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower>>. Acesso em 19 dez. 2013.

IBGE. Países@. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

ICTSD. O BNDES como Ator da Integração na Região Sul-Americana. **ICTSD Pontes**, v. 4, n. 5, s./p. nov. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS. **Plano de Ação contra a Crise**: Mobilização das Lideranças Nacionais para Transformar Crise em Oportunidade. Rio de Janeiro: INAE, 2009.

JAGUARIBE, H. Aliança Argentino-brasileira. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. v. 1, n. 2, pp. 42-52, jan./mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Entrevista de Segunda. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de julho de 2005, p. 4. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1807200517.htm>>. Acesso em 12 set. 2013.

KAPLAN, R. D. **A Vingança da Geografia**: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KONDER, L. **Walter Benjamin**. O Marxismo da Melancolia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LAIDLER, C. V. (Org.) **O Barão do Rio Branco**: política externa e nação. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços**. Os Donos do Brasil e suas Conexões. Rio de Janeiro: Elsevier/ Campus, 2011.

LENIN, V. I. **As Três Fontes e as Três Partes Constitutivas do Marxismo**.

Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ma000005.pdf>>. Acesso em 23 set. 2017.

LESSA, A. C. Brazil's Strategic Partnership: an assessment of the Lula era (2003-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53 (special edition), pp. 115-131, 2010.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, pp. 89-109, 2009.

LÉVI-STRAUSS, C. **Tristes Trópicos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

LIMA, D. B. **As Relações Internacionais para além dos princípios westfalianos**: a origem da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, 2013. Disponível em: <<http://fasm.dominiotemporario.com/interrelacoes/37/003.html>>. Acesso em 08 jan. 2014.

LIMA, O. **Formação Histórica da Nacionalidade Brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Publifolha, 2000.

LIMA, M. R. S. 2003-2013 O Brasil frente aos grandes desafios globais. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-303, jul./dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira**. [S. I.]: Plataforma Democrática/ Working Papers, n. 3, jul. 2010.

LÖWY, M. A Filosofia da História de Walter Benjamin. **Estudos Avançados USP**, São Paulo, v. 16, n. 45, pp. 199-206, maio/ago. 2002.

\_\_\_\_\_. **Walter Benjamin: Aviso de Incêndio**. Uma leitura das teses “Sobre o Conceito de História”. São Paulo: Boitempo, 2005.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – UNASUL**, em Brasília, em 2008. Brasília: Presidência da República, 2008.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva durante Ato Político de Celebração dos 15 anos do Foro de São Paulo**, em São Paulo, 2005. Brasília: Presidência da República, 2005.

\_\_\_\_\_. O Brasil no mundo: mudanças e transformações. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 18 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

LYNCH, C. E. C. Cartografia do Pensamento Político Brasileiro: conceito, história, abordagens. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 19, pp. 75-119, jan.-abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Da Monarquia à Oligarquia.** História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014a.

\_\_\_\_\_. O Pensamento Conservador Ibero-Americano na Era das Independências (1808-1850). **Lua Nova**, São Paulo, n. 74, pp. 59-92, 2008.

\_\_\_\_\_. Saquaremas & Luzias. A Sociologia do Desgosto com o Brasil. **Insight Inteligência**, out.-dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Saquaremas Petistas e Luzias Tucanos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2014c. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/brasil/saquaremas-petistas-luzias-tucanos-14238164>>. Acesso em 26 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Teoria Pós-Colonial e Pensamento Brasileiro na Obra de Guerreiro Ramos: o pensamento sociológico (1953-1955). **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 73, pp. 27-45, jan./abr. 2015b.

\_\_\_\_\_. Um Saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, pp. 279-314, set.-dez. 2014b.

MAGNOLI, D. **O Corpo da Pátria.** Imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Unesp/ Moderna, 1997.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais.** Teoria e História. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAIA, J. M. E. **A “Rússia Americana”:** A Terra no Pensamento Social Brasileiro. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006.

MANNHEIM, K. **Ideologia e Utopia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

\_\_\_\_\_. O Pensamento Conservador. In: MARTINS, J. S. (Org.). **Introdução crítica à sociologia rural.** São Paulo: Hucitec, 1986. pp. 77-131.

MANRIQUE, L. E. G. Peru e a Conexão Chinesa. **Infolatam**, 08/01/2014. Disponível em: < <http://www.infolatam.com.br/2014/01/08/peru-e-a-conexao-chinesa/>>. Acesso em 09 jan. 2014.

MARTINS, J. S. **A Política do Brasil:** lúmpen e místico. São Paulo: Contexto, 2011.

MARTINS, M. A. F. **Mario Travassos e Carlos Badia Malagrida:** dois modelos geopolíticos sobre a América do Sul. Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo, 2011.

MARX, K. **A Guerra Civil na França.** Ebooks, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/guerracivilnafranca.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **A Questão Judaica.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2010,

\_\_\_\_\_. **A Sagrada Família.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2003.

- \_\_\_\_\_. **As Lutas de Classes na França**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Crítica à Filosofia do Direito de Hegel**. Introdução. Rio de Janeiro: Boitempo, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Crítica ao Programa de Gotha**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Manifesto Comunista**. Ebooks, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Ebooks, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/18brumario.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. **Simón Bolívar**. Buenos Aires: Ediciones de Hoy, 1959.
- MATTOS, C. M. **Geopolítica e Modernidade**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.
- \_\_\_\_\_. O Brasil e sua Estratégia. **Almanaque Militar**, [s.l.], 2001, pp. 35-47. Disponível em: <<http://almanaquemilitar.com/site/wp-content/uploads/2014/02/CARLOS-DE-MEIRA-MATTOS-O-BRASIL-E-SUA-ESTRAT%3%89GIA.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2018.
- MATTOS, H. A Vida Política. In: SCHWARCZ, L. M. **A Abertura para o Mundo: 1889-1930**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. pp. 85-131. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [3]).
- MATTOS, I. R. Construtores e Herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política. **Almanack Braziliense**, n. 01, pp. 8-26, maio 2005.
- \_\_\_\_\_. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MAUSS, M. **A Nação**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.
- MAZZUOLI, V. O. O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais. O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 150, pp. 27-53, abr./jun. 2001.
- MCCOOL, D. C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MELLO, G.; ROSSI, P. **Do industrialismo à austeridade**: a política macro dos governos Dilma. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 309, jun. 207.
- MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da geopolítica?** São Paulo: Editora Hucitec/Edusp, 1999.
- MENDONÇA, A. M. **A Geopolítica e a Política Externa do Brasil**: Interseção dos Mundos Militar e Diplomático em um Projeto de Poder. A Ata das Cataratas e o Equilíbrio de Forças no Cone Sul. Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, 2004.

MERCOSUL. **Decisão CMC N. 45/04**. Cria o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL). Disponível em: <<http://www.mercosur.int/index.jsp>>. Acesso em 02 jan. 2014.

MERQUIOR, J. G. O Outro Ocidente. **Presença – Revista de Política e Cultura**, Rio de Janeiro, n. 15, pp. 67-91, 1990.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, pp. 673-712, 2013.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus Editora, 1995.

MOORE JR., B. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno**. Lisboa: Cosmos, 1975.

MORAES, M. V. E. **Desenvolvimento e Gestão Pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e a Unasul: Integração Regional da América do Sul e Coordenação de Governo**. Dissertação de Mestrado, PUC, Rio de Janeiro, 2014.

MOREIRA JR., H. A Plurilateralização da Política Externa Brasileira e os Desafios Impostos pelo Multilateralismo Pragmático. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n. 138, pp. 3-9, jul.-ago. 2013.

MORGHENTAU, H. J. **A Política entre as Nações**. A luta pelo poder e a paz. Brasília: UnB/ IPRI/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MORSE, R. **O Espelho de Próspero: Cultura e Ideias na América**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MOTA, C. G. **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

MRE. **Acordo Mercosul-CAN**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/12/16/acordo-mercosul-can>>. Acesso em 02 jan. 2014.

MRE. **América do Sul e integração regional: CELAC**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em 02 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **BRICS**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em 08 jan. 2014

\_\_\_\_\_. **Comunicado Conjunto da Presidenta Dilma Roussef e do Presidente Barack Obama**. Brasília: MRE, 19 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-presidenta-dilma-rousseff-e-do-presidente-barack-obama-brasilia-19-de-marco-de-2011>>. Acesso em 17 nov. 2013.



\_\_\_\_\_. **Participação do Brasil/EUA/China e União Europeia no Comércio Exterior da América do Sul.** Brasília: MRE/DPR/DIC, jan. 2013, 26 transparências.

\_\_\_\_\_. **Política Externa:** (balanço do governo Lula). Brasília: MRE, 2010. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/anexo\\_integra\\_BalançoMRE.doc](http://www.itamaraty.gov.br/anexo_integra_BalançoMRE.doc)>. Acesso em 13 ago. 2013.

NACHT, P. A. El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. **Íconos – Revista de Ciencias Sociales**, n. 45, pp. 141-154, sept. 2013.

NAFALSKI, G. P. N. **Unasul: Uma Perspectiva Política de Integração Sul-Americana.** Dissertação de Mestrado, USP, São Paulo, 2010.

NATANSON, J. **La Nueva Izquierda.** Triunfos y Derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador. Buenos Aires: Debate, 2008.

NERI, M. C. **A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

NEVES, A. O PSDB de Alma Renovada. Entrevista concedida à revista **Carta Capital**, São Paulo, 06/01/2014.

NEVES, L. B. P. N. A Vida Política. In: SILVA, A. C. (Org.). **Crise Colonial e Independência: 1808-1830.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. pp. 75-113. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [1]).

NOVAIS, F. A. O Brasil nos Quadros do Antigo Sistema Colonial. In: MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em Perspectiva.** Rio de Janeiro: Difel, 1977. pp. 47-63.

NUNES, E. O. **A Gramática Política do Brasil.** Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NYKO, D. **Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no Período Recente.** Dissertação de Mestrado, Unicamp, Campinas, 2011.

O GLOBO. BNDES cria nova diretoria para a América Latina e África. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24/04/2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/bndes-cria-nova-diretoria-para-america-latina-africa-8201330>>. Acesso em 10 jan. 2014.

O GLOBO. Erro da Doutrina Monroe foi Superado, diz Kerry. **O Globo**, 18/11/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/11/erro-da-doutrina-monroe-foi-superado-diz-kerry-na-oea.html>. Acesso em 02 jan. 2014.

**OCCUPY: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo: Boitempo/ Carta Maior, 2012.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. Democracia Competitiva de Partidos y Estados de Bienestar Keynesiano. Reflexiones acerca de sus Limitaciones Históricas. In: **Lecturas sobre El Estado y Las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.** Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2008, pp. 101-114.

OLIVEIRA, F. (Org.). **Celso Furtado.** São Paulo: Ática, 1983.

OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às Avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, L. K.; CEPIK, M. A. C.; BRITES, P. V. P. **O Pré-Sal e a Segurança no Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-Americana.** Porto Alegre: SEBREEI/UFRGS, maio 2013.

OLIVEIRA, L. L.; GOMES, E. R.; WHATELY, M. C. **Elite Intelectual e Debate Político nos Anos 30.** Rio de Janeiro: FGV; Brasília: INL, 1980.

OLIVEIRA, M. A. G. Sources of Brazil Counter-Hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 125-141, 2010.

OLIVEIRA, M. F.; LUVIZOTTO, C. K. Cooperação Técnica Internacional: Aportes Teóricos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, pp. 5-21, 2011.

ORTIZ, R. **A Moderna Tradição Brasileira.** Cultura Brasileira e Indústria Cultural. São Paulo: Brasiliense, 2001.

\_\_\_\_\_. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

OSTA, D. A Política Externa Brasileira vista pelos Países Vizinhos. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa.** São Bernardo do Campo, UFABC, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

OSZLAK, O. Formación Histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos-metodológicos para su estudio. In: **Lecturas sobre El Estado y Las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.** Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2008, pp. 115-141.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e “abertura para o pacífico”. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3 (144), pp. 536-556, jul.-set. 2016.

PAGE, M. **A Primeira Aldeia Global.** Como Portugal mudou o mundo. Alfragide: Casa das Letras, 2016.

PATRIOTA, A. Próximos anos: cenários e desafios da política externa brasileira. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa.** São Bernardo do Campo, UFABC, 15 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

PAULA, J. A. O Processo Econômico. In: CARVALHO, J. M. (Org.). **A Construção Nacional: 1830-1889**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. pp. 179-223 (História do Brasil Nação: 1808-2010 [2]).

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, pp. 136-153, 2008.

\_\_\_\_\_. A New Strategic Dialogue: Brazil – US Relations in Lula’s Presidency (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 132-150, 2010.

\_\_\_\_\_. Um Balanço Inicial da Presidência Barack Obama (2009). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp.229-248.

PERICÁS, L. B.; SECCO, L. (Orgs). **Intérpretes do Brasil**. Clássicos, rebeldes e renegados. São Paulo: Boitempo, 2014.

PINHEIRO, L. **Novos Condicionantes da Política Externa**: reformulando perguntas e buscando resposta para o caso brasileiro. Caxambu: ANPOCS, 1998. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=5322&Itemid=360](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5322&Itemid=360)>. Acesso em 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. O Brasil no Mundo. In: GOMES, A. C. (Org.). **Olhando para Dentro: 1930-1964**. Vol. 4. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. pp. 143-177. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [4]).

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

POCHMANN, M. **Nova Classe Média?** O Trabalho na Base da Pirâmide Social Brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POMAR, V. A China, num mundo de crise & transição. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 217-228.

\_\_\_\_\_. A Política Externa Brasileira: um diálogo com partidos do Foro de São Paulo. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Avanços, Impasses e Desafios da Integração. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2014.

- PRADO JÚNIOR, C. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- PRADO, P. **Retrato do Brasil**. Ensaio sobre a tristeza brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- PRAZERES, T. L.; DINIZ, A. M. C.; ROCHA, M. S. **O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI**. Brasília: Funag/ IPRI, 2006.
- PRZEWORSKI, A. Acerca del Diseño del Estado: una Perspectiva Principal – Agente. In: **Lecturas sobre El Estado y Las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2008. pp.143-168.
- \_\_\_\_\_. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- PT. **Convocatória do 5º Congresso Nacional do PT**. [s.l.: s.n.], 2012.
- \_\_\_\_\_. **Texto de Contribuição ao Debate para o 5º Congresso Nacional do PT**. [s.l.: s.n.], 2013.
- PUNTIGLIANO, A. R. “Geopolitics of Integration” and the Imagination of South America. **Geopolitics**, 16 (4), pp. 846-864, 2011.
- \_\_\_\_\_. “Going Global”: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51 n. 1, pp. 28-52, 2008.
- RAFFAELLI, M. **A Monarquia e a República**. Aspectos das relações entre Brasil e Estados Unidos durante o Império. Rio de Janeiro: CHDD/ Funag, 2006.
- RAPOSO, E. V. **Banco Central do Brasil O Leviatã Ibérico**. Uma Interpretação do Brasil Contemporâneo. 1. ed. São Paulo / Rio de Janeiro: Hucitec/ PUC-Rio, 2011.
- \_\_\_\_\_. Mãos Visíveis e Invisíveis na Construção do Brasil Moderno. **Redemocratização e Mudança Social no Brasil**. Vol. 1. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014. pp. 161-183.
- \_\_\_\_\_. O Pensamento Político de Max Weber e as Concepções Weberianas da Sociedade Brasileira. In: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; LOMBARDO JORGE, Vladimir (Orgs.). **Curso de Ciência Política**. 3. ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Elsevier/ Campus, 2013. pp. 379-396.
- REIS, D. A. (Org.) **Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [5]).
- \_\_\_\_\_. A. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- \_\_\_\_\_. A.; RIDENTI, M.; MOTTA, R. P. S. (Orgs.) **A Ditadura que mudou o Brasil**. 50 anos do Golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS, E. M. P. Elites Agrárias, *State-Building* e Autoritarismo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, pp. 331-348, 1982.

\_\_\_\_\_. **Processos e Escolhas**. Estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

RIBEIRO, D. **América Latina**: a pátria grande. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Povo Brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICÚPERO, B. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

RICÚPERO, R. O Brasil no Mundo. In: SILVA, A. C. (Org.). **Crise Colonial e Independência: 1808-1830**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. pp. 115-159. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [1]).

\_\_\_\_\_. O Que Nos Reservam as Próximas Décadas? O Futuro Visto de Uma Perspectiva Brasileira. **Relações Internacionais**, n. 29, pp.05-13, mar. 2011.

RODÓ, J. E. **Ariel**. 5. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1975.

ROSA, L. P. A Política Energética e a Integração Brasil-América do Sul. A Volta do Papel do Estado: Preço do Petróleo, Mudança do Clima e Crise econômica. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 261-282.

ROSANVALLON, P. **A Crise do Estado-Providência**. Brasília: UnB, 1997.

ROUQUIÉ, A. **América Latina**. Introducción al Extremo Occidente. México: Siglo Veintiuno, 1994.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Discurso sobre as Ciências e as Artes**. Vol. II. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

\_\_\_\_\_. **Do Contrato Social. Ensaio sobre a Origem das Línguas**. Vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

ROUSSEFF, D. **Discurso de Posse**. Brasília: Presidência da República, 2011.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Vol. I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2012.

SÁ, M. E. N. **Civilização e Barbárie**. A construção da ideia de nação: Brasil e Argentina. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

- SAHLINS, M. **Cultura e Razão Prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.
- SANAHUJA, J. A. **Post-liberal regionalism in South America**: the case of Unasur. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Papers, 2012.
- SANTIAGO, E. A Esfinge Desvelada: O Pensamento Político do Barão do Rio Branco. In: **IX Encontro da ABCP**, 04-07, Brasília, ago. 2014.
- SANTOS, B. S. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, E. América do Sul. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. p. 13-28.
- SANTOS, S. C. Brasil y la Región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, pp. 158-172, 2011.
- SANTOS, T. **Desenvolvimento e Civilização**. Homenagem a Celso Furtado. Rio de Janeiro: s.n., 2012.
- SANTOS, W. G. **As Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- \_\_\_\_\_. **O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Ordem Burguesa e Liberalismo Político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- \_\_\_\_\_. **Roteiro Bibliográfico do Pensamento Político-Social Brasileiro (1870-1965)**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.
- SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as visões sobre a Inserção Externa do Brasil: Institucionalismo Pragmático x Autonomistas. **Real Instituto Elcano/ARI** 46, pp. 1-9, mar. 2010.
- \_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy Towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 151-168, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Integração Regional da América do Sul: processos em aberto**. In: 3º Encontro da ABRI – Governança Global e Novos Atores. São Paulo: USP, 20-22 jun. 2011.
- SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. B. Argentina, Brasil e Venezuela: As diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, pp. 149-166, 2009.

SCERB, P. **Relatório sobre a Conferência Nacional: 2003-2013**. Uma Nova Política Externa. São Paulo: FPA, 2013.

SCHENONI, L. L. Ascenso y Hegemonía: Pensando a las potencias emergentes desde la América del Sur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 1, pp. 31-48, 2012.

SCHMIED, J. Cenários da Integração Regional: Os desafios da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – o novo caminho da integração na América do Sul. **Cadernos Adenauer VIII**, n. 1. [s.l.], pp. 105-126, 2007.

SCHWARCZ, L. M. **A Abertura para o Mundo: 1889-1930**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [3]).

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

\_\_\_\_\_. O Espelho de Morse. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 22, pp. 185-192, out. 1988.

SECCO, L. **História do PT**. São Paulo: Ateliê, 2015.

SENADO FEDERAL. Adesão do Brasil a Unasul depende de solução para impasse político. **Jornal do Senado**, Brasília, 15/02/2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/15/adesao-do-brasil-a-unasul-depende-de-solucao-para-impasse-politico>>. Acesso em 30 dez. 2013.

SHARMA, R. Bearish on Brazil. The Commodity Slowdown and the End of the Magic Moment. **Foreign Affairs**, May/June 2012, n.p. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137599/ruchirsharma/bearish-on-brazil>>. Acesso em 13 dez. 2013.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo**. Um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, A. C. (Org.). **Crise Colonial e Independência: 1808-1830**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011b. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [1]).

\_\_\_\_\_. As Marcas do Período. In: SILVA, A. C. (Org.). **Crise Colonial e Independência: 1808-1830**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Objetiva. 2011c. pp.23-33. (História do Brasil Nação: 1808-2010 [1]).

\_\_\_\_\_. **Um Rio Chamado Atlântico**. A África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011a.

SILVA, A. M. J. F. da. **Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro**. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, C. H. M. A. As perspectivas das relações Brasil-EUA. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 313-324.

SILVA, M. B. **A Nação se Concebe por Ciência e Arte**. Três momentos do ensaio de interpretação do Brasil no século XIX. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

SIMÕES, A. J. F. **Integração: Sonho e Realidade na América do Sul**. Brasília: Funag, 2011.

\_\_\_\_\_. Unasul: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 29-39.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo**. Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. **Lecturas sobre El Estado y Las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 2008. pp.169-202.

SORIANO, W.E. **Los Incas**. Economía, sociedad y Estado en la era del Tahuantinsuyo. Lima: Amaru, 1997.

SOUZA, C. V. A Noção de Fronteira e Espaço Nacional no Pensamento Social Brasileiro. **Textos de História**, v. 4, n. 2, pp. 94-129, 1996.

SOUZA, J. (org). **A Invisibilidade da Desigualdade Brasileira**. Belo Horizonte. UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Elite do Atraso**. Da Escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

\_\_\_\_\_. **A Modernização Seletiva**. Uma Reinterpretação do Dilema Brasileiro. Brasília: UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Ralé Brasileira**. Quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Tolice da Inteligência Brasileira**. Ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, M. C. C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

SPEKTOR, M. Ideias de Ativismo Regional: A Transformação das Leituras Brasileiras da Região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, pp. 25-44, 2010.



\_\_\_\_\_. Indefinições e Incertezas na Política Externa Brasileira. O Brasil Precisa Aprender a Manipular a China. Entrevista dada a Cristian Klein. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 02 jan. 2012, pp. A16.

\_\_\_\_\_. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. In: NETO, A. M. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014.

STIGLITZ, J. E. **A Globalização e seus Malefícios: A promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2002.

TEIXEIRA, A. W. N. Regionalismo y Seguridad Sudamericana: Son Relevantes el Mercosur y la Unasur? **Íconos – Revista de Ciencias Sociales**, n. 38, pp. 41-53, sept. 2010.

TEIXEIRA, C. G. P. Brazil and the Institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, pp. 189-211, 2011.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington: Presidency of the United States, may 2010.

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. São Paulo: Itatiaia, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Antigo Regime e a Revolução**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

TORRES, A. **A Organização Nacional**. São Paulo: Nacional; Brasília: UnB, 1982.

\_\_\_\_\_. **O Problema Nacional Brasileiro**. São Paulo: Nacional. Brasília: UnB, 1982.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre: Companhia Editora Nacional, 1938. Disponível em: <<http://www.brasiliana.com.br/brasiliana/colecao/obras/286/projecao-continental-do-brasil>>. Acesso em 26 jul. 2018.

UNASUR. **UNASUR**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em 02 jan. 2015.

USTR. **Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)**. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/ttip>>. Acesso em 07 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Trans-Pacific Partnership – TPP**. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/tpp>>. Acesso em 07 jan. 2014.

VADELL, J. A.; CAMPOS, T. L. C. (Orgs.). **Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011.

VANDENBERGHE, F. Um Estado para o cosmopolitismo. **Novos Estudos**, Cebrap, São Paulo, n. 90, pp. 85-101, jul. 2011.

VASCONCELLOS, M.A.S.; GREMAUD, A.P.; TONETO JR., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1999.

VELASCO, S. O Futuro da Política Externa Brasileira: desafios e perspectivas. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 18 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

VELLOSO, M. P. A brasilidade verde-amarela: nacionalismo e regionalismo paulista. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, pp. 89-112, 1993.

\_\_\_\_\_. A literatura como espelho da Nação: a crítica literária no Estado Novo. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pp. 239-263, 1988.

\_\_\_\_\_. O Iberismo em Oliveira Vianna: estudo da inconsciência conservadora. **Revista Estudos Políticos**, v. 1, n. 2, pp. 45-63, 2011.

VIANNA, L. W. “A Sociedade Brasileira hoje é Grão-burguesa”. **IUH**, Novo Hamburgo, 21 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/30830-a-sociedade-brasileira-hoje-e-grao-burguesa-entrevista-especial-com-luiz-werneck-vianna>>. Acesso em 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **A Modernização sem o Moderno**: análises de conjuntura na era Lula. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Revolução Passiva**. Iberismo e Americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

\_\_\_\_\_. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos**. Cebrap, São Paulo, n. 53, pp. 33-47, mar. 1999.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. República e Civilização Brasileira. **Estudos de Sociologia**, v. 5, n. 8, pp. 7-33, 2000.

VIANNA, O. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Ocaso do Império**. Rio de Janeiro: ABL, 2006.

\_\_\_\_\_. **Populações Meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2005.

VIGEVANI, T. et al. O Papel da Integração Regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, pp. 5-27, 2008.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JR., H. Pensamento Brasileiro e Integração Nacional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, pp. 437-487, jul./dez. 2010.

VILELA, E.; NEIVA, P. Temas e Regiões nas Políticas Externas de Lula e Fernando Henrique: comparação do discurso dos dois presidentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, pp. 70-96, 2011.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 (special edition), pp. 54-72, 2010.

VISENTINI, PP. G. F. 2003-2013: o Brasil frente aos grandes desafios globais. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL 2003-2013: Uma Nova Política Externa**. São Bernardo do Campo, UFABC, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. A Novíssima China e o Sistema Internacional: Evitando as hegemonias e a “síndrome alemã”. In: **CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL**. (Rio de Janeiro, 2009). **O Brasil no Mundo que Vem Aí**. Brasília: Funag, 2010. pp. 193-215.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

WEFFORT, F. **O Populismo na Política Brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

WENDZEL, R. L. **Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1985.

ZIZEK, S. O violento silêncio de um novo começo. In: **Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Carta Maior/Boitempo, 2012.