

Artigo

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

A política externa brasileira e a integração da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a Coordenação de Governo

Por Marcelo Viana Estevão de Moraes

O presente artigo trata da criação da Unasul na perspectiva da política externa brasileira, tendo por foco a dimensão administrativa e a centralidade da coordenação governamental das políticas públicas domésticas como requisito para o êxito do projeto geopolítico de constituição de um polo de poder sul-americano.

INTRODUÇÃO

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada em 2008 para institucionalizar o processo crescente de coordenação e consulta desenvolvido pelos 12 países da América do Sul em matérias diversas, destacando-se: i) a redução das assimetrias sociais e econômicas; ii) o desenvolvimento, a integração de cadeias produtivas e a facilitação do comércio regional; iii) o diálogo político e o estabelecimento de estratégias comuns para temas da agenda internacional; iv) a conexão das infraestruturas de transporte, comunicação e energia, e v) a cooperação em questões estratégico-militares.

A Unasul marca uma inflexão geopolítica hemisférica e global, pois esse novo organismo internacional pretende ser ator relevante na governança regional e mundial como expressão de uma identidade coletiva sul-americana. O ineditismo reside no fato de que pela primeira vez foi constituída uma organização internacional congregando exclusivamente a totalidade dos países independentes¹ da América do Sul. Saliente-se, no entanto, que esse novo ator, até o momento, tem caráter intergovernamental, diferenciando-se da natureza supranacional da integração europeia.

O Brasil desempenhou um papel fundamental na criação do novo organismo, dada a sua importância geopolítica, geoeconômica e geoestratégica no espaço regional. A integração da América do Sul é uma prioridade da política externa brasileira afirmada e reafirmada pelos últimos presidentes da República.

Uma das iniciativas inovadoras adotadas pela política externa do Governo Lula foi a proposta de constituição de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, que dava substância àquela definida pelo presidente Lula como 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 Cuzco, no Peru. Posteriormente, em 23 de maio de 2008, em reunião extraordinária dos chefes de Estado e Governo da região, realizada em Brasília, a Comunidade Sul-Americana foi transformada na Unasul.

Com efeito, essa iniciativa deu nova dimensão institucional a uma inflexão ocorrida na política externa brasileira a partir dos anos 1980, quando o Brasil iniciou um processo de aproximação com os países vizinhos do subsistema platino, em especial a Argentina. Até então

a integração regional havia sido fundamentalmente objeto de retórica diplomática. Com a redemocratização, isso mudou, tendo por marco simbólico o Programa de Integração e Cooperação com a Argentina, no período dos governos Sarney-Alfonsín, os primeiros após a redemocratização em ambos os países. Em seguida, adveio a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que incluía originalmente Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Em 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso realizou em Brasília a primeira cúpula de presidentes dos países da América do Sul. Naquela oportunidade, 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” (CARDOSO apud BANDEIRA, 2009, p. 83).

Em seu discurso de posse, em 2003, o presidente Lula afirmou que a grande prioridade de sua política externa seria a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Por ocasião da criação da Unasul, assinalou que “uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo” (LULA DA SILVA, 2008).

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 um instrumento de projeção internacional da região no processo de construção do novo sistema de governança global e no redesenho dos regimes, normas e organizações que regem o sistema internacional. Garcia afirma 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).

Em seu discurso de posse, a presidente Dilma afirmou que “podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e a Unasul” (ROUSSEFF, 2011).

A POLÍTICA EXTERNA, A POLÍTICA DOMÉSTICA E A UNASUL

O presente artigo trata do processo de constituição e consolidação da Unasul a partir da perspectiva brasileira, adotando a abordagem do formulador de políticas

públicas que, de um ponto de vista realista, identifica os atores e os interesses em jogo, avalia os recursos de poder e as capacidades, em especial, do Estado nacional brasileiro e de sua estratégia de ação. As políticas públicas domésticas são instrumentos capazes de transformar recursos potenciais em capacidades efetivas que dão suporte à política externa. Esses recursos e capacidades dão os meios para que a política externa, que também é uma política pública, possa projetar os interesses nacionais brasileiros no espaço externo. Por sua vez, a política externa deve criar condições que favoreçam o desenvolvimento dessas capacidades.

Para que esse projeto representado pela Unasul possa prosperar, o Brasil enfrenta o desafio de transformar sua extraordinária base de poder potencial em poder efetivo, já que arcará com responsabilidade expressiva nos custos do processo integracionista, dada a forte assimetria entre os países da região sob todos os aspectos. Dentro de uma perspectiva realista, um dos elementos de capacidade do Estado nacional reside na efetividade de sua administração na mobilização de recursos materiais e organizacionais para a consecução dos objetivos de política. Essa efetividade depende de uma melhor coordenação entre as instâncias governamentais e entre o Estado e a sociedade civil.

A política externa é instrumento de promoção e proteção dos interesses do Estado no cenário externo. É ela que dá consecução aos interesses de um Estado concreto no âmbito das relações internacionais. A criação da Unasul, por exemplo, é a materialização no âmbito externo de um interesse nacional brasileiro que nesse caso se conjugou com os interesses nacionais específicos de cada Estado partícipe deste processo concreto de integração regional. Mas a política externa também é uma política pública – no caso, uma *policy top-down* –, moldada por razões de Estado, pela condução presidencial e pelo corpo burocrático insulado e profissionalizado da diplomacia brasileira, que ocupa uma posição de centralidade na conformação dos objetivos dessa política e na consecução de um, assim definido, interesse nacional.

A integração regional sul-americana não surgiu como prioridade na agenda externa a partir de uma demanda da sociedade, mas de uma iniciativa de Estado. No entanto, sua evolução subsequente dependeu e depende de suporte social, pois o êxito da iniciativa está condicionado a um aumento na frequência de transações não apenas

A política externa brasileira e a integração
da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a
Coordenação de Governo

entre Estados, mas principalmente entre indivíduos, empresas e sociedades civis organizadas dos países que se integram. Nesse aspecto, a política externa vai se encontrar com a política doméstica e com os atores políticos, econômicos e sociais que a protagonizam.

Como política pública, a política externa mantém os elementos que a caracterizaram historicamente: está estruturada por seus formuladores dentro de uma perspectiva realista, baseada no interesse nacional, e cujo modo operacional – considerada a taxonomia das *policies* de Lowi (LOWI apud MCCOOL, 1995, p. 177-201) – permite classificá-la como política redistributiva, com prevalência da orientação *top-down* e condução pela Presidência da República, cuja formulação e implementação estão sob forte controle de um corpo burocrático profissionalizado e especializado. Esses são os elementos que dão o enquadramento da política externa na perspectiva brasileira, ainda que haja clara tendência no sentido de sua democratização, com a abertura de canais qualificados para a interlocução com os diversos setores da sociedade. A essa realidade mais permanente se conjugam os aspectos variáveis verificados no ambiente externo, no ambiente interno brasileiro e no interior da corporação diplomática, em que a mudança na correlação de forças entre os atores em cada sistema específico contribuiu para mudar a conformação paradigmática de inserção externa e regional do Brasil na transição de um padrão de regionalização aberta para outro dito pós-liberal, no qual se deu a constituição da Unasul.

Na análise do processo de constituição da Unasul, verifica-se um descompasso entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa – em especial à consecução do rol de objetivos geral e específicos definidos no tratado constitutivo da Unasul – e a sua expressão interna na administração federal brasileira, principalmente no que concerne à coordenação das políticas públicas correlatas com esses objetivos, que estão a cargo, isolada ou transversalmente, de diversas agências – ministérios setoriais, órgãos e entidades vinculadas, empresas estatais – sujeitas a ritmos e modos operacionais próprios (MORAES, 2014).

Este artigo identifica os atores e os eixos de conflito no âmbito do sistema internacional e interamericano; do sistema político brasileiro e do corpo burocrático diplomático, de maneira a contextualizar sociologicamente

a análise do objeto, qual seja, as relações do Brasil com a Unasul e seus reflexos na dimensão administrativa do Governo Federal brasileiro, em especial no que se relaciona à coordenação de políticas.

No que concerne à coordenação da relação externa do Brasil com a Unasul, a competência é do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Mas o MRE não tem competência para coordenar a atuação interna dos demais ministérios na consecução de compromissos assumidos no âmbito da Unasul e, tampouco, para lhes cobrar resultados.

No que diz respeito às ações para a implementação transversal de políticas direcionadas para a integração regional no espaço sul-americano, o Plano Plurianual de Ações (PPA) 2012/2015 prevê um programa específico que abrange projetos e atividades relacionados com o Mercosul, a Unasul e iniciativas correlatas. O Programa de Integração Regional Sul-Americana, doravante nomeado de Pirs, define objetivos e responsabilidades setoriais.

São 11 os objetivos definidos no Pirs, que ficam sob a responsabilidade de ministérios distintos: da Defesa; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e da Integração Nacional. No entanto, o PPA é um instrumento do sistema de planejamento e orçamentação federal, de caráter compreensivo, pois dele devem constar todos os programas, projetos e ações do Governo Federal, não sendo um mecanismo de definição de prioridade política governamental e/ou de coordenação impositiva das políticas públicas governamentais. O PPA, ao abranger o conjunto de ações, projetos e programas federais, não define quais são as prioridades, nem do governo, nem do presidente da República. Em verdade, ele arrola o conjunto de políticas públicas que o Governo Federal se propõe a executar.

O comando e a coordenação administrativa que expressam uma orientação presidencial são dados pela Casa Civil que, nos termos de sua estrutura regimental, trata do acompanhamento das prioridades definidas pela Presidência da República. Existe, portanto, uma agenda para fins de acompanhamento prioritário na qual não entram as ações e os objetivos referentes à Unasul ou ao Pirs, que não estão contemplados entre os que são objeto desse monitoramento intensivo de prioridades presidenciais, o qual tem um caráter mais impositivo do ponto de vista político.

O Brasil enfrenta o desafio de transformar sua extraordinária base de poder potencial em poder efetivo.



Embora a integração regional sul-americana seja declaradamente uma prioridade política enfatizada pelos últimos presidentes do País e pela atual mandatária, essa prioridade não encontra expressão nos mecanismos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais adotados pela Casa Civil, ainda que programa específico referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de planejamento, orçamentação e gestão, como é o caso do Pirs no PPA vigente.

O Mercosul e a Unasul

São duas as institucionalidades internacionais centrais para a integração da América do Sul na perspectiva do Brasil: a Unasul e o Mercosul. É possível afirmar que houve uma mudança na estratégia de inserção regional do Brasil entre a criação do Mercosul, em 1991, e a da Unasul, em 2008. Transitou-se de uma estratégia de regionalismo aberto, caracterizada pela prevalência de questões econômicas e comerciais, moldada por um paradigma normal de inserção internacional (CERVO, 2008) no marco da ortodoxia econômica convencional neoliberal (BRESSER-PEREIRA, 2006), para um modelo de regionalismo pós-liberal, orientado geopoliticamente, tendo por suporte uma estratégia logística (CERVO, 2008) de orientação neodesenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2006). O processo de criação da Unasul simboliza, por seus objetivos, uma inflexão no padrão da integração regional sul-americana: do regionalismo normal aberto para o regionalismo logístico pós-liberal.

De fato, da criação do Mercosul – quando os países platinos se articularam para, por meio da regionalização, prepararem-se para a nova realidade da globalização no

A política externa brasileira e a integração
da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a
Coordenação de Governo

mundo que emergia após o fim da Guerra Fria – até o lançamento da Unasul, houve importantes mudanças nos cenários hemisférico e global; no panorama político e econômico nacional; e na orientação de política externa da chancelaria brasileira. Três pontos se destacam:

O primeiro, que se vincula à correlação de forças nos sistemas internacional e interamericano, está diretamente relacionado, por um lado, com o fracasso do projeto americano de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e, por outro, com a emergência da China como um parceiro econômico expressivo da América do Sul e do Brasil.

O segundo ponto, que diz respeito ao panorama político e econômico nacional brasileiro, relaciona-se com a transição da hegemonia de um bloco político normal para um pós-liberal, cuja inflexão simbólica é dada pela vitória de Lula e do PT nas eleições presidenciais de 2002.

Por fim, o terceiro refere-se à transição de hegemonia dentro da chancelaria, com um enfraquecimento da linhagem institucionalista pragmática, que prevaleceu no Governo Fernando Henrique Cardoso, em favor dos autonomistas, que assumiram a proeminência nas gestões presidenciais petistas (SARAIVA, 2010).

Essas três variáveis condicionaram a natureza, o escopo e o grau da integração regional almejada, inclusive quanto ao caráter intergovernamental da Unasul, e não supranacional.

O Brasil e a Unasul

O êxito da integração da América do Sul, cujo vetor institucional hoje é a Unasul, depende do Brasil e da existência de um regime democrático no País que afaste desconfianças por parte dos parceiros regionais; gere estabilidade; ofereça a perspectiva de um desenvolvimento integrado das diversas formações socioeconômicas nacionais do subcontinente; e crie uma sensação de segurança coletiva (GUIMARÃES, 2006; COSTA, 2010; SANTOS, 2011; SIMÕES, 2011; GARCIA, 2013). Depende também da criação de uma interdependência que possa criar vínculos efetivos entre os Estados, as economias, as sociedades e as empresas da região, pela expansão na frequência de transações (DEUTSCH, 1983), com integração das cadeias produtivas e de agregação de valor; intensificação da atividade comercial; e expansão do

intercâmbio entre grupos sociais e indivíduos dos diversos países em todos os aspectos da interação social (COSTA, 2010; ALBUQUERQUE, 2013).

O desafio do Brasil no contexto é conciliar a existência de um Estado eficaz, eficiente e efetivo com instituições democráticas que assegurem o controle social da esfera pública, sem prejuízo da reprodução ampliada das condições materiais de vida e da existência de mecanismos de distribuição progressiva do produto social, não só no seu espaço interno, mas também no espaço regional sul-americano (NOGUEIRA, 2004; BOSCHI, 2011; VELASCO, 2013).

O vetor do processo de integração será o desenvolvimento simétrico, coletivo e complementar dos parceiros (GUIMARÃES, 2006, 2012; COSTA, 2010; ALBUQUERQUE, 2013; FIORI, 2013). Nesse contexto, o novo-desenvolvimentismo é a estratégia apresentada como capaz de viabilizar um projeto dessa natureza, superando a ortodoxia convencional e o nacional-desenvolvimentismo do passado, conciliando os ditames e restrições da globalização econômica com a condução politicamente orientada do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, 2010; BOSCHI, 2011), em um quadro de regionalização pós-liberal.

A proatividade da ação estatal nesta nova etapa histórica da regionalização pós-liberal é a característica mais marcante desse novo-desenvolvimentismo, concebido como um conjunto de ideias e valores que orientam a ação política com vistas à formulação de políticas públicas específicas por parte da nação (e da região) para a solução de seus problemas e conforme seu interesse nacional (e regional). Envolve a existência de um projeto nacional (e regional) de desenvolvimento, explícito ou implícito, orientado para o crescimento com equidade e redução de assimetrias sociais, regionais e territoriais. Esse projeto expressa um acordo nacional (e regional) básico em que os grupos sociais, não obstante os conflitos de interesse, são solidários no que concerne à inserção competitiva na economia global, em um contexto em que tanto as corporações transnacionais quanto os Estados nacionais atuam como competidores fundamentais (JAGUARIBE, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2006). Está em gestação uma variedade específica de capitalismo regional sul-americano capaz de ser funcional nas condições híbridas do espaço em que atua (BOSCHI, 2011). Trata-se também de evitar os riscos da desindustrialização e da

especialização regressiva de caráter primário-exportador, em uma conjuntura em que as relações internacionais com os Estados Unidos da América (EUA) e a China embutem riscos e possibilidades para a estratégia de projeção do Brasil sobre seu entorno geoestratégico (COSTA, 2010; NACHT, 2013; VELASCO, 2013).

Para isso, é necessária, como condição subjetiva, uma liderança governamental (e regional) que articule a sociedade civil e fortaleça o Estado (e sua expressão regional) do ponto de vista fiscal e administrativo para preparar a nação (e a região) para competir e conviver na nova arena global (NOGUEIRA, 2004). Essa agenda proativa implica construir, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na justa distribuição do produto social; na concertação política; na participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; e na introdução de novas ferramentas de gestão. Tais ferramentas devem estar alinhadas com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública, com adoção de estruturas de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade, posto ser necessário desenvolver as funções governamentais para transformar potencialidades em capacidades, ampliando os recursos de poder efetivos e, com eles, as margens de autonomia na persecução do desenvolvimento (WENDZEL, 1985; NOGUEIRA, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2006; MORAES, 2010; FIORI, 2013; VELASCO, 2013).

A próxima etapa do *state-building* brasileiro se confundirá com a construção de um espaço público regional integrado. O eixo desse processo de construção regional será a Unasul. De certo modo, o desafio é fazer com que o Estado brasileiro que no passado foi eficaz na manutenção da ordem e da integridade territorial brasileira, por ocasião da independência nacional, contraponha-se no momento presente às consequências da fragmentação caudilhesca vivenciada pelos parceiros regionais quando da emancipação do domínio colonial, ainda no século XIX (CARVALHO, 2011). Por meio dessa integração, cooperativa e solidária, será construído um espaço bioceânico, estrategicamente ajustado à emergência da Bacia do Pacífico, como novo eixo econômico global (GUIMARÃES, 2006; FIORI, 2013). Será também projetada a influência da América do Sul, em seu conjunto, como ator global relevante na conformação da governança mundial (LULA DA SILVA, 2008). Na

A política externa brasileira e a integração da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a Coordenação de Governo

perspectiva de Werneck Viana (2010), a consecução desse projeto será o ápice da revolução passiva brasileira, agora aplicada sobre o espaço regional na consecução do projeto modernizador “grão-buguês” brasileiro.

Unasul e Coordenação de Governo

Há um descompasso entre a prioridade conferida ao processo de integração regional, especialmente em sua formulação institucional representada pela Unasul, e os mecanismos de coordenação da ação dos ministérios, órgãos e entidades setoriais com responsabilidades na implementação de políticas públicas relevantes para a consecução dos objetivos geral e específicos do referido organismo internacional.

Nesse sentido, Hak reconhece que “não existe, de fato, no âmbito do Governo Federal, mecanismo de coordenação sobre Unasul” (HAK, 2014). Santos (2013), Padilha (2013) e Carrara (2013) confirmam essa realidade em suas respectivas áreas de atuação.

Hak informa, entretanto, que há previsão de melhorias na coordenação governamental, pois:

Encontra-se em fase final de elaboração projeto para o estabelecimento da “Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à União de Nações Sul-Americanas” (Senasul). O foro terá por objetivo a criação de mecanismo permanente de consultas, coordenado pelo Itamaraty e integrado por representantes dos demais órgãos do Governo Federal, o qual servirá como canal institucional para o diálogo com representantes dos setores produtivos, organizações sociais de caráter não governamental e entidades de classe (HAK, 2014).

Não obstante a existência do descompasso entre prioridade externa e o grau de coordenação interna, na atualidade há uma agenda relevante de integração sendo implementada, em que a Unasul (e também o Mercosul ampliado) tem centralidade no processo. A coerência e a continuidade das políticas que estão sendo adotadas no âmbito interno são mantidas pela influência do Itamaraty e pela atuação de órgãos e entidades estruturados dentro do padrão de insulamento burocrático, que historicamente foram relevantes na consecução do desenvolvimento brasileiro, como, por exemplo, o BNDES (NYKO, 2011; CARVALHO, 2012), agência recentemente reestruturada para melhor desempenho dessa tarefa. O advento da

Senasul, nesse contexto, será um passo importante para o aprimoramento da coordenação governamental e para a democratização da política externa, pelo menos no que diz respeito ao processo concreto de integração regional que encontra expressão institucional na Unasul.

A Unasul e os Eixos de Conflito

O processo de integração iniciado duas décadas atrás, com a criação do Mercosul e impulsionado com o advento da Unasul, transitou de um modelo de regionalização aberta para um padrão pós-liberal; e de um paradigma de inserção internacional brasileiro, no qual a hegemonia era do Estado normal, e da ortodoxia econômica convencional para um modelo logístico com elementos novo-desenvolvimentistas, migrando de uma orientação dada pelo mercado para uma condução política do desenvolvimento (CERVO, 2003, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2006). Também há um fortalecimento da orientação globalista ou universalista da política externa brasileira (PINHEIRO, 2010), em detrimento do americanismo que vigorou no passado, tendo por base a plataforma geopolítica sul-americana.

Esse processo é condicionado por eixos de conflito na esfera internacional, em âmbito nacional e no interior da própria corporação burocrática. No eixo internacional, emergem uma rivalidade com os EUA (em função de diferenças de perspectivas dos projetos regionais norte-americano e brasileiro) e a existência de riscos e oportunidades associados às relações com a China. Em ambos os casos, a desindustrialização e a especialização regressiva primário-exportadora põem em cheque as condições de viabilidade de projetos externos soberanos, autônomos e tendentes a criar um novo polo de poder regional (COSTA, 2010; NACHT, 2013; FIORI, 2013). Em outra chave, Barbosa (2013) antevê o risco de que o Brasil seja excluído das cadeias globais de produção industrial com densidade tecnológica.

Internamente, a origem da nova política externa brasileira, na qual se insere o projeto de construção da Unasul, deriva da emergência de um novo bloco de poder político, cujo cerne é representado pelo PT e cuja base social é formada pelos segmentos interessados na adoção de uma estratégia novo-desenvolvimentista e de um projeto nacional (BRESSER-PEREIRA, 2006; CERVO, 2008). Esse bloco enfrenta a oposição dos setores liberais (ALMEIDA,

Verifica-se um descompasso entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa e a sua expressão interna na administração federal brasileira. Essa prioridade não encontra expressão nos mecanismos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais adotados pela Casa Civil, ainda que programa específico referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de planejamento, orçamentação e gestão.



A política externa brasileira e a integração
da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a
Coordenação de Governo

2010; D'AVILA & STUENKEL, 2010), rentistas, acadêmicos e de parte da grande imprensa que tem posições políticas mais próximas daquela representada pela estratégia americana para a região – que no passado recente foi expressa pela Alca, e hoje encontra materialidade na Aliança do Pacífico –, segundo a qual a hegemonia seria do padrão “normal” de inserção internacional e a preocupação central estaria na integração livre-cambista do Brasil nas cadeias globais de inovação, produção e comercialização (BARBOSA, 2013). Na esfera regional latino-americana, o PT liderou a constituição de uma rede partidária regional simpática a seu projeto integracionista, cuja expressão institucional é o Foro de São Paulo (LULA DA SILVA, 2005; NAFALSKI, 2010; POMAR, 2013).

No âmbito da corporação diplomática, as contradições sociopolíticas mencionadas se refletiram no desenvolvimento de duas correntes distintas de pensamento e ação – institucionalistas e autonomistas – que obtiveram a hegemonia na condução da política externa conforme a conjuntura (SARAIVA, 2010). Não obstante as diferenças, estas correntes possuem um conjunto de crenças e princípios comuns que conformam o “*ethos*” da corporação diplomática e que conferem um forte elemento de continuidade à política externa (VIGEVANI apud SARAIVA, 2010), ainda que mais recentemente tenha havido a ascensão de um movimento societal e político em favor da democratização da política exterior (HIRST, LIMA & PINHEIRO, 2010; POMAR, 2013). Há convergência entre esses três segmentos em favor da integração da América do Sul, tendo por vetor institucional a Unasul.

Os elementos mais permanentes que dão suporte à continuidade do “*ethos*” da política externa brasileira permitem classificá-la como uma política pública redistributiva nos termos da taxonomia de Lowi (apud MCCOOL, 1995), que observa um padrão de insulamento burocrático, em conformidade com as gramáticas de Nunes (2010). Nessas categorias, o papel do Executivo federal é ressaltado, em especial da Presidência da República, na condução da política externa enquanto política pública. Parte do descompasso entre a ação coerente e ordenada da política externa e a fragmentação que caracteriza outras políticas públicas reside no fato de que estas estão sujeitas a dinâmicas próprias de outras categorias de políticas públicas (distributivas, regulatórias, constitutivas) na taxonomia lowiana, ou

outros padrões relacionais entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas, no caso das demais gramáticas (clientelismo, corporativismo, igualdade de procedimentos) de Nunes (2010).

A ausência de uma estrutura de coordenação doméstica das políticas públicas internas relevantes para a integração regional poderia ser mera expressão de ineficiência instrumental da gestão governamental. Entretanto, diante do alerta feito por Guimarães (2012) quando de sua renúncia do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul – oportunidade em que salientou que a ausência de coordenação na alocação de recursos organizacionais e financeiros comprometiam o ritmo e a intensidade da integração – essa hipótese deve ser afastada. O diagnóstico, embora relativo ao Mercosul, pode ser generalizado para o conjunto do processo de integração regional.

Não obstante haja insuficiência de coordenação, existe uma agenda de amplo escopo sendo encaminhada, principalmente junto aos setores que podem ser classificados como exemplos da gramática do insulamento burocrático (Defesa, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), e também dada a impulsão conferida pela articulação burocrática desenvolvida pela Coordenação-Geral da Unasul (CGSUL), unidade do Itamaraty, no exercício do *soft power* diplomático em relação aos demais ministérios setoriais. O advento da Senasul deve contribuir para minorar as consequências adversas do déficit de coordenação, mas não elide o fato de não existir uma instância doméstica na Presidência da República com essa finalidade.

Santos (2013) partilha do diagnóstico de que a modéstia da coordenação interna de governo na área está correlacionada com a estratégia externa tradicionalmente adotada pela diplomacia brasileira de conferir baixo perfil institucional às organizações internacionais criadas para a implementação da integração regional da América do Sul (Unasul e o Mercosul ampliado), de maneira a preservar a autonomia e as margens de manobra da política exterior brasileira (SARAIVA, 2010; COSTA, 2012). Entretanto, o sucesso de um projeto geopolítico da magnitude do almejado demanda a existência de maiores meios de coordenação entre agências de governo com responsabilidade na área (FIORI, 2013), em que deve ter destaque o papel da Presidência da República também na condução da dimensão doméstica da política exterior.

O Brasil conta com recursos potenciais geopolíticos, geoeconômicos e geoestratégicos, tanto nas dimensões objetivas quanto nas subjetivas de poder, para liderar de modo não hegemônico o processo de integração.

A Título de Conclusão: O desafio do Brasil

O Brasil conta com recursos potenciais geopolíticos, geoeconômicos e geoestratégicos, tanto nas dimensões objetivas quanto nas subjetivas de poder, para liderar de modo não hegemônico o processo de integração. Sem o Brasil, como visto, não haverá integração da América do Sul dentro de uma perspectiva de construção de um polo autônomo de poder capaz de projetar a região como ator relevante no novo sistema de governança global (CASTRO, 1997; FIORI, 2013; GARCIA, 2013; GUIMARÃES, 2002, 2006, 2012). Há apoio na opinião pública para que o Brasil lidere a integração regional, ainda que não haja consenso sobre a estratégia a seguir (ALMEIDA, ONUKI & CARNEIRO, 2011), como se deduz da disjuntiva entre a perspectiva novo-desenvolvimentista, hegemônica em termos de orientação da regionalização pós-liberal, representada pela coalizão governamental atual; e a visão da oposição liberal, minoritária, mas vocal, com forte inserção nos meios de comunicação de massa (GUIMARÃES, 2012).

Velasco (2013) alerta que as mudanças ocorridas na corrente década no cenário global, com suas repercussões nacionais, não são favoráveis à continuidade da política

externa ativa e ativa adotada pelo presidente Lula e o então ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, pois a tendência é que aumente a vulnerabilidade externa do País e que os Estados Unidos revertam o desengajamento regional verificado na década passada. Pomar (2013) possui ponto de vista similar.

Fiori (2013) salienta que o Brasil tem duas alternativas no período próximo. Uma, de reprimarização do sistema produtivo, incompatível com um projeto continental autônomo. Outra, de emulação da estratégia de desenvolvimento que os EUA, ao seu tempo, adotaram.

A opção vitoriosa vai depender da aptidão do País – Estado, governo e sociedade – em transformar recursos potenciais em capacidades efetivas (WENDZEL, 1985). Para isso, a “vontade política” e a capacidade de coordenação governamental serão decisivas. Sem coordenação mais efetiva das agências de governo com o respaldo e incentivo da Presidência da República, as chances de êxito do projeto geopolítico de transformação do espaço sul-americano em um ator relevante na governança global por meio da Unasul (e subsidiariamente do Mercosul ampliado) serão substancialmente reduzidas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. B. **Infraestrutura para a Integração e o Desenvolvimento da América do Sul**. Brasília: SPI, 2013.

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. **Uma Política Externa Engajada**: a diplomacia do governo Lula. [S.l.:s.n.], 2004.

_____. Never Before Seen in Brazil: Luís Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.53, n.2, Brasília, 2010, pp. 160-177.

AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under presidente Lula (2003-2010): un overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.53 (special edition), Brasília, 2010, pp. 214-240.

_____. 2003: início de uma política externa “ativa 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 jan. 2013.

BANDEIRA, L. A. M. **As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos** (De Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Geopolítica e Política Exterior**. Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: Funag, 2009.

BARBOSA, R. **O Brasil fora das cadeias produtivas globais**. O Estado de 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 04 jan. 2014.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosul (estratégias, cooperación y factores de tensión). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.51, n.2, Brasília, 2008, pp. 154-178.

_____. International Thought in the Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.53 (special edition), Brasília, 2010, pp. 193-213.

BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v.22, nº 44, jul/dez 2009, pp.289-321.

_____. **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.

- 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, Brasília, 2011, pp. 29-43.
- BONILLA, A. LONG. G. Un Nuevo Regionalismo Sudamericano. **Íconos**. Revista de Ciencias Sociales. Num. 38, Quito, septiembre 2010, pp. 23-28.
- BOSCHI, R. R. (ORG.). **Variiedades de Capitalismo**. Política e Desenvolvimento na América Latina. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 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 da Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em 04 jan. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set. 2006, pp. 05-24. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.
- _____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Sachs, Ignacy (Org.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, pp.222-259.
- _____. **Política externa Altiva e Ativa**. São Paulo: Folha de São Paulo, 21 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm>>. Acesso em 13 dez. 2013.
- CARRARA JR., E. Assessor da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista telefônica concedida ao autor. 04 dez. 2013.
- CARVALHO, J. M. **A Construção da Ordem. Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- 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, Seminário de Relações Internacionais, 2012.
- CASTRO, Therezinha de. **América do Sul**: Vocação Geopolítica. Rio de Janeiro. ESG, 1997.
- CERVO, A. L. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.46, nº 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&tIng=pt>. Acesso em 14 set. 2013.
- _____. Conceitos em Relações Internacionais. . In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.51, nº 2, Brasília, 2008, pp. 8-25.
- _____. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.53 (special edition), Brasília, 2010, pp. 7-32.
- COSTA, R. S. **A América do Sul do Brasil**: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2010.
- D'AVILA, L. F.; STUENKEL, O. **O Desafio de Tornar a Política Externa Relevante para o Brasil**. São Paulo: CLP Papers, nº 3, jun. 2010.
- DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1980.
- _____. **Política e Governo**. Brasília: UnB, 1983.
- ESG. **Manual Básico**: Elementos Fundamentais. Rio de Janeiro, 2009.
- FIORI, J. L. O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na Primeira Década do Século XXI. In: **10 anos de governos p s-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013, pp.31-51.
- GARCIA, M. A. Dez Anos de Política Externa. In: **10 anos de governos p s-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013, pp.53-67.
- GUIMARÃES, S. P. **Inserção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: ESG, 2002.

_____. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. **Relatório ao Conselho de Ministros**. [S. l.]: Mercosul, 2012.

HAK, A. P. Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral da União das Nações Sul-Americanas e do Grupo do Rio – CGSUL do Ministério das Relações Exteriores. Troca de mensagens eletrônicas com o autor. 21 jan. 2014.

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.], dez. 2010, pp. 22-41.

JAGUARIBE, H. **Entrevista de Segunda**. Folha de 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.

LULA DA SILVA, L. I. **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, em 2005. Brasília: Presidência da República, 2005.

_____. **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.

_____. 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.

MCCOOL, D. C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts**. An Anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MORAES, M. V. E. **O Brasil e a Unasul: Integração Regional e Coordenação de Governo**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, 2014.

NACHT, P. A. El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. **Íconos**. Revista de Ciencias Sociales. Num. 45, Quito, septiembre 2013, pp.141-154.

NAFALSKI, G. P. N. **Unasul: Uma Perspectiva Política de Integração Sul-Americana**. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2010.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

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. Campinas: UNICAMP, 2011.

PADILHA, L. A. T. Subchefe da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República. Entrevista telefônica concedida ao autor. 23 mai. 2013.

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>. Acesso em 15 set. 2013.

_____. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

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.

_____. 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.

SANTOS, L. A. Subchefe da Subchefia de Análise e Monitoramento da Ação Governamental. Entrevista concedida ao autor. 05 dez. 2013.

SANTOS, S. C. **Brasil y la Región**: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. In: Revista Brasileira de Política Internacional. v.54, n.2, Brasília, 2011, pp. 158-172.

SARAIVA, M. G. A. **Diplomacia Brasileira e as visões sobre a Inserção Externa do Brasil**: Institucionalismo Pragmático X Autonomistas. Real Instituto Elcano/ARI 46, mar. 2010, pp.1-9.

SIMÕES, A. J. F. **Integração**: Sonho e Realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011.

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.

WENDZEL, R.L. **Relações Internacionais**. Brasília. UnB, 1985.

Marcelo Viana Estevão de Moraes

Servidor público concursado da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal. Possui graduação em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1987). Pós-graduado lato sensu em relações internacionais (1994) e em ciência política (2000) pela Universidade de Brasília. Mestre em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2014) e doutorando em ciência sociais na mesma instituição. Email: marcelo.mvem@gmail.com

Nota

¹ A Guiana Francesa é Departamento da República Francesa e integra a União Europeia.