



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**O Brasil e a Unasul:** integração regional da América do Sul e coordenação de governo

**Dissertação de Mestrado.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Luiz Jorge Werneck Vianna

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2014



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre 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. Luiz Jorge Werneck Vianna**

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**

Coordenadora Setorial do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2014

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. É diplomado em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra – ESG - 2010.

#### Ficha Catalográfica

Moraes, Marcelo Viana Estevão de

Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo / Marcelo Viana Estevão de Moraes ; orientador: Luiz Jorge Werneck Vianna. – 2014.

179 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2014.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Unasul. 3. Integração regional. 4. Política pública. 5. Coordenação governamental. 6. Política externa. 7. Política internacional. 8. América do Sul. I. Vianna, Luiz Werneck. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

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

À minha família, pelo apoio incondicional.

A meu orientador, prof. Luiz Werneck Vianna, pelo apoio recebido.

Aos meus mestres pelos ensinamentos.

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

A 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 meus amigos, por serem as presenças de todas as horas.

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

## Resumo

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Vianna, Luiz Jorge Werneck. **O Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo.** Rio de Janeiro, 2014. 179p. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação tem por tema a constituição da Unasul sob a perspectiva da política externa brasileira e por objeto a análise dos mecanismos de coordenação político-administrativa das políticas domésticas do governo federal brasileiro que estão relacionadas com a consecução dos propósitos da Unasul. Os eixos de conflito no sistema internacional, no sistema nacional e na condução da política externa são relacionados na medida em que condicionam a integração regional sul-americana por meio da Unasul como objetivo de política pública. A abordagem adota a perspectiva do formulador de políticas públicas que, de um ponto de vista realista, identifica atores e interesses, avalia seus recursos de poder e as capacidades, em especial do Estado nacional brasileiro, mediante o uso de conceitos de análise e de implementação de políticas públicas, de ciência política, de relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública. O foco está na dimensão administrativa e em sua centralidade para o êxito da integração regional, pois há um hiato entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa brasileira e o baixo perfil da coordenação das políticas públicas domésticas que dão suporte ao processo. Há uma agenda importante em curso e os procedimentos administrativos estão sendo aperfeiçoados, mas são ainda insuficientes para dar suporte ao projeto geopolítico de constituição de um polo de poder sul-americano.

## Palavras-chave

Unasul; integração regional; política pública; coordenação governamental; política externa; política internacional; América do Sul.

## Abstract

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Vianna, Luiz Jorge Werneck (Advisor). **Brazil and UNASUR: Regional Integration of South America and government coordination.** Rio de Janeiro, 2014. 179p. MSc. Dissertation - Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation is about the creation of UNASUR from the perspective of Brazilian foreign policy and analyses the mechanisms of political and administrative coordination of domestic policies of the Brazilian federal government that are related to the achievement of the purposes of UNASUR. The axes of conflict in the international system, in the national system and in the conduct of foreign policy are related as conditioning of South American regional integration through UNASUR as public policy objective. The approach adopts the perspective of the formulator of public policy that, from a realistic point of view, identifies actors and interests, evaluates its power resources and capabilities, in particular of the Brazilian state, through the use of concepts of analysis and implementation of public policy, political science, international relations, economics, geopolitical and public administration. The focus is on the administrative dimension and its centrality to the success of regional integration, because there is a gap between the presidential priority given to South American integration in Brazilian foreign policy and the low profile of coordinating domestic policies to support the process. There is an important agenda in progress and administrative procedures are being improved, but are still insufficient to support the geopolitical project of establishing a pole of South American power.

## Keywords

UNASUR; regional integration; public policy; government coordination; foreign policy; international affairs; South America.

## Sumário

1. Introdução	11
1.1. Tema e objeto	11
1.2. Problema e Hipótese	19
1.3. Objetivo	19
1.4. Metodologia	20
1.5. Limitação do objeto	20
1.6. Sistematização	21
2. Marco teórico	23
2.1. Aspectos preliminares	23
2.2. Análise de Política Pública e Política Externa	25
2.3. A Formulação da Política Externa na Perspectiva Realista	38
2.4. Integração	45
2.5. Os Paradigmas de Cervo, Bresser-Pereira, Pinheiro e Lima: descrição, periodização e correlação recíproca	47
2.6. Considerações Finais	58
3. Unasul: contexto, história e redesenho do sistema interamericano	63
3.1. A Unasul e seu contexto	63
3.2. A Unasul e a trajetória da integração	74
3.3. A ALCA, os EUA e a China	83
3.4. O Foro de São Paulo	91
4. O Brasil e a Unasul: a busca da autonomia e do desenvolvimento	96
4.1. Considerações preliminares	96
4.2. O Brasil e a integração nas dimensões objetivas e subjetivas	97
4.3. Autonomia, desenvolvimento, universalismo e projeção internacional: correntes de pensamento e ação na diplomacia	107
4.4. O PT e a política externa	116
4.5. A opinião pública brasileira e a integração regional	121
4.6. Considerações Finais	123
5. A Unasul e a coordenação de governo no Brasil	128
5.1. Considerações Iniciais	128
5.2. A integração regional e o planejamento governamental	132
5.3. A coordenação de governo e o gerenciamento intensivo	139
6. Conclusão	152
Referências Bibliográficas	160

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Mercosul - Indicadores Econômicos

72



## Lista de quadros

Quadro 1 - Resenha executiva – acompanhamento de prioridades	142
--	-----

“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.”  
Fernando Henrique Cardoso, 2000.

"Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo."  
Lula da Silva, 2008.

"Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e a Unasul."  
Dilma Rousseff, 2011.

# 1. Introdução

## 1.1. Tema e objeto

A União das Nações Sul-Americanas - Unasul<sup>1</sup> foi criada em 2008 para institucionalizar o processo crescente de coordenação e consulta desenvolvido pelos doze países da América do Sul em matérias diversas: do desenvolvimento ao diálogo político, da integração produtiva à facilitação do comércio regional, do estabelecimento de estratégias comuns para temas da agenda internacional à integração de infraestrutura; da colaboração em questões estratégico-militares à redução das desigualdades sociais.

O objeto da presente dissertação é a Unasul e sua repercussão no âmbito da administração federal brasileira no que concerne à coordenação de políticas públicas internas com vista à consecução dos objetivos desta organização internacional.

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 a totalidade dos países independentes 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.

---

<sup>1</sup> 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)

Uma das iniciativas inovadoras adotadas pela política externa do governo Lula foi a proposta de constituição de uma Comunidade Sul-Americana de Nações - Casa, que dava substância àquela que foi definida pelo Presidente Lula 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 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 Casa foi transformada na Unasul.

Com efeito, essa iniciativa deu nova dimensão institucional a uma inflexão ocorrida na política externa brasileira a partir dos anos 80, 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.

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).

A presente dissertação analisa o processo de constituição e consolidação da Unasul a partir da perspectiva brasileira. A abordagem é a 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, tendo por foco a dimensão administrativa e sua centralidade para uma política de projeção de poder. 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 neste 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 desta 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 entre Estados, mas principalmente entre indivíduos, empresas e sociedades civis 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.

A hipótese desta dissertação é de que há 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.

Na verificação da hipótese são utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar. A pesquisa é do tipo estudo de caso, essencialmente qualitativa, de forte conteúdo descritivo, sem pretensões epistêmicas de alcance geral. No procedimento de coleta de dados foram utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, com pesquisa empírica, documental e bibliográfica, e realização adicional de entrevistas abertas com autoridades do governo federal em posições estratégicas nos órgãos de coordenação da ação governamental.

A relevância da dissertação reside no tratamento de aspecto negligenciado na análise do tema em questão, qual seja a conexão entre política externa e

políticas domésticas, trazendo elementos que possam eventualmente subsidiar o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação, comando e controle federal das políticas públicas internas identificadas como relevantes para a implementação dos objetivos geral e específicos da Unasul.

Ademais, ao fazê-lo, busca identificar atores e eixos de conflito no âmbito do sistema internacional e interamericano; do sistema político brasileiro e do corpo burocrático diplomático, conforme recomendação dos integrantes da banca responsável pelo exame de qualificação do termo de referência da dissertação, 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 com a coordenação de políticas públicas.

Conforme mencionada, a hipótese é de que há um descompasso entre a prioridade fixada pelo governo brasileiro e sua repercussão na administração pública federal no que concerne à coordenação das políticas públicas nacionais para a implementação dos objetivos da Unasul. Para evidenciar esse descompasso foi feita uma correlação entre as ações e objetivos que integram a agenda da integração e as prioridades em políticas públicas definidas para fins de monitoramento especial da ação governamental por parte da Presidência da República por meio da Casa Civil. Essa opção derivou do papel igualmente crucial que a Presidência da República representa tanto na condução da política externa, como no gerenciamento intensivo das prioridades governamentais no âmbito da política interna.

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 a ações voltadas 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, que é o Programa de Integração Regional Sul-Americana, doravante nomeado como PIRS, que define objetivos e responsabilidades setoriais.

São onze os objetivos definidos no PIRS, que ficam 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. No entanto, o PPA é um instrumento administrativo 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 governamental e/ou de coordenação impositiva das políticas públicas governamentais. O PPA, ao abranger o conjunto de ações, projetos e programas do governo federal, não define quais são as prioridades, nem do governo, nem do Presidente da República nesse conjunto.

Esse comando e essa coordenação de caráter político, que expressam uma orientação presidencial, são exercidos 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 objetivos referentes a Unasul ou ao PIRS, que não estão contemplados entre os que são objeto desse monitoramento intensivo de prioridades presidenciais, cujo viés é politicamente mais impositivo.

Assim é que embora a integração regional sul-americana seja declaradamente uma prioridade política enfatizada pelos últimos presidentes do país e pela atual mandatária, esta prioridade não encontra expressão nos mecanismos políticos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais, ainda que programa específico referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de gestão, como é o caso do PIRS no PPA vigente.

Embora haja disponível literatura especializada sobre a Unasul, conforme consta da bibliografia desta dissertação, na referida literatura o tema Unasul é abordado sob as mais diversas perspectivas, mas essa dimensão de política pública



e de coordenação governamental, que constitui o objeto da presente dissertação, é rarefeita, o que lhe confere originalidade.

Não obstante a definição precisa do objeto a ser pesquisado, nos termos acima descritos, a dissertação contextualiza a criação da Unasul, sob a perspectiva brasileira, considerando eixos de conflito que condicionam a marcha do processo em sua dimensão sociopolítica, nacional e internacionalmente.

Considerando as duas institucionalidades 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, 2003, 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, 2003, 2008) de orientação neodesenvolvimentista ou novo desenvolvimentista (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 neodesenvolvimentista pós-liberal.

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. 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.

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

## **1.2. Problema e Hipótese**

Não há correspondência na esfera doméstica brasileira da prioridade conferida pela política externa ao processo de integração regional sul-americano no que concerne à coordenação e consecução das medidas e ações de políticas públicas necessárias para o atingimento do objetivo geral e dos objetivos específicos da Unasul.

Embora a integração regional sul-americana seja declaradamente uma prioridade política enfatizada pelos últimos presidentes do país e pela atual mandatária, esta prioridade não encontra expressão nos mecanismos políticos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais, ainda que programa específico – PIRS - esteja previsto em instrumentos administrativos de gestão, no caso o PPA em vigor. A principal evidência encontra-se na ausência de qualquer menção a ações referentes à integração sul-americana, em especial a Unasul, entre as que são objeto de monitoramento intensivo por parte da Casa Civil.

Essa deficiência decorre por um lado, da insuficiência de capacidade de coordenação do Governo: “o fato é que o recurso público mais escasso é a capacidade de coordenação” (Moraes, 2010, p.38). Por outro, a resistência da política externa em assumir compromissos internacionais que possam limitar a autonomia do Estado brasileiro contribuiu para conferir a Unasul o caráter de integração intergovernamental, e não supranacional, do que deriva a ausência de delegação formal de qualquer fração de soberania para uma instância mais elevada dentro de um sistema de governança regional multinível. Por fim, a intergovernamentabilidade já evidencia um engajamento menor do que aquele que é intrínseco a uma integração supranacional, mas é consequência da grande assimetria em favor do Brasil nas dimensões mais relevantes de recursos de poder e de capacidades em relação aos parceiros regionais.

## **1.3. Objetivo**

O objetivo da presente dissertação é evidenciar no modo operacional pela qual a administração pública federal brasileira se estrutura as deficiências na coordenação político-administrativa e no gerenciamento doméstico das políticas

públicas voltadas para a consecução dos propósitos da Unasul, no contexto do PIRS.

Não obstante a definição precisa do objeto e do objetivo desta dissertação, esta, adicionalmente, contextualiza a criação da Unasul na perspectiva brasileira, segundo eixos de conflito que condicionam a marcha do processo em sua dimensão sociopolítica nos cenários hemisférico e global, no panorama nacional e na orientação da chancelaria brasileira.

#### **1.4. Metodologia**

A metodologia utilizada foi pesquisa exploratória do tipo estudo de caso tendo por fulcro a constituição da Unasul e seus impactos (ou a ausência deles) na coordenação de políticas públicas internas brasileiras. Foram utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar. Como já foi mencionado, a pesquisa é do tipo estudo de caso, essencialmente qualitativa, de forte conteúdo descritivo, sem pretensões epistêmicas de alcance geral. Para o procedimento de coleta de dados foram utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, abrangendo pesquisa documental e bibliográfica. Também houve pesquisa empírica primária, tendo em vista a originalidade do objeto da pesquisa, que se deu basicamente por meio de entrevistas pessoais, telefônicas ou por correio eletrônico. Foram realizadas entrevistas abertas com autoridades federais com responsabilidades na coordenação da ação governamental e na consecução de políticas públicas de interesse para os objetivos da Unasul.

#### **1.5. Limitação do objeto**

A presente pesquisa analisa os mecanismos de coordenação político-administrativa das prioridades presidenciais e sua correlação com as políticas domésticas do governo federal brasileiro que estão relacionadas com a consecução dos propósitos da Unasul. Subsidiariamente, a dissertação sugere o aperfeiçoamento da estratégia de monitoramento e implementação das políticas

públicas domésticas voltadas para a consecução dos objetivos da Unasul. Não foram tratadas questões referentes às demais institucionalidades regionais criadas no decorrer da história com o objetivo de promover a integração regional, quer no âmbito sul-americano, quer no âmbito latino-americano, salvo para fins de contextualização do processo de constituição da Unasul. Os eixos de conflito no sistema internacional, no sistema nacional e na condução da política externa são relacionados na medida em que condicionam a integração regional sul-americana por meio da Unasul como objetivo de política pública.

## **1.6. Sistematização**

A presente dissertação, além da introdução e da conclusão, foi subdividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo são expostos os conceitos e teorias que subsidiaram a elaboração da presente dissertação e que guiaram a análise empírica. Nele a política externa é considerada sob a perspectiva dos conceitos de análise de políticas públicas. Em seguida, trata-se da perspectiva realista na formulação da política externa (Wendzel, 1985). Como o estudo de caso tem por tema um processo concreto de integração regional, recorre-se também a subsídios teóricos oferecidos por Deutsch (1983). Por fim, para a caracterização dos paradigmas de inserção internacional do Brasil, são considerados os aportes conceituais oferecidos por Cervo (2003, 2008), Bresser-Pereira (2001, 2006), Pinheiro (2010) e Lima (2000).

O segundo capítulo tem caráter descritivo, com apresentação, contextualização e narrativa do processo histórico de criação da Unasul. Nele se considera o contexto hemisférico levando em conta o papel de três atores estatais e as relações entre eles: Brasil, EUA e China. Ao final, trata-se da importância de um quarto ator não estatal na conformação da realidade continental: o Foro de São Paulo.

O terceiro capítulo versa sobre a inserção do processo de criação da Unasul no marco de mudança do paradigma orientador da política externa brasileira, considerando a importância objetiva e subjetiva do Brasil para a

integração regional. Nesse sentido, são trazidos à análise o papel do PT e o impacto de novos atores domésticos sobre a política externa; as correntes de pensamento e ação que convivem dentro da corporação diplomática e os elementos de opinião pública que condicionam a integração regional.

No quarto capítulo, tratou-se da inserção da integração regional no planejamento nacional e das questões de coordenação das políticas públicas afetas à consecução dos objetivos da Unasul.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Aspectos preliminares**

Trata a presente dissertação de um estudo de caso. A constituição da Unasul e a consecução de seus objetivos geral e específicos são o item mais ambicioso na agenda de integração regional da política externa brasileira, pois se trata da única organização internacional da América do Sul composta exclusivamente por todos os doze Estados soberanos da região em igualdade de condições jurídicas de membros plenos,

“criada com amplos objetivos políticos, sociais, econômicos, securitários e de infraestrutura, visando à convergência gradual das demais iniciativas de integração na região como meio de alcançar “um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social” (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008, preâmbulo)” (Meunier & Medeiros, 2013, p.673-674).

A Unasul integra a agenda da política externa brasileira como item prioritário, pois o Brasil “seeks a higher degree of multilateral institucionalization through a regional framework coupled with the attempt to construct a South American identity” (Teixeira, 2011, p.205).

A execução dos compromissos assumidos na esfera internacional demanda a implementação de políticas públicas na esfera interna: há uma articulação entre políticas públicas conjugando a política externa brasileira com as políticas públicas domésticas da administração federal do Brasil.

Para a compreensão dessa realidade são utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar, com destaque para a aplicação de

conceitos de análise de políticas públicas de natureza taxonômica<sup>2</sup> (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.177-201).

A presente dissertação analisa o processo de constituição da Unasul a partir da perspectiva brasileira. A abordagem é a do formulador de políticas públicas (Wendzel, 1985) que, de um ponto de vista realista, identifica os interesses em jogo, avalia os recursos de poder e as capacidades do ator Estado nacional brasileiro no processo, e tem por foco a dimensão governamental e administrativa, posto que “uma política de projeção de poder exige objetivos claros e uma coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país, envolvendo a diplomacia, a defesa e as políticas econômica e cultural” (Fiori, 2013, p.50).

As políticas públicas domésticas são os instrumentos capazes de transformar recursos potenciais em capacidades efetivas que possam dar suporte à política externa em um processo que se retroalimenta. 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 e, assim, também contribuir por sua vez para a ampliação de recursos e capacidades.

Em seguida, à luz de Cervo (2003, 2008), considera-se que são quatro os paradigmas norteadores da formulação da política externa, que foram identificados por ele e deduzidos da prática política latino-americana, sendo que no caso brasileiro,

“as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, O Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 a nossos dias” (Cervo, 2003, p.3).

---

<sup>2</sup> Theodore J. Lowi desenvolveu uma taxonomia de políticas públicas (*policies*), identificando quatro tipos básicos: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e política constitutiva. Ele identifica uma correlação entre tipos de políticas públicas (*policies*), tipos de política (*politics*) e tipos de coerção governamental. Em suas palavras, “the perspective of entire approach is the very opposite of the typical perspective in political science, for it begins with the assumption that policies determine politics. But the assumption is without value unless the taxonomy of policies captures features of real government that are politically significant; and the most significant political fact about government is that governments coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place” (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.182-183)\_(sublinhado no original).



Esses paradigmas de relações externas do Brasil vão encontrar correspondência com os paradigmas macroeconômicos descritos por Bresser-Pereira (2001; 2006): primário exportador (da colônia a 1930), nacional-desenvolvimentista (de 1930 a 1990), ortodoxo convencional (de 1990 a 2006) e novo desenvolvimentista. Também guardam correlação com três paradigmas de administração pública, propostos por Bresser-Pereira (2001): o patrimonial, o burocrático e o gerencial. Esses paradigmas são adicionalmente correlacionados com as periodizações históricas de política exterior propostas por Lima (2000) e por Pinheiro (2010).

No que concerne às relações entre Estado, instituições políticas, sociedade e economia, Nunes<sup>3</sup> (2010) propõe quatro gramáticas políticas quais sejam: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e a igualdade de procedimentos, que também serão utilizadas como recurso analítico. O insulamento burocrático é especialmente relevante para a análise de questões referentes à política externa em razão de sua categoria tipológica. Tendo em vista que o processo de integração regional expresso pela Unasul tem por base geográfica a América do Sul, serão considerados subsidiariamente os estudos sobre geopolítica e as reflexões sobre o entorno geoestratégico do Brasil. Serão ainda evocados os elementos teóricos e de análise sistêmica de processos de integração (Deutsch, 1983).

## **2.2. Análise de Política Pública e Política Externa**

Política pública é, em uma concepção abrangente, a ação do poder público no sentido de resolver (ou não) um determinado problema de interesse coletivo. Ela envolve 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 para materialização dessa decisão. Essa ação sistemática e organizada possui três

---

<sup>3</sup> Há elementos de homologia entre as quatro gramáticas de Nunes (2010) e os quatro tipos de políticas públicas de Lowi (*apud* McCool, 1995), principalmente no suposto de que tanto a gramática do primeiro como a política pública do segundo determinam a política (*politics*). Nunes, entretanto, não faz referência a Lowi na bibliografia de A Gramática Política do Brasil. Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático. O estudo da existência de eventual homologia entre os conceitos e as perspectivas dos dois pesquisadores, no entanto, não é objeto da presente dissertação.

características básicas: coerência, hierarquia e instrumentalidade. Políticas públicas implicam em escolhas a serem feitas pelo tomador de 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).

Segundo Rua & Romanini (2013)<sup>4</sup>, a relação entre políticas públicas (*policies*) e atividade política (*politics*), em termos de variável causal e variável dependente, permanece como um dilema não resolvido<sup>5</sup>. As políticas públicas são imperativas e resultam de demandas originadas tanto do substrato social (*inputs*) como do interior do próprio sistema político (*withinputs*) e envolvem a alocação de valores para a consecução dos fins demandados. Os *inputs* e *withinputs* expressam demandas, mas também suporte ou apoio político. As políticas públicas expressam conflitos em torno da alocação de valores (bens e recursos públicos) por parte de atores políticos, que podem ser públicos ou privados. Entre os atores públicos, cabe uma distinção básica entre políticos e burocratas, cujas ações e decisões respondem a motivações distintas. Para análise de política pública algumas questões devem ser respondidas: Quem faz a política pública, ou seja, quem formula, quem decide e quem participa? Onde ela é institucionalmente feita, em que poder do Estado e envolvendo quais organizações? Para quê ela é feita? Quais são os objetivos? Como ela é implementada, observado o ciclo de decisão, execução, avaliação e retroalimentação do processo decisório? Como se articulam na implementação as perspectivas “*top-down*” (prevalência da autoridade decisora) e “*bottom-up*” (foco em quem implementa e em outros agentes relevantes, sejam “*insiders*” ou “*outsiders*”)? Como a política pública se articula com outras dimensões da vida social (a política, a administração, a burocracia e as organizações)? (Colebatch, 1998).

<sup>4</sup> RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso em 02 jan. 2014.

<sup>5</sup> “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*) é 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).

Assim, feitas essas considerações preliminares, no que concerne ao marco teórico de análise e implementação de políticas públicas, três aspectos importantes são considerados. O primeiro refere-se à dupla dimensão do processo da política pública: a vertical e a horizontal. A dimensão vertical diz respeito aos aspectos de autoridade e hierarquia (*top-down*) enquanto o horizontal se relaciona com a maneira pela qual os agentes envolvidos com determinada política pública interagem entre si em um processo coletivo de consecução da mesma (*bottom-up*). O segundo aspecto envolve a conjugação entre o que é, ou seja, o elemento empírico, e o que deve ser, isto é, a dimensão normativa. Por fim, o terceiro aspecto é o discursivo e envolve a percepção de como a narrativa condiciona a ação dos atores envolvidos na política pública.

No caso da presente dissertação, política pública é também considerada na sua dimensão objetiva, pela qual ela é expressa formalmente em um documento que a enuncia, e em sua dimensão processual, pela análise das formas pelas quais os diversos atores interessados se articulam em relação à implementação da política. Mas o foco está centrado fundamentalmente nos atores públicos, tendo em vista a natureza mesma da política externa e o peso desses atores em seus

desdobramentos internos na ação administrativa. Nesse sentido, as teorias de políticas públicas são usadas como subsídio para a compreensão da formação da agenda, da formulação da política, da tomada de decisão, e das etapas de implementação e avaliação, com foco, no caso particular e dado o objetivo da presente dissertação, na expressão administrativa doméstica no governo federal brasileiro dos compromissos assumidos, no nível externo, no âmbito da Unasul.

Assim, em termos analíticos, é importante considerar a forma pela qual a política externa se estrutura e como se relaciona com as demais na conformação dos processos da administração federal voltados para a consecução dos objetivos estabelecidos externamente, no caso, no âmbito da Unasul. Na dimensão interna, as políticas públicas, em regra, não reproduzem as mesmas características taxonômicas, em termos de natureza e peso dos atores, prevaletentes na política externa, onde há um relativo insulamento e uma proeminência indutora da Presidência da República na condução da política pública (Pinheiro, 1998; Puntigliano, 2008). Essa disjuntiva de suas características tipológicas, entre a política externa e a maioria das políticas públicas internas (distributivas, regulatórias e constitutivas), tem caráter heurístico. Com efeito:

“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).

A política externa é uma política pública que abrange um conjunto de estratégias e ações pelas quais o Estado nacional se relaciona com os demais Estados, as organizações internacionais e demais atores da cena externa, tendo em vista determinados objetivos nacionais em que, no caso brasileiro, ressalta 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 econômicos (Deutsch, 1983).

A perspectiva realista 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 Lima (2000) sustenta que não existe uma distinção ontológica entre a política internacional e a política interna. Os problemas de ação coletiva são comuns e “os atores domésticos, geralmente, se deparam com problemas estratégicos muito semelhantes àqueles com que se defrontam os Estados” (Lake & Powell, *apud* Lima, 2000, p.275). Nesse caso, não existe um processo decisório externo distinto ontologicamente dos demais, o que não significa que todas as políticas públicas sejam iguais em suas características e tampouco exclui a classificação da política externa dentro da taxonomia de políticas públicas sugerida por Lowi (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.177-201).

“Tradicionalmente, a política externa de um Estado ou de um governo é de exclusiva competência do Poder Executivo, sendo formulada e executada pelo Ministério das Relações Exteriores” (Brigagão & Rodrigues, 2012, p.6), ainda que seja competência exclusiva do Legislativo federal, no caso brasileiro, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, nos termos do inciso I, do artigo 49, da Constituição Federal de 1988. Segundo Mazzuoli,

“desde a Primeira República até os dias de hoje, o sistema adotado pelo Brasil no que tange à matéria consagra a participação do Poder Legislativo no processo e conclusão de tratados, não tendo havido, de lá para cá, profundas modificações nos textos constitucionais brasileiros” Mazzuoli (2001, p.28).

Não obstante isso, a iniciativa e o controle da política externa são competência privativa do Presidente da República, nos termos da Constituição Federal, pois:

“O Congresso Nacional não ratifica tratado. Na verdade, por meio de decreto legislativo, o nosso parlamento federal autoriza a ratificação, que é ato próprio do Poder Executivo, a quem compete, nos termos da Constituição brasileira, celebrar tratados, convenções e atos internacionais. O Congresso apenas aprova ou não o texto convencional, de forma que a aprovação dada pelo Poder Legislativo, em relação ao tratado, não tem o condão de torná-lo obrigatório, pois o presidente da República, após isso, pode ou não, segundo o que for mais conveniente aos interesses da Nação, ratificá-lo” (Mazzuoli, 2001, p.47).

A política externa brasileira caracteriza-se, assim, como uma política de Estado, cujos elementos são coerentes com a abordagem “*top-down*” de análise de políticas públicas, em que a proeminência no processo decisório e na condução das ações cabe ao Poder Executivo e à Presidência da República. Essa proeminência é verificável não apenas como esfera terminativa de decisão em matéria de formulação da política externa, mas também como *locus* de comando e controle sobre as políticas públicas implementadas na administração pública federal, com destaque para aquelas que materializam compromissos assumidos no espaço internacional, nos termos do artigo 84, inciso VIII, da Constituição.

Na perspectiva brasileira, é preciso ter em vista que a Unasul foi articulada internacionalmente por decisão e pela ação do Presidente Lula, como iniciativa de Estado e da Presidência, seguindo recomendações e diretrizes dos formuladores da Política Externa Ativa e Altiiva - PEAA no período, no caso, Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães, então Secretário-Geral do Itamaraty; e Marco Aurélio Garcia, então e ainda hoje 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. Também no Legislativo, solucionado o impasse político conjuntural entre governo e oposição, não houve reação formal à aprovação 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>6</sup>.

No caso brasileiro, a política externa 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).

Hoczhacker (2006, p.18) sugere que a sociedade brasileira e o Estado em matéria de política externa estejam passando “por um momento de transição, de uma relação inteiramente “*top-down*” para uma “*bottom-up*”, mas reconhece que “entretanto, considerando-se a grande influência dos diplomatas (...) pode-se sugerir a hipótese de que a opinião pública e a elite tendem a seguir as visões e crenças dos formuladores da política externa brasileira, ou seja, um modelo mais próximo do *top-down*” (Hoczhacker, 2006, p.16). Também Almeida considera que a política externa em sua

“condição de política de estado começa a depender crescentemente, não só da disciplina e capacidade de uma elite burocrática treinada para pensar o país no mundo, mas também 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 compartilhadas pelo público” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.9, sublinhado nosso).

Mas, como sublinhado na citação acima, apenas começa a ocorrer. Para Lima (*apud* Saraiva, 2010), no entanto, o Itamaraty não detém mais o monopólio na definição do que seria o interesse nacional para fins de formulação da política externa na medida em que essa caminha de uma agenda, onde sua arbitragem era central no marco de uma política de Estado, para outra, em que como política pública está mais sujeita a sofrer a influência de diferentes setores da sociedade conforme seus interesses, em um contexto de politização dos assuntos exteriores. O processo de abertura da economia verificado nos anos 90 tendeu a politizar a política externa na medida em que ela ganha contornos redistributivos ao alocar ônus e bônus (Saraiva, 2010) no contexto de mudança do paradigma de inserção

<sup>6</sup> Informação disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/15/adesão-do-brasil-a-unasul-depende-de-solucao-para-impasse-politico>> Acesso em 30 dez. 2013.

internacional do Brasil, na transição do modelo desenvolvimentista para o modelo normal (Cervo, 2003), liberal, de ortodoxia econômica convencional (Bresser-Pereira, 2006). Essa transição, no entanto, reforça o argumento de enquadramento da política externa dentro da tipologia redistributiva de política pública, dados os seus impactos estruturais sobre a distribuição do produto social entre grupos e setores da economia e 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).

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

O modelo “*top-down*” de formulação e implementação da política externa aponta para a relevância do ator público burocrático na conformação desta política pública específica aproximando-a, principalmente em sua dimensão econômica, do conceito de política redistributiva, observada a categorização taxonômica de Lowi (McCool, 1995, p.177-201). Nesse caso, a política pública redistributiva (*policy*) condiciona a forma de exercício da política (*politics*) e de tomada de decisão, de modo que a iniciativa e o ritmo da política pública são dados pelo Poder Executivo, com destaque para a Presidência da República e para a agência burocrática centralizada e hierarquizada responsável pela formulação e execução da política externa, no caso brasileiro, o Itamaraty. Esse tipo de formato decisório e executivo evoca uma relativa autonomia do Estado em relação à sociedade no que diz respeito à execução da política externa, pois remete a um modelo weberiano em que o Estado não é apenas uma arena de disputa, “un simples foro en el que los grupos sociales formulan demandas y empreenden 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 caráter não constitucional em situações caracterizadas como de “*revolución desde arriba*”, mas también “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, *apud* 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 que são adotados pelos EUA e pelo Brasil permite estender as considerações acima ao

caso brasileiro, ainda mais quando a tradição política e a trajetória constitucional do Brasil ensejaram uma história de concentração de poder na esfera do Executivo federal (Lima, 2000).

Em relação às relações entre Estado, instituições políticas e sociedade civil, Nunes (2010) trabalha com a hipótese de que:

“o processo de construção institucional brasileiro é quádruplo, já que sustentado por “quatro padrões institucionalizados de relações ou “gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento” (Lessa *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.20).

Esses quatro padrões “embora tenham gêneses 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, *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.26).

O clientelismo foi o modo predominante de articulação entre sociedade e sistema político na Primeira República brasileira. Com a revolução de 30, um novo paradigma foi introduzido para reger as relações entre Estado e sociedade: o corporativismo. Mas esse novo paradigma não substituiu o anterior, tendo na verdade se superposto, gerando uma situação de articulação e de desenvolvimento combinado. Posteriormente, o insulamento burocrático foi introduzido para assegurar a constituição da capacidade estratégica do Estado, dentro de um arranjo cujo escopo era o de evitar a captura política, clientelista ou corporativista, do controle de certas agências públicas consideradas vitais para o esforço de desenvolvimento do país. Quanto ao universalismo de procedimentos, “este sempre existiu, embora nunca tenha sido dominante, como consequência de uma ordem política e jurídica que foi formalmente liberal durante a maior parte da vida republicana” (Lessa *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.20-21).

Bresser-Pereira (*apud* Nunes, 2010, prefácio, p.25) chama a atenção para o fato de que o padrão clientelista faz parte da tradição secular brasileira, e se confunde com o patrimonialismo e o fisiologismo. Segundo ele, os outros três padrões ganharam impulso sob o Governo Vargas, 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.

Com esse enfoque, Nunes (2010) superou o padrão bipolar derivado da tensão entre dois Brasis, um dualismo entre dois polos em permanente oposição: por um lado um Brasil rural, subdesenvolvido, oligárquico e tradicional por oposição a um Brasil urbano, desenvolvimentista, industrializante e moderno. O Brasil para construir as instituições compatíveis com as necessidades de uma economia capitalista moderna e internacionalizada teve que conjugar não apenas dois polos antinômicos, mas quatro formas de relações entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas formais, construindo um sistema político nacional, sincrético e multifacetado a partir dos anos 30 (Nunes, 2010, p.36).

Com efeito, é nesse cenário que o 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 – começa a ganhar o formato contemporâneo de uma agência pública burocrática e profissionalizada. É no contexto de desenvolvimento da gramática específica do insulamento burocrático que o Ministério das Relações Exteriores nos anos 30 é submetido ao processo geral de modernização e racionalização que foi conduzido pelo Departamento de Administração do Serviço Público - DASP na Era Vargas (Puntigliano, 2008).

Até o momento, foram utilizadas as ferramentas de análise de políticas públicas para caracterizar a política externa como uma política pública específica, que é tipificada como redistributiva, com preponderância do papel do Executivo Federal, por meio da Presidência da República, em sua condução; com alto grau de autonomia em relação aos demais poderes do Estado e em relação à sociedade,

onde ganha relevo a existência de uma estrutura burocrática profissionalizada e insulada a quem incumbe planejar e executar a política exterior. É uma política “*top-down*”, vertical, guiada por razões de Estado e, que no caso concreto da ação do Brasil para a constituição da Unasul, conjuga decisões estruturantes e estratégicas de longo prazo com decisões táticas e imediatas de natureza incremental (*mixed scanning*), aliando empirismo e normatividade na dimensão objetiva do tratado formal, na dimensão narrativa de afirmação de uma identidade coletiva regional, e na dimensão processual, com a especialização funcional de conselhos regionais de articulação da ação coletiva, no âmbito do organismo internacional, com os correspondentes homólogos nacionais (ministérios setoriais) em cada parceiro.

Mas o objetivo da presente dissertação não é analisar nem a política externa e nem as relações internacionais do Brasil. O estudo da política externa tem caráter subsidiário e é instrumental para a análise e contextualização do modo operacional da administração interna no que concerne à implementação da agenda de compromissos que integra o tratado constitutivo da Unasul. O descompasso entre uma esfera e outra fornece evidência adicional de que em termos de estratégia de implementação o que prevalece é o formato “*mixed scanning*”, onde a política externa fornece a estratégia estruturante de longo prazo, enquanto a consecução das medidas no âmbito das políticas públicas domésticas se dá de maneira incremental, por meio de decisões táticas de alcance imediato e regidas pelas contingências setoriais.

Entretanto, para o desenvolvimento teórico da análise cumpre caracterizar o contexto em que a política externa é planejada e executada e no qual atua a agência burocrática responsável por lhe dar materialidade. Para tanto, são utilizados recursos conceituais e analíticos derivados de paradigmas de campos epistêmicos específicos, tais como as relações internacionais, a ciência política, a economia, a administração pública e a geopolítica, mas saliente-se que os paradigmas em todos os campos de conhecimento mencionados terão caráter subsidiário para fins descritivos do processo e das condicionantes que levaram à constituição da Unasul. Já o instrumental analítico de políticas públicas é utilizado para a análise do problema e da hipótese propostos na introdução desta

dissertação, qual seja, a relação entre a política externa e a ação administrativa destinada a materializá-la, em que há um hiato entre a prioridade presidencial expressa no âmbito internacional e o modo de operação adotado no plano interno, onde se observa um déficit de comando, coordenação e controle.

A inspiração para a linha de pesquisa adotada encontra-se em Pinheiro (1998):

“Se, portanto associarmos o estudo sobre a lógica de processamento das demandas com vistas à formulação das políticas e sobre os padrões de alocação dos recursos e seu impacto na sociedade à problemática da interseção entre o doméstico e o internacional na conformação destas mesmas demandas, um novo campo de investigação se abre para os estudiosos de processos de formulação de política externa, a saber: a possibilidade de associação dos estudos sobre políticas públicas com as perspectivas interativas de análise de política exterior. Em outras palavras, trata-se de explorar as possibilidades teórico-metodológicas, de se tratar a gestação da política externa incorporando o debate sobre soberania e interconexão global e a esta associar o plano das discussões sobre políticas públicas, onde duas variáveis fundamentais se somam: representatividade e eficácia. Desta forma seria possível identificar os diferentes padrões de comportamento presentes na arena de formulação da política externa, tanto em termos do processamento de pressões e demandas internas e externas, quanto em termos de seu impacto no ambiente internacional e doméstico, tendo em vista os padrões de alocação de recursos porventura adotados. Trata-se aqui da possibilidade de classificar as decisões de políticas externas seja como do tipo regulatório, distributivo ou redistributivo, para usarmos a clássica categorização de Theodore Lowi, associando sinergicamente o contexto internacional e doméstico” (Pinheiro, 1998, p.2).

Na presente dissertação é utilizada a categorização de Lowi (*apud* McCool, 1995, p.177-201) para trabalhar a disjuntiva entre política pública externa e a correspondente repercussão nas políticas públicas domésticas. Outro ponto a ser salientado é que, com inspiração em Deutsch (1983), a presente dissertação adota a perspectiva do formulador de política externa. A diferença proposta por Deutsch entre a 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). É isso que será tratado em seguida mediante análise das características da formulação da política externa em uma perspectiva realista (Wendzel, 1985).

### 2.3.

#### A Formulação da Política Externa na Perspectiva Realista

A atuação do Brasil no cenário internacional tem se pautado por uma abordagem realista das relações internacionais (Cervo & Bueno, 1992; Guimarães, 2002; Pinheiro, 2010). Com efeito, nessa abordagem paradigmática, do ponto de vista de sua estrutura, o sistema mundial tem nos Estados nacionais o seu principal protagonista, não obstante o advento de novas funções para velhos atores (organizações internacionais, organizações não governamentais – ONGs, empresas transnacionais etc). Para Guimarães, no que se refere a 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” (2002, p.2). Acrescente-se que para Guimarães

“o sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados (...)” (Guimarães, 2002, p.2).

E conclui que “a política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional.” (Guimarães, 2002, p.2).

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).

Já para Bernal-Meza (2010), no período mais recente, 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 de 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, wich promoted the alliance with de 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, como foi visto anteriormente, é de que a política externa brasileira sempre foi realista. Nesse momento de delimitação de marco teórico, cumpre considerar as relações internacionais na perspectiva do formulador da política pública. Wendzel (1985), dentro de uma perspectiva realista, considera que as relações internacionais têm como seus principais atores os Estados nacionais, ainda que se reconheça uma importância crescente para os atores não estatais. Segundo ele, os Estados caracterizam-se por cinco aspectos:

- Territorialidade;
- Exercício da autoridade soberana em seu espaço de jurisdição;
- Igualdade jurídica e autonomia formal no sistema internacional;
- População permanente; e
- Sistema econômico.

São atores não estatais as organizações internacionais, quer possuam propósitos gerais ou específicos, funcional ou regionalmente; e as empresas multinacionais. Além desses, emergiram na política internacional mais recentemente organizações não governamentais de caráter transnacional (Ziglio, 2008). Em relação a sua dinâmica de funcionamento, o sistema internacional é anárquico, pois não possui uma instituição central que exerça as funções executivas de uma instância de governo, dependendo cada Estado para a

consecução de seus interesses da ameaça ou do uso da força em relação a terceiros. Dado o caráter não coercitivo do direito internacional, cuja observância depende da conveniência das partes, as relações internacionais são moldadas pelo poder de cada Estado conforme suas capacidades, ainda que matizadas “pelo direito, pela ética e pela ideologia” (Wendzel, 1985, p.45). Nesse quadro, as relações internacionais podem ser de conflito ou de cooperação, sendo mais provável que sejam mistas, variando conforme cada caso específico. Na análise de cada situação internacional, o formulador de política deve buscar identificar quais as partes envolvidas e qual o peso deste envolvimento, quais os objetivos de cada parte em diversos horizontes temporais e quais as capacidades internas das partes e os meios externos para afetá-las para, a partir desta avaliação, determinar uma orientação de política externa. Contemporaneamente, devem merecer especial atenção por parte do formulador a avaliação dos meios pelos quais um Estado pode limitar a autonomia do outro, quer pela criação de dependência externa, quer pela manipulação de aspectos da capacidade interna (Wendzel, 1985, p.100)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</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 volume dos recursos. Possivelmente até mesmo procure influenciar a composição ou 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 entrar 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



O poder do Estado no sistema internacional depende de suas capacidades que, no longo prazo, vão determinar seu potencial de influência. A análise de capacidades deve levar em conta cada situação específica, mas a carência de algumas elimina de imediato a possibilidade de um Estado exercer influência.

Fatores geográficos afetam as capacidades, tais como localização, extensão, clima, relevo e configuração do território. As características da população também: quantidade de habitantes, as tendências demográficas, o contingente em condições produtivas, o nível educacional, a densidade demográfica e a distribuição da população no território. Outro aspecto a ser considerado é a dotação de recursos naturais e a capacidade de explorá-los. A principal capacidade ainda é o poder econômico expresso pelo tamanho da economia, pela renda per capita, pelo nível de desenvolvimento do sistema produtivo, científico e tecnológico, pela disponibilidade de energia e pela alocação dos recursos e formação de capital. Há os aspectos quantitativos e distributivos de poder militar, o padrão tecnológico, a qualificação de pessoal e da liderança. No que diz respeito às funções governamentais e ao grau de transformar capacidades potenciais em reais, isto depende das formas, estruturas e processos de ação governamental: das restrições formais e informais impostas pelo processo político à flexibilidade do sistema; da capacidade de obter informação e de implementar políticas adequadas a cada objetivo. Outro ponto a ser considerado é o grau de coesão da sociedade e o apoio popular conferido ao governo. Por fim, também contam a capacidade do formulador e do executor de políticas, em suas

---

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 utilizarem 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).

características individuais, experiência, consciência das responsabilidades que exerce, além da higidez física e mental (Wendzel, 1985).

É com base nessas capacidades que o formulador de política desenvolve sua política externa e os instrumentos tangíveis e intangíveis para sua implementação nas dimensões política, econômica, militar e psicossocial (informação, comunicação e propaganda). Partilhando de pressupostos similares, também Guimarães (2006), um dos principais formuladores da política externa do Governo Lula quando exerceu a função de Secretário-Geral do MRE, ao analisar a estrutura e a dinâmica do sistema internacional, considera que o mesmo é:

“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).

Para ele, o sistema internacional é oligarquizado e constituído por um pequeno grupo de grandes potências que detém o controle político, econômico e militar do planeta em meio a uma miríade de pequenos Estados de capacidades diminutas e “grandes Estados da periferia, que dispõem de territórios, populações e estoques de capital acumulado 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). Todos esses Estados estão imersos em uma teia formada por interesses de empresas multinacionais, uma rede de acordos de todo tipo e um sistema de agências e regimes internacionais. O objetivo das grandes potências nesse cenário é consolidar juridicamente sua posição de domínio e proeminência, sendo que todos os processos de negociação e governança dessa ordem global são influenciados especialmente pela política dos EUA.

Segundo ainda Guimarães, os desafios postos por esse sistema à formulação da política externa brasileira dizem respeito à definição de uma estratégia de inserção internacional que maximize a autonomia do Brasil na

persecução de seus objetivos fundamentais, em especial o desenvolvimento. Mas a estratégia de política externa eventualmente adotada, mesmo em um contexto de insulamento burocrático, estará sujeita à influência da opinião pública, dos partidos políticos e dos grupos de interesse, principalmente em ambientes democráticos. De acordo ainda com Wendzel:

“Na maioria das situações, o formulador “oficial” é apenas um dos participantes do processo de formulação da política. Toda uma variedade de outros elementos é envolvida, cada um deles tentando influenciar o desenvolvimento da ação. Em consequência, o grau de complexidade do processo de formulação da política normalmente vai além daquele permitido pelas relações internacionais. Ocorrem uma quantidade e uma variedade indetermináveis de interações recíprocas que contribuem para que as relações mútuas se transformem numa trama bastante complexa e nebulosa” (Wendzel, 1985, p.275).

No âmbito da opinião pública, é preciso distinguir três públicos: o grande público que envolve a população em geral; o público atento, que é o segmento informado que acompanha as discussões de política externa; e a elite de opinião que “representa o articulado núcleo de influência política da população que dá certa forma de estrutura às discussões da formulação política e propicia os meios efetivos de acesso àqueles que se acham encarregados dessa tarefa” (Wendzel, 1985, p.276). A elite de opinião equivale ao que foi denominado por Amaury de Souza como “*comunidade de política externa*”. Essa comunidade de política externa é um público heterogêneo, que não necessariamente se conhece ou se relaciona regularmente, mas que são convergentes ou homogêneos

“no que diz respeito às premissas e aos critérios de avaliação a que seus integrantes recorrem quando se trata de atribuir prioridades e definir diretrizes estratégicas de política externa (...), as ideias e avaliações dessa “comunidade” delimitam o discurso político visto como legítimo, fixam o molde dentro do qual se formam as percepções da opinião pública e de outros segmentos sociais, e assim influenciam, direta ou indiretamente, o curso das decisões de política externa” (Souza *apud* Almeida, Onuki & Carneiro, 2012, p.9).

Já a influência dos partidos políticos na formulação e implementação da política externa varia conforme o sistema político. O Brasil, como já mencionado, em função da similitude dos sistemas constitucionais presidencialistas, se assemelha nesse aspecto ao modelo americano, em que “os formuladores de política (...) raramente são influenciados, de forma significativa, pelos partidos políticos” (Wendzel, 1985, p.285). Entretanto, no caso brasileiro, houve influência do PT sobre a política externa, por meio da atuação do Assessor Especial da

Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, principalmente durante o Governo Lula (Saraiva, 2010).

Por fim, há os grupos de interesse como outra grande categoria que pode influenciar na formulação e execução da política externa, definida essa categoria

“como associação de indivíduos estranhos às grandes esferas de atividade da formulação da política, que se acham ligados por uma série de interesses mais ou menos comuns. Um de seus objetivos é influenciar o formulador no que tange às decisões políticas específicas que se antecipariam a esses interesses particulares” (...) [sendo tais associações] “frequentemente de natureza econômica” (WENDZEL, 1985, p.286).

No Brasil,

“embora o MRE continue ocupando o centro nervoso que comanda a política externa brasileira, ela já não pode mais ser pensada como um caso bem sucedido de insulamento burocrático, possibilitado pela indiferença das lideranças políticas e sociais e da opinião pública, ou daquela parcela mais envolvida na discussão política” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.8-9).

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 a ser 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, pelo menos em parte, vai ser condicionada, posto que “depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar como é objeto de conflito interno” (Lima, 2000, p.287). No caso brasileiro, a mudança nas coalizões políticas dirigentes levou a mudanças nas relações de hegemonia entre correntes de pensamento e ação (institucionalistas e autonomistas) dentro da corporação diplomática (Saraiva, 2010).

Putnam (*apud* Lima, 2000, p.276) busca integrar os dois níveis, o da política internacional e o da doméstica, já que o sucesso da negociação internacional requer que a mesma seja sancionada pela matriz de distribuição de poder doméstica, indo ao encontro dos interesses nela hegemônicos,

principalmente quando há efeitos redistributivos internos. Esse jogo em dois níveis expressa uma interdependência entre interesses internos e externos, principalmente em ambientes democráticos, ainda que se admita que “uma parte da política externa é política de Estado no sentido de sua definição como prerrogativa do soberano” (Lima, 2000, p.283).

Considerados os pressupostos realistas que condicionam a formulação da política externa, no caso concreto do presente estudo de caso que envolve uma modalidade de integração regional específica envolvendo Estados soberanos, é preciso passar à análise do conceito de integração, para a qual se recorre a Deutsch (1983).

#### **2.4. 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. Integração para Deutsch, segundo Plöger

“significa compor um todo pela reunião harmônica das partes, isto é, transformar unidades anteriormente separadas em componentes de um sistema coerente. Por sua vez, a interdependência dos componentes das unidades consiste na probabilidade de que uma mudança em um deles ou uma ação efetivada sobre um deles venha a provocar uma mudança previsível nos demais” (Plöger *apud* Deutsch, 1983, prefácio, p.8).

A integração tem como consequência fazer com que seus agentes ajam de modo diverso do que o fariam se ela não existisse. 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. A interdependência é criada por meio de transações que são cadeias de acontecimentos que vinculam uma parte a

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 perda de valores ou da expectativa de ganho ou perda decorrente de cada transação. Assim, a importância da transação depende da recompensa ou prejuízo dela decorrente. As transações podem gerar efeitos secundários que chegando a um determinado patamar demarcam a liminaridade de uma etapa a partir da qual

“em um processo 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” (op.cit., p.152).

Além das transações que determinam a união e 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 que a negativa gera tensão: a primeira induz as partes à solidariedade enquanto a segunda é fonte de conflitos. A duração e 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 (1983, 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” (op.cit., p.159).

Um sistema integrado por covariação positiva gera o que Deutsch (op.cit., 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 é sempre o desafio central 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 de integração pode ter escalas e escopos variados. É possível, por exemplo, haver integração econômica sem que haja simultaneamente integração política. (op.cit., p.160).

A natureza da integração está condicionada por paradigmas que moldam o tipo de inserção internacional do país. A variação do paradigma de inserção no caso sul-americano levou à variação do modelo de regionalização aberta para o pós-liberal. Cabe agora analisar os paradigmas que informam a política externa do Brasil e que dão os limites e possibilidades do país no processo de integração regional.

## **2.5. Os Paradigmas de Cervo, Bresser-Pereira, Pinheiro e Lima: descrição, periodização e correlação recíproca**

Cervo (2003) identifica quatro paradigmas conformadores da inserção internacional e das políticas externas do Brasil. Segundo ele, as relações internacionais do Brasil originaram os seguintes paradigmas, sendo que “*os três últimos coexistem*” (Cervo, 2003, p.3) de 1990 até hoje:

- liberal-conservador, que abrange da independência até 1930;
- desenvolvimentista, “que vai de 1930 a 1989” (Cervo, 2003, p.3);
- normal; e
- logístico.

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 em 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).

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. Esse 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). As instruções do centro do sistema internacional eram 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 Cervo, “os dirigentes normais esterilizaram, de pronto, duas ideias-força do paradigma desenvolvimentista: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento” (Cervo, 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 envolve 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 Estado 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 Cervo:

“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 valer as vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial.” (Cervo, 2003, p.11).

Cervo 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 propostos por Cervo encontram correspondência em paradigmas desenvolvidos por Bresser-Pereira (2001, 2006) para a evolução do Estado, da sociedade, da economia e da administração pública no Brasil.

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 oitenta e início dos 90 do século passado, ele identifica o surgimento de uma sociedade pós-industrial a que corresponderia o surgimento de uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública ganha um papel preponderante, e onde 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 Bresser-Pereira (2001), a segunda fase identificada por Bresser-Pereira 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 Cervo.

Mas, em outro artigo, Bresser-Pereira (2006) propõe uma periodização que se apresenta mais próxima da periodização 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>8</sup>. E por fim, a emergência após a crise de 99 no Brasil de uma nova estratégia chamada de novo desenvolvimentismo. Essas 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 desenvolvimentismo antigo:

---

<sup>8</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. Entre essas "regras" que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual.” Disponível em: < <http://www.politicaeconomia.com/2011/10/os-efeitos-do-consenso-de-washington-na.html> >. Acesso em 04 jan. 2014.

“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, mas 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 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 possuam 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 são dois os vetores que funcionam como condutores da trama histórica brasileira: a busca do desenvolvimento e a busca da autonomia para a sua consecução. 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, Estado-Nações, 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 a mercê do mercado porque lhes dá suporte em sua ação externa” (Cervo, 2008, p.16).

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 noventa, 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 ao estilo britânico. Com a proclamação da República, o Brasil se aproxima dos EUA do qual mimetiza o sistema constitucional presidencialista e federativo, e em relação ao qual há um 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 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 próprios 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 dada a identificação ocidental e capitalista do Brasil no contexto da bipolaridade mundial. Já o americanismo pragmático teve caráter instrumental, conforme as conveniências do país na conjuntura, tendo sido prevacente nos períodos de 1902-1945, 1951-1961 e 1967-74. Já a origem do globalismo “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 há a busca não apenas de ganhos relativos, mas também de ganhos absolutos. Nesse sentido, o período de 1961-64, foi de globalismo grotiano. Já o globalismo hobbesiano prevaleceu de 1974-90.

A 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 binômio opositor de bens coletivos/política redistributiva na definição do que seria o interesse nacional para fins de definição dos objetivos de política externa. Mesmo utilizando outro critério de avaliação, sua periodização mimetiza a adotada por Cervo (2003) e Bresser-Pereira (2001, 2006), o que reforça o caráter heurístico dos paradigmas considerados na presente dissertação. 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 espacial brasileira. A política econômica externa no período está voltada para dirimir, segundo ela, as disputas entre segmentos da oligarquia. Os objetivos de política externa foram neutros do ponto de vista distributivo, o que permitiu que a política internacional não fosse contaminada pela política doméstica e a disputa entre interesses divergentes que a caracteriza, levando a uma política 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, que coincide com o paradigma desenvolvimentista proposto por Cervo (2003), em que a política externa é, segundo ela, 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 e 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).

## 2.6. Considerações Finais

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. Segundo ele:

“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 valer vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial. Os impactos do ensaio de paradigma logístico sobre a formação nacional, durante a era Cardoso, não foram desprezíveis” (Cervo, 2003, p.11).

Se considerarmos as estratégias de condução e gestão da economia identificadas por Bresser-Pereira, poder-se-ia falar de uma transição de um paradigma ortodoxo convencional para um paradigma novo desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2006), o novo desenvolvimentismo é uma nova 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) com a estratégia econômica novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, o Governo Lula deu continuidade à transição do Estado normal para o Estado logístico, bem como também 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 uma transição 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 supunha Bresser-Pereira (2001), essas duas transições não se fizeram acompanhar por uma transição do Estado burocrático para o Estado 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, concluindo este capítulo, a compreensão da participação do Brasil na iniciativa de integração regional materializada pela Unasul se dá 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 utilizado é o de Estado logístico (Cervo, 2003, 2008). O conceito de novo desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2006) é a expressão do Estado logístico no que concerne à estratégia de gestão e de condução da economia. Assim como o Estado logístico representa um salto de qualidade em relação aos paradigmas de Estado desenvolvimentista e de Estado normal, gerando um

conceito que supera aquela antítese; também a estratégia novo desenvolvimentista representa um salto qualitativo em relação ao nacional-desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional, expressando uma estratégia de desenvolvimento compatível com o processo de globalização. A expressão política e social desses dois paradigmas é um Estado democrático de massas e uma sociedade capitalista pós-industrial (Bresser-Pereira, 2001). Do ponto de vista administrativo, não houve a adoção do Estado gerencial esperada por Bresser-Pereira (2001), já que a implantação da reforma administrativa expressa pelo Plano Diretor de Reforma do Estado não obteve êxito (Alverga, 2011), sendo que convivem padrões diversos de interação entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas formais nos termos das quatro gramáticas identificadas por Nunes (2010): clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e igualdade de procedimentos.

Do ponto de vista operativo, a política externa é conduzida por um arranjo burocrático insulado, de excelência técnica e profissional, liderado política e pessoalmente pela Presidência 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 (*apud* 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, dada a coexistência simultânea das diversas gramáticas a que se refere Nunes (2010), e também ao fato de que estas políticas públicas domésticas se enquadram em outras categorias da classificação lowiana.

No que diz respeito ao padrão de regionalização, a inserção regional acompanha a mudança no paradigma de inserção internacional: passou-se do padrão de regionalismo aberto, de corte liberal, para um regionalismo pós-liberal, que conjuga o paradigma logístico com o novo desenvolvimentismo. 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 neo-imperialismo 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 permanecem sendo a busca do desenvolvimento e da autonomia (Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010) dentro de um paradigma de diversificação de relações e parcerias internacionais em que a autonomia se dá, 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 projeta para seu entorno geoestratégico, por meio da Unasul e, subsidiariamente, pelo Mercosul reformulado (Pinheiro, 2010).

A integração hemisférica é 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 chegando à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos - Celac<sup>9</sup>, que abarca a totalidade dos países da América Latina e do Caribe. Todas essas três instâncias de integração hemisférica excluem os EUA e o Canadá, que participam ambos apenas do sistema interamericano representado pela Organização dos Estados Americanos -

---

<sup>9</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. Em janeiro de 2014, a segunda, em Cuba. Mais informações sobre a CELAC estão disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em 02 jan. 2014.

OEA. Na sequência, analisa-se a constituição da Unasul, seu contexto atual, a trajetória da integração e seus impactos no redesenho do sistema interamericano.

### 3. Unasul: contexto, história e redesenho do sistema interamericano.

#### 3.1. A Unasul e seu contexto

O tratado constitutivo da Unasul<sup>10</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>11</sup>, tendo entrado em vigor para o país em agosto de 2011. No plano internacional, o tratado já estava em vigor desde março de 2011 para os primeiros nove países que o ratificaram<sup>12</sup>.

O processo de negociação e assinatura do Tratado ocorreu durante o governo Lula, mas o início de sua vigência para o Brasil se deu 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 todos os doze países soberanos da América do Sul<sup>13</sup>.

A Unasul, no somatório dos países que a integram, apresenta os seguintes dados econômicos, demográficos e territoriais<sup>14</sup>:

- PIB (Produto Interno Bruto) de US\$ 4,170 trilhões (2011);
- PIB per capita de US\$ 10.683 (2011);
- população de 401,436 milhões de habitantes (2012); e
- área de 17.719.403 km<sup>2</sup>

<sup>10</sup> Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em 29 dez. 2013.

<sup>11</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. 2013.

<sup>12</sup> Informação disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> > Acesso em 29 dez. 2013.

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Conforme dados disponíveis em: < <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 29 dez. 2013.

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

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>15</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 no cenário mundial;
- Desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades;
- Erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o 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;
- Integração financeira, mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos países;

---

<sup>15</sup> Conforme estipulado expressamente em seu Tratado constitutivo.



- Proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e efeitos de 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.

Para garantir a implementação dessa extensa agenda de trabalho, a Unasul instituiu estruturas organizacionais para acompanhamento e coordenação das ações por eixos temáticos. Foram instituídos até dezembro de 2013 doze conselhos setoriais com essa finalidade. Esses conselhos, sem prejuízo de outros que venham a ser criados, devem coordenar as ações na esfera regional<sup>16</sup>.

Esses Conselhos são os seguintes:

- Conselho Energético Sul-americano;
- Conselho de Defesa Sul-americano;
- Conselho de Saúde Sul-americano;
- Conselho de Desenvolvimento Social Sul-americano;
- Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento;

---

<sup>16</sup> Informação disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em 02 jan. 2014

- Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas;
- Conselho Sul-americano de Economia e Finanças;
- Conselho Eleitoral da Unasul;
- Conselho Sul-americano de Educação;
- Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Conselho Sul-americano de Cultura;
- Conselho Sul-americano de Segurança, Cidadania, Justiça e Coordenação das Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional.

Esses conselhos, sem prejuízo de outros que venham a ser criados, exercem o trabalho de coordenação das ações na esfera regional. Com isso, fica evidente o amplo escopo do processo de integração<sup>17</sup>.

Antes da criação da Unasul, a outra grande iniciativa de integração regional que ocorreu no espaço sul-americano com a participação do Brasil foi a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, por meio do Tratado de Assunção<sup>18</sup>. Originalmente, o Mercosul foi instituído em 1991, com a participação dos quatro Estados que integram a Bacia do Prata: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Mercosul formalizou, em 1º de janeiro de 1995, por meio do Protocolo de Ouro Preto<sup>19</sup>, a instituição de uma união aduaneira entre esses países, com o início de vigência de uma tarifa externa comum. A esse empreendimento - instituído no período de prevalência do padrão de regionalização aberta e voltado, em sua origem, estritamente para a integração econômica e comercial - aderiram posteriormente, os demais países da América do Sul, quer na condição de Estado parte (membro pleno), quer na de Estado associado. A Venezuela foi incorporada como Estado parte em 2012<sup>20</sup>. A Bolívia apresentou seu pedido de adesão como

<sup>17</sup> Em 2010 foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, prevendo os mecanismos a serem adotados pela organização em caso de ruptura ou de ameaça de ruptura da ordem democrática em algum dos países membros.

<sup>18</sup> O Tratado de Assunção encontra-se disponível em: [http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf). Acesso em 29 dez.2013.

<sup>19</sup> 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

<sup>20</sup> O ingresso da Venezuela no Mercosul ocorreu em 2012 sem que houvesse a aprovação do Congresso paraguaio, durante o período em que o Paraguai foi suspenso do bloco regional em razão do impedimento sumário do então presidente Fernando Lugo, o que foi considerado pelo bloco como violação da cláusula democrática do Mercosul, o Protocolo de Ushuaia. Com a realização de eleições presidenciais em 2013 e a eleição de Horacio Cartes como novo presidente, a suspensão foi cancelada. Em 18 de dezembro de 2013, o Congresso paraguaio aprovou em definitivo o protocolo de adesão da Venezuela ao bloco, criando as condições para a normalização

Estado parte também em 2012<sup>21</sup>. Com a associação ao Mercosul da Guiana e do Suriname em julho de 2013<sup>22</sup>, a base geográfica do Mercosul ampliado, incluindo os Estados partes e os associados, passou a equivaler à da Unasul, com a inclusão de todos os países da América do Sul no bloco regional, ainda que neste caso, ao contrário do que ocorre na Unasul, os Estados, conforme a natureza do vínculo associativo (Estado parte ou Estado associado), possuam obrigações diferenciadas<sup>23</sup>. Com isso, até o fim da presente década, a América do Sul estará integrada em uma zona de livre comércio (Patriota, 2013<sup>24</sup>), tornando realidade a proposta feita pelo governo brasileiro ainda na gestão do Presidente Itamar Franco no sentido de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA.

---

das relações entre o Paraguai e os demais países do bloco. Informação disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-aprova-de-maneira-definitiva-a-entrada-da-venezuela-no-mercosul,1110087,0.htm> Acesso em 19 dez. 2013.

<sup>21</sup> Conforme protocolo de adesão disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul>>. Acesso em 02 jan. 2014.

<sup>22</sup> A imprensa especializada publicou o seguinte relato acerca da XLV reunião do Conselho do Mercado Comum:

*“With Guyana and Suriname all South American countries are Mercosur associates*

Suriname and Guyana signed on Thursday the protocols to become associate members of Mercosur which is currently holding its mid year summit in Montevideo. This means all South American countries are now part of Mercosur.

“The framework adhesion accord is an important step in the joint path to integration which has become imperative and is no longer an option for us”, said Guyana Foreign minister Carolyn Rodrigues-Birkett, adding that “we want to act as a bridge between South America and the Caribbean.

Suriname ambassador in Brasilia Marlon Hoesein described the event as ‘historical’ but also cautioned that “we have a long path ahead of us. However we are ready for that joint passage to build a more prosperous South America for the benefit of our peoples”.

“All countries of South America are Mercosur associates now”, underlined the foreign ministers from Argentina, Brazil, Uruguay and Venezuela in a joint release in which they underscored the three pillars for the block to advance: politics, cooperation, and trade and investments.

“Political dialogue will include among other things the strengthening of democracy and the promotion of human rights, international peace and security and social development”, said Uruguayan foreign minister on reading the release.

Cooperation will enable to develop “initiatives in areas such as culture and education, agriculture, science and technology” with the purpose of “promoting the expansion and diversification of trade” among associate members through economic complementation accords that will emphasize deeper and closer relations between Mercosur and Guyana and Suriname.

The incorporation of the two countries on the Caribbean, as associate members took place in the framework of the XLV meeting of the Common Market Council.”

Informação disponível em: < <http://en.mercopress.com/2013/07/12/with-guyana-and-suriname-all-south-american-countries-are-mercosur-associates>>. Acesso em 29 dez. 2013.

<sup>23</sup> Os Estados partes do Mercosul integram a união aduaneira e adotam a tarifa externa comum – TEC. Os Estados associados compõem, em conjunto com a união aduaneira, uma zona de livre comércio ora em processo de formação.

<sup>24</sup> Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

Embora existam outras iniciativas de integração cujas origens são anteriores a Unasul e ao Mercosul, das quais o Brasil participa<sup>25</sup>, elas surgiram em um contexto internacional distinto e não possuem 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 forte reestruturação.

A Unasul já foi criada em um padrão de regionalização pós-liberal, que contempla outras dimensões além da estritamente econômica, com destaque para a preocupação com a redução de assimetrias sociais e territoriais e a 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 CAN<sup>26</sup>”, 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<sup>27</sup>, firmado em 2003 por Lula e Néstor Kirchner, então presidente argentino, o bloco foi reformulado e teve seu escopo ampliado. Segundo Guimarães, “os países do Mercosul decidiram se integrar em 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

---

<sup>25</sup> São elas:

- A Associação Latino-Americana de Integração – Aladi: criada em 1980, trata-se de “organismo intergovernamental que, continuando com o processo iniciado pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960, promove a expansão da integração da região, com vistas a garantir seu desenvolvimento econômico e social e tendo como meta final a criação de um mercado comum latino-americano” Essa definição e maiores informações estão disponíveis em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf/009c98144e0151fb03256ebe005e795d/c354fc639612fb803256ed1005db9c3?OpenDocument>>. Acesso em 30 dez. 2013

- A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA. O Tratado de Cooperação Amazônica foi firmado em 1978 pelos Estados da América do Sul que possuem territórios no ecúmeno amazônico: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em 1995, os países decidiram criar uma Secretaria Permanente, com personalidade jurídica própria para dar suporte institucional às atividades de cooperação. Maiores informações estão disponíveis em: <http://otca.info/portal/index.php?p=index>. Acesso em 30 dez. 2013.

<sup>26</sup> Comunidade Andina - CAN, organismo internacional integrado por Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, e do qual participam como membros associados os países do Mercosul, à exceção da Venezuela, e o Chile. Disponível em: < <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>>. Acesso em 05 jan. 2014.

<sup>27</sup> Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>>. Acesso em 02 jan. 2014

advento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul<sup>28</sup> e a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM<sup>29</sup>.

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 necessárias ao desenvolvimento produtivo e à equidade social na região” (Albuquerque, 2013, p.3).

As áreas mais avançadas hoje no que concerne à integração da América do Sul são 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 ainda na década passada, no marco normativo da Aladi<sup>30</sup>. Na área de infraestrutura, também houve uma trajetória positiva expressa no esforço prévio de formulação e execução de uma carteira de projetos regionais, não obstante os problemas ainda existentes como se verá a seguir.

Albuquerque (2013) considera que a questão central na atualidade é a integração da infraestrutura, pois esta funciona como condição necessária da integração regional nos demais aspectos, tendo especial impacto na redução das assimetrias territoriais. Destaca nesse sentido a Agenda de Projetos Prioritários (API) do Cosiplan<sup>31</sup> que

---

<sup>28</sup> O Protocolo de Olivos foi promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.982, de 2004, e encontra-se 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.

<sup>29</sup> Por meio “da Decisão CMC Nº 45/04, foi criado o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL), com as seguintes funções: financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, especialmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Informação disponível em: < <http://www.mercosur.int/index.jsp> >. Acesso em 02 jan. 2014.

<sup>30</sup> Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/12/16/acordo-mercossul-can> >. Acesso em 02 jan. 2014.

<sup>31</sup> O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan absorveu a estrutura da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, criada em 2000 por ocasião da primeira cúpula de presidentes sul-americanos. A IIRSA passou a exercer a função de foro técnico do Cosiplan, provendo esta instância da Unasul com o conhecimento e a

“está constituída por 31 projetos estruturados, congregando 88 projetos individuais pertencentes à Carteira Geral de Projetos IIRSA<sup>32</sup>, que foram selecionados consensualmente pelos governos dos 12 países sul-americanos, conforme critérios previamente definidos, e somam no conjunto investimentos no valor de US\$ 17 bilhões” (Albuquerque, 2013, p.11).

O Cosiplan formulou também o Plano de Ação Estratégico – PAE (2012-2022) que complementa a API com a criação de Programas Territoriais de Integração – PTI, conjugando as iniciativas de infraestrutura com instrumentos de planejamento territorial e medidas regulatórias para as áreas beneficiadas por intervenções físicas. Albuquerque salienta ainda a necessidade de articular a carteira do Cosiplan com a agenda de infraestrutura de outras institucionalidades que atuam na integração regional<sup>33</sup>.

No que diz respeito à agenda de integração territorial e de infraestrutura física, o Brasil está em uma situação privilegiada na medida em que todos os projetos que integram a carteira do Cosiplan referentes ao território brasileiro “já foram concluídos, estão em execução ou já tem seu financiamento equacionado”

---

experiência técnica e metodológica acumulados na década passada. A IIRSA elaborou um plano de ação de 10 anos adotando o conceito de eixos de integração e desenvolvimento, já utilizados no Brasil por ocasião da elaboração da agenda de infraestrutura do PPA 2000/2003. Segundo Albuquerque (2013), essa agenda sofreu críticas porque não teria levado em consideração as dimensões regional e ambiental, não estando associada a uma estratégia de desenvolvimento territorial ativa, pois a constituição de corredores viários de exportação não se associava a outras iniciativas de desenvolvimento intrarregional e de inclusão social. Em síntese, a agenda original da IIRSA estava embebida dos pressupostos do regionalismo aberto e normal, e o peso dessa trajetória tem condicionado os esforços mais recentes do Cosiplan para ajustá-la aos pressupostos da regionalização pós-liberal e da prioridade conferida à redução das assimetrias regionais e territoriais.

<sup>32</sup> A Carteira de Projetos de Infraestrutura de Integração da América do Sul elaborada pela IIRSA em 2003/2004 possuía à época mais de 500 projetos, orçados em mais de US\$ 150 bilhões, sendo que 30 foram considerados prioritários constituindo um subconjunto batizado de Agenda de Implementação Consensual – AIC (2005-2010). O financiamento dessa iniciativa estava a cargo do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata e no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No final de 2012, “dos 544 projetos então integrantes da Carteira Geral de Projetos, apenas 74 estavam concluídos (13,6%) e 168 apresentavam algum grau de execução (31%), após 8 anos de sua constituição. Mesmo os projetos integrantes da AIC (2005-2010) – por definição a prioridade dos governos -, apresentavam baixa execução em fins de 2011: de 30 projetos, somente 2 estavam concluídos, ambos no Brasil; e apenas 16 se encontravam em execução, sendo que em alguns apenas parcialmente; os demais sequer haviam iniciado as obras respectivas” (Albuquerque, 2013, p.16). O principal obstáculo encontrado para a implementação da carteira da IIRSA na década passada envolveu o financiamento das obras em contextos de restrição fiscal nos países da região, situação que começou a ser revertida apenas em sua segunda metade, tendo sido modesta a participação das instituições financeiras multilaterais mencionadas acima no orçamento total da carteira de projetos (estimada em US\$ 130 bi no final de 2012) (Albuquerque, 2013).

<sup>33</sup> Albuquerque (2013, p.14) menciona o Plano de Ação Santiago que está sendo elaborado pela Celac e as iniciativas que estão sendo financiadas pelo Focem no âmbito do Mercosul, ambos na área de infraestrutura.

(Albuquerque, 2013, p.22), o que é mais uma evidência da assimetria entre o Brasil e os demais países da região.

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, órgão da Organização das Nações Unidas – ONU, alerta, no entanto, que os processos de integração regional não induziram até o momento a mudanças estruturais tendentes à redução de assimetrias (Costa, 2010; Albuquerque, 2013). Pelo contrário, o Mercosul é apontado como um dos casos que “reforçaram as desigualdades subnacionais, favorecendo, no Brasil, o estado de São Paulo e a região Sul, e, no caso da Argentina, Buenos Aires e a região dos Pampas” (Medeiros *apud* Albuquerque, 2013, p.15).

Albuquerque (2013) apresenta a Tabela I com os indicadores econômicos do Mercosul ampliado para o período imediatamente anterior ao ingresso da Guiana e do Suriname como Estados associados em julho de 2013. Essa tabela evidencia as assimetrias econômicas existentes no âmbito da América do Sul. As economias do Suriname e da Guiana são ainda menores e o PIB de cada um desses países era em 2011 de US\$ 4,61 bi e de US\$ 2,58 bi, respectivamente (IBGE, 2011).

Tabela 1: Mercosul - Indicadores Econômicos

<b>Mercosul – Indicadores Econômicos (US\$ milhões)</b>				
<b>PAÍSES</b>	<b>PIB Corrente (2012)</b>	<b>PIB per capita (2012)</b>	<b>Comércio Internacional (2010)</b>	
			<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>
Argentina	474.865	11.558	68.893	56.084
Brasil	2.252.664	11.340	201.915	181.648
Paraguai	25.502	3.813	4.533	9.399
Uruguai	49.059	14.449	7.029	8.359
Venezuela	382.424	12.767	65.786	42.201
<b>Mercosul</b>	<b>3.184.514</b>	<b>-</b>	<b>348.156</b>	<b>297.691</b>
Bolívia	27.035	2.576	6.952	5.016
Chile	268.313	15.363	71.028	55.174
<b>Mercosul Ampliado</b>	<b>3.479.862</b>	<b>-</b>	<b>426.136</b>	<b>357.881</b>
Equador	84.532	5.456	17.489	20.590
Colômbia	369.812	7.752	39.819	40.682
Perú	197.110	6.573	35.073	29.879
<b>Mercosul Ampliado + Com. Andina</b>	<b>4.131.316</b>	<b>-</b>	<b>518.517</b>	<b>449.032</b>

Fonte: Banco Mundial e FEDERASUR



Como salienta Costa (2010), há o gigantismo da economia brasileira, que é maior do que a soma das economias de todos os demais países da América do Sul: a segunda maior economia da região, que é a Argentina, representa aproximadamente apenas 20% da economia brasileira, sendo que somente seis países entre os doze apresentam PIB em valor superior a US\$ 100 bilhões de dólares e “respondem por mais de 90% de toda a riqueza produzida na região” (Costa, 2010, p.42). O produto per capita do Chile é quase seis vezes maior do que o da Bolívia.

Mas há outras assimetrias. Em termos populacionais, apenas três países – Brasil, Argentina e Colômbia – representam ao redor de 72% da população sul-americana. No que diz respeito ao território, Brasil, Argentina e Peru representam 71% da área geográfica sul-americana. O PIB da Guiana, menor economia da região, alcança apenas 0,1% do PIB brasileiro. A população do Suriname, a menor da região, equivale a 0,26% da brasileira. Já o território uruguaio, um dos menores da região, corresponde a pouco mais de 2% do brasileiro. Esses poucos dados referentes a essas três dimensões – economia, território e população - são suficientes para evidenciar as discrepâncias reais entre as doze entidades soberanas que integram o espaço sul-americano. Evidenciam também, ainda que de maneira parcial, a diferença de poder potencial entre os países, considerando-se os elementos de mensuração de capacidades de cada Estado nacional, dentro de uma perspectiva realista, conforme sugerido por Wendzel (1985).

No que diz respeito ao comércio exterior, as discrepâncias são também evidentes, mas 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, sendo que “as exportações quase quadruplicaram e as importações pouco mais que triplicaram” (Costa, 2010, p.45), mas ainda assim o Brasil foi um parceiro comercial mais modesto do que os EUA e a China. Em 2012, o Brasil era o maior importador e exportador nas relações comerciais com a Argentina, a 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, tanto no que concerne às exportações como às

importações, apesar do crescimento recente de seu comércio intrarregional (MRE, 2013).

Costa (2010) salienta que as assimetrias regionais não são expressivas apenas entre os Estados da região, mas também dentro de cada Estado, entre as regiões de cada país. Segundo ele, as três principais economias da região à época, Brasil, Argentina e Venezuela, apresentavam grandes assimetrias internas. Costa afirma que a integração regional gera oportunidades para o enfrentamento dessas assimetrias internas mediante a busca de "evidentes sinergias de desenvolvimento na interligação de ecúmenos" (2010, p.51). Costa identifica nas assimetrias e nas possibilidades de sinergia a existência de uma janela de oportunidade e de responsabilidade para o Brasil, devido a seu peso específico e a suas potencialidades, como motor do desenvolvimento regional sul-americano de maneira articulada com o encaminhamento de seus próprios desafios internos de integração territorial e social. Mas o papel do Brasil na integração regional será tratado oportunamente. Com essa visão geral acerca da Unasul, de seu escopo e da realidade das grandes assimetrias entre os países que a integram, cumpre tratar da trajetória histórica da integração da América do Sul.

### **3.2. A Unasul e a trajetória da integração**

Segundo Bandeira (2009, p.105), já na primeira cúpula de presidentes sul-americanos, realizada em Brasília no ano 2000, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, anfitrião do encontro, afirmou que era um momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul e de uma integração mais intensa entre os países daquele espaço regional. 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). "A afirmação de uma *"identidade própria"*, diferenciada da América do Norte, preocupou Washington" (Bandeira, p.105). Também em 2001, Cardoso afirmou que o "Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino" (*apud* Bandeira, 2009, 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” (Bandeira, p.105). E Kissinger alertaria que “especialmente no Brasil, há líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada, confrontando os EUA e o Nafta” (Kissinger, *apud* Bandeira, 2009, p.105/106). O futuro faria reparos a Kissinger, pois a identidade política que seria construída não se restringiria ao Mercosul e ao Cone Sul, e não abrangeria o conjunto da América Latina, mas se circunscreveria fundamentalmente à região contígua e definida geograficamente que é a América do Sul, por meio da Unasul (Bandeira, 2009, p.106)<sup>34</sup>.

Para Guimarães, o grande desafio da América do Sul na cena internacional é trabalhar “para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deve aspirar a ser um dos polos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico” (grifo no original). Acrescenta ainda que “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).

Dada a natureza do processo colonizador, a América Latina se caracterizou por ser um arquipélago continental, com vínculos tênues entre os países da região, que devido ao modelo econômico primário exportador estiveram ligados à metrópole no período colonial e, com a independência, passaram a conectar-se com os centros de poder mundial, representados pela Inglaterra e outras potências europeias em um primeiro momento, e, em seguida, com os EUA. As iniciativas de integração realizadas no passado falharam em razão dessa realidade econômica (em que havia, em regra, mais similitude do que complementaridade de interesses entre os sistemas econômicos nacionais exportadores de produtos primários); das

---

<sup>34</sup> Vale salientar, no entanto, que 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 jan. 2014.

peculiaridades políticas locais e da ausência de meios logísticos que integrassem o território.

O território americano devido a matrizes distintas de ocupação e colonização 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, citando Hegel e Michel Chevalier, estabelece 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 (2009, p.289) alerta para a origem francesa do termo América Latina que foi cunhado no século XIX por intelectuais franceses “para justificar o imperialismo francês no México sob o domínio de Napoleão III”. O termo América Latina, no entanto, foi apropriado por intelectuais hispano-americanos para diferenciá-la da outra América e para resistir a intromissões de potências europeias, remetendo a uma identidade e consciência comuns apesar da fragmentação política. Para esses intelectuais, no entanto, esse conceito não incluía o Brasil. ““América Latina” era simplesmente outro nome para América Espanhola” (Bethell, 2009, p.293). Morse também reconhece as diferenças entre as “variantes espanhola e portuguesa da 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, segundo Bethell:

“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 caudilhistas, enquanto o Brasil se manteve coeso sob uma monarquia parlamentar liderada por uma dinastia europeia (Carvalho, 2011, p.15/22). Essa diferença de trajetória assegurou

ao País os recursos de poder que estão na origem do papel de protagonista na região que cabe ao Brasil ainda hoje. É preciso reconhecer também que há muitos ressentimentos históricos, decorrentes de conflitos, inclusive armados, e das assimetrias entre os Estados que integram a região. 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, pode-se dizer, ainda que de maneira esquemática, que nas Américas há três polos simbólicos com identidades distintas: um polo anglossaxão, outro hispânico, e um terceiro, luso. Esses dois últimos polos 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”. Pesquisa realizada no Brasil (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011), no bojo de projeto de alcance latino-americano para investigação da opinião pública acerca de temas de política externa e relações internacionais, trouxe informações recentes sobre a autoidentificação dos brasileiros como latino-americanos, sul-americanos e como integrantes do Mercosul, que mostram que ela é baixa, ainda que esses entrevistados tendam a ser favoráveis a um papel ativo e de liderança do Brasil na América do Sul. Almeida, Onuki & Carneiro assinalam que:

“As Américas, a América Latina e a América do Sul são definições geopolíticas que, ao longo da história do Brasil republicano, se superpuseram, tangenciaram e, por vezes, pareceram se opor. (...) se reduz a pouco mais de 25% os participantes da comunidade de política externa que se consideram latino-americanos, e a menos de 20% os que se definem como sul-americanos. Estamos na América Latina, mas não nos sentimos latino-americanos ou sul-americanos (...)” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.41).

Se em termos histórico-culturais as diferenças entre os EUA e a América Latina são marcantes, em termos geopolíticos, os EUA desde que formularam unilateralmente a Doutrina Monroe<sup>35</sup>, em 1823, definiram a América como sua área de influência, projetando seu poder sobre a região em oposição aos interesses europeus. 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). Segundo Mackinder, citado por Bandeira (2009, 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 1899, já por ocasião da III Conferência Pan-americana, os EUA propuseram a criação de uma união aduaneira englobando todos os países das Américas, o que seria uma primeira iniciativa daquele país de propor a incorporação dos países latino-americanos ao espaço econômico americano. Uma precursora da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA que seria apresentada, em 1994, pelo Presidente Bill Clinton aos chefes de estado e governo das Américas (Bandeira, 2009).

O Brasil, tanto no século XIX, durante o segundo reinado, como depois, a partir da orientação de Rio Branco nos primórdios da República, 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 Prata (Cervo & Bueno, 1992; Pinheiro, 2010). Segundo Fonseca, citado por Almeida, Onuki & Carneiro (2011, p.41), desde Rio Branco “o equilíbrio é traço significativo das posições brasileiras. Não estaremos alinhados automaticamente nem com os Estados Unidos, tampouco com os latino-americanos”. O desenvolvimento econômico e industrial brasileiro a partir dos anos 40, com a diversificação de interesses do país no mundo, levou a uma

---

<sup>35</sup> O Secretário de Estado americano, 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 Doutrina Monroe foi formulada em 1823 originalmente para restringir a atuação das potências europeias na América Latina, mas posteriormente foi utilizada para legitimar a intervenção americana em assuntos internos de países latino-americanos. 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.

substituição gradual do viés americanista por um viés globalista na política externa brasileira.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, os EUA se projetaram como potência mundial e consolidaram um sistema interamericano sob sua égide, com a criação da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 1948, e a celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, de 1947. Nos anos 50, por pressão da Operação Pan-Americana, lançada por Juscelino Kubitschek em seu governo, os EUA adotaram iniciativas para o desenvolvimento e a cooperação regional, incluindo a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Pinheiro, 2010, p.31/32).

No entanto, as iniciativas de integração econômica não prosperaram nem no âmbito interamericano, nem no latino-americano. Na América Latina, as iniciativas simbólicas do passado, como o Congresso do Panamá, de 1826 (considerado o primeiro marco da integração latino-americana), ficaram no campo da retórica. O fato é que a integração regional não foi percebida até fins dos anos 1950 como uma estratégia válida para viabilizar as aspirações e o desenvolvimento dos países envolvidos (Prazeres, 2006).

Só em 1960 haveria o lançamento da Área Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc. A Alalc foi criada tendo por inspiração os estudos realizados pela CEPAL que recomendavam o aumento do intercâmbio comercial regional e a criação de uma zona de livre comércio que pudesse no futuro se tornar uma união aduaneira como estratégias para superar o subdesenvolvimento (Furtado, 1992, p.37/60). A Alalc tinha por objetivo eliminar as barreiras tarifárias em um prazo máximo de doze anos, posteriormente prorrogado para vinte anos. 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 adotou mecanismos mais flexíveis e não fixou prazos para sua implementação. A flexibilidade foi dada pela admissão de Acordos de Alcance Parcial e de Alcance Regional que pressupunham uma multilateralização gradativa, mas nos termos de ajustes de geometria variada em que a abrangência e o ritmo da integração poderiam variar conforme as peculiaridades dos países envolvidos. Não obstante as dificuldades, o

comércio intrazona foi liberalizado, ainda que permaneça distante a concretização de um mercado comum no espaço latino-americano (Prazeres, 2006). Entretanto, Patriota (2013) estima que haverá até o fim da década uma zona de livre comércio instaurada na América do Sul, tornando realidade na prática a proposta feita pelo Brasil no governo Itamar Franco de criar a ALCSA<sup>36</sup>.

Novo impulso para a integração regional adveio com as novas realidades que emergiram no sistema internacional a partir dos anos 80 com a crise da ordem bipolar. Novos fenômenos, como a crise ambiental; a globalização financeira, comercial e produtiva; e as mudanças no sistema de poder mundial levaram a uma redução de forma assimétrica da autonomia das nações na consecução de seus objetivos ao tempo que exigiram de todas, paradoxalmente, maior capacidade de ação e coordenação dos poderes públicos na consecução de suas funções em um ambiente mais complexo (Moraes, 2010).

Essas novas realidades que aumentaram a interdependência entre os países puseram em questão as próprias condições de viabilidade histórica isolada de cada Estado nacional e a possibilidade de um desenvolvimento com autonomia. Mesmo um Estado como o brasileiro, com extraordinária base de poder potencial, apresenta grande vulnerabilidade externa e a situação dos países circunvizinhos na América do Sul, que apresentam bases materiais mais modestas, é ainda mais frágil<sup>37</sup>. A percepção dessa realidade esteve na raiz do impulso recente conferido pelos países sul-americanos ao processo de integração, com destaque para a criação da Unasul, após o processo inicial platino do Mercosul, nos anos 90 (Moraes, 2010).

Há, portanto, razões que recomendam que um projeto nacional brasileiro de desenvolvimento - em suas dimensões política, econômica, social, cultural, territorial, militar e científico-tecnológica - se articule com um projeto regional de

---

<sup>36</sup> Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

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



desenvolvimento sul-americano, com base no interesse comum e coletivo dos países da região de construir uma base material regional ampliada de poder capaz de conferir-lhes maior peso específico como ator coletivo relevante no redesenho da nova governança global (Jaguaribe, 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, a nova realidade mundial decorrente do processo de globalização, acelerado após o fim do mundo bipolar, levou à expansão de iniciativas regionais de integração, com escopos variados, entre países de diversas partes do globo. O processo de construção da União Europeia é paradigmático de um modelo de integração ampla, de caráter supranacional, com transferência de soberania, ainda que parcialmente, dos países membros para uma nova institucionalidade. Houve também o surgimento de grandes blocos econômicos, tais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, abrangendo os EUA, o Canadá e o México, criado em 1993, entre outros. A queda do Muro de Berlim, em 1989, é o grande marco simbólico do fim da Guerra Fria e do período da rígida bipolaridade política, ideológica, militar e econômica entre o modelo socialista soviético, dito socialismo real, e o sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos. Essa bipolaridade iniciada ao fim da Segunda Guerra Mundial é substituída por um novo ambiente internacional caracterizado pela hegemonia americana que marca os anos 90 como um período de prevalência da única superpotência remanescente (Friedman, 2009). Essa realidade tem especial impacto sobre o espaço regional latino-americano.

A nova ordem econômica mundial nos anos 90 foi regida pelos princípios neoliberais consolidados no chamado Consenso de Washington, cujas diretrizes

advogavam o fortalecimento do mercado como instrumento de regulação econômica com o correspondente decréscimo da intervenção estatal, com a criação de um mercado global de capitais e a ampliação da autonomia das corporações transnacionais. Essa orientação tem suas origens nas políticas liberais implantadas por Reagan e Thatcher, nos anos 80, respectivamente nos EUA e no Reino Unido. Nos anos 90, uma onda de reformas liberalizantes no campo econômico varreu a América Latina, complementando a vaga política democratizante dos anos 80. Foi um período de maior ascendência dos EUA sobre a região, diretamente, ou por intermédio de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI (Bresser-Pereira, 2006).

Nessa época, Brasil e Argentina, superando a animosidade geopolítica que caracterizou a relação de ambos os Países na Bacia do Prata, lançaram as bases do Mercosul, incluindo nesta empreitada também o Paraguai e o Uruguai. O tratado constitutivo do novo bloco regional foi assinado em 1991 e, em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto, foi constituída formalmente uma união aduaneira entre os quatro países do Cone Sul, com vigência a partir de 1995.

Ainda em 1993, no governo Itamar Franco, o Brasil sugeriu a criação da ALCSA. Embora nos anos seguintes a iniciativa não tenha sido oficialmente retomada, foi dado início na prática à sua implementação, de modo gradativo, por meio de associação dos demais países sul-americanos ao Mercosul, mediante acordos realizados no âmbito da Aladi, culminando com o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina - CAN, de maneira que o ex-Ministro Patriota estima que até o fim da corrente década estará concretizada uma área de livre comércio no espaço sul-americano (Patriota, 2013<sup>38</sup>).

Ao fim dos anos 90, Huntington (1999) definiu a ordem internacional como um ambiente de “unimultipolaridade”, na qual ressaltava a hegemonia americana no novo sistema, mas reconhecendo que havia limites para a imposição unilateral de seus interesses. Na primeira década do século XXI, a tendência no

---

<sup>38</sup> Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

sentido da multipolaridade do sistema de poder global ficou mais evidente, com a emergência de novas potências, como a China, e de novos arranjos de poder, principalmente na área política e econômica (Fiori, 2013). A crise econômica global de 2008/2009 recolocou o Estado 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 neoliberal (Bresser-Pereira, 2010).

É nesse contexto que a Unasul surge como um instrumento de ação coletiva dos países da região em resposta às novas realidades já mencionadas do poder mundial, em todas suas expressões – política, militar, econômica, psicossocial e científico-tecnológica – nas quais os Estados nacionais se tornarão obsoletos se não conseguirem desenvolver, isolada ou conjuntamente, coesão social, capacidades e escalas nessas dimensões de poder (ESG, 2009) que lhes confirmam maiores graus de autonomia na consecução de seus projetos de desenvolvimento em um mundo cada vez mais interdependente de modo assimétrico (Guimarães, 2006).

Mas os principais obstáculos para o sucesso de uma integração continuam sendo os mesmos: as economias dos países da região são quase todas primário-exportadoras, com pouca integração recíproca; a existência das assimetrias já mencionadas desequilibram as relações entre os países; a carência de uma infraestrutura física prejudica, não obstante avanços recentes, um incremento na frequência de transações; e há ainda a ausência de objetivos comuns permanentes que levem a uma visão regional estratégica compartilhada, o que se tenta reverter com a constituição da Unasul. (Fiori, 2013, p.38).

### **3.3. A ALCA, os EUA e a China**

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>39</sup>, na década seguinte observou-se um progressivo desengajamento dos EUA na região, mas que recentemente começou a ser revertido (Pomar, *apud* Scerb, 2013). Na primeira década deste século observou-se um declínio relativo da presença americana e uma ascensão da China no espaço geopolítico latino-americano. Como já mencionado, nos anos 90 os EUA lançaram a Iniciativa para as Américas e a proposta de criação da ALCA em um prazo de 10 anos até 2005, de maneira a consolidar seu domínio sobre a região. A ALCA fracassou, principalmente em razão da recusa de Brasil, Argentina e Venezuela de aderirem nas condições que os EUA impunham<sup>40</sup>. Nesse contexto, a possibilidade de uma integração exclusivamente latino-americana mostrou-se inviável. O México já integrava o 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 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 de comando constitucional específico brasileiro com essa orientação (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 internacional da região no novo sistema de governança global e no redesenho das normas e das instituições que regem o sistema internacional de modo autônomo em relação aos EUA (Guimarães, 2006).

---

<sup>39</sup> Uma análise sintética, porém compreensiva do processo de negociação da ALCA e da atuação brasileira pode ser encontrada em Teixeira (2011).

<sup>40</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 21 dez. 2013.

Lima (*apud* 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 fizessem tratados de livre comércio em separado com os EUA. Esses três países lançaram também, em conjunto com o México, em 2012, uma iniciativa de integração econômica chamada Aliança para o Pacífico<sup>41</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 externos. 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 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).

<sup>41</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, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.*

*3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico”.* Sítio 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 07 jan. 2014.

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 desses 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 no bloco, no futuro” (Guimarães, 2012, p.4).

Pomar (apud 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 este processo tem se desenvolvido a partir do fracasso da proposta de criação da ALCA (Bandeira, 2009). Segundo Brigagão (2011), Brasil e EUA mantém 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 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.

Com 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>42</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).

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 a 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, com reprimarização e desindustrialização das economias, em especial a brasileira, que é o décimo parque industrial<sup>43</sup> do planeta e o primeiro da região. Haveria, portanto, uma “*especialização regressiva*” do sistema produtivo (Guimarães, 2012; Fiori, 2013; Nacht, 2013).

---

<sup>42</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 jan. 2014.

<sup>43</sup> Dado de 2009. Fonte: Organização de Desenvolvimento Industrial da ONU.

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. Essa conjunção “erode os vínculos comerciais intra-Mercosul que são ainda o principal cimento do processo de integração” (Guimarães, 2012, p.2).

Segundo 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 de produção manufatureira 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 aproveitou-se da vantagem comparativa de uma mão de obra abundante e barata, mas posteriormente houve um incremento da produção manufatureira de maior conteúdo tecnológico.

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 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 traz riscos de desindustrialização e induz a uma especialização regressiva



primário-exportadora nos moldes de um modelo “neoeextrativista; 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, na atualidade, a China é 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 é basicamente de produtos primários. As exportações colombianas, equatorianas, venezuelanas e guianenses ainda se destinam preferencialmente para os Estados Unidos, sendo relevante nos três primeiros casos o peso do petróleo na pauta exportadora. No que concerne às importações da América do Sul, a China é a maior fornecedora do Brasil e ocupa 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>44</sup>.

Segundo Nacht (2013), duas questões sensíveis daí derivam: 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 con márgenes de maniobras nacionales acotados”* (Nacht, 2013, p.150-151); por outro lado, o caráter oligopsônico da China, o que restringe as opções dos países da região, ainda que muitos sejam *global traders* no mercado de *commodities*. Assim, o efeito chinês é ambivalente, pois ao tempo em que beneficia os setores primário-exportadores, submete os setores industriais a uma competição crescente em todos os mercados, o que afeta principalmente as

<sup>44</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.

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” (Nacht, 2013, p.152).

Também no campo do financiamento externo a atuação chinesa merece menção, pois desde 2005 a China ofereceu 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 foi 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 oferecem mais flexibilidade nos contratos de financiamento, sem exigir contrapartidas maiores do que outras instituições financeiras, o que explica o rápido crescimento da carteira de créditos, mais acessíveis aos países da região do que nas 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 antichinesa. Não pode ser uma manifestação de antagonismo *a priori* contra nenhum dos polos de poder do sistema mundial, muito menos contra o *hegemon* norte-americano. “Não deve, portanto, provocar” (Pomar<sup>45</sup>, 2013). Trata-se na verdade de adotar uma estratégia de acumulação de forças que permita alcançar, mediante 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).

---

<sup>45</sup>Palestra proferida por 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.

Mas a integração sul-americana foi também impulsionada por um ator coletivo não estatal surgido nos anos 90: o Foro de São Paulo.

### **3.4. O Foro de São Paulo**

As aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa da América Latina e da América do Sul encontram suporte sociopolítico em um ator coletivo, regional e não estatal, de origem relativamente recente: 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 movimentos progressistas e de esquerda da América Latina. O Foro é uma instância partidária internacional cuja estrutura burocrática se restringe a uma secretaria geral e que é exercida pelo PT (Nafalski, 2010).

Com efeito, segundo 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. Durante o período o Foro se pronuncia contra o

“projeto geoestratégico de dominação concebido através da ALCA” e propugna “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 *apud* Nafalski, 2010, p.66).

Assinala 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 traz uma inflexão no Foro, marcando uma opção definitiva pela via eleitoral como vetor de

transformação social. A essa vitória se associa 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 *apud* 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 (Nafalski, 2010). 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 restaurar as atividades deste espaço de articulação, buscando separar a esfera partidária da governamental (Nafalki, 2010). Valter Pomar é atualmente o secretário-geral do Foro. O Foro 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 conferir maior ênfase à integração regional sul-americana e latino-americana nas agendas dos novos governos da região, agora com um enfoque pós-liberal.

O então presidente Lula declarou em 2005, no XV Encontro do Foro, em discurso que “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 ter criado o Foro de São Paulo”, pois, complementava mais adiante,

“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 pudessemos conversar sem que parecesse e sem que as pessoas entendessem qualquer interferência política” (Lula, 2005)<sup>46</sup>[ em outros países].

---

<sup>46</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->

Ou seja, 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.

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 apóia “los procesos de integración que están en marcha, como UNASUR, CELAC, MERCOSUL, ALBA<sup>47</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>48</sup> y el Acuerdo Transatlántico<sup>49</sup>”, sendo que “*nuestra respuesta debe ser la aceleración de la integración regional latinoamericana y caribeña*” (Foro, 2013). A mesma declaração denuncia

“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 Foro de São Paulo: Brasil,

---

luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-mercosul/view>. Acesso em 08 jan. 2014.

<sup>47</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>48</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.

<sup>49</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.

Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo que a presidente eleita do Chile integra o Partido Socialista, também membro do Foro<sup>50</sup>.

Valter Pomar (apud Scerb, 2013) disse que o Foro de São Paulo avalia 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>51</sup> – o Brasil se descola da América Latina e do Caribe” (Scerb, 2013). Há também críticas a um suposto subimperialismo brasileiro decorrente da ausência de uma ação governamental que discipline a atuação das empresas brasileira no exterior, em especial na região. Pomar considera que no momento há uma “contra ofensiva da direita regional” contra as estratégias de regionalização pós-liberal e que o ambiente encontra-se mais conflitivo.

De fato, em entrevista concedida à revista Carta Capital (06/01/2014), Aécio Neves, presidente nacional do PSDB, virtual candidato deste partido e principal concorrente da oposição para as 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 é uma oposição a Unasul, que não foi mencionada na entrevista, mas à estratégia econômica de integração regional expressa pelo Mercosul. A posição de Aécio ecoa a visão de que o Brasil está ficando de fora das cadeias produtivas globais.<sup>52</sup>

O sucesso da integração regional, em especial na América do Sul dependerá em grande parte da competitividade e sofisticação de seu sistema

---

<sup>50</sup> Informações disponíveis em: < <http://forodesaopaulo.org/>>. Acesso em 07 jan. 2014.

<sup>51</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>52</sup> Nesse sentido ver Barbosa, 2013.

produtivo<sup>53</sup>, 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 competitividade e sofisticação do sistema produtivo fornecem a base 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 do referido sistema com o resto do mundo, evidenciado pelo grau de agregação de valor dos itens que compõem sua pauta de exportações e de importações. E nesse aspecto, devido à magnitude de sua economia, o Brasil afeta decisivamente o conjunto da sub-região (Gonçalves, 2007), como se verá em seguida.

---

<sup>53</sup> Para Fiori (2013), o “natural” para os mercados é que a América do Sul siga sendo uma periferia econômica primário-exportadora. Países dependentes da exportação de produtos primários são dependentes economicamente e incapazes de uma inserção soberana na economia mundial. A reversão dessa tendência “natural” exige vontade política e poder de decisão no sentido de os Estados implementarem conjunta e coordenadamente uma estrutura produtiva e de serviços integrada regionalmente. Também em matéria de defesa, considera que a tendência da região é ficar “na zona de conforto” dentro do sistema de segurança regional interamericano, sob a égide norte-americana.

## 4.

### O Brasil e a Unasul: a busca da autonomia e do desenvolvimento

#### 4.1.

##### Considerações preliminares

“No fim da primeira década do século XXI, o Brasil concentrava metade da população sul-americana e era o principal player dentro do tabuleiro geopolítico e econômico continental, tendo alcançado, inclusive, uma presença expressiva na América Central e no Caribe. Do ponto de vista econômico, a diferença entre o Brasil e o resto do continente aumentou consideravelmente nos últimos anos: em 2001, o Produto Interno Bruto brasileiro girava em torno de 550 bilhões de dólares, a preços constantes, e era inferior à soma do produto dos demais países sul-americanos, que girava em torno de 640 milhões de dólares nessa mesma época; dez anos depois, a relação mudou radicalmente: o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu e alcançou a cifra aproximada de 2,5 trilhões de dólares em 2011, enquanto o valor do produto bruto do resto da América do Sul era de cerca de 1,6 trilhão de dólares” (Fiori, 2013, p.36).

A tendência de reconfiguração do poder mundial rumo a uma maior multipolaridade nas próximas décadas impôs ao Brasil aprofundar o processo de integração regional, sem pretensões hegemônicas ou imperialistas, mediante a implementação concertada de uma política de desenvolvimento pós-liberal da América do Sul que atenda aos interesses legítimos dos países parceiros, articulando a estratégia de incremento do poder nacional e de projeção internacional do Brasil com a dos demais países da região. A integração político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica emergiu como estratégia alternativa para viabilizar a inserção internacional autônoma da região em condições de intervir de modo mais efetivo na construção do novo sistema de governança global e no redesenho das normas, regimes e organizações que regem o sistema internacional. A Unasul surgiu, em grande parte, como fruto de uma iniciativa do governo brasileiro no esforço de institucionalização desse processo e desse projeto. O Brasil é central para a integração do subcontinente em função de suas dimensões territoriais, demográficas e econômicas, assim como por razões geopolíticas (Castro, 1997; Fiori, 2013; Garcia, 2013; Guimarães, 2002, 2006, 2012).

A criação da Unasul expressou simultaneamente inovação e continuidade na política externa brasileira: inovação com a constituição de um novo organismo



internacional, mas continuidade na opção pela América do Sul. Na perspectiva do Brasil, são duas as iniciativas principais que consubstanciam sua estratégia de ação para a implementação do processo de integração regional da América do Sul: o Mercosul, reconfigurado e adequado à uma orientação pós-liberal, e a Unasul (Bandeira, 2009; Simões, 2011; Albuquerque, 2013). Sem o Brasil, a Unasul não tem como prosperar, assim como também no início dos anos 90, o Brasil foi protagonista na constituição do Mercosul. Unasul e Mercosul são hoje instrumentos complementares dentro da estratégia do Brasil de conferir expressão política ao espaço geográfico sul-americano mediante a constituição de um ator político que projete a América do Sul como um interlocutor relevante para a governança global no contexto do novo sistema internacional que emergiu no século XXI (Brasil, 2012). Nesse sentido, na Cúpula de Presidentes que constituiu a Unasul, Lula afirmou: "Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo. (...) Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com funcionalidade própria" (Lula, 2008). E Dilma Rousseff complementou em seu discurso de posse: "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).

#### 4.2.

#### **O Brasil e a integração nas dimensões objetivas e subjetivas**

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). Segundo ele:

"A disjuntiva era: o Brasil podia (ou queria) ser, isoladamente, um polo na nova ordem global em construção, ou buscava ocupar um lugar de destaque nela, junto a todos os países da América do Sul?

A opção por essa segunda hipótese decorreu de duas considerações. A primeira delas está ligada à avaliação do novo quadro mundial – a demanda crescente por alimentos, energia e matérias-primas – e o potencial da região para supri-la além de outros fatores que serão a seguir mencionados. A outra consideração reflete a nova abordagem do que é o interesse brasileiro. No documento em que foi desenvolvida a primeira proposta de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), posteriormente denominada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), destacou-se a importância de fatores materiais e imateriais

que aconselhavam a formalização de mais esse processo de integração sub-regional.

A América do Sul é apresentada como uma região de enorme potencial energético, em um mundo carente de energia. Destaca-se por suas grandes reservas de petróleo e gás, antes mesmo que se houvessem anunciado as descobertas do pré-sal brasileiro e, mais recentemente, das novas regiões de hidrocarbonetos na Argentina.

O continente também é rico em recursos hídricos, o que incide na constituição de seu enorme potencial hidroelétrico. Essas reservas aquíferas, somadas à qualidade e à diversidade dos solos e à abundância de sol, são determinantes para a produção agrícola. É importante destacar, entretanto, que essa vocação para celeiro do mundo da região não depende exclusivamente de fatores naturais ou mesmo de uma força de trabalho barata, como no velho modelo agroexportador. A agricultura da região – em particular a brasileira – ganhou altos níveis de produtividade em função da pesquisa científica e tecnológica, da qual uma entidade como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é paradigmática. A América do Sul possui grandes florestas e uma opulenta (e inexplorada) biodiversidade, além de um rico e diversificado acervo mineral.

Nos últimos anos, conflitos em torno de impactos ambientais e/ou sociais de grandes projetos energéticos, de logística ou mineiros, ganharam visibilidade e testemunharam o avanço da democracia. Reduziu-se o espaço para ações predatórias contra a natureza ou em detrimento de povos originários.

O parque industrial da região é relevante, a despeito de problemas conjunturais. Materializando-se a preocupação de muitos governos da América do Sul de levar adiante amplos programas de formação de mão de obra e de inovação tecnológica, a indústria poderá atingir um novo patamar, comparável ao das economias emergentes mais competitivas.

Um dado demográfico é essencial: 400 milhões de sul-americanos formam parte do mercado de consumo, beneficiados em grande medida por políticas de inclusão social. A relevância desse mercado de bens de consumo de massa pôde ser constatada quando da irrupção da crise econômica mundial a partir de 2008. O retraimento dos fluxos comerciais internacionais foi compensado pelo vigor do mercado interno. Essa crise teve consequências muito distintas daquela que abalou o mundo em 1929, quando o continente enfrentou grave depressão econômica e social e aguda instabilidade política.

A última década tem mostrado a América do Sul como uma região estável, onde se fortalece a democracia” (Garcia, 2013, p.57/58).

As experiências de integração em curso no mundo servem de referência para o Brasil e seus parceiros no processo de construção da Unasul, em um momento em que o Brasil ganha uma nova estatura político-estratégica (Brasil, 2012), que dá indício do potencial de projeção da América do Sul caso logre atuar coletivamente de modo orgânico. É preciso ter em vista que a Constituição Federal brasileira de 1988 fixa princípios e objetivos nacionais que respaldam

essa orientação governamental conferindo-lhe um caráter de política nacional e de Estado.

O Brasil é na atualidade um gigante em termos populacionais, territoriais e econômicos, situando-se entre as dez maiores nações do planeta nessas três variáveis. Além do Brasil, apenas os Estados Unidos e a China possuem simultaneamente tais atributos (Guimarães, 2006). O Brasil tem 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 país 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 (Brasil, 2012). Todas essas vantagens comparativas são ampliadas se tomados os países da América do Sul em seu conjunto (Garcia, 2013).

Em termos de recursos de poder, o Brasil era em 2012 a sexta maior economia mundial<sup>54</sup>, diversificada e complexa, possuindo o décimo parque industrial do planeta (2010)<sup>55</sup>: o país nunca foi tão rico e nunca teve uma renda per capita tão alta (IBGE, 2013). Há melhoria contínua nos indicadores sociais aferidos pelo IBGE, ocorrida mesmo na chamada década perdida, ainda que em ritmos diferenciados para cada variável analisada. Até a estabilidade indesejada da desigual distribuição de renda começou a ser alterada a partir de 2004, sendo observáveis melhorias progressivas nos índices de Gini. No momento, o País encontra-se com alguns dos melhores resultados da série histórica em termos de taxas de desemprego, de formalização da relação do trabalho e de remuneração do trabalho (IBGE, 2013).

---

<sup>54</sup> FMI. World Economic Outlook. 2012

<sup>55</sup> Fonte: Organização de Desenvolvimento Industrial da ONU: os dados são referentes a 2009. Naquele ano, os maiores parques industriais do mundo, em ordem decrescente eram: EUA, China, Japão, Alemanha, Coreia do Sul, França, Itália, Reino Unido, Índia e Brasil.

“Entre 2002 e 2012, a sociedade brasileira passou por mudanças que produziram impactos significativos sobre as condições de vida da população. Por um lado, o dinamismo do mercado de trabalho se traduziu no crescimento da população ocupada e na formalização das relações de trabalho, onde um contingente maior de trabalhadores passou a contar com uma série de direitos e benefícios vinculados à posse da carteira de trabalho. Da mesma forma, o crescimento real do rendimento ampliou não apenas o acesso de mais trabalhadores ao mercado de consumo, como também reduziu os diferenciais de rendimento de trabalho” (IBGE, 2013).

O País nunca foi tão urbano (84,8% em 2012), tão integrado cultural e territorialmente e está na melhor fase de sua trajetória demográfica: nunca tantos estiveram em condições de trabalhar para sustentar tão poucos<sup>56</sup>. Há uma mobilidade social ascendente materializada naquilo que se convencionou chamar de emergência da nova classe média ou “classe C”<sup>57</sup>. Numa dimensão mais subjetiva, o Brasil tem uma cultura aberta e sem xenofobia, uma cultura solar<sup>58</sup>, o que constitui uma vantagem intangível que não deve ser nem desconsiderada, nem menosprezada, pois é parte fundamental da dimensão suave do poder - *soft power* – contemporâneo. O *soft power* foi sempre uma dimensão importante da ação diplomática brasileira na ausência de maiores recursos econômicos e militares (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011).

Fiori (2013), no texto em epígrafe deste capítulo, destaca o peso econômico crescente do Brasil no espaço regional sul-americano. O Brasil possui o maior território, a maior população e a maior economia da América do Sul discrepando em muito de seus parceiros (Costa, 2010). As dimensões do Brasil são um dos fatores mais acentuados de assimetria na esfera regional. Mas também, em razão dessa situação específica, Costa (2010) advoga que o Brasil assuma o papel de “*motor da expansão econômica*” regional na medida em que o desenvolvimento do país tende a ter um impacto mais do que proporcional na

<sup>56</sup> “No Brasil, em 2002, a razão de dependência total foi de 59,3 pessoas economicamente dependentes para cada 100 pessoas em idade potencialmente ativa, passando para 55,0 em 2012, ao considerar que o grupo de idosos é composto pelas pessoas de 60 anos ou mais de idade. Assim, este indicador mostra que há uma diminuição do grupo que, em tese, é economicamente dependente em relação ao grupo de pessoas potencialmente ativas” (IBGE, 2013). Esse fenômeno é conhecido como “transição demográfica”.

<sup>57</sup> Sobre a polêmica sobre a nova classe média, ver Neri, 2010; Pochmann, 2012.

<sup>58</sup> Ver Albin, R. C. Patrimônio do Brasil. Sem data. “Penso que muitos intelectuais ainda não se deram conta da abissal e dramática importância sócio-cultural-antropológica do que representa o desfile das escolas de samba para este país. E por tudo: como forma de conagração e convergência de artes, como prova de pujança de organização do povo, como matriz de beleza, alegria e criatividade solares para um mundo lunar, acabrunhado e quase triste”. Disponível em: <<http://institutocravoalbin.com.br/artigos/o-dia/patrimonio-do-brasil/>>. Acesso em 08 jan. 2014.

economia dos demais, devido à magnitude do mercado consumidor, ao tamanho e complexidade do sistema produtivo, tanto industrial quanto agrícola, e ao potencial de expansão do mercado pelo simples efeito da adoção de políticas públicas de distribuição da renda.

“Um crescimento constante por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações destes parceiros, aumentando a demanda pela produção destes países e, por consequência, o seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, frente aos desafios externos impostos pela economia mundial” (Costa, 2010, p.52).

O potencial de desenvolvimento do Brasil e os eventuais benefícios que pode acarretar para os vizinhos funcionam como o grande atrativo do processo integrador. A condição de único país múltiplo vetor no espaço sul-americano atribui ao Brasil a vocação e a responsabilidade de impulsionar a integração continental ao tempo em que também integra internamente o seu território e a sua economia, com destaque para as fronteiras oeste e norte (Castro, 1997; Costa, 2010; Albuquerque, 2013). É o desenvolvimento brasileiro, ao aumentar a frequência de transações entre países, empresas e indivíduos, que funcionará como fator de coesão do processo de integração<sup>59</sup> (Deutsch, 1983). Por isso, as condições de êxito do processo de integração dependem de uma inserção internacional e regional baseada no paradigma logístico (Cervo, 2003, 2008) e em uma orientação econômica novo desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2006), capazes de fomentar maiores e mais intensos laços econômicos entre Estados, empresas, grupos sociais, famílias e indivíduos. Esses laços se materializarão pela integração de cadeias de geração de valor entre os sistemas produtivos dos diversos países, induzindo, por meio dessa associação, o adensamento industrial dos parceiros pelo fornecimento de insumos com maior valor agregado, com os benefícios de ganhos de escala e competitividade derivados da vinculação ao parque produtivo e ao mercado brasileiro, ambos de grande magnitude (Costa, 2010). Nesse sentido, os acordos automotivos assinados entre o Brasil e a Argentina no âmbito do Mercosul são um exemplo exitoso de complementaridade

---

<sup>59</sup> A posição geográfica brasileira é estratégica para a integração, pois possui fronteiras com dez dos doze países da região.

industrial<sup>60</sup> (Costa, 2010). Essa integração produtiva gera por consequência um aumento nos fluxos de comércio, aumentando o peso da atividade intrarregional na balança comercial dos países integrados. Uma especialização regressiva com desindustrialização do Brasil, que seria a consequência necessária de uma política livre-cambista, nos termos do paradigma normal de inserção internacional e da ortodoxia econômica convencional, eliminaria eventuais complementaridades e geraria competição entre o Brasil e seus vizinhos (Fiori, 2013; Nacht, 2013), fortalecendo as tendências centrífugas que geraram o “arquipélago continental” no período de economia primário-exportadora, de matriz colonial.

Além da dimensão produtiva e comercial, e como requisito para sua intensificação, a agenda de integração tem outro forte elemento de indução na construção de uma infraestrutura energética, de transportes e comunicação que funcione como uma rede logística de suporte à integração e como vetor de investimentos públicos e privados; diminua custos e facilite o acesso recíproco a mercados, contribuindo para reduzir os avanços de competidores externos à região ao tempo em que aumente as vantagens comparativas dos sistemas produtivos regionais (Costa, 2010). O Brasil já desenvolvia desde os anos 90 um planejamento nacional estruturado com base em eixos de integração territorial que foram projetados para o espaço regional a partir de 2000 com o advento da IIRSA. Essa Iniciativa, voltada para a integração logística da região, foi absorvida pela Unasul por meio do Cosiplan. São iniciativas que se complementaram, de ajustar a integração nacional ao processo de construção de um espaço sul-americano integrado e que servem de eixos estruturadores para a atuação do governo brasileiro (Albuquerque, 2013).

Para além das dimensões econômica e logística, por razões geopolíticas<sup>61</sup>, a integração da América do Sul é uma clara vocação brasileira como único país multivector

---

<sup>60</sup> A avaliação de Guimarães (apud ALBUQUERQUE, 2013: 5) não é tão positiva, pois identifica uma excessiva concentração econômica geradora de assimetrias: “cerca de 90% do comércio intra Mercosul é o comércio entre Brasil e Argentina e cerca de 40 a 50% do comércio entre Brasil e Argentina corresponde a automóveis e autopeças, sendo um comércio entre megaempresas multinacionais, organizado pelos Estados, de acordo com as normas do acordo automotivo”.

<sup>61</sup> Mendonça (2004) afirma que o geopolítico brasileiro Mário Travassos, com seu livro “A Projeção Continental do Brasil”, publicado nos anos 30, influenciou todas as gerações subsequentes de geopolíticos brasileiros. Para Travassos, haveria dois eixos de antagonismo geográfico na América do Sul. O eixo Norte-Sul, da bacia do Prata-Bacia do Amazonas, e o eixo Leste-Oeste, do Pacífico-Atlântico, cujo centro ou pivô geopolítico seria constituído pelo triângulo

da região, já que o país possui fronteiras com praticamente todos os parceiros da Unasul, com a exceção de Chile e Equador. Conforme Castro:

“Embora a fisiografia não se apresente tendente a uma unificação política, vemos também que não impõe a desagregação. Com uma superfície de cerca de 18.300.000 km<sup>2</sup>, o continente sul-americano apresenta grande número de paisagens nas quais o traçado das fronteiras políticas faz com que a população da América do Sul viva, em parte, divorciada de sua vocação geopolítica. (...) Ocupando quase a metade do espaço territorial sul-americano – 47,3%, posiciona-se o Brasil na larga porção oriental do Atlântico Sul. O nosso total de fronteiras (23.086 km) se reparte entre os 15.719 km de limites terrestres e 7.367 km de litoral. No conjunto brasileiro, 18% da extensão territorial são formados pela faixa de 250 km que acompanha o litoral, 42% se encontram entre os 250 km e 1.000 km da orla litorânea, enquanto os restantes 40% estão além dos 1.000 km. Tais porcentagens comprovam ser o Brasil país do tipo marítimo, associando-o ainda ao tipo continental pela presença no continente sul americano, caracterizando-o como múltiplo vetor. Articula-se o Brasil, grosso modo, com os Andes, de onde recebe o empuxo das forças continentais, bem como com as duas grandes bacias fluviais tributárias do Atlântico e eixos viários de penetração no “hinterland” – a Amazônica e a Platina. (...) Com um espaço imenso e diversificado, as nossas diretrizes geopolíticas devem-se ater ao princípio básico de que, como múltiplo vetor, para dominá-lo efetivamente, temos que nos dedicar à obra integracionista para absorvermos nossas áreas geopolíticas neutras. Com regionalismos, mas sem cantonalismos, constituído por três ilhas geoconômicas, tem o Brasil que integrar seu hinterland subdesenvolvido. (...) o Brasil, que alia o seu posicionamento à presença, é o único país do continente sul americano a contactar-se com as demais Regiões Naturais, como múltiplo vetor.(...)” (Castro, 1997, p.2)

Entretanto, liderança não decorre apenas de características objetivas, requerendo também uma dimensão subjetiva, conforme enfatiza Castro (1997). Essa dimensão subjetiva se materializa na ação concreta da política externa brasileira no sentido de propugnar a integração sul-americana. O Brasil possui os requisitos objetivos e subjetivos necessários para impulsionar a integração da América do Sul e isso tem sido demonstrado pelo ritmo acelerado das atividades

---

formado pelas cidades bolivianas de Santa Cruz de la Sierra, Sucre e Cochabamba. O controle desse heartland seria vital, na sua concepção, para o Brasil projetar-se sobre a América do Sul. Essa concepção está na origem da “marcha para o oeste” que orientou a ocupação territorial a partir dos anos 40 do século passado (Mendonça, 2004, p.63).

da Unasul<sup>62</sup> e pela expansão continuada do Mercosul na última década, com o ingresso de novos membros<sup>63</sup>.

Por outro lado, a eleição de Lula sinalizou a emergência de uma nova coalizão sociopolítica capaz de respaldar uma agenda de perfil novo desenvolvimentista, mediante a formação de consensos envolvendo empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais 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. (Bresser-Pereira, 2006, p.12). Essa agenda inclui o processo de projeção do desenvolvimento brasileiro para o espaço regional naquilo que Werneck Vianna (2010) caracterizou como projeto grão-burguês<sup>64</sup>. Essa coalizão interna de suporte ao novo projeto de desenvolvimento, tendo por eixo estruturador o governo, enfrenta a oposição de “adversários internos, de alguma forma identificados com o imperialismo ou com o neo-imperialismo de hoje” na forma de “grupos locais colaboracionistas” que “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 dimensão subjetiva da liderança integracionista, Samuel Pinheiro Guimarães (2002) já advogava antes mesmo da vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002 a adoção das seguintes diretrizes de política externa, voltadas para promover maior autonomia do país no sistema internacional na persecução do objetivo nacional de desenvolvimento. Essas diretrizes que

---

<sup>62</sup> Mesmo antes de formalmente instituída, a Unasul atuou em várias crises políticas ocorridas no espaço regional, com destaque para a boliviana e os conflitos envolvendo Colômbia, Venezuela e Equador. Houve preocupação, após a assinatura do tratado constitutivo, mas antes de sua entrada em vigor, de “manter sob domínio regional as resoluções de conflitos dos interesses regionais, evitando que assuntos como as crises da Venezuela, de Equador e Colômbia, bem como da Bolívia, pudessem ser tratados no âmbito da OEA” (Costa, 2012, p.12)

<sup>63</sup> Nos últimos dois anos, houve, em 2012, a aprovação da adesão plena da Venezuela, a Bolívia pediu formalmente seu ingresso como Estado parte e o Equador anunciou que o fará em breve. Em 2013, Guiana e Suriname tornaram-se Estados associados ao Mercosul.

<sup>64</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” (Werneck Vianna, 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 08 jan. 2014.



posteriormente funcionariam como orientadores da política externa ativa e ativa do governo Lula são:

- a) eliminação da crônica vulnerabilidade externa do País nos campos econômico, político e militar, respectivamente, mediante geração de saldos comerciais e reservas internacionais<sup>65</sup> por meio do setor externo da economia, com uma política ativa de promoção comercial, de busca de novos mercados e de reforço das negociações comerciais; inclusão do Brasil nos processos decisórios do sistema de governança mundial, em especial nas organizações multilaterais estratégicas nas áreas de segurança (ONU) e de regulação econômica, comercial, financeira (FMI, Banco Mundial e Organização Mundial de Comércio - OMC<sup>66</sup>); e pela construção de capacidade dissuasória no campo militar correspondente à estatura estratégica do país;
- b) preservação da autonomia do Estado brasileiro, mediante redução da vulnerabilidade externa, assegurando maiores margens de liberdade para a promoção do desenvolvimento necessário para converter em efetivo o poder potencial do País e para a recusa à adesão a normas assimétricas no nível global que comprometam o fomento de nossas capacidades em todas as expressões de poder;
- c) promoção sistemática do multilateralismo para reforçar a tendência à multipolaridade do sistema internacional; e
- d) construção de um “polo sul-americano de poder a partir de uma liderança não hegemônica, com a implantação de mecanismos de compensação, de reestruturação econômica e de firme redução das

---

<sup>65</sup> As reservas internacionais do Brasil alcançaram no final de 2012 o montante de US\$ 373,1 bilhões no conceito caixa, sendo superiores em US\$ 21,1 bilhões em relação ao valor de 2011. Em 2010, elas perfaziam US\$ 288, 5 bilhões. Desde 2005, as reservas foram multiplicadas por 7, aproximadamente. O incremento das reservas internacionais do país aumenta sua autonomia no cenário internacional e sua resistência a crises econômicas exógenas. Fonte: CGU/Bacen. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2012/Arquivos/Parte-I/1.3.5.pdf>. Acesso em 09 jan. 2014.

<sup>66</sup> Em 2013, o diplomata brasileiro Roberto Azêvedo foi eleito diretor-geral da OMC, assumindo seu comando a partir de setembro. É o primeiro latino-americano a ocupar o cargo.

disparidades entre países na América do Sul” partindo da premissa de que o

“Brasil, a Argentina e a América do Sul têm naturezas histórica, cultural e econômica específicas e distintas e têm tais dimensões econômicas, demográficas e territoriais que não podem ser incorporados e participar, com razoável igualdade de direitos e equilíbrio de benefícios, em nenhum dos megablocos em formação.(...) O cerne da política de formação de um bloco sul-americano é a abertura do mercado brasileiro, sem exigir reciprocidade, às exportações de produtos efetivamente produzidos nos países vizinhos. A estratégia política essencial é a concessão de direitos políticos e sociais integrais aos cidadãos sul-americanos que residam no Brasil, sem obrigação de naturalização e sem exigir reciprocidade como foi, aliás, feito com os cidadãos portugueses. A cooperação política e militar entre os Estados da América do Sul fluiria com facilidade e naturalidade durante o processo de execução consistente, sóbria e discreta dessa política, que será indispensável para a inserção internacional soberana do Brasil e para a construção de uma sociedade mais democrática, mais justa, mais próspera.” (Guimarães, 2002, p.13)

A política externa brasileira desde 2003 seguiu esse roteiro e essa política é premissa para o êxito de qualquer processo de integração regional. É condição necessária, ainda que não suficiente. As prioridades mencionadas se articulam de modo interdependente e se influenciam reciprocamente convergindo para a criação de um polo de poder sul-americano que se projete para o mundo em termos políticos, econômicos, psicossociais, militares, científicos e tecnológicos. Mas para isso é preciso que os demais países da região vejam nessa ação coletiva um instrumento adequado para a promoção de seus interesses e para o incremento de seus respectivos poderes nacionais. Por um lado, a ampliação do Mercosul e criação da Unasul foram evidências de uma maior confiança; por outro, o posterior surgimento da Aliança do Pacífico, de perfil liberal, mostrou que existem divergências sobre as alternativas de integração em matéria econômica. De qualquer modo, em 2020 estará concluída a implantação de uma zona de livre comércio na América do Sul e o surgimento da Aliança para o Pacífico não será óbice para tal realidade (Patriota, 2013). O fato é que no período mais recente tem sido possível avançar mais no terreno do diálogo político, estratégico-militar e de infraestrutura<sup>67</sup>, do que na área econômica, consideradas as diferenças de orientação sobre a estratégia a adotar: se mais liberal, no sentido da ortodoxia

<sup>67</sup> “En definitiva, la coyuntura internacional ha facilitado la conformación de nuevas instancias regionales en América latina y el Caribe que trasutan modelos específicos de gobernanza y que expresan las prioridades de las políticas exteriores de los principales actores de la región” (Bizzozzero, 2011, p.40).

econômica convencional, como é a orientação da Aliança do Pacífico; ou se politicamente orientada, como a expressa pela regionalização pós-liberal, no viés do Mercosul reformulado, embora a perspectiva logística e de infraestrutura possa matizar essas diferenças, funcionando como poderoso elemento de interseção nesta disjuntiva<sup>68</sup>.

Na dimensão subjetiva do papel a ser desempenhado pelo Brasil na liderança do processo, cumpre averiguar como o tema da integração regional se insere na perspectiva das duas principais linhagens da diplomacia brasileira atual em termos de pensamento e ação.

### **4.3.**

#### **Autonomia, desenvolvimento, universalismo e projeção internacional: correntes de pensamento e ação na diplomacia**

Quando o Brasil assumiu o papel de impulsionador, em um primeiro momento, do processo de integração da América do Sul, e de maneira secundária, da América Latina, assumiu a postura 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). Novas demandas surgiram para que o país assumisse o papel de mediador em conflitos regionais, o que exige maiores habilidades políticas e diplomáticas, e também gera maiores resistências e temores, tanto no que concerne à assunção da liderança da região em assuntos mundiais, quanto no aparecimento de litígios regionais em que países menores buscam compensações, dos quais nos dão 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 frente às 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;

---

<sup>68</sup> Nesse sentido, há convergência quanto à integração de infraestrutura física, hoje a cargo do Cosiplan/Unasul.

Fonseca Jr., 2011; Vilela & Neiva, 2011; Costa, 2012), em especial a adotada pela administração do Presidente 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. Vigevani (*apud* Saraiva, 2010, p.1) faz referência a um conjunto de crenças que induziram à convergência de pensamentos no âmbito do MRE em torno das ideias de autonomia e universalismo. Essas ideias se constituíram em vetores de orientação da política externa, expressando valores que são consensuais na sociedade e no Estado brasileiro. A autonomia concebida como espaço de liberdade e margem de manobra que o país possui ou deve possuir nas suas relações internacionais. Autonomia que se relaciona com desenvolvimento de modo interdependente. Ter autonomia para ampliar as opções de políticas disponíveis para a consecução do desenvolvimento. 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 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 Altiiva - PEAA (Amorim, 2013). Essa política foi caracterizada pela busca de maior autonomia do Brasil na consecução de seus objetivos nacionais, com destaque para o desenvolvimento, em relação aos polos hegemônicos tanto no sistema internacional quanto no sistema interamericano de relações internacionais<sup>69</sup>. Segundo Bresser-Pereira (2010), “a decisão mais

---

<sup>69</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” Esse 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:<

importante foi a de rejeitar a Alca – o Acordo de Livre Comércio das Américas – sem entrar em conflito com os EUA”<sup>70</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 o tema 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 a ALCA ocorreu porque seu formato limitava as margens de autonomia e a vocação universalista do Brasil na busca de seu desenvolvimento. Nessa perspectiva, essa 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 observada no século XX na ação externa do Brasil, principalmente a partir dos anos 30 e da adoção do modelo de desenvolvimento industrial baseado na substituição de importações (Pinheiro, 2010).

Segundo Pinheiro (2010), a política externa brasileira no século passado oscilou entre dois paradigmas básicos: o americanismo e o globalismo (universalismo). No caso do americanismo, este paradigma expressava uma

---

<http://blogbrasilmundo.wordpress.com/2013/07/25/o-futuro-da-politica-externa-brasileira-desafios-e-perspectivas/>. Acesso em 10 jan. 2014.

<sup>70</sup> Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Política Externa Altiava e Ativa. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2111201010.htm>>. Acesso em 04 jan. 2014.

tendência a se aproximar da política externa de Washington como estratégia de aumentar os recursos nacionais de poder do Brasil e sua capacidade de barganha no âmbito regional. Já o globalismo (ou universalismo) “foi concebido como uma alternativa ao anterior, elegendo a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para aumentar seu poder de barganha, inclusive junto aos Estados Unidos” (Pinheiro, 2010, p.64). A orientação universalista se fortalece na medida em que o Brasil se desenvolve e se torna mais complexo e adquire interesses mais diversificados, tornando-se *global player* e *global trader*, fazendo com que haja a emergência de rivalidades crescentes com os EUA (Bandeira, 1990).

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), de Jânio e de Goulart (1961/1964), e o Pragmatismo Responsável (1974/1979), de Geisel, ainda que o Brasil depois dessa última experiência, mesmo com o advento de conjunturas bastante adversas a seus objetivos nacionais no cenário interno e internacional nos 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).

A PEAA insere-se assim na linhagem globalista ou universalista da PEI e do Pragmatismo Responsável. Pecequilo (2008) considera, no entanto, enganosa na atualidade a discussão que opõe uma orientação global-multilateral à outra hemisférica-bilateral tendo como principal disjuntiva a relação com os EUA. Em sua avaliação, há 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>71</sup>. Essa combinação dos eixos articula autonomia e universalismo e funciona como instrumento para projeção do Brasil no mundo.

---

<sup>71</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 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

“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 Silva, este tema retoma para a pauta de debates sobre política externa” (Saraiva, 2010, p.2).

A corporação diplomática é 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 e normativa, pouco sujeita às influências da política doméstica. Mas é possível identificar 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 (Saraiva, 2010).

Segundo Saraiva, dois processos simultâneos, a abertura da economia e democratização da sociedade, a partir dos anos 90, fazem com que a política externa seja mais pressionada em sua formulação, até então asséptica, pela ação de diversos setores da sociedade que passam a ser afetados em seus interesses na medida em que a economia, ao se abrir, vai gerar uma distribuição desigual de custos e ganhos, que se expressa principalmente no âmbito da diplomacia de natureza econômica. “Estes dois processos desafiaram a formulação tradicional da política externa e abriram espaços para a consolidação de correntes de pensamento diferenciadas – e identificadas com setores políticos distintos – dentro do próprio Itamaraty” (Saraiva, 2010, p.2).

Ainda no Governo Collor ganhou destaque episódico uma ala liberal, que sempre fora minoritária, que pretendia uma diplomacia alinhada com os países desenvolvidos, afastando-se dos princípios normativos mencionados anteriormente: autonomia, universalismo, desenvolvimento. Entretanto, com 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 das coisas acontecerem. (Entrevista de Amorim a Paiva, 2008, J5)” (apud, Pecequilo, 2008, p.149).

impedimento de Collor, a diplomacia brasileira voltou ao seu eixo tradicional, mas a partir daí sendo possível identificar duas correntes de pensamento básicas, que tem alternativamente exercido a hegemonia na formulação e na condução da política externa, implicando variação de estratégias, comportamentos e prioridades. Saraiva as intitula como institucionalistas e como autonomistas.

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, adotam no campo econômico uma perspectiva de liberalização condicionada, sem abrir mão dos valores tradicionais da diplomacia. Priorizam a atuação do Brasil na definição dos novos regimes internacionais identificando nessa regulamentação uma janela de oportunidade para favorecer o desenvolvimento nacional. O apoio à normatização dos novos regimes internacionais se dá, no entanto, de maneira crítica, envolvendo uma participação ativa nos foros internacionais e de oposição aos aspectos assimétricos da globalização, postura essa reforçada no segundo mandato de Cardoso.

Advogam o conceito de autonomia pela participação na nova ordem mundial, aceitando o conceito de “*soberania compartilhada*”. São 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). Para os institucionalistas, a prioridade no Mercosul é a integração econômica e comercial. Com eles, a diplomacia sul-americana do Brasil passou a 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.

Já as relações com os EUA foram concentradas em temas da agenda econômica, onde havia divergências pragmáticas acerca de medidas protecionistas e dos regimes de comércio internacional. 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” (Saraiva, 2010, p.5).

Em síntese, “em termos gerais, para esta corrente e durante o período de Cardoso, as crenças na autonomia, no universalismo e no destino de grandeza foram tratadas com menos vigor, e maior relevância foi dada ao pragmatismo” (Saraiva, 2010, p.5).

A outra corrente, que foi nomeada por Saraiva como autonomista (ou nacionalista), ganhou projeção e poder no governo Lula da Silva e adota no campo econômico uma perspectiva desenvolvimentista, estabeleceu uma interação mais próxima com o PT, defende uma política mais ativa no cenário internacional, mais ciosa dos princípios de autonomia, universalismo e projeção da presença brasileira no mundo. Tem menor aderência aos regimes internacionais, uma postura mais crítica e uma atuação mais incisiva no sentido de modificá-los em favor do Brasil, conferindo maior esforço à articulação da projeção do Brasil como líder regional com pretensões de potência global. Há um aumento do ativismo internacional, com o desenvolvimento de novos foros de articulação global (G20 comercial<sup>72</sup>, G20 financeiro<sup>73</sup>, BRICS, IBAS<sup>74</sup>) destinados a fortalecer a tendência à multipolaridade no sistema internacional.

<sup>72</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>73</sup> É o grupo constituído “em 1999 com o objetivo de reunir países desenvolvidos e países em desenvolvimento sistemicamente mais importantes, tendo em viata 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

“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 sul-americana é percebida pelos autonomistas como um processo paralelo à ascensão do Brasil como potência global e a ela é atribuído um tratamento estruturado no qual “*a Unasul vem sendo o principal canal de ação multilateral do Brasil na região*” (Saraiva, 2010, p.7). Mas em consonância com os institucionalistas, adota a orientação de atribuir baixa institucionalidade aos organismos internacionais integracionistas (inclusive o Mercosul), dentro de uma visão intergovernamental que preserva a autonomia da diplomacia brasileira frente a seus parceiros. Os autonomistas adotam um processo de construção de liderança baseado no *soft power*, em que o desenvolvimento simétrico deve ser o motor da integração regional, permitindo a criação de uma área de livre comércio sul-americana a partir do núcleo duro do Mercosul, a integração de cadeias produtivas tendo por base o parque industrial brasileiro, dadas sua complexidade e magnitude; e em que o Brasil aceita, de maneira comedida, o papel de *paymaster*, arcando com alguns custos do processo de integração como ônus da liderança regional almejada. Merece destaque nesse contexto a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no financiamento do comércio regional e de obras de infraestrutura nos países vizinhos, como

---

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>74</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).

estratégia de exportação de serviços nas áreas de engenharia e correlatas (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).

Saraiva reconhece que há uma base comum entre as duas correntes derivadas da força da corporação e de uma cultura organizacional forte no âmbito do MRE, o que contribui para que haja “continuidade mesmo na mudança” (Saraiva, 2010, p.8).

Mas, para além dessas duas correntes principais identificadas no âmbito do corpo diplomático brasileiro, Saraiva identifica uma influência externa de caráter mais ideológico, representada por acadêmicos e lideranças políticas e sociais que encontraram, por intermédio do PT e do Assessor Especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, um espaço de atuação na formulação e condução da política externa, o que é incomum na trajetória histórica brasileira. Essa visão tem por foco os esforços de integração regional no espaço latino-americano e, em relação ao Mercosul e a Unasul, defende

“um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da crença na existência de uma identidade própria na região. (...) propõe algum tipo de solidariedade difusa com os países do continente. Defende um compromisso brasileiro de arcar com os custos da integração regional” (Saraiva, 2010, p.8).

Houve uma convergência entre essa visão e a perspectiva dos autonomistas do MRE, daí derivando uma orientação mais favorável à cooperação com os países vizinhos, uma tolerância maior em relação às diversas opções políticas emersas na região, tais como o bolivarianismo, e uma resistência a iniciativas de cunho liberal.

“Em relação ao Mercosul são 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 são resultantes desta perspectiva. Mas convergem com os autonomistas ao identificarem o regionalismo aberto que deu base para o Tratado de Assunção como superado” (Saraiva, 2010, p.8).

Saraiva ressalta o caráter inédito dessa influência originária de fora da burocracia do Itamaraty sobre a condução da política externa no governo Lula da Silva.

#### **4.4. O PT e a política externa**

Em relação ao PT e à formulação partidária na área internacional, Nafalski (2010) e Lima (2013)<sup>75</sup> identificam uma inflexão dentro do partido quando da assunção da Secretaria de Relações Internacionais por Marco Aurélio Garcia no ano seguinte à derrota de Lula nas eleições presidenciais de 1989. Segundo ambos, Garcia confere um novo sentido à atuação dessa instância partidária. Conjugando pragmatismo com uma militância de esquerda e com uma sólida carreira acadêmica, ele propôs a intensificação da agenda internacional do PT e de Lula, dada a projeção internacional obtida por este último ao disputar de modo competitivo o segundo turno das eleições presidenciais brasileiras, buscando a aproximação com lideranças políticas no exterior, tendo por carro chefe a criação de um foro que pudesse agregar os partidos de esquerda e de caráter progressista/nacionalista da América Latina. Desse movimento surgiu o Foro de São Paulo.

Lima afirma que ao contrário de outros partidos brasileiros,

“o PT deu ênfase na questão da integração regional desde o princípio da década de 90, e por meio de sua Secretaria de Relações Internacionais, propôs mudanças nos rumos do Mercosul, buscou desarticular a ALCA e atuou como indutor de políticas públicas ligadas a temas internacionais, como a criação da Rede Mercocidades” (Lima, 2013).

A criação do Foro de São Paulo por iniciativa do PT na mesma época foi a expressão partidária dessa orientação em favor da integração regional, buscando uma articulação supranacional com os setores sociais homólogos de outros países latino-americanos.

Com a vitória petista nas eleições presidenciais de 2002, o desafio passou a ser o de articular as políticas internacionais do partido com a política externa do

---

<sup>75</sup> 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.

governo Lula, utilizando nesse esforço a rede latino-americana constituída por meio do Foro de São Paulo e em um contexto de ascensão de diversos líderes originários desse campo político às presidências de seus respectivos países a partir, principalmente, da década passada. Esse foi o papel assumido por Marco Aurélio Garcia ao tornar-se Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais e cujo foco de atuação esteve centrado na política externa regional em razão de sua trajetória pessoal e da orientação partidária a partir dos anos 90.

Nafalski (2010) identifica uma moderação do discurso partidário na década passada, tendo em vista as responsabilidades governamentais assumidas pelo partido, entretanto, documento elaborado pelo PT por ocasião de seu 6º Encontro Nacional, em 1989, com diretrizes para a elaboração de um programa de governo, já dedicava um capítulo específico à adoção de uma política externa soberana, em que propugnava, em linhas gerais, muitas das orientações atuais da diplomacia brasileira.

“O Governo do PT conduzirá suas iniciativas no plano internacional de acordo com uma política externa independente e soberana, sem alinhamentos automáticos, pautada pelos princípios de autodeterminação dos povos, não ingerência em assuntos internos de outros países e pelo estabelecimento de relações com governos e ações em busca da cooperação à base da plena igualdade de direitos e benefícios mútuos.

O governo do PT mobilizará esforços para que o País ocupe, no cenário internacional, posição compatível com sua real dimensão econômico-social, geográfica, cultural. No âmbito da América Latina, se empenhará pela aplicação de uma política de integração econômica e cultural, procurando viabilizar a criação de um Parlamento Latino-Americano, que renove as relações de solidariedade entre os povos da América Latina.

O Governo do PT fará valer a importância da nação brasileira no cenário internacional, visando à implantação de uma nova ordem econômica mundial, que liquide as relações de subordinação e dependência da maioria dos países em relação aos mais ricos (...). O governo da Frente defenderá a luta dos povos oprimidos da América Latina e se posicionará contra qualquer ingerência e intervenção externas no Caribe” (PT *apud* Nafalski, 2010, p.33-34).

Em 2005, Nafalski (2010) identifica uma nova inflexão na SRI do PT com Valter Pomar que a assume por dois mandatos. Isso se reflete no III Congresso do partido em 2007, quando, segundo ele, há um crescimento da projeção internacional do PT já que dele participaram “135 delegados internacionais, de 32

diferentes países” (Nafalski, 2010, p.37). Nesse Congresso, o PT optou por fortalecer a SRI apresentando diretrizes e linhas de ação que deram um perfil próprio e impulso a sua atuação. No documento que consubstanciou essa decisão, mais uma vez a integração regional da América Latina é apresentada como um objetivo de grande importância, sendo necessária “uma articulação crescente das iniciativas de integração existentes (Mercosul, CAN, Unasul, ALBA e TCP), por sua complementaridade” (PT *apud* Nafalski, 2010, p.39).

No IV Congresso do partido, onde houve discussão acerca do programa de governo que deveria ser adotado para a gestão presidencial de Dilma Rousseff, mais uma vez é conferida atenção especial para a integração da América do Sul e o fortalecimento da unidade latino-americana. Além de referências ao Mercosul, no sentido de avançar na solução de pendências e no aprimoramento da institucionalidade, a Unasul se destaca, pois o novo governo deve contribuir política e institucionalmente para consolidá-la, com destaque para “suas políticas de integração física, energética, produtiva e financeira”, para os Conselhos de Defesa Sul-americano e de Combate às Drogas, sendo que “ênfase especial será dada à redução das assimetrias na região, por meio da cooperação industrial, agrícola e comercial” (PT *apud* Nafalski, 2010, p.40). Na verdade, as orientações vêm ao encontro do que o governo federal já vinha fazendo, conforme dão provas os trechos específicos sobre integração regional dos PPAs adotados durante as gestões petistas, como se verá mais adiante.

Nafalski julga que “é visível que o discurso do partido muda quando esse se torna governo. Deixam de aparecer alguns pontos mais combativos (...)”. No entanto, no período, o PT por meio de resolução,

“dá “independência” à Secretaria de Relações Internacionais em ações mais à esquerda. Mas é possível dizer que a política externa do Partido dos Trabalhadores se manteve dentro de uma mesma linha mestra, buscando uma política externa independente, que destacasse o Brasil entre as demais nações” (Nafalski, 2010, p.41).

Interessante assinalar que as orientações defendidas pelo Partido dos Trabalhadores vêm ao encontro dos princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil, fixados no artigo 4º da Constituição Federal, e que dão expressão jurídico-formal à tradição diplomática do Itamaraty. 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 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 é um objetivo político que possui legitimidade constitucional e caráter de orientação de Estado.

Por isso, uma das grandes inovações da política externa do governo Lula foi que “por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.23), por meio das resoluções do PT e dos demais partidos nacionais e movimentos sociais com ele alinhados. Segundo essas autoras,

“a ampliação da base societal da inserção internacional do Brasil gerou uma nova configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira com maior transparência e ativou o debate público sobre as escolhas no projeto de inserção internacional do país com efeitos positivos para o fortalecimento da democracia brasileira” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.38).

Elas avaliam que em relação à integração regional

“a opinião doméstica sobre a política brasileira na região tende a se dividir: de um lado, observa-se uma opinião conservadora que se opõe ao abandono da tradição de não-intervenção e reclama a máxima defesa dos interesses nacionais; de outro, círculos progressistas intelectuais e políticos têm apoiado o envolvimento mais ousado e comprometido na América Latina com vistas a construção de uma estratégia regional-global” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.31).

No entanto, pesquisa sobre a opinião dos brasileiros acerca da política externa e da inserção do Brasil no mundo não parece confirmar essa percepção contrária à integração regional, como se verá mais adiante. As próprias autoras parecem intuir isso ao ressaltar em outra passagem que o diálogo político com o chavismo e o castrismo “geraram reações por parte de segmentos das elites conservadoras” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.31), o que leva a crer que a aversão refere-se menos ao processo de integração regional, e mais à orientação

política e ideológica desses governos que conjuntamente se encontram no comando de países da região.

No documento que serviu de base para os debates do V Congresso do PT, realizado em Brasília de 12 a 14 de dezembro de 2013, o partido rechaça a caracterização da PEAA adotada pelo governo como ““isolacionista””<sup>76</sup>, fruto de um “extremismo terceiro-mundista””(PT, 2013, p.7), feita por segmentos da oposição<sup>77</sup>. Em seu diagnóstico da conjuntura internacional, aponta que:

“Hostil ao multilateralismo, os EUA formulam uma política de contenção da China e, mais discretamente, do BRICS. Suas propostas de uma zona de livre comércio com a Europa e a TPP (Parceria Trans-Pacífica) fazem parte dessa estratégia, assim como o estímulo à formação da Aliança do Pacífico, que reedita, de forma pouco disfarçada, o derrotado projeto da ALCA e busca criar uma alternativa ao Mercosul, a Unasul e a Celac” (PT, 2013, p.13).

<sup>76</sup> Nesse sentido, Barbosa (2013) afirma que o Brasil está ficando fora das cadeias produtivas globais. “Nem o governo nem o setor privado parecem perceber as transformações que ocorrem no comércio internacional, com profundas repercussões no Brasil E os novos desafios são, em geral, minimizados pelos formuladores de decisão nos ministérios da área econômica e no Itamaraty. (...) As redes de inovação-produção-comercialização encontram-se dispersas em empresas e países. A ampliação das cadeias produtivas globais e o crescente intercâmbio de partes e componentes estão mudando a forma de tratar as trocas tradicionais de bens e serviços. A industrialização e a produção de manufaturas dependerão da participação dos países em desenvolvimento nessas cadeias produtivas de maior valor agregado. Ao ficar de fora do circuito das cadeias produtivas globais, a maioria dos países em desenvolvimento, o Brasil incluído, passa a concentrar suas exportações em commodities e suas exportações de manufaturados tornam-se cada vez mais reduzidas. (...) A incorporação das cadeias de produção global nos mega-acordos de livre-comércio, como o eventual acordo EUA-União Europeia, representa um desafio adicional, (...) levam as duas regiões a tentar superar diferenças comerciais em função de interesses comuns para a prevalência de normas internacionais e valores e para a contenção da China. (...) O mundo está se multipolarizando rapidamente e a produção e as cadeias produtivas estão se multilateralizando. (...) [isso] representa um grande desafio para os países emergentes como a China, a Índia, o Brasil e a Rússia, que relutam em aceitar a lógica dos atuais fluxos de investimento e comércio. (...) A nova governança global, portanto, está sendo formada à margem das discussões multilaterais da OMC. (...) O Brasil, sem estratégia de negociação comercial e com dificuldades para criar um mercado regional para seus produtos, integrados numa cadeia produtiva regional com os demais países, a exemplo do que ocorre na Ásia e na Europa, está cada vez mais isolado e dificilmente poderá beneficiar-se dessas novas tendências do comércio internacional. (...) Se a política do governo Dilma Rousseff visando ao fortalecimento da indústria nacional der certo, sem o Brasil estar integrado ao dinâmico intercâmbio da cadeia produtiva global, o máximo que o País pode almejar no longo prazo é manter a produção industrial para o mercado interno com medidas protecionistas, para compensar a maior competitividade dos produtos importados. (...) ou o Brasil recupera o tempo perdido e reformula a sua estratégia de negociação comercial externa, ou vai tornar-se cada vez mais isolado no mundo real do comércio global e de investimentos” (Barbosa, 2013). Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-brasil-fora-das-cadeias-produtivas-globais,1001501,0.htm>>. Acesso em 10 jan. 2014. Sobre o tema ver OECD, WTO, UNCTAD, 2013 e CNI, 2013.

<sup>77</sup> Sustentando posições contrárias à política externa dos governos petistas, ver Almeida (2010); D’Avila & Stuenkel (2010); e o sítio do Instituto Millenium, centro de pensamento liberal mantido pelos grupos Abril, Gerdau e Localiza, disponível em: <http://www.imil.org.br/>. Acesso em 09 jan. 2014.



A partir desse diagnóstico sobre a postura americana, reafirma o apoio à orientação vigente de política externa, que

“continuará marcada por uma presença soberana do país no mundo, pela busca da paz, respeito ao Direito Internacional e à autodeterminação dos povos, fortalecimento do multilateralismo e crescente integração da América do Sul, da América Latina e Caribe, assim como aliança com a África” (PT, 2013, p.15).

É nítido o alinhamento da posição sustentada pelo PT em seu V Congresso com a sustentada pelo Foro de São Paulo em seu XIX Encontro, conforme foi visto no capítulo anterior.

#### **4.5. A opinião pública brasileira e a integração regional**

Mas para além dos elementos objetivos no âmbito da política externa, com considerações sobre recursos de poder e capacidades, há ainda que considerar os aspectos subjetivos, ou seja, as formas pelas quais os atores representam o mundo e conferem sentido a sua ação. Pesquisa produzida pelo IRI-USP (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011), sobre a opinião pública brasileira e a política externa, mostrou que embora os brasileiros não se autoidentifiquem como latino-americanos ou sul-americanos, tanto na comunidade de política externa (CPE), quanto na opinião pública informada e interessada (PII) no tema, como na opinião pública desinformada e desinteressada (PDD), há forte apoio à integração regional, ao exercício de uma liderança regional brasileira, ao fortalecimento do Mercosul e à garantia da democracia na América do Sul (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.41). Embora a política de integração regional se enquadre enquanto política pública na modalidade *top-down*, orientada de cima para baixo a partir de uma decisão de Estado, ela encontra suporte na opinião pública em seus vários segmentos (CPE, PII, PDD), o que confere a perspectiva de permanência da orientação atual, ou seja, é uma política de Estado que expressa também um consenso social.

Os grupos pesquisados, embora haja variação expressiva nos percentuais entre eles, maiores entre as elites e mais baixos entre o público em geral, avaliam positivamente o processo de globalização, a atração de investimentos externos e a liberalização comercial; assim como são receptivos à difusão de ideias e costumes provenientes do exterior. CPE e PPI tendem a convergir na opinião de que o

melhor para o futuro do Brasil é ter uma participação ativa nos assuntos mundiais, no que o PDD é mais reticente e mostra-se dividido. A CPE e o PPI rejeitam o unilateralismo e apoiam a estratégia de participação ativa nos foros multilaterais, e o uso do *soft power* como estratégia de projeção internacional do Brasil, por meio do comércio, da diplomacia e da influência cultural, o que é consistente com a orientação tradicional da política exterior brasileira.

No que concerne à importância da integração regional na agenda de política externa do Brasil, 96,5% da CPE a considera extrema ou muito importante, percentual que cai para 89,4% no PII e para 75,9% no PDD, mantendo-se ainda assim em um patamar elevado. No âmbito da CPE, são considerados extrema ou muito importante a integração da infraestrutura da América do Sul (92,8%), o fortalecimento da liderança regional do Brasil (85,6%), o fortalecimento do Mercosul (80,9%), o fortalecimento da Unasul (65,8%) e a promoção da cultura brasileira (88%). Apesar de sua criação recente, a CPE, consultada sobre qual organismo internacional deveria atuar para resolver um conflito armado na América do Sul, optou majoritariamente pela Unasul (30,5%), embora outras opções como a ONU (29%) e a OEA (28,5%) tenham sido igualmente valorizadas.

A América Latina é apontada por todos os grupos como a região do planeta que deve ser priorizada pela política externa brasileira. Em relação à América do Sul:

“A comunidade de política externa e segmentos do público de massa consideram que o país deve ter papel ativo na América do Sul. O primeiro grupo está dividido ao meio com relação à natureza do papel que o país pode desempenhar – liderando sozinho ou compartilhando a responsabilidade com seus vizinhos –, enquanto a maioria do público interessado e informado pensa que cabe ao Brasil liderar” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.42).

Quanto à intensidade da integração, há forte apoio à integração econômica, comercial e de infraestrutura da América do Sul, mas “há dissenso importante quanto à criação de uma moeda comum, ao estabelecimento de um parlamento regional e à permissão de livre trânsito de pessoas, e existe oposição frontal à formação de um exército sul-americano” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.51). Em termos conceituais, pode-se dizer que há consenso quanto aos

elementos que integram uma estratégia intergovernamental de integração, enquanto as preferências do público são mais reticentes, em regra, em relação às opções de política que caracterizariam uma modalidade de integração supranacional.

Curiosa é a percepção das relações do Brasil com os EUA, de clara ambivalência, conjugando “atitudes e sentimentos complexos de admiração e desconfiança”, havendo “dissenso em todos os grupos” o que parece evidenciar “um antiamericanismo entranhado nos brasileiros” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.52), apesar de as relações com os Estados Unidos, desde o início do século passado, com Rio Branco, terem se constituído no eixo, por aproximação ou afastamento, da estratégia nacional de projeção externa do país.

Dado o exposto, no que concerne à agenda de integração regional da América do Sul, não se pode falar em uma eventual partidarização da política externa neste aspecto no período recente, na medida em que há um forte consenso em todos os grupos em relação aos principais vetores e à intensidade da integração, inclusive, como se pode deduzir, à estratégia intergovernamental adotada pelo Brasil, atualmente prevalecente sobre a opção supranacional, no que concerne ao projeto regional<sup>78</sup>.

#### **4.6. Considerações Finais**

A construção de um projeto sul-americano autônomo, na lógica da regionalização pós-liberal, tendo por vetores a Unasul e o Mercosul reformulado e ampliado depende cada vez mais do Brasil e de sua capacidade de resistir à armadilha da desindustrialização e da especialização regressiva primário-exportadora (Nacht, 2013). Uma economia primário-exportadora não gera os recursos de poder necessários para assegurar uma inserção soberana no sistema internacional (Fiori, 2013) e nem cria os vínculos de complementaridade necessários para que haja um aumento contínuo e consistente na frequência de

---

<sup>78</sup> Segundo Costa, “na formação da Unasul, houve uma grande discórdia em relação à característica de sua institucionalização, tendo, de um lado, a posição brasileira por uma instituição menos densa, flexível, de caráter consensual, enquanto de outro, Estados como o Equador procurando uma maior densidade institucional e poder, falando, inclusive, em supranacionalidade” (Costa, 2012, p.10-11).

transações (Deutsch, 1983) entre os Estados, as empresas, os grupos e os indivíduos na região.

Para que haja a projeção regional do sistema produtivo e industrial brasileiro, são requisitos a liberalização do comércio intrarregional, a criação da infraestrutura física de integração territorial e a geração de elos entre as cadeias produtivas e de geração de valor brasileiras com as de cada sistema nacional integrante da região (Costa, 2010; Albuquerque, 2013). Em relação aos dois primeiros aspectos, há avanços substanciais. No campo econômico e comercial, a previsão é de que a América do Sul esteja integrada em uma zona de livre comércio até o fim da corrente década (Patriota, 2013). No que diz respeito à infraestrutura, há uma carteira consolidada e um plano de ação definido no âmbito do Cosiplan dando continuidade, com ajustes, à trajetória cooperativa iniciada com a IIRSA.

O Brasil possui de modo assimétrico em relação a seus parceiros os meios, os recursos de poder, os elementos geopolíticos e as capacidades necessárias para objetivamente liderar a região no processo de integração (Castro, 1997; Guimarães, 2002, 2006, 2012; Fiori, 2013; Garcia, 2013).

Além dos elementos objetivos, os fatores subjetivos são hoje favoráveis ao projeto de integração autônoma: a coalizão governamental liderada pelo PT respalda essa orientação (Nafalski, 2010; Garcia, 2013; Velasco, 2013) que possui base societal (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010) e apoio na opinião pública em todos os seus segmentos (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011). As correntes de pensamento e ação existentes no Itamaraty também convergem em favor dessa orientação, ainda que com intensidade e estratégias variadas (Saraiva, 2010).

A hegemonia do PT no Foro de São Paulo produz um ambiente regional favorável, em regra, à atuação brasileira e ao projeto pós-liberal, por meio da articulação do partido com seus homólogos na região, com os movimentos sociais, sindicais e outras instâncias (Lula, 2005; Pomar, 2013). Dos doze países da América do Sul, a metade é governada por partidos membros do Foro de São Paulo: Bolívia, Brasil, Equador, Peru, Venezuela e Uruguai. A esses se somam o Chile, que recém-elegeu um novo governo a ser liderado pelo Partido Socialista, e

a Argentina, cujo partido governante possui relações amistosas com aqueles que integram o Foro, abrangendo assim os países de maior peso político e econômico da região, com a exceção notável da Colômbia<sup>79</sup>.

No âmbito interno, há a oposição de setores políticos e acadêmicos liberais - minoritários, porém vocais -, com forte presença midiática, que não se opõem à integração regional, mas ao viés pós-liberal. São setores que preferem uma integração adstrita a seus aspectos econômicos, orientada pelo mercado, próxima da perspectiva norte-americana para a região e que nutrem simpatias pela estratégia de regionalização aberta e pela Aliança do Pacífico (Almeida, 2010; Barbosa, 2013; Neves, 2014), merecendo referência destacada o Instituto Millenium, centro de pensamento liberal, e a grande imprensa (Guimarães, 2012)<sup>80</sup>. O provável principal candidato da oposição nas eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves (2014), do PSDB, adotou esse discurso<sup>81</sup>. O cerne da argumentação econômica desse segmento liberal é de que o Brasil, com a atual orientação de política externa e de integração regional, está ficando isolado do sistema econômico global e fora das redes e cadeias mundiais de inovação, produção e comercialização industrial (Barbosa, 2013), não obstante o livre-cambismo nunca tenha sido uma política adequada para a promoção da industrialização em países de desenvolvimento retardatário (Fiori, 2013).

<sup>79</sup> Informação disponível no sítio do Foro de São Paulo em: < <http://forodesaopaulo.org/>>. Acesso em 06 jan. 2014.

<sup>80</sup> “O senhor acha que a grande imprensa não tem muito interesse no Mercosul? Não, a grande imprensa não tem nenhum interesse em que o Mercosul seja um sucesso. Procura sistematicamente dizer que o Mercosul é um fracasso. (...) A grande imprensa tem uma visão diferente sobre a economia internacional, tem uma visão tradicional, tem uma visão que corresponde à das grandes potências, de total liberdade de comércio, e assim por diante. Então, um grupo de países que procura negociar numa posição mais forte com os EUA não interessa à grande imprensa, Aham que o Brasil deveria negociar sozinho e, portanto, mais fraco”. Entrevista concedida por Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião de sua saída do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul, 2012., disponível em: <http://www.cebela.org.br/site/baCMS/files/20975IMP2%20Estrevida%20Samuel%20Pinheiro%20Guimar%C3%A3es.pdf>. Acesso em 10 jan. 2014.

<sup>81</sup> Vale ressaltar, no entanto, que na gestão Cardoso, também do PSDB, principalmente em seu segundo mandato, houve a denúncia da globalização assimétrica, uma postura reativa em relação a ALCA, a valorização do Mercosul e o início do paradigma de inserção internacional logístico, em especial na América do Sul, quando o Brasil convocou a primeira cúpula de chefes de Estado e Governo da região.

Para Velasco (2013), a política externa do governo Lula se desenvolveu em um contexto favorável do ponto de vista econômico<sup>82</sup> e geoestratégico<sup>83</sup>, em que os EUA, na década passada, estavam na 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>84</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.

---

<sup>82</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 era 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>83</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 ardiam no Afeganistão, os Estados Unidos não tinham muito ânimo para abrir novas frentes. Sua reação muito contida ao enterro da ALCA e a paciência demonstrada face aos percalços enfrentados na rodada Doha têm muito a ver com essas circunstâncias” (Velasco, 2013).

<sup>84</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).

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, e os laboratórios de ideias da direita têm trabalhado com afinco na produção de argumentos para torná-las persuasivas.

Não importa muito discuti-las no mérito. 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).

Concluindo, a transformação da Unasul em peça central da construção de um polo de poder autônomo sul-americano vai depender fundamentalmente da opção que será feita pelo Brasil 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).

## 5. A Unasul e a coordenação de governo no Brasil

### 5.1. Considerações Iniciais

“Uma política de projeção de poder exige objetivos claros e uma coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país, envolvendo a diplomacia, a defesa e as políticas econômica e cultural. Sobretudo, exige uma “vontade estratégica” consistente e permanente, ou seja, uma capacidade social e estatal de construir consensos em torno de objetivos internacionais de longo prazo, junto à capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo através das agências estatais, em conjunto com os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (Fiori, 2013, p.50)

Não existe no governo federal brasileiro uma estrutura administrativa que cumpra na atualidade o papel de coordenação das diversas agências governamentais na implementação das ações estatais necessárias para a concretização no âmbito doméstico dos objetivos estipulados pelo tratado constitutivo da Unasul, nos termos da citação em epígrafe, conforme o autor desta dissertação constatou mediante pesquisa documental e entrevista com autoridades governamentais.

Com efeito, Guimarães (2012), na condição de Alto Representante Geral do Mercosul, em Relatório ao Conselho de Ministros, já salientava, em relação àquele processo de integração regional, a existência de um hiato estratégico entre as prioridades políticas presidenciais e a ação dos diversos ministérios setoriais, identificando um déficit de engajamento desses últimos na implementação dos programas acordados, situação esta existente nos Estados partes integrantes do Mercosul. Assinalava que “é indispensável que os Presidentes reiterem com frequência a prioridade estratégica que atribuem ao Mercosul para que seus principais auxiliares, os Ministros, se convençam da necessidade de se engajarem na tarefa de fazer avançar os programas do Mercosul em suas respectivas áreas” (Guimarães, 2012, p.6). Em outra passagem, advertia que

“as oportunidades que se encontram no bojo dos desafios somente poderão se concretizar se os governos dos Estados do Mercosul aumentarem de forma significativa sua interlocução e coordenação política e sua cooperação econômica e social em cada setor de sua administração e de sua sociedade (...)” (Guimarães, 2012, p.5, sublinhado nosso).



Se esse hiato entre a priorização política presidencial e a ação administrativa de cada País foi identificado por Guimarães na condição de mais alta autoridade representativa do Mercosul no âmbito deste processo de integração regional que à época perfazia mais de vinte anos de existência, tanto mais verdade é sua ocorrência em relação ao processo de implementação da Unasul, recém-iniciado. Guimarães (2012) avalia que as atividades setoriais a serem desenvolvidas no Mercosul deveriam ser de cinco tipos, com núcleos em cada ministério para fazer o acompanhamento dos programas realizados na esfera regional<sup>85</sup>, desenho que seria facilmente replicável no âmbito da Unasul, por analogia. Mas Guimarães renunciou ao cargo de Alto Representante Geral do Mercosul porque não obteve apoio a suas proposições<sup>86</sup>.

Segundo Hirst, Lima & Pinheiro (2010), a política externa do governo Lula levou a uma ampliação no número de órgãos e entidades estatais envolvidos com a política exterior, o que gera problemas de coordenação e disputas intraburocráticas. A ativa diplomacia presidencial que caracterizou o período fez com que o presidente recorresse a recursos humanos, financeiros e organizacionais de outras agências do Estado, para além do Itamaraty, para fazer frente aos compromissos assumidos externamente, em especial na área de cooperação técnica, onde ressaltam competências e atribuições específicas de ministérios, entidades e empresas estatais e de seus dirigentes. “Enquanto foi reforçada a marca estatista da política externa conduzida pelo Itamaraty, ampliou-se a dimensão interburocrática da diplomacia por via de novas redes de interconexão interministeriais, bem como a base societal da inserção internacional

<sup>85</sup> Guimarães considera que “as atividades do Mercosul em cada setor podem ser de cinco tipos. O primeiro é o conhecimento da realidade do setor; o segundo é a gradual harmonização da legislação em seus múltiplos aspectos; o terceiro é a realização de programas comuns; o quarto é a troca de informações sobre experiências comuns; o quinto é o apoio à execução de programas nos países vizinhos.

Para engajar os respectivos Ministros (que são temporários) e os Ministérios (que são permanentes) no esforço de integração é necessário criar em cada setor de atividade, que deve corresponder a cada Ministério, um fundo para a realização de programas do Mercosul daqueles cinco tipos acima (...)” (Guimarães, 2012, p.6-7).

<sup>86</sup> “Pelo que se depreende do relatório, o senhor sentiu que os Estados membros do Mercosul fazem pouco esforço para que o bloco seja mais efetivo. É isso mesmo? Acho que não há uma compreensão da importância estratégica do bloco para a América do Sul. Não há uma compreensão do que deve ser o Mercosul, de forma alguma.” Entrevista concedida por Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião de sua saída do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul, 2012., disponível em: <http://www.cebela.org.br/site/baCMS/files/20975IMP2%20Estrevida%20Samuel%20Pinheiro%20Guimar%C3%A3es.pdf>. Acesso em 10 jan. 2014.

do Brasil” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.37). Segundo as autoras, duas consequências básicas derivaram desse incremento de complexidade, pois

“por um lado, aumentou o grau de credibilidade dos compromissos internacionais; alargou-se a possibilidade de articulações horizontais e diagonais entre os atores do plano do Estado e da sociedade brasileira com seus equivalentes estrangeiros; e tornou-se mais complexa a construção de consensos na construção e implementação de projetos externos. Por outro lado, no que tange à constituição de uma agenda de política externa nos ministérios domésticos e nas empresas estatais, devemos atentar para o risco de ativação de disputas interburocráticas; enquanto a crescente pluralização de divisões dentro da burocracia diplomática, numa tentativa de resposta à diversidade da agenda e pluralização de atores com objetivos de coordenação, pode igualmente ativar disputas intra-burocráticas e um inchamento da burocracia sem, necessariamente, uma contrapartida em eficácia” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.38).

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 coercitivamente a atuação interna dos demais Ministérios na consecução de compromissos assumidos no âmbito da Unasul, e tampouco para cobrar resultados dos mesmos, nos termos da legislação pertinente e de sua estrutura regimental.

Com efeito, a Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, define as competências do MRE em matéria de política internacional, relações diplomáticas e participação nas negociações com governos e entidades estrangeiras. No parágrafo único, do artigo 1º, do Anexo I, do Decreto nº 7.304, de 2010, há disposição expressa no sentido de que “cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”. Mas o MRE não tem competência para coordenar a atuação interna dos demais Ministérios na consecução de compromissos assumidos internacionalmente.

Puntigliano (2008) reconhece o esforço feito para ajustar a estrutura organizacional do Itamaraty a uma política externa brasileira de orientação cada vez mais global e na qual a integração regional tem um papel estratégico a cumprir. De acordo com Puntigliano:

“For Brazilian authorities, regionalization was not detached from the overall globalization process. As Rubens Antonio Barbosa explained, “Brazil sees regionalism as a kind of globalization in miniature, which reproduces, in a limited space, certain characteristics of globalization, such as the multinationalization of productive processes, the intertwining of economies and convergence values and cultural patterns”. In his opinion, the advantage with regionalization in relation to globalization would be that it allows for more effective political control. Moreover, the region was also the most dynamic market for export of Brazilian industrial products and was seen as strategic for processes of economic adjustment and technological modernization. (...) A closer overview of the organizational chart clearly shows the footprint of regionalization at Itamaraty. Comparing the different organizational charts, we can see how the Divisions dealing with South America (formerly within the Department of the Americas) have become a Sub-secretary concentrated on South America (The SGAS), where even Central America is included. One can also see how the unit dealing with South America was upgraded from Department to Sub-secretary. In 1988, on the other hand, the units dealing with Latin America issues were at the same level (as Department) as those working towards other regions (Asia, Africa or Middle East). That situation changed in January 2003, when the SGAS was created” (Puntigliano, 2008, p.43-44).

A reestruturação administrativa do Itamaraty a que se refere Puntigliano evidencia uma situação em que a mudança de orientação na política externa foi confirmada por uma reformulação das estruturas internas de comando, controle e coordenação no âmbito do MRE. De fato, ao contrário do que ocorria antes de janeiro de 2003, as relações políticas e econômicas bilaterais e multilaterais no espaço sul-americano, que eram objeto até então de três setores distintos, passaram para a alçada da nova Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS). Esse novo desenho organizacional holístico inovou, por razões práticas de coordenação e efetividade da política externa para a região, ao conferir uma abordagem compreensiva e panorâmica, superando a clivagem tradicional entre as disjuntivas político/econômico e bilateral/multilateral no encaminhamento das questões referentes aos países do subcontinente (Puntigliano, 2008). Posteriormente, em 2010<sup>87</sup>, foi criada uma unidade no âmbito desta Subsecretaria com as funções de coordenar as ações referentes a Unasul - CGSUL. Cumpre ressaltar que essa correspondência entre novas prioridades de política externa e a dimensão instrumental necessária por materializá-las em termos de uma estrutura administrativa com competências específicas não se repetiu em relação ao conjunto da administração e dos Ministérios.

<sup>87</sup> Decreto nº 7.304, de 2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm)>. Acesso em 04 jan. 2014.

A tendência à fragmentação no encaminhamento das questões de integração regional no âmbito dos ministérios domésticos é alta, na medida em que demandas surgem de modo contingente conforme a agenda internacional de autoridades externas ao MRE e da própria dinâmica da diplomacia presidencial. No que diz respeito à cooperação técnica internacional, esse fenômeno é usual na medida em que se torna necessário atender a solicitações tópicas apresentadas por Estados ou outros agentes externos relevantes, tornando impossível conciliar uma estratégia de planejamento estruturada da ação integrativa com a lógica passiva de atendimento de demandas ao sabor de conveniências diversas (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Por outro lado, a maioria das políticas públicas administradas pelos ministérios setoriais observam características distintas das válidas para a política externa, e essas características moldam o tipo de resposta que cada órgão ou entidade dará a essas demandas, se for considerada a tipologia de Lowi (*apud* McCool, 1995).

## 5.2.

### A integração regional e o planejamento governamental

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 (PPA's)<sup>88</sup>. Cada PPA tem caráter

---

<sup>88</sup> A seção II - Dos Orçamentos - do capítulo - Das Finanças Públicas - da Constituição Federal disciplina o tema. O artigo 165 assim dispõe:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

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 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. Segundo Lessa, Couto & Farias (2009), desde o Plano Plurianual 1996/1999 observa-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.

No que se refere 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. Ressalta 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 PPA’s passam a abranger o conjunto das

---

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.(...)(CF, 1988).

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 estabelecidas pelo governo” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.94), ou seja, o PPA ao abarcar a totalidade das ações de governo deixa 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-se sobre a mesma, resgata “o papel da política externa como elemento importante para a estratégia de desenvolvimento esboçada pelo governo” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.94). Nele há 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).

É a partir desse PPA que “começa a se afirmar a América do Sul como plataforma regional preferencial do Brasil” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.96). 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, “no ano seguinte ocorreria, em Brasília, a primeira reunião de presidentes dos países da América do Sul” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.96).

Em relação ao PPA 2004/2007, há

“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).

Ganha destaque a “intensificação das relações e da cooperação do Brasil com os países da América do Sul” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.101), o Brasil insere 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” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.102) e preconiza 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” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.102).

No PPA 2008/2011, ao se conferir uma dimensão territorial à agenda de desenvolvimento nacional, estabelece-se 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 infra-estrutura que estabelecem ligações com o continente sul-americano são destacados. A maioria deles consta entre os projetos prioritários da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura 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 voltadas para a integração regional no espaço sul-americano, o Plano Plurianual de Ações (PPA) 2012/2015 criou um programa específico que abrange projetos e atividades relacionados com o Mercosul, a Unasul e iniciativas correlatas, que é o Programa de Integração Regional Sul-americana - PIRS, de nº 2043, que define objetivos e responsabilidades setoriais.

O PPA 2012/2015 prevê 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, o PPA assinala 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).

São 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 estão substancialmente mais relacionados com o Mercosul do que com a Unasul, o que evidencia o caráter inercial do Programa, tendo em vista que a iniciativa do Mercosul é mais antiga e nele há a preponderância de elementos econômicos derivados de sua própria origem, que caracterizam o projeto do 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 permite avaliar quais são os itens mais densos da agenda da integração sul-americana. O primeiro objetivo envolve a cooperação em matéria de defesa e segurança regional, sendo de responsabilidade do Ministério da Defesa. O segundo objetivo tem natureza territorial e diz respeito ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira, estando sob a responsabilidade do Ministério da Integração Regional. O Ministério da Fazenda é responsável por dois objetivos. Um é o de implementar áreas de controle integrado para simplificação dos procedimentos aduaneiros, em que a prioridade deve ser dada aos países do Mercosul. Outro é o de promover a implementação do Banco do Sul<sup>89</sup> e de um mecanismo regional de garantias. Ao Ministério do

---

<sup>89</sup> MUNEVAR, Daniel. **Banco do Sul segue mais como promessa do que realidade.** Correio do Brasil, 2013. Segundo Daniel Munevar, conselheiro do Ministério das Finanças da Colômbia, “já transcorreram cerca de 6 anos desde o anúncio da criação de um Banco do Sul, em Buenos Aires, em dezembro de 2007. Infelizmente, apesar do tempo (e de diferentes Cúpulas e ratificações do compromisso inicial), hoje, o Banco do Sul continua sendo mais uma promessa do que uma realidade operativa e concreta. Para encontrar as razões por trás dessa situação, é necessário remontar-se às origens da proposta e das mudanças que aconteceram na região durante esse período de tempo. A iniciativa para a criação do banco do Sul surgiu como resultado do experimento realizado de maneira conjunta por parte da Argentina e da Venezuela entre os anos de 2006-2007, na emissão de bônus da dívida conjuntos, sob o nome de Bônus do Sul. A possibilidade de obter recursos de maneira conjunta sem submeter-se às condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI) abriu as portas à discussão de um mecanismo regional muito mais ambicioso sob o nome de Banco do Sul. Por meio do uso conjunto das reservas internacionais dos países da região, que estavam experimentando um período de rápido crescimento entre 2006-2008, se propôs o estabelecimento de uma instituição que permitisse o financiamento de projetos que acelerassem a integração regional. Tais projetos deviam estar planejados para ajudar a erradicar as assimetrias presentes na região, ao mesmo tempo em que se transforma a matriz produtiva para reduzir a dependência das matérias primas. O Banco do Sul outorgaria a cada país membro um voto para garantir um controle democrático dos recursos, rompendo, dessa forma, com o modelo de financiamento do Banco Mundial. Finalmente, no caso de crise, o Banco poderia se constituir no primeiro passo para a constituição de um Fundo Monetário do Sul, que permitiria utilizar as reservas comuns para defender aos países da região de ataques especulativos. Com essas intenções, a fundação do Banco do Sul aconteceu em dezembro de 2007, com a participação de 7 países da região. Em sua Ata de Fundação se estipulou o compromisso de alcançar um acordo para a assinatura do Convênio Constitutivo em um prazo máximo de 60 dias. No entanto, o processo, influenciado pelo volátil contexto internacional, levou cerca de dois anos e só em setembro de 2009 o Convênio foi assinado. Nesse documento, estipulase a contribuição por parte dos países membros de um capital subscrito por um valor de 7 bilhões de dólares e um capital autorizado de 20 bilhões de dólares. A Argentina, o Brasil e a Venezuela firmaram o compromisso de contribuir cada um com 20% do capital subscrito. A Bolívia, o Equador, o Paraguai e o Uruguai, o compromisso de 10%, cada um. Finalmente, o Convênio estabelece uma reunião anual do Conselho de Ministros, instância encarregada de fixar as políticas de médio e longo prazo do banco.

Apesar dos compromissos adquiridos, a primeira reunião do Conselho de Ministros somente aconteceu em junho de 2013, três anos depois da data inicialmente estabelecida. Mesmo o Conselho de Ministros tendo ratificado os montantes estabelecidos no Convênio Constitutivo, não

Planejamento, Orçamento e Gestão cabe 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/Unasul. O Cosiplan, como mencionado anteriormente, absorveu e aperfeiçoou a agenda da IIRSA, que foi por ele incorporada. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio fomentar a integração produtiva mediante a criação de cadeias regionais de valor conectadas ao sistema produtivo brasileiro, com prioridade para os arranjos envolvendo o Mercosul e o Cosiplan/Unasul. Os demais cinco objetivos remanescentes encontram-se sob a jurisdição do Ministério das Relações Exteriores. São 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 reflete de modo fidedigno as prioridades políticas definidas no âmbito tanto da Unasul como do Mercosul, no sentido de transitar de uma agenda de integração caracterizada nos anos 90, nos marcos de um regionalismo aberto, pela prevalência dos temas econômicos, para uma agenda ampliada para contemplar assuntos de coordenação de política externa, de redução

---

foi estabelecida uma data para efetivar a transferência das contribuições de capital subscrito. As dificuldades cambiais vividas pela Argentina e pela Venezuela, que se traduzem em controles estritos sobre o manejo das divisas entre 2012 e 2013, mais a falta de interesse por parte do Brasil de estabelecer um Banco do Sul, se convertem em sérios questionamentos à capacidade real dos países na região de colocar em marcha o Banco em um futuro próximo (...).” Disponível em: < <http://correiodobrasil.com.br/ultimas/banco-do-sul-segure-mais-como-promessa-do-que-realidade/632061/> >. Acesso em 07 jan. 2014.

de assimetrias, de cooperação em defesa, de infraestrutura, sociais e de cidadania e direitos humanos. Em síntese, o planejamento governamental brasileiro logra expressar a ampliação do escopo do processo integrativo nas duas institucionalidades regionais 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 elide questões de fundo acerca da capacidade e da legitimidade para mobilizar e alocar recursos no processo, principalmente na condição de “*paymaster*”. Hirst, Lima & Pinheiro assinalam 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).

### 5.3.

#### A coordenação de governo e o gerenciamento intensivo

O PPA - do qual devem constar todos os programas, projetos e ações do governo - e seu sistema de acompanhamento – SIGPLAN<sup>90</sup> constituem instrumentos de planejamento e acompanhamento administrativo por meio dos quais se realiza o monitoramento passivo da ação governamental. Não são, portanto, um mecanismo efetivo de coordenação coercitiva das políticas públicas e de gerenciamento intensivo e proativo das prioridades governamentais. Não é

<sup>90</sup> SIGPLAN – sistema de informações gerenciais e de planejamento do governo federal, cuja gestão compete à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento é um instrumento que contribui na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual (PPA). Sua finalidade é servir como meio de comunicação e integração entre as pessoas responsáveis em executar e monitorar os programas governamentais, fornecendo as informações necessárias e em tempo. Assim, o sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas”. Informação disponível em: < <https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/sigplan-sistema-de-informacoes-gerenciais-e-de-planejamento-do-plano-plurianual>>. Acesso em 10 jan. 2014.

um monitoramento que “faça acontecer”<sup>91</sup> (Carrara, 2013) como aquele que, exemplificativamente, existe para fazer o controle e a avaliação dos Programas de Aceleração do Crescimento – PACs 1 e 2, no âmbito do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no qual foi criada uma secretaria<sup>92</sup> destinada especificamente a esta atividade.

Esse comando e essa coordenação de caráter mais político, proativo e de gerenciamento intensivo são realizados pela Casa Civil da Presidência da República, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento - SAM, que cuida do acompanhamento das prioridades definidas pela Presidência da República, nos termos de sua estrutura regimental.

Com efeito, o artigo 17 da Estrutura Regimental da Casa Civil estipula:

"Artigo 17 À Subchefia de Articulação e Monitoramento compete:

(...)

II - coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

III - exercer as funções de Secretaria Executiva das Câmaras do Conselho de Governo coordenadas pela Casa Civil, articulando as ações estratégicas de governo;

IV - subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental; (...)." (Brasil, Decreto nº 5.135, 2004) (sublinhado nosso).

As ações referentes a Unasul não estão contempladas entre aquelas que são objeto dessa priorização e desse monitoramento intensivo<sup>93</sup> (Padilha, 2013). Para fins de gerenciamento intensivo, a Casa Civil criou um sistema de monitoramento

<sup>91</sup> Declaração feita por Ernesto Carrara Júnior, Assessor do gabinete da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, servidor responsável pelo acompanhamento das atividades da IIRSA/Cosiplan-Unasul, em entrevista telefônica realizada em 04/12/2013.

<sup>92</sup> Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento - Sepac, criada em maio de 2011.

<sup>93</sup> Informação prestada por Luís Antônio Taufer Padilha, titular da SAM da Casa Civil da Presidência da República, por meio de entrevista telefônica realizada em 23/05/2013.


dos projetos prioritários, denominado SIMPR<sup>94</sup>, que permite acompanhar tanto o processo de implementação dos programas e ações prioritários, como os resultados obtidos. Por meio do SIMPR, que é uma ferramenta gerencial, é buscada a resolução de problemas supervenientes que possam comprometer o calendário de execução, principalmente no caso de projetos de implementação transversal, envolvendo diversos ministérios e/ou órgãos ou entidades, inclusive governos estaduais e municipais. São realizadas reuniões periódicas (semanal, quinzenal ou mensal), conforme a complexidade e a maturidade dos projetos, para verificar o cumprimento dos prazos, a consecução das metas, a execução orçamentária e propor, quando for necessário, a redefinição de estratégias e cronogramas, com a participação das equipes técnicas dos diversos ministérios envolvidos e dos ministros correspondentes, quando em nível decisório. Alguns projetos prioritários são, excepcionalmente, monitorados diretamente por ministérios setoriais, como são os casos do PAC (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), do Brasil sem Miséria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e do Brasil Maior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) (Padilha, 2013).

No Quadro I, abaixo, está o sumário executivo oficial dos projetos prioritários:

---

<sup>94</sup> Sistema Integrado de Monitoramento da Presidência da República.


## Quadro 1 - Resenha executiva – acompanhamento de prioridades



CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

## RESENHA EXECUTIVA

<p><b>DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ciências sem Fronteiras</li> <li><input type="checkbox"/> Minha Casa Minha Vida</li> <li><input type="checkbox"/> Microcrédito</li> <li><input type="checkbox"/> Brasil sem Miséria</li> <li><input type="checkbox"/> Mais Médicos</li> <li><input type="checkbox"/> UBS – Unidade Básica de Saúde</li> <li><input type="checkbox"/> UPA – Unidade de Pronto Atendimento</li> <li><input type="checkbox"/> Melhor em Casa</li> <li><input type="checkbox"/> SOS Emergências</li> <li><input type="checkbox"/> Controle do Câncer de Colo do Útero e de Mama</li> <li><input type="checkbox"/> Rede Cegonha</li> <li><input type="checkbox"/> Creches</li> <li><input type="checkbox"/> Pronatec</li> </ul>	<p><b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Copa 2014</li> <li><input type="checkbox"/> Olimpíadas 2016</li> <li><input type="checkbox"/> Brasil Medalhas</li> <li><input type="checkbox"/> Gestão Aeroportuária</li> <li><input type="checkbox"/> Prevenção a Desastres Naturais</li> </ul>
<p><b>SEGURANÇA E CIDADANIA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Viver sem Limite</li> <li><input type="checkbox"/> Crack, é possível vencer</li> <li><input type="checkbox"/> Cadeias Públicas</li> <li><input type="checkbox"/> Mulher, Viver Sem Violência</li> </ul>	<p><b>INFRAESTRUTURA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Satélites</li> <li><input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Aeroportos</li> <li><input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística - Rodovias</li> <li><input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Ferrovias</li> <li><input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Portos</li> </ul>
	<p><b>GESTÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Câmara de Gestão Desempenho e Competitividade</li> </ul>

Casa Civil
30 OUT 2013


Como é possível constatar pela análise do sumário executivo, e conforme foi expressamente declarado pelo titular da SAM, embora a integração regional sul-americana seja reiteradamente definida como uma prioridade política do país, enfatizada pelos últimos Presidentes da República e pela atual mandatária, essa prioridade não encontra expressão nos mecanismos de monitoramento intensivo e proativo das prioridades governamentais desenvolvidos pela SAM da Casa Civil, ainda que programa específico (PIRS) referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de planejamento governamental, como é o caso do PPA 2012-2015, ora vigente. E essa constatação vale não apenas para a Unasul, como também para o Mercosul.

Foi realizada ainda entrevista<sup>95</sup> com o titular da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG, da Casa Civil da

<sup>95</sup> Entrevista realizada com Luiz Alberto dos Santos, titular da unidade, em 05/12/2013, no Palácio do Planalto.

Presidência da República. Essa Subchefia, nos termos do artigo 15 da Estrutura Regimental, tem entre suas competências:

“Artigo 15. À Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais compete:

I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, e na análise de mérito de assuntos relativos a Estados e Municípios;

II - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, bem como das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

III - promover, em articulação com a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a coordenação e a integração das ações de Governo; (...)” (Brasil, Decreto nº 5.135, 2004) (sublinhado nosso).

Essa autoridade confirmou que em sua área de competência não há igualmente qualquer orientação para priorizar o acompanhamento da formulação e da execução de programas e projetos governamentais vinculados ao processo de integração sul-americana, tanto no que concerne a Unasul como ao Mercosul. Segundo ele, as questões de política externa não são em geral objeto de atenção dos órgãos de coordenação de governo e nem há demanda do Ministério das Relações Exteriores nesse sentido. Ações que eventualmente tenham repercussão na política exterior entram na agenda de maneira *ad hoc*, conforme os compromissos de trabalho do Presidente da República com seus congêneres dos países da região, como por exemplo, acertos acerca da realização de obras de interligação física em fronteiras. Quando da realização de algum compromisso internacional na região, identifica-se o que está em andamento com o país em questão e assim é montada a agenda referente ao compromisso específico. (Santos, 2013).

Essa também é a avaliação de Ernesto Carrara (2013). Segundo ele, o acompanhamento realizado acerca da implementação da agenda de projetos prioritários da carteira do Cosiplan não é um gerenciamento intensivo e proativo no sentido de “fazer acontecer” e a eventual inclusão de projetos de integração constantes dessa agenda entre aqueles integrantes da carteira do PAC decorre de compromissos outros assumidos pelo governo brasileiro.

“Não é o fato de integrar a agenda de projetos prioritários do Cosiplan que faz com que um projeto de infraestrutura seja incorporado automaticamente ao PAC e que seja beneficiado pelas condições especiais de execução inerentes a esse Programa. Não há uma relação de causalidade entre um fato e outro” (Carrara, 2013).

Segundo Santos (2013), existe uma instância administrativa que potencialmente poderia desempenhar a função de coordenar em nível ministerial a implementação de ações voltadas para a integração regional da América do Sul, incluindo as referentes a Unasul, mas que não o faz, estando mais dedicada a assuntos de defesa e de inteligência. Essa instância é a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDEN do Conselho de Governo.

O Conselho de Governo é órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, por ele presidido, e é integrado pelos Ministros de Estado e pelo titular do Gabinete Pessoal do Presidente da República. As Câmaras do Conselho de Governo são criadas por ato do Presidente da República com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único ministério<sup>96</sup>. A CREDEN foi criada pelo Decreto nº 4.801<sup>97</sup>, de 6 de agosto de 2013, para formular políticas públicas e diretrizes, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações em matérias relacionadas com relações exteriores e defesa nacional, mas seu foco está em assuntos de segurança e defesa, posto que a referida unidade é presidida pelo Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujo órgão, o GSI, lhe oferece suporte administrativo e operacional. Os temas ali tratados, em especial cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas, direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos de configuração internacional, imigração, atividades de inteligência, segurança da informação e de infraestruturas críticas, sem dúvida estão correlacionados com assuntos que integram a agenda de integração sul-americana, mas se há uma interseção, não há evidentemente uma correspondência integral entre o escopo da CREDEN e o conjunto de iniciativas que integra o PIRS.

---

<sup>96</sup> artigos 1º e 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (versão consolidada). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm). Acesso em 02 jan. 2014

<sup>97</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4801.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4801.htm)>. Acesso em 03 jan. 2014.



Também a Assessoria Especial da Presidência da República que trata de assuntos internacionais, e cujo titular é Marco Aurélio Garcia, não exerce ações de coordenação da atividade governamental, dedicando-se à articulação política (Santos, 2013).

Conforme já foi mencionado, alguns projetos prioritários do governo federal são, excepcionalmente, monitorados diretamente por ministérios setoriais, como são os casos do PAC (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), do Brasil sem Miséria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e do Brasil Maior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) (Padilha, 2013).

No que concerne ao acompanhamento do PAC, existe na estrutura do Ministério do Planejamento uma unidade específica responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados do PAC: a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC, criada em maio de 2011. A atividade desenvolvida pela SEPAC integrava o rol de responsabilidades da SAM/Casa Civil e se dava no âmbito da Presidência da República durante o segundo Governo Lula, quando o PAC foi criado, mas ganhou estrutura própria no Governo Dilma Rousseff e foi transferida para o Ministério do Planejamento<sup>98</sup>. O PAC foi criado em 2007 como instrumento estratégico de retomada do planejamento, do investimento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Em 2011, no Governo Dilma, o PAC entrou em sua segunda fase, também conhecida como PAC 2. O PAC 2 está estruturado em seis eixos, sendo que nenhum contempla a integração sul-americana como vetor. São eles: cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida, água e luz para todos, transportes e energia. Os projetos de infraestrutura que integram a agenda de projetos prioritários do Cosiplan não são automaticamente incorporados ao PAC para fins de gerenciamento intensivo e execução orçamentária especial. A incorporação se dá caso a caso, de modo contingente e não sistemático (Carrara, 2013; Santos, 2013).

---

<sup>98</sup> Decreto nº 6.025, de 2007, na redação dada pelo decreto nº 7.470 de 2011. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm) >. Acesso em 09 jan. 2014.

Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio é responsável pelo Plano Brasil Maior, que é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff. Essa política se orienta por três eixos: a) redução de custos de produção; b) promoção e defesa do comércio exterior e c) apoio à inovação e defesa do mercado interno brasileiro. No Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas<sup>99</sup> (ABDI, 2013), a única referência à integração sul-americana é em relação ao Mercosul: trata-se de aperfeiçoamento na estrutura tarifária para permitir a elevação do imposto de importação de produtos selecionados, para fins de defesa comercial.

Na área de desenvolvimento social, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS brasileiro tem mantido diálogo e cooperação com seus homólogos sul-americanos por meio do Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social<sup>100</sup>. Atualmente encontra-se em execução o Plano de Ação 2012-2014, cujas atividades encontram-se divididas em cinco eixos: Pobreza e Desigualdade Social; Segurança Alimentar e Luta contra a Desnutrição; Economia Social, Solidária, Comunal com Inclusão Produtiva e Geração de Oportunidades; Participação Cidadã no âmbito do Desenvolvimento Social da Unasul; e Cooperação Internacional para implementação e financiamento das políticas sociais. Na área de cooperação internacional, o MDS desenvolveu e ofereceu ao organismo internacional um sistema *on line* de matriz de cooperação horizontal em novembro de 2012. O Brasil tem interesse em promover a produção de um estudo comparado das políticas de desenvolvimento social da região, com base na matriz, para que o mesmo possa subsidiar as ações a serem adotadas. Adicionalmente, a partir de projeto desenvolvido no âmbito do Mercosul, também existe a proposta de estender para a Unasul ferramenta de coleta e manejo de políticas e informações sociais - SIMPIS. Ou seja, há iniciativas meritórias sendo desenvolvidas setorialmente, como no caso do MDS, mas nada que seja a expressão orgânica de uma estratégia articulada voltada para o gerenciamento

---

<sup>99</sup> Disponível em: < <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/14>>. Acesso em 10 jan. 2014.

<sup>100</sup> Informações constantes do Relatório de Atividades do MDS relativas ao Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social, atualizado em 23 de julho de 2013. O referido relatório foi repassado por Patrícia Vieira da Costa, Assessora Especial do MDS.

intensivo das ações a cargo dos ministérios domésticos. O mesmo se verifica na área de saúde<sup>101</sup>.

Na área de defesa, o Plano de Ação de 2013 do Conselho de Defesa Sul-americano – CDS, também arrola um conjunto de iniciativas meritórias e de alcance estratégico<sup>102</sup>. Maciel (2013)<sup>103</sup> informa que um dos objetivos mais importantes e ambiciosos na área de defesa é criar uma Base Industrial de Defesa – BID em âmbito regional, mediante a integração de cadeias produtivas e de agregação de valor que favoreça o aumento da autonomia produtiva e tecnológica da região em material militar.

<sup>101</sup> BUSS, Paulo Marchiori, Ferreira, Jose Roberto, Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de países de Língua Portuguesa (CPLP), 2010.

<sup>102</sup> Segue um breve resumo das iniciativas mais importantes informadas pelo sítio especializado defesanet:

*“PLANO DE AÇÃO 2013 DO CDS*

Eixo 1: Políticas de Defesa:

Criar um Grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais utilizando os recursos do centro Gestor de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) em proveito dos países membros da Unasul.

Manter o Grupo de Trabalho para estabelecer uma política e mecanismos regionais para enfrentar as ameaças cibernéticas e informáticas no âmbito da defesa.

Eixo 2: Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz:

Realizar o Terceiro Exercício Combinado regional na carta, sobre Operações de manutenção da paz e de Ajuda Humanitária denominado “UNASUL III”, incluindo nestes exercícios, entre outros elementos, a inclusão da mulher e proteção de civis.

Criar um Grupo de Trabalho para reunir em um mecanismo de resposta aos desastres naturais: o Protocolo de Cooperação apresentado pelo Peru, por meio da atividade 2.d e o inventário de Capacidade de Defesa dos Estados para resposta aos desastres, apresentado pelo Brasil, através da atividade 2.c do Plano de Ação 2012.

Avaliar a possibilidade de utilizar os mecanismos já existentes.

Eixo 3: Indústria e Tecnologia da defesa:

Realizar um Seminário Sul-americano de Tecnologia Industrial Básica – Segurança e Defesa para incentivar a cooperação e o intercâmbio no âmbito da Unasul, de mecanismos que incentivem e atribuam às indústrias regionais uma maior prioridade e com normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento produtos e sistemas de defesa, assim como desenvolver um sistema integrado de informações sobre indústria e tecnologia da defesa.

Criar um grupo de Trabalho constituído por especialistas com o propósito de apresentar o desenho, desenvolvimento e a produção regional de um sistema de aeronaves não tripuladas, considerando os requisitos operacionais apresentados no relatório de viabilidade concluído no ano de 2012.

Eixo 4: Formação e Capacitação:

Realizar o segundo Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa.

Realizar o II Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (II CAD-SUL).

Elaborar uma proposta para criação da Escola Sul-Americana.”

Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8885/Plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-Conselho-de-Defesa-Sul-Americano--diz-Amorim/>>. Acesso em 09 jan. 2014.

<sup>103</sup> Informação prestada por meio de entrevista telefônica realizada em 04/12/2013 com Ivanise de Melo Maciel, diplomata, coordenadora-geral do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa e agente de promoção comercial da Secretaria de Produtos de Defesa do mesmo ministério.

No MRE, conforme já mencionado, existe uma coordenação destinada a cuidar dos assuntos referentes a Unasul (CGSUL), inclusive com a responsabilidade de coordenar a participação brasileira nas atividades dos conselhos, grupos de trabalho e outras instâncias da Unasul, mas cujas ações se restringem aos aspectos burocráticos e administrativos na relação com os ministérios setoriais, sem qualquer ascendência hierárquica sobre os mesmos.

Por fim, cabe mencionar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que tem sido utilizado pelo governo como um instrumento ativo da política externa (Nyko, 2011; Carvalho, 2012<sup>104</sup>), em especial no que diz respeito às ações de integração da América do Sul.

“Desde 2005, o BNDES tem criado linhas de apoio a empresas brasileiras, seja por meio de créditos à exportação de bens e serviços, seja pela criação de marcos regulatórios favoráveis à exportação de investimentos estrangeiros diretos (apoio à internacionalização de empresas). O fato de tal estratégia ter como foco as empresas brasileiras que comercializam com países é frequentemente evocado pelas lideranças do BNDES como o aspecto definidor da sintonia do Banco com o programa de projeção regional definido pelo atual governo federal” (ICTSD, 2008)<sup>105</sup>.

No governo Dilma Rousseff foi adotada a iniciativa de aprimorar o desenho institucional do BNDES nessa área, com a criação de uma diretoria<sup>106</sup> voltada exclusivamente para o financiamento de empresas brasileiras que exportam bens e serviços para a América Latina, Caribe e África e outros assuntos correlatos<sup>107</sup>. Com essa iniciativa o governo reforça sua ação financeira junto a essas regiões que integram o entorno geoestratégico do Brasil (Brasil, 2012).

<sup>104</sup> Carvalho (2012, p.17-19) lista as obras que foram ou estão sendo realizadas na América do Sul a partir de 2003 com o financiamento do BNDES. Já Nyko (2011, p.112), por outro lado, considera que “do ponto de vista teórico, reitera-se que, apesar de ser possível para bancos nacionais de desenvolvimento financiar parte do processo de integração física regional, essas instituições não são as mais adequadas para tal tarefa. Por seu turno, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem aspectos específicos que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infraestrutura de integração. Assim, conclui-se que, não obstante o fato de o governo brasileiro ter apontado para o BNDES como um agente financiador do processo de integração física sul-americana, não houve, até o momento, contribuições concretas nesse sentido”.

<sup>105</sup> Disponível em: < <http://ictsd.org/i/news/pontes/32901/>>. Acesso em 08 jan. 2014.

<sup>106</sup> Decreto nº 7.989, de 2013, 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.

<sup>107</sup> Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/bndes-cria-nova-diretoria-para-america-latina-africa-8201330>>. Acesso em 10 jan. 2014.

Tendo em vista o exposto, verifica-se que a ausência de um mecanismo de coordenação interna em relação às medidas a serem tomadas pelos ministérios setoriais domésticos na consecução dos compromissos internacionais assumidos no âmbito da Unasul (e mesmo do Mercosul), não impediu que uma agenda de vulto esteja sendo implementada de modo coerente com os objetivos geral e específicos desse organismo internacional. É provável que a atuação da CGSUL dentro da burocracia diplomática, ao coordenar agentes em função de tarefas administrativas a cumprir, gere resultados mesmo na ausência de meios coercitivos ou impositivos aplicáveis aos setoriais: o “*soft power*” diplomático mostra-se efetivo também no *front* interno da articulação com os ministérios domésticos<sup>108</sup>.

Outro aspecto relevante está na incumbência atribuída ao BNDES em matéria de política externa. O BNDES é junto com o Itamaraty um bom e bem sucedido exemplo de insulamento burocrático, composto por um corpo profissional técnico especializado, reconhecidamente eficaz no financiamento do desenvolvimento (Nyko, 2011; Carvalho, 2012), de modo que replica o mesmo padrão de competência em área vital para a projeção dos interesses brasileiros no exterior. Também no Ministério da Defesa encontra-se um caso típico de insulamento burocrático, no caso, militar.

Não obstante todos esses aspectos positivos elencados, e do fato de a coerência conferida pelo Itamaraty à política externa poder ser reproduzida em outras esferas governamentais também caracterizadas como de insulamento burocrático, isto não elide o alerta de Fiori (2013) no texto em epígrafe do presente capítulo, de que a magnitude da tarefa geopolítica de projetar poder sobre

---

<sup>108</sup> Sobre o tema, Ana Patrícia Hak, conselheira chefe da Coordenação-Geral da União de Nações Sul-Americanas e do Grupo do Rio – CGSUL – MRE, assim se manifesta: “Não existe, de fato, no âmbito do Governo federal, mecanismo de coordenação sobre UNASUL. No entanto, 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. Além disso, cabe esclarecer que o trabalho da CGSUL vai além do aspecto administrativo. A unidade apóia a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe na coordenação e orientação da participação brasileira em reuniões, conferências, negociações e foros da UNASUL, sendo o ponto focal da articulação da SGAS com diferentes áreas do Itamaraty sobre esse processo de integração regional”. Mensagem eletrônica enviada ao autor em 21 jan. 2014.

o entorno estratégico, em especial no que concerne à integração da América do Sul, “vai exigir coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país” (Fiori, 2013, p.50), ainda mais se for levado em consideração outro alerta de Velasco (2013) sobre as condições adversas para a política externa ativa e altiva do governo brasileiro na atual conjuntura nacional e internacional. Fiori alerta que “sem informação crucial, sem mobilização da sociedade e sem coesão de seu establishment externo, é impossível levar à frente uma política externa consistente de projeção internacional, que não seja dependente de situações excepcionais” (Fiori, 2013, p.50).

Entretanto, a ausência de uma instância de coordenação doméstica das ações referentes à integração regional, em um nível elevado de decisão, em especial daquelas referentes a Unasul, para além de ser uma eventual evidência de uma deficiência na gestão administrativa federal, pode também derivar da orientação tradicional do MRE de conferir baixo perfil institucional às iniciativas de integração regional, aspecto no qual coincidem as duas principais correntes de pensamento e ação da diplomacia brasileira – institucionalistas e autonomistas (Saraiva, 2010) – tendo em vista o objetivo de preservar as margens de autonomia do Brasil na consecução de seus objetivos nacionais e de sua política externa.

Com efeito, Costa (2012) sintetiza:

“De caráter intergovernamental, a UNASUL se consolida como braço político regional capaz de tratar de temas dos mais variados para os Estados-membros, criando uma institucionalização própria cujo movimento é semelhante ao ocorrido com os Subgrupos de trabalho do Mercosul, fundamentais para qualquer pretensão de consolidação dos objetivos maiores que a fizeram surgir. Porém foi possível perceber que, na formação da Unasul, houve uma grande discórdia em relação à característica de sua institucionalização, tendo, de um lado, a posição brasileira por uma instituição menos densa, flexível, de caráter consensual, enquanto de outro, Estados como o Equador procurando uma maior densidade institucional e poder, falando, inclusive, em supranacionalidade” (Costa, 2012, p.10-11).

Santos (2013) concorda que a opção por um baixo perfil institucional para a integração, em especial no caso da Unasul, com o Brasil recusando reproduzir em âmbito regional o aparato burocrático que caracteriza a União Europeia e seu projeto supranacional, pode ser um dos fatores que explica também a forma assumida pela coordenação das políticas públicas domésticas correlatas com o

esforço de integração, conferindo-se, por outro lado, um papel mais relevante para instituições específicas que podem ser estratégicas na construção de apoios entre os países parceiros e na mobilização de seus interesses em torno de um projeto geopolítico liderado pelo Brasil, como é o caso do BNDES.

## 6. Conclusão

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 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 agora 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 que é 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 contexto 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, que expressa um acordo nacional (ou regional) básico em que os grupos sociais, não obstante os seus conflitos de interesse, são solidários no que concerne à inserção competitiva na economia global, em um contexto em que não apenas as corporações transnacionais, mas também os Estados nacionais ali 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 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, 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, se contraponha 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 orgânico, 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, 2008). Na 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.

O problema e a hipótese da presente dissertação foram confirmados. 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<sup>109</sup>” (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

---

<sup>109</sup> Mensagem eletrônica enviada por Ana Patrícia Hak, chefe da CGSUL, ao autor (2014).

“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 de descompasso entre prioridade externa e 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 em sua organização 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.

O processo de integração regional 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 onde a hegemonia era do Estado *normal* e da ortodoxia econômica convencional para um modelo logístico com elementos novo desenvolvimentistas<sup>110</sup>, migrando de uma orientação dada pelo mercado para uma

---

<sup>110</sup>“O neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Em contraste com o desenvolvimentismo cepalino-estruturalista, trata-se de salientar, atualmente, o papel das dinâmicas endógenas: apesar das limitações que a globalização impõe às economias de periferia, os processos de desenvolvimento descansam em dinâmicas nacionais.

É possível, porém, apontar algumas regularidades acerca de uma série de fatores-chave que constituem uma matriz desenvolvimentista, a partir da observação analítica de casos exitosos de industrialização recente. Entre esses fatores, incluem-se a estabilidade macroeconômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação tecnológica pautado pelos interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e do emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistema de trabalho formais, a capacidade de se regular os mercados e, finalmente, a existência de núcleos de interlocução e intermediação entre o estado e o setor privado” (Boschi, 2011, p.13).

condução política do desenvolvimento (Cervo, 2003, 2008; Bresser-Pereira, 2006). Também há um fortalecimento da orientação globalista ou universalista da política externa brasileira, em detrimento do americanismo que vigorou no passado, tendo por base a plataforma geopolítica sul-americana (Pinheiro, 2010).

Esse processo é condicionado por eixos de conflito na esfera internacional, em âmbito nacional e no interior da própria corporação burocrática. No eixo internacional, evidenciam-se a rivalidade emergente com os EUA (em função de diferenças de perspectivas dos respectivos 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)<sup>111</sup>. Esse bloco enfrenta a oposição dos setores liberais (Almeida, 2010; D'Avila & Stuenkel, 2010; Neves, 2014), 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, onde a hegemonia seria do padrão “normal” de inserção internacional e na qual 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 face internacional é o Foro de São Paulo (Lula, 2005; Nafalski, 2010; Pomar, 2013).

---

<sup>111</sup>Sobre a base social do governo Lula e suas mutações, ver Singer, A., Os Sentidos do Lulismo: Reforma gradual e Pacto conservador, 2012.

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.

Esses 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), e ignorado, 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 essa insuficiência de coordenação, há uma agenda de amplo escopo sendo encaminhada, principalmente junto aos setores que podem ser classificados como exemplos da gramática do insulamento burocrático (Defesa, BNDES), e também dada a impulsão conferida pela articulação burocrática desenvolvida pela CGSUL, no 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) considera pertinente o diagnóstico de que a forma 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), onde 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, como 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; 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 no cenário global, com suas repercussões nacionais, na corrente década não são favoráveis à continuidade da política externa ativa e altiva, pois a tendência é que aumente a vulnerabilidade externa do país e que os EUA 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 a 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.

## Referências Bibliográficas

ABDI. **Brasil Maior**: Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas. Brasília: ABDI, 2013.

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.

ALBA. **Aliança Bolivariana das Américas**. Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/content/alba-tcp>>. Acesso em 06 jan. 2014.

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 08 jan. 2014.

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. Never Before Seen in Brazil: Luís Inácio Lula da Silva's Grand Diplomacy. In: **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.I.: 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, nº 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 13 nov. 2013.

AMORIM, C. 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 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, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 91, pp.23-52, nov. 2011.

AP. **Alianza del 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 07 jan. 2014.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil-Estados Unidos**. A rivalidade emergente (1950-1988). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.

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

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

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/impreso,o-brasil-fora-das-cadeias-produtivas-globais,1001501,0.htm>>. Acesso em 04 jan. 2014.

BELLUZZO, L. G. Os Anos do Povo. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013, pp.103-109.

BELLUZZO, L. G., ALMEIDA, J. S. G. Impedir a Terra Arrasada. **Carta Capital**, São Paulo, 6 jan. 2014.

BERNAL-MEZA, R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosul (estrategias, cooperación y factores de tensión). In: **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. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. **Estudos Históricos**, v.22, nº 44, pp.289-321, jul/dez 2009.

\_\_\_\_\_. **Brazil: Regional Power, Global Power**. [ S.I.]: Open Democracy, 2010. Disponível em: <<http://www.opendemocracy.net/leslie-bethell/brazil-regional-power-global-power>>. Acesso em 10 set. 2013.

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. et al. **Dicionário de Política**. 3. ed. Brasília: UnB, 1991, 2 v.

BONILLA, A., LONG, G. Um Nuevo Regionalismo Sudamericano. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, n. 38, Quito, pp. 23-28, septiembre 2010.

BOSCHI, R. R. (Org.). **Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

BOTELHO, A.; SCHWARTZ, L. M. (Org.). **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: Encontro de Geógrafos de América Latina, Lima, 2013.

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 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. 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 nº 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

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas do Presidente da Republica**. Brasília: CGU, 2013 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2012/Arquivos/Parte-I/1.3.5.pdf>. Acesso em 09 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.304**. 22 de setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativos de Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e da outras providências. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm)>. Acesso em 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003 (versão consolidada). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e das outras providências. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)>. Acesso em 02 jan. 2014

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.801**, 06 de agosto de 2003. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4801.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4801.htm)>. Acesso em 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007, na redação dada pelo Decreto nº 7.470, de 2011. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm) >. Acesso em 09 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 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 nº 7.989**, de 22 de abril de 2013. Altera o Decreto nº 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. 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>>.

\_\_\_\_\_. Crise Financeira Global e Depois? Um Novo Capitalismo. **Revista Novos Estudos**, n. 86, pp. 51-72, mar. 2010. Disponível em: <[http://novos estudos.uol.com.br/acervo/acervo\\_artigo.asp?idMateria=1373](http://novos estudos.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.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado Republicano**. Democracia e Reforma da Gestão Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. 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**, nº 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**, nº 24, pp.75-81, dez. 2009.

BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Diplomacia da Saúde e Cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde – RECIIS**, v.4, nº 1, pp.106-118, mar. 2010.

CADETE, J. Após a Euforia Vem Sempre o Itamaraty. **Relações Internacionais**, v.38. pp.105-121, jun. 2013.

CANDEAS, A. **A Integração Brasil-Argentina**: História de uma Ideia na “Visão do Outro”. Brasília: FUNAG, 2010.

CAPORASO, J., LEVINE, D. **Theories of Political Economy**. New York: Cambridge University Press, 1992.

CARRARA JR., E. Entrevista telefônica concedida ao autor. Brasília, 04 dez. 2013.

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. **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.

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. R. C. G.; SOARES; J. B. **Implementação de Política Pública**: Uma Abordagem Teórica e Crítica. In: X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, dez. 2010.

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&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.

\_\_\_\_\_. Conceitos em Relações Internacionais. . In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n 2, Brasília, pp. 8-25, 2008.

\_\_\_\_\_. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.53 (special edition), pp. 7-32, 2010.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CHAUÍ, M. 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? In: **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, R. S. **A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula**. Porto Alegre, UFRGS, 2010, Tese de doutorado.

\_\_\_\_\_.**Política Externa Brasileira Para Integração Regional: Comparações a partir do governo Lula**. Brasília: ABRI, 2012.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder**. 2. ed. São Paulo. EDUSP, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Geopolítica Brasileira para América do Sul, Atlântico Sul e África**. In: XII Ciclo de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: ECEME, 2013. 64 transparências.

COUTO, L. F. **O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)**. Brasília: UnB, 2006, Dissertação de mestrado.

\_\_\_\_\_. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. In: **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, nº 1, pp. 23-44, jan./abr. 2010.

D'ARAUJO, M. C. **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, nº 3, jun. 2010.

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./mai. 2001.

DEFESANET. Plano de ação para 2013 mostra evolução do Conselho de Defesa Sul-Americano, diz Amorim. **Defesanet**, 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8885/Plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-Conselho-de-Defesa-Sul-Americano--diz-Amorim/>>. Acesso em 09 jan. 2014.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: UnB, 1980.

\_\_\_\_\_. **Política e Governo**. Brasília: UnB, 1983.

ESG. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**. Rio de Janeiro, 2009.

EVANS, P. 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. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

\_\_\_\_\_. **A República Inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

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**, v.51, n.2, Brasília, pp. 80-97, 2008.

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. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. **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.

FMI. **World Economic Outlook**. Washington: FMI, 2012.

FONSECA JR., G. Política Externa Brasileira. Padrões e Descontinuidades no Período Republicano. **Relações Internacionais**, nº 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.

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.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, pp. 211-259, jun. 2000.

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.

FURTADO, C.. **Brasil: A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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**, n. 38, Quito, pp. 29-40, septiembre 2010.

GONÇALVES, R. **Economia Política Internacional**. Fundamentos Teóricos e Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005.

GRAY, C. S. **War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History**. New York: Routledge, 2007.

\_\_\_\_\_. **Strategy and History: Essays on theory and practice**. New York: Routledge, 2006.

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.conferenciapoliticaexterna.org.br/>>. Acesso em 03 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **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. I.]: Mercosul, 2012.

HAK, A. P. Troca de mensagens eletrônicas com o autor. 21 jan. 2014.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Uma Pesquisa sobre a Origem da Mudança Cultural. 16. ed. 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.



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.I.: s.n.], pp. 22-41, dez. 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HOLZHACKER, D. O. **Atitudes e Percepções das Elites e da População sobre a Política Externa Brasileira nos anos 90**. São Paulo: USP, 2006, Tese de doutorado.

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**, Vol.78. nº 2, Mar/Apr.1999. Disponível em: <  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower>>. Acesso em 19 dez. 2013.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

\_\_\_\_\_. **Países@**. Disponível em: <  
<http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 29 dez. 2013.

ICTSD. O BNDES Como Ator da Integração na Região Sul-Americana. **ICTSD Pontes**, v.4, n. 5, nov. 2008, não paginado.

JAGUARIBE, H. Aliança Argentino-brasileira. **DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**. v.1 , nº 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.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços**. Os Donos do Brasil e suas Conexões. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.

LESSA, A.C. Brazil's Strategic Partnership: an assessment of the Lula era (2003 – 2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53 (special edition), Brasília, 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.

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, L. L.; D'ASCENZI, L. **Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. São Paulo: ENAPEGS, 2012, pp.1-16.

LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-303, jul./dez. 2000.

\_\_\_\_\_. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.1, pp. 24-59, 2005.

\_\_\_\_\_. **Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira**. [S. I.]: Plataforma Democrática, Working Papers nº 3, jul. 2010.

\_\_\_\_\_. 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.

LOPES, P. C. C. **Integração Sul-Americana: Situação Atual e Perspectivas**. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

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.

MACIEL, I. M. Entrevista telefônica concedida ao autor. Brasília, 4 dez. 2013.

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.

MATTOS, C. M. **Geopolítica e Modernidade**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

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, 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**. Brasília: UnB, 2004. Dissertação de mestrado.

MERCOPRESS. “With Guyana and Suriname all South American countries are Mercosur associates. **Mercopress**, 12/07/2013. Disponível em: <<http://en.mercopress.com/2013/07/12/with-guyana-and-suriname-all-south-american-countries-are-mercotur-associates>>. Acesso em 29 dez. 2013.

MERCOSUL. **Decisão CMC N° 45/04**. Cria o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL). Disponível em: <<http://www.mercotur.int/index.jsp>>. Acesso em 02 jan. 2014.

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, vol. 56, n° 3, pp. 673-712, 2013.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papyrus Editora, 1995.

MONTEIRO, J. V. **Dimensões do Setor Público: Uma Visão Analítica**. Brasília: FUNCEP, 1984.

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.

MOREIRA JR., H. A Plurilateralização da Política Externa Brasileira e os Desafios Impostos pelo Multilateralismo Pragmático. **Boletim Meridiano 47**, v. 14, n.º 138, pp. 3-9, jul-ago. 2013.

MORSE, R. **O Espelho de Próspero: Cultura e Ideias na América**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MOTTA, P. R. **Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

MRE. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **BRICS.** Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em 08 jan. 2014

MUNEVAR. D. Banco do Sul segue mais como promessa do que realidade. **Correio do Brasil**, Brasília, 01/08/2013. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/ultimas/banco-do-sul-segue-mais-como-promessa-do-que-realidade/632061/>>. Acesso em 10 jan. 2014.

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, septiembre 2013.

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

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. **Interface**, v.3, n, 2, pp. 31-45, jul./dez. 2006.

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 Brillhante dos Pobres.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

NEVES, A. O PSDB de Alma Renovada. Entrevista concedida à revista Carta Capital. **Carta Capital**, São Paulo, 06/01/2014.

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.** Campinas: UNICAMP, 2011, Dissertação de mestrado.

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 ESTADO DE SÃO PAULO. Paraguai Aprova de maneira definitiva a entrada da Venezuela no Mercosul. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 18/12/2013. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-aprova-de-maneira-definitiva-a-entrada-da-venezuela-no-mercosul,1110087,0.htm>>. Acesso em 19 dez. 2013.

OECD, WTO, UNCTAD. **Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs.** [S.I.: s.n.], 2013.

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.

\_\_\_\_\_. 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.

OLIVEIRA, F. (Org.). **Celso Furtado.** São Paulo: Ática, 1983.

OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às Avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, G. Z.; BRITES, P. V. P.; MUNHOZ, A. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. In: **Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais.** Porto Alegre: SEBREEI/UFRGS, pp.182-196, jun. 2012.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v.40, n. 1, pp.273-288, mar./abr. 2006.

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, mai. 2013.

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.

ONU. **REPORT 2010**. New York, UNIDO 2010.

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.

PADILHA, L. A. T. Entrevista telefônica concedida ao autor. Brasília, 23/05/2013.

PAGLIARI, G. C. **Segurança Regional e Política Externa Brasileira: As Relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. Brasília: UnB, 2009. Tese de doutorado.

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.

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.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

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.

\_\_\_\_\_. **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.

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. 2014.

\_\_\_\_\_. 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.

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. **Capitalismo e Social-Democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

\_\_\_\_\_. 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.

PT. **Convocatória do 5º Congresso Nacional do PT**. [ S.I.:s.n.], 2012.

PT. **Texto de Contribuição ao Debate para o 5º Congresso Nacional do PT**. [ S.I.: s.n.], 2013.

PUNTIGLIANO, A. R. “Going Global”: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51 n.1, pp. 28-52, 2008.

REIS, E. M. P. Elites Agrárias, *State-Building* e Autoritarismo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 25, n. 3, pp. 331-348, 1982.

**RELATÓRIO DE ATIVIDADES**. Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social. Brasília: MDS, 2013.

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO. Acompanhamento das ações prioritárias da Presidência da República**: resenha executiva. Brasília, Casa Civil, 2013. 53 transparências. Disponível em: <[http://issuu.com/cbonlinedf/docs/resenha\\_executiva\\_\\_\\_\\_\\_consolidada?e=7074445/5503485](http://issuu.com/cbonlinedf/docs/resenha_executiva_____consolidada?e=7074445/5503485)>. Acesso em 20 dez. 2013.

RICÚPERO, R. O Que Nos Reservam as Próximas Décadas? O Futuro Visto de Uma Perspectiva Brasileira. **Relações Internacionais**, nº 29, pp.05-13, mar 2011.

ROCHA, A. A. B. M.; A Importância da Implementação para a Análise das Políticas Públicas. **Revista Pensamento & Realidade**. v.27, nº1, pp.3-18, 2012.

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.

ROUSSEFF, D. **Discurso de Posse**. Brasília: Presidência da República, 2011.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2012.

SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. In: **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.

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, pp.13-28.

SANTOS, L. A. Entrevista concedida ao autor. Brasília, 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, pp. 158-172, 2011.

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..

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. 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.

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.I.], pp.105-126, 2007.

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, sem paginação. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/137599/ruchirsharma/bearish-on-brazil>>. Acesso em 13 dez. 2013.

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.

SIMÕES, A. J. F. 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.

\_\_\_\_\_. **Integração: Sonho e Realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

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.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Política Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 15-20, fev. 2003.

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, p.A16.

STURGEON, T. et al. **Brazilian Manufacturing in International Perspective: A Global Value Chain Analysis of Brazil's Aerospace, Medical Devices, and Electronics Industries**. Brasília: CNI, 2013.

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, septiembre 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.

UNASUR. **UNASUR**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em 02 jan. 2014

URT. J. N. **Construção de Confiança na América do Sul: A Política Externa do Governo Figueiredo (1979/1985)**. Brasília: UnB, 2009. Dissertação de Mestrado.

USTR. **Trans-Pacific Partnership – TPP**. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/tpp>>. Acesso em 07 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)**. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/ttip>>. Acesso em 07 jan. 2014.

VADELL, J. A.; CAMPOS, T. L. C. (Org.). **Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011.

VALENTE. L. **Política Externa na Era da Informação**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

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.

VIANNA, L. W. **A Revolução Passiva**. Iberismo e Americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

\_\_\_\_\_. “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.

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.

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. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

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.

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

ZIGLIO, L. **Cooperação Internacional de Atores Não Estatais**. Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/57.htm>>. Acesso em 28 dez. 2013.