

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 mundial⁵⁴, diversificada e complexa, possuindo o décimo parque industrial do planeta (2010)⁵⁵: 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).

⁵⁴ FMI. World Economic Outlook. 2012

⁵⁵ 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 poucos⁵⁶. Há uma mobilidade social ascendente materializada naquilo que se convencionou chamar de emergência da nova classe média ou “classe C”⁵⁷. Numa dimensão mais subjetiva, o Brasil tem uma cultura aberta e sem xenofobia, uma cultura solar⁵⁸, 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

⁵⁶ “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”.

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

⁵⁸ 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 congraçamento 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 integração⁵⁹ (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

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

industrial⁶⁰ (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 geopolíticas⁶¹, a integração da América do Sul é uma clara vocação brasileira como único país multivector

⁶⁰ 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”.

⁶¹ 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 km², 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 geoeconômicas, 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 Unasul⁶² e pela expansão continuada do Mercosul na última década, com o ingresso de novos membros⁶³.

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-burguês⁶⁴. 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

⁶² 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)

⁶³ 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.

⁶⁴ “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 internacionais⁶⁵ 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 - OMC⁶⁶); 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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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 infraestrutura⁶⁷, do que na área econômica, consideradas as diferenças de orientação sobre a estratégia a adotar: se mais liberal, no sentido da ortodoxia

⁶⁷ “En definitiva, la coyuntura internacional ha facilitado la conformación de nuevas instancias regionales en América latina y el Caribe que trasuntan 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 disjuntiva⁶⁸.

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;

⁶⁸ 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 internacionais⁶⁹. Segundo Bresser-Pereira (2010), “a decisão mais

⁶⁹ “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”⁷⁰. 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.

⁷⁰ Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Política Externa Ativa e Alti. 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. Pecequillo (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-Sul⁷¹. Essa combinação dos eixos articula autonomia e universalismo e funciona como instrumento para projeção do Brasil no mundo.

⁷¹ “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*, Pecequillo, 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 comercial⁷², G20 financeiro⁷³, BRICS, IBAS⁷⁴) destinados a fortalecer a tendência à multipolaridade no sistema internacional.

⁷² 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”.

⁷³ É o grupo constituído “em 1999 com o objetivo de reunir países desenvolvidos e países em desenvolvimento sistematicamente mais importantes, tendo em vista a cooperação em temas econômicos e financeiros. São membros do G-20: África do sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, União Europeia (Comissão Europeia e Presidência do conselho Europeu). Os membros do G-20 debatem propostas de novos

“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).

⁷⁴ 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 emergentes 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)⁷⁵ 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

⁷⁵ 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 conjunturalmente 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””⁷⁶, fruto de um “extremismo terceiro-mundista””(PT, 2013, p.7), feita por segmentos da oposição⁷⁷. 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).

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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 regional⁷⁸.

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

⁷⁸ 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 Colômbia⁷⁹.

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)⁸⁰. O provável principal candidato da oposição nas eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves (2014), do PSDB, adotou esse discurso⁸¹. 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).

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

⁸⁰ “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.

⁸¹ 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 econômico⁸² e geoestratégico⁸³, 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 década⁸⁴. 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.

⁸² “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).

⁸³ “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).

⁸⁴ “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 Transpácífica, 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).