

Política externa brasileira para a América do Sul

As diferenças entre Cardoso e Lula

Brazilian foreign policy for South America

Differences between Cardoso and Lula

*Leandro Freitas Couto**

Resumo: O Brasil assume a América do Sul como componente regional da sua identidade internacional a partir dos anos 1990. A sul-americanidade começa a ser instrumentalizada principalmente a partir de 2000, com uma série de iniciativas postas em marcha pelo governo brasileiro. Todavia, há diferenças substanciais entre a estratégia da política externa brasileira para a região entre Lula e Cardoso, na qual se destaca a opção pela institucionalização do multilateralismo regional em Lula.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Integração sul-americana; Unasul

Abstract: Since the early 1990's, Brazil assumes South America as the regional component of its international identity. The "southamericanity" has been manipulated mainly from 2000, with a series of initiatives put in place by the Brazilian government. However, there are substantial differences between the strategies of Brazilian foreign policy for the region between Lula and Cardoso, which has to be underlined the choice for the institutionalization of regional multilateralism in Lula's administration.

Keywords: Brazilian foreign policy; South-American integration; Unasur

Introdução

Desde a primeira metade da década de 1990, a América do Sul passa a se delinear como a principal referência regional da identidade internacional do Brasil. A América do Sul é a plataforma primeira a partir da qual o país se lança na arena internacional, tornando-se prioridade na agenda da política externa

* Doutorando em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais (Irel) da UnB e servidor público no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em Brasília, DF, Brasil. Foi Coordenador-Geral de Planejamento – Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IRSA). <leandro.couto@gmail.com>.

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 10	n. 1	p. 23-44	jan.-abr. 2010
----------------	--------------	-------	------	----------	----------------

brasileira, principalmente a partir do início do século 21. De latino-americano, o Brasil redefine seu horizonte regional e a *sul-americanidade* passa a compor sua identidade internacional

O discurso diplomático e político passou a reconhecer a América do Sul como a “circunstância do ‘eu’” diplomático brasileiro (Lafer, 2001). E, acompanhando o discurso, o Brasil lança mão de uma série de iniciativas que tanto são fruto dessa inflexão, como vão recorrentemente fortalecendo a noção de um novo entorno regional prioritário no estado brasileiro.

A primeira dessas iniciativas data de 1993, com a proposta, no Governo Itamar Franco, tendo Celso Amorim à frente da chancelaria brasileira, de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – Alcsa. Na ausência de um fórum propriamente sul-americano, a iniciativa foi apresentada durante a 7ª Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, e ainda não incluía Guiana e Suriname na geografia regional.

A Alcsa pode ser entendida como uma reação da diplomacia brasileira à atração que o bloco econômico que se formara no norte das Américas exercia em alguns países vizinhos, com os quais o Brasil tinha um perfil de comércio bastante vantajoso.¹ Era entendida como complementar ao Mercosul, implicando na ampliação de um mercado comum para, praticamente, toda a América do Sul. Frente ao sucesso inicial do Mercosul e, segundo aponta Moniz Bandeira, às dificuldades advindas do modelo de negociação adotado para a implementação da Alcsa, a iniciativa esmorece, e integração da América do Sul volta a constar mais fortemente na agenda internacional brasileira a partir dos anos 2000 (Moniz Bandeira, 2003).

No âmbito das comemorações dos 500 anos da descoberta do Brasil pelos portugueses, o Brasil promove a primeira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, em Brasília, em setembro de 2000. Depois das crises financeiras do final dos anos 1990 que afetaram fortemente os países da região, o Mercosul, centrado em questões comerciais, sofre forte desgaste e volta a ser questionado. De outro lado, restavam as pressões norte-americanas para a negociação e implantação de uma área continental de livre comércio. Assim, a estratégia brasileira define-se pela construção de um espaço próprio sul-americano, forjando um bloco que se articulasse em várias áreas, indo além das questões comerciais, dado que essa era a esfera que mais implicava tensionamentos na agenda negocial.

¹ Logo após o lançamento do Nafta, o Chile e a Argentina sinalizaram a sua intenção de incorporarem-se ao bloco do norte das Américas. Mesmo representantes de setores da direita brasileira, como o Embaixador Roberto Campos, mostraram simpatia ao Nafta em contraposição ao Mercosul (Moniz Bandeira, 2003).

Mais do que integrar-se à América do Sul, o desafio primeiro é ainda integrar a América do Sul. Construir um bloco sul-americano que possa fazer sentido além do seu significado geofísico, desenhando uma região política, econômica e socialmente integrada. Nessa linha, iniciativas na área de cultura, educação, saúde, saúde animal, ciência e tecnologia, segurança, comércio, infraestrutura, turismo, são trabalhadas pelo governo brasileiro em um novo horizonte regional.

Portanto, após o flerte do início dos anos 1990, a partir de 2000, no segundo governo Cardoso, a América do Sul se afirma como plataforma regional preferencial do Brasil. O próprio Plano Plurianual para o período 2000-2003, elaborado em 1999, que traça as diretrizes estratégicas para o período, já indicava essa inflexão na estratégia de inserção internacional do país (Lessa, Couto e Farias, 2009). Esse movimento é, então, reforçado e intensificado no Governo Lula.

Todavia, no marco dessa continuidade na construção de um projeto sul-americano de integração, há inflexões importantes no momento de transição do governo Cardoso para o governo Lula e ao longo da afirmação da atual política externa brasileira para a América do Sul. Observando além de conceitos abstratos ou orientações gerais, mas as estratégias de implementação das iniciativas que traduzem a prioridade, retórica ou real, da diplomacia brasileira com relação ao seu entorno regional, pode-se perceber algumas mudanças substantivas. O objetivo do presente artigo é explorar algumas dessas mudanças.

Nessa linha, ganha destaque a própria acepção de uma estratégia de institucionalização do multilateralismo na região, na proposta da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e, finalmente, na institucionalização da União Sul-Americana de Nações (Unasul), em 2008, que deve ser encarada como uma opção estratégica que impõe um marco de diferenciação relevante entre o Governo Lula e o Governo FHC no que concerne às suas relações regionais. Dessa forma, reforça-se a visão de que a Unasul deve ser entendida como um projeto brasileiro, em construção, distinto, portanto, da linha mestra de atuação de Chávez na América do Sul, baseado no bilateralismo financiado pelos petrodólares.

Integração sul-americana na política externa brasileira: continuidade × ruptura

Há um debate vivo sobre quais seriam os elementos de continuidade e os elementos de ruptura entre a política externa dos governos Lula e Cardoso. Vários autores vêm no momento presente, com germinações na década de 1990, sinais de uma transição nos paradigmas e nas ideias-força que orientam a

política externa brasileira. Não há consenso, no entanto, acerca das implicações dessas mudanças sobre a atuação do país com relação ao seu entorno regional. Identificam-se, mormente, duas correntes: em primeiro lugar, os autores que percebem uma alteração de intensidade entre a política externa de Lula com relação à empreendida por Cardoso no relacionamento com a América do Sul, mas que ainda destacam as características de continuidade; em segundo lugar, aqueles que percebem que, dentro da continuidade, há mudanças qualitativas mais significativas. No primeiro grupo, pode-se listar Amado Cervo, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequillo e Miriam Saraiva, enquanto no segundo grupo aparecem autores como Tullo Vigevani, Paulo Roberto de Almeida e Luiz A. Souto Maior, por exemplo.

Amado Cervo apresenta o governo de Fernando Henrique Cardoso marcado por uma *dança de paradigmas*. Nele, o paradigma do estado desenvolvimentista, que tinha marcado a tônica da atuação internacional do país durante aproximadamente metade do século 20 (1930-1980), definha. Assume-se, embora de maneira mais cautelosa que a vizinha Argentina, o paradigma do estado normal, adoção acrítica das disposições vindas do norte. E, por fim, lança-se mão de alguns ensaios do paradigma do estado logístico, no qual o estado tem um papel de apoio, mas também de orientação, à dinâmica da economia e da sociedade (Cervo e Bueno, 2008).

Segundo Cervo (2008), o governo Lula aperfeiçoa os elementos de estado logístico que se insinuam em Cardoso, contemplando, e avançando, várias estratégias de inserção internacional acionadas pelo governo anterior, inclusive na América do Sul. O estado em Lula, na perspectiva de Amado Cervo, no entanto, é tanto logístico quanto teria sido liberal na era Cardoso: “*non troppo*”.

De toda forma, o próprio surgimento do estado logístico contribui para a integração sul-americana, na medida em que percebe a importância dos elementos intangíveis de geração de conhecimento, ciência e tecnologia, e daí inovação, para a consecução da competitividade sistêmica do país e tenta fortalecer essa capacidade de poder a partir da plataforma regional. Ainda, percebe na região a plataforma preferencial de internacionalização das empresas nacionais, que se converte em captação de poupança externa para fortalecer seu próprio desenvolvimento, enquanto contribui para o desenvolvimento dos países vizinhos.

Ainda segundo Cervo, ao lado do paradigma de estado logístico, outros quatro elementos condicionam o comportamento dos estados da região rumo a uma maior integração regional. Em primeiro lugar, ao não explorar os elementos de integração na sua explicação das relações centro-periferia, o

autor percebe as carências no pensamento cepalino um elemento que teria limitado as possibilidades de adensamento da integração na América do Sul. O gerenciamento das capacidades de poder nas suas relações da vizinhança seria um elemento que estimularia o afã integracionista, assim como a ideia de América do Sul, que ganha instrumentalidade a partir da década de 1990, são elementos de conjugação regional. Por fim, Amado percebe o lugar da cordialidade brasileira com relação aos seus vizinhos como mais um fator favorável à integração.

Todos esses elementos de contextos não são próprios a apenas um governo. Há, no entanto, uma maior instrumentalização da ideia de América do Sul a partir dos anos 2000, ainda com Cardoso, e o aprofundamento do estado logístico com Lula. Todavia, esses elementos não bastam para, na visão de Cervo, fazer-se uma clara distinção entre as relações do Brasil com a América do Sul entre os dois governos, senão de aumento de intensidade, ou elevação do nível de segurança com respeito ao caminho trilhado e do ritmo da caminhada.

Alcides Costa Vaz, por seu turno, não identifica um forte elemento de inovação ou ruptura nas prioridades de política externa definidas por Lula da Silva em comparação com seus antecessores. A diferença com relação a Cardoso se assentaria apenas no resgate de alguns elementos básicos e na afirmação do desejo de “atuar num modo mais assertivo e pró-ativo na busca de interesses nacionalmente definidos e de projetos compartilhados com os vizinhos regionais e com outros parceiros internacionais” (Vaz, 2004). Vaz percebe, portanto, uma diferenciação de grau na condução das relações regionais, com uma distinção explícita na proclamação do desejo de exercício de liderança por parte do Brasil com Lula.

Cristina Pecequilo escreve a respeito da dinâmica entre as tendências *bilateral-hemisférica* e *global-multilateral* que se alternam na orientação da condução da política externa brasileira. A autora argumenta que a política externa empreendida no Governo Lula representa um reforço dos lineamentos globais-multilaterais, conseguindo combinar os eixos Norte-Sul e Sul-Sul na sua estratégia de inserção internacional. Todavia, com relação à América do Sul, destaca que prevaleceu uma dimensão de continuidade, dado que no seu segundo mandato, percebendo os limites da *década bilateral*, Cardoso promoveu alterações na condução de sua política externa, dando atenção especial ao eixo horizontal, e ao entorno sul-americano, em particular (Pecequilo, 2008)

Miriam Saraiva centra sua atenção no balanço das forças entre os principais paradigmas que influenciaram a orientação da política externa

brasileira durante o século 20 (Saraiva, 2007). Na sua análise, existiria no Brasil, desde os anos 1990, um certo equilíbrio entre um pensamento liberal, que ganha força nessa década, e um pensamento mais nacionalista, resquício de um período marcado por pujante crescimento e complexificação da estrutura produtiva do país.

Saraiva aponta uma crise de paradigmas que acompanhou a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência da República. O papel do Itamaraty nesse processo teria sido central, como corporação forte e centralizadora, que definia os rumos da política externa sem maleabilidade suficiente para se adaptar temporalmente às mudanças observadas tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

Dessa crise de paradigmas, segundo a autora, revelam-se duas correntes com visões distintas sobre a inserção internacional do país e sobre a cooperação sul-sul, incluindo aí, como foco de interesse desse artigo, a relação com os vizinhos sul-americanos. De um lado, uma corrente mais autonomista que, dentre os seus elementos caracterizadores, concede um destaque especial à cooperação com o sul. De outro, identificada como liberal, destaca a participação do Brasil nos regimes internacionais, se bem que os evita no relacionamento com os vizinhos, buscando uma liderança regional mais discreta, mas manter seus ganhos relativos, na linha do institucionalismo pragmático definido por Leticia Pinheiro (Pinheiro, 2000).

Para a autora, o governo Cardoso teria buscado um comportamento que conjugasse as duas correntes, o que pode ser observável mais no seu segundo mandato, enquanto no governo Lula a corrente autonomista ganha destaque. Como reflexo, Saraiva percebe diferentes gradações no emprego da estratégia de construção da liderança brasileira na região durante o período. A transição do governo Cardoso para a administração Lula marca uma passagem para uma defesa mais vigorosa da construção da liderança regional, com o aprofundamento do comportamento já verificado em Cardoso, “mas de forma mais ativa” (Saraiva, 2007, p. 148).

De outro lado, Tullo Vigevani reconhece alguns elementos importantes de diferenciação entre a estratégia seguida por Lula daquela seguida por Cardoso no seu relacionamento regional. O processo de integração regional em FHC seria visto como meio para uma inserção mais ativa no mundo. Com Lula, além de uma ênfase retórica, reconhece o peso da proposta de construção da Casa (Vigevani, Cepaluni, 2007).

Ao governo Lula, importa capitalizar, segundo Tullo, a “aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas” (*Idem*, p. 324). Enquanto a questão da liderança regional não se

destacava dentre as preocupações de Cardoso, ganha espaço com o governo Lula, acompanhada de uma cobrança dos vizinhos para que o país exerça esse papel.

Com isso, o autor percebe uma “mudança dentro da continuidade” ou de ajuste e mudanças de programa na transição da política externa brasileira de Cardoso para Lula. Todavia, os elementos estratégicos, táticos ou operacionais/programáticos, germens da mudança, ficam relegados a um plano secundário frente aos elementos conceituais e objetivos gerais que identificam a continuidade.

Já no entendimento de Paulo Roberto de Almeida, com a ressalva dada às ações de integração da infra-estrutura regional, marcadamente na proposta da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA, a prioridade concedida à América do Sul na política externa de Cardoso teria se imposto apenas no campo da retórica. Destaca novas iniciativas na diplomacia do governo Lula, principalmente na vertente de negociações comerciais e “na busca de uma ativa coordenação política com atores relevantes da política mundial”, como Índia, África do Sul e China, além dos seus parceiros sul-americanos (Almeida, 2004. p. 163). Para ele, todavia, essas novas iniciativas se posicionariam mais na linha de continuidade do que de ruptura, posto que muitas vezes representam reforços ou ênfases da política externa posta em marcha pelo governo imediatamente anterior.

No entanto, seu argumento é atenuado com a descrição da adoção da política externa de Lula que, dado a retórica com a qual a diplomacia de Cardoso teria tratado suas relações com a América do Sul, em contraste, “não apenas confirmou que essas relações eram estratégicas, mas também tomou diversas iniciativas políticas para traduzir a retórica em realidade, em especial visitando ou recebendo, bilateralmente, todos os chefes de Estado da região” (*Idem*, p. 172).

Souto Maior, por fim, é ainda mais claro na diferenciação que faz entre as políticas de Lula e Cardoso para a América do Sul. Para o embaixador, o Governo Lula traz “uma visão internacional distinta e uma plataforma de política externa muito mais assertiva do que aquela que prevalecera na década anterior”. Essa nova política vem marcada, segundo Souto Maior, por uma forte preocupação regionalista. Na América do Sul, a assertividade da atual política externa é temperada pela aceitação ou comprometimento com uma institucionalidade forte (Souto Maior, 2006).

A propósito, é interessante nesse ponto ressaltar a análise de Letícia Pinheiro quanto aos referenciais teóricos da política externa brasileira e suas

expressões práticas. Seu trabalho ressalta a crise dos paradigmas americanista (ideológico e pragmático) e globalista (de natureza *hobbessiana* e *grotiana*) que teriam chegado, ao final dos anos 1990, nos limites de suas possibilidades (Pinheiro, 2000).

Diante dessa crise de paradigmas, Pinheiro considera um *institucionalismo pragmático* a reger a política externa brasileira nas esferas multilaterais, o que se torna bastante evidente também no relacionamento do Brasil com seus vizinhos. Subjacente ao novo paradigma, a ideia de manter um nível de autonomia na definição de sua estratégia de inserção internacional, ao cotejar seu envolvimento multilateral com opções que não lhe comprometam sobremaneira. Disso, deriva a preferência por um grau de institucionalização baixo no perfil do relacionamento regional até durante os governos Cardoso.

Nesse ponto, recorre-se novamente à argumentação de Saraiva que destacava a disposição dos liberais em aderir aos regimes internacionais, embora com ressalvas a uma institucionalização das relações multilaterais regionais. Vigevani, Favaron, Ramanzini e Correia, em trabalho coletivo, expressam uma visão interessante a respeito do baixo grau de institucionalidade do Mercosul, que seria condizente com os interesses das elites brasileiras, que guardariam sua autonomia de ação na medida em que garantissem a diversificação das relações. Todavia, esse baixo grau de institucionalização seria limitador do avanço do bloco (Vigevani et al., 2008).

A institucionalização do multilateralismo regional: a construção da América do Sul

A América do sul está longe de ser uma região homogênea. As assimetrias assumem conotações estruturais na base das relações regionais. O PIB brasileiro, em 2008, ultrapassava a soma dos PIBs de todos os demais países sul-americanos. O Brasil, naquele ano, somou cerca de US\$ 1,612 trilhão de dólares de produção interna, enquanto a soma da produção dos demais onze países sul-americanos alcançou, no mesmo ano, cerca de US\$ 1,302 trilhão. Esse é o principal desequilíbrio em favor do Brasil que o quadro regional apresenta. E afeta diretamente as alternativas de inserção internacional dos países.

Sob a perspectiva brasileira, há que se destacar a dinâmica concentradora dos últimos quarenta anos. O Brasil detinha há quatro décadas 27,62% do produto interno da América do Sul, enquanto a Argentina representava 24,94% da economia formal sul-americana. Em 2008, o Brasil alcançou 54,63%, enquanto a Argentina somava 11,34% da economia regional. A Venezuela, de

14,59% em 1970, passa para 11,10% em 2008. Já a Colômbia parte de 5,87% para 8,36% no mesmo período.²

Além disso, a América do Sul não é uma região de integração consolidada. Uma análise dos fluxos regionais de comércio, investimentos e de pessoas, revela que ainda há um caminho longo a percorrer para que se possa alcançar um grau elevado e constante nos fluxos intrarregionais. Com relação ao turismo, por exemplo, de acordo com os levantamentos feitos pela Embratur e pela Polícia Federal, a América do Sul, que em 1993 foi responsável por 68,76% dos turistas que entraram no Brasil, em 2005 emanou apenas 37,63% dos estrangeiros que entraram no país, consolidando-se, desde 2003, na segunda posição, atrás da Europa, que em 2005 respondeu por 38,62% dos estrangeiros que entraram no Brasil.

O fluxo comercial intrarregional na América do Sul também revela números inconstantes, reforçando a ideia de que a região ainda não apresenta um nível de integração consolidado. Alguns exemplos podem representar situações-tipo do que ocorreu ao longo dos últimos anos em termos de comércio intrarregional sul-americano. O Uruguai, entre 1990 e 2004, apresenta queda da participação da América do Sul na sua pauta exportadora, enquanto é o país da região que apresenta, para o mesmo período, o menor crescimento da participação de produtos advindos da região nas suas importações totais. O Uruguai, nesse período, vinha se desintegrando da América do Sul. Todavia, nos anos recentes que coincidem com o governo de Tabaré Vasques, essa tendência se inverte.

O Brasil também apresenta uma posição singular. Enquanto a participação da América do Sul no total das suas importações diminui de 16,06% em 1990, para 14,03% em 2008, a região teve importância crescente na sua pauta de exportações, passando de 8,62% para 19,38% no mesmo período. Mais uma forma de expressão das relações assimétricas regionais.

As Tabelas 1 e 2 apresentam os dados para a participação da América do Sul na pauta de importação e exportação de cada um dos países da região, com exceção de Guiana e Suriname, para os quais não foram encontrados dados. Todavia, as importações advindas desses países ou destinadas a eles estão computadas.

² Cf. FMI World Economic Outlook Database, disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/cat/shortres.cfm?TITTLE=&auth_ed=&subject=&ser_note=World+Economic&datecrit=During&Lang_F=All&brtype=Date&YEAR=Year&submit=Search

Tabela 1: Exportações para América do Sul

País	1990	1995	2000	2004	2006	2008
Argentina	22,72	45,24	45,79	35,62	36,88	36,33
Bolívia	44,69	35,62	43,84	63,15	63,88	63,59
Brasil	8,62	20,44	20,16	16,23	19,39	19,38
Chile	11,28	17,97	16,17	11,4	11,28	14,41
Colômbia	9,06	22,62	20,72	22,04	21,37	27,17
Equador	10,42	16,22	20,89	16,93	21,31	25,94
Paraguai	44,28	64,76	74,27	58,78	58,81	
Peru	11,82	14,57	14,04	15	16,41	18,07
Uruguai	37,29	52,3	48,95	30,87	31,10	35,3
Venezuela	5,32	21,99	9,86	7,35	4,73	

Fonte: Cepal – Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/badecel/default.asp>>.

Tabela 2: Importações da América do Sul

País	1990	1995	2000	2004	2006	2008
Argentina	30,16	27,25	31,98	39,91	45,06	37,51
Bolívia	44,96	36,77	46,98	59,53	66,95	65,83
Brasil	16,06	18,23	19,51	14,94	16,48	14,03
Chile	23,22	23,05	31,91	37,72	33,76	29,43
Colômbia	16,25	20,01	21,6	21,25	22,43	17,57
Equador	17,82	25,98	35,14	39,54	34,41	37,08
Paraguai	32,4	42,51	53,62	53,15	38,19	
Peru	31,77	30,18	34,52	40,47	40,01	30,04
Uruguai	45,19	49,82	50,44	46,78	60,08	51,69
Venezuela	9,77	17,99	18,28	26,49	27,24	33,73

Fonte: Cepal – Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/badecel/default.asp>>.

Dessa forma, compreende-se que a América do Sul, para além da sua nítida significação geográfica, é uma região a ser construída. Tanto no que diz respeito ao adensamento dos seus fluxos internos, na construção de redes de conexões internas, quanto na intensificação de uma integração social e, inclusive, de criação de identidade própria.

Esse processo, necessariamente, deve ser encarado como uma tarefa de longo prazo. A diplomacia brasileira assim o reconhece. Em discurso no Instituto Rio Branco, em 2007, por exemplo, o presidente Lula afirmava que

Não há outro caminho para a América do Sul que não seja o da construção de um espaço econômico, político e social integrado. Estamos construindo um projeto de longo prazo, que dependerá do empenho desta e das futuras gerações. Não podemos nos render aos interesses imediatistas ou às dificuldades conjunturais, mas a integração não pode ser assimétrica. Ela só será efetiva se tivermos a ousadia de buscar soluções que atendam aos objetivos de todos, especialmente para os menos favorecidos, afinal de contas, isso é o que estamos fazendo no nosso próprio País (Lula da Silva, 2007).

A Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 2000, teve sequência em Guayaquil, no Equador, em 2002, ainda com o Governo Cardoso. Na reunião subsequente, a terceira entre os chefes de estado e governo dos países da América do Sul, realizada em Cuzco, no Peru, em 2004, já sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva, o projeto brasileiro de constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações é apresentada.

João Mendes Pereira, citado por Couto, afirma que “a ideia de criação de uma instância que institucionalizasse o diálogo político sul-americano começou a ganhar força a partir dos frequentes encontros entre os mandatários dos países da região nos anos de 2003 e 2004” (Couto, 2009). Com forte esforço negociador, principalmente com Colômbia, Uruguai e, em menor escala, com o Chile, o Brasil conseguiu articular a formalização da constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações.

O trecho de Pereira reforça o projeto de constituição da Casa como um projeto brasileiro. Uma opção em institucionalizar o diálogo político multilateral, apresentando uma agenda ampla de iniciativas a compor seu escopo de trabalho. Amado Cervo também confirma essa posição ao afirmar ser a construção da América do Sul projeto estratégico brasileiro (Cervo, 2008).

A Declaração de Cuzco, resultante da reunião de 2004, reforçou a ideia de que, com a Casa, os países estariam fortalecendo a identidade própria da região. Segundo descreve a Declaração, a Comunidade Sul-Americana de Nações se forma tomando em conta a

determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.³

³ Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2005

A 1ª Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior. Foram oito os temas selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações (*idem*).

Em dezembro de 2006, em Cochabamba, na Bolívia, foi realizada a 2ª Reunião dos Chefes de Governo e de Estado dos países que compunham a Casa, reunião que foi acompanhada pelo encontro da sociedade civil sul-americana. Até então, haviam sido realizadas mais de vinte reuniões ministeriais e especializadas, o que demonstrava o forte dinamismo que se estava tentando impor à iniciativa, assim como refletia a prioridade concedida pelos países ao tema da integração regional. Nessa linha, sublinha-se a realização da Cúpula África-América do Sul e a assinatura de acordo para isenção de vistos e passaportes para turistas sul-americanos em países da América do Sul, durante a 3ª Reunião de Chanceleres da Casa, em Santiago do Chile, em 24 de novembro de 2006.

Estariam em discussão, na reunião da Bolívia, o reforço da institucionalidade da Casa, o aprofundamento da coordenação política, a integração da infraestrutura regional, a integração energética sul-americana, a constituição de sistema financeiro regional, a integração produtiva e medidas de desenvolvimento social. A Declaração de Cochabamba, que resultou da reunião dos presidentes, assenta uma pedra fundamental para a União Sul-Americana, como expresso no seu próprio subtítulo, manifestando os princípios orientadores da integração, além de explicitar e, em certa medida, hierarquizar os objetivos a serem perseguidos pelo projeto integracionista.⁴ Com isso, o Documento assume uma relevância especial e torna-se fundamental para a análise da dinâmica da integração sul-americana na atualidade.

Na Declaração, os países apresentam uma leitura do cenário internacional, no qual percebem uma debilidade do multilateralismo e um processo de aprofundamento das assimetrias entre os países, vendo na integração regional a construção de uma alternativa face ao processo de globalização que aprofunda as diferenças entre ricos e pobres e contribui para a marginalidade econômica. Dessa forma, caberia à Comunidade Sul-Americana de Nações buscar o

⁴ Declaración de Cochabamba, disponível em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm>, acessado em 1º dez. 2007.

desenvolvimento de um espaço integrado nas esferas política, social, cultural, econômica, financeiro, ambiental e em infraestrutura.

Para tanto, defendem um novo modelo de integração, com “identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e das diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países” (*idem*). Um novo modelo de integração que incorpora, além da esfera comercial, uma articulação econômica e produtiva mais ampla, na busca de um desenvolvimento mais equitativo, harmônico e integral da América do Sul. Ai, como ao longo de todo o documento, desponta a preocupação com as assimetrias entre os países da região, que passa a estar sempre presente a acomodar as palavras e arrefecer os melindres entre os grandes, médios e pequenos.

São seis os princípios apontados como orientadores da integração sul-americana, e logo o primeiro já trás a questão das assimetrias:

- a) Solidariedade e cooperação na busca de uma maior equidade, redução da pobreza, diminuição das assimetrias e fortalecimento do multilateralismo;
- b) Soberania, respeito à integridade territorial e autodeterminação dos povos;
- c) Paz;
- d) Democracia e pluralismo;
- e) Respeito aos direitos humanos;
- f) Desenvolvimento sustentável.

São também apontados os objetivos da integração, priorizando os quatro aspectos mencionados abaixo que receberiam uma ênfase maior durante a etapa inicial do processo integracionista:

1. Superação das assimetrias para uma integração equitativa;
2. Afirmção de um novo contrato social sul-americano;
3. Integração energética para o bem-estar de todos;
4. Infraestrutura para a conexão dos nossos povos e da região;

Ademais, aparecem itens como integração econômica e comercial, integração financeira, integração industrial e produtiva, e temas como cidadania sul-americana, migração, identidade cultural, cooperação em matéria ambiental, participação cidadã ou social, e cooperação em matéria de defesa.

Para responder a essa agenda que se ampliava, seria necessário reforçar a institucionalidade da Casa. Nesse aspecto, todavia, foram apenas estabelecidas as periodicidades para os encontros dos Chefes de Estado, as reuniões de chanceleres, e criada a Comissão de Altos Funcionários, que ficaria encarregada

de acompanhar com maior proximidade o desenvolvimento dos trabalhos da Casa, sem deixá-los se perder nas burocracias internas de cada um dos países.

Decidiu-se, também, pela criação de Grupos de Trabalho nas áreas de infraestrutura, que deveria se aproximar dos trabalhos já desenvolvidos no âmbito da IIRSA, de Integração Energética, que saía, por escolha dos governos, do escopo da IIRSA, e de políticas sociais, além de um Grupo de Trabalho, com o apoio da Corporação Andina de Fomento (CAF), sobre mecanismos de financiamento e fomento para a América do Sul, todos a cargo da Comissão de Altos Funcionários. Eram amostras evidentes de quais seriam os temas prioritários na agenda integracionista.

Por fim, a declaração buscava afirmar a nova comunidade como novo ator político do cenário internacional, ao destacar a importância de diálogos externos tomados em bloco com outros conjuntos de países, como a Cúpula América do Sul-Países Árabes, América do Sul-África e, ainda, sinalizar a preparação da Cúpula América do Sul-Ásia.

No mais, definiu-se a realização da 3ª Reunião dos Presidentes no âmbito da Casa para se realizar na Colômbia, em 2007, assim como a realização da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, para o mesmo ano, na República Bolivariana da Venezuela.

Esta última, já como reflexo do desenvolvimento dos trabalhos do GT de Integração Energética, foi levada a cabo nas Ilhas Margaritas, na Venezuela, nos dias 16 e 17 de abril de 2007. Representaria, senão uma ruptura, a abertura de novos rumos nos caminhos que já vinham sendo percorridos pelo processo de integração.

Ressalta-se que a reunião das Ilhas Margaritas foi precedida pela 32ª Cúpula do Mercosul, realizada no dia 18 de janeiro de 2007, no Rio de Janeiro. Além da presença de representantes do Panamá, contou com a presença dos presidentes de todos os países sul-americanos – à exceção do Peru, que enviou o Chanceler Garcia Belaúnde.

No Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes, divulgado após a reunião do Rio de Janeiro, lê-se menção à reunião de Cochabamba, trecho no qual os presidentes reiteram sua disposição em continuar trabalhando para a consolidação da Casa.⁵ Interessante pontuar que, de acordo com o programa de imprensa divulgado pelo Itamaraty, estava previsto o descerramento da placa

⁵ XXXII Reunião de Cúpula do Mercosul – Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4184>. Acessado em 9 nov. 2007.

de inauguração das instalações da Comunidade Sul-Americana de Nações, no Rio de Janeiro.⁶

Com esse contexto, fica mais claro perceber as alterações que a reunião da Venezuela impuseram às negociações levadas à cabo até então. Com duração de dois dias, no primeiro dia aconteceram três reuniões em paralelo. Um diálogo político, dito informal, entre os presidentes dos doze países, uma reunião dos ministros de relações exteriores e outra dos ministros responsáveis pela área energética. Em *release* para a imprensa divulgada no dia 13 de abril, falava-se em fortalecimento da Casa e elaboração do acordo constitutivo para a Comunidade.⁷

Todavia, nas decisões resultantes do diálogo político entre os presidentes, resolvia-se re-nomear o esforço integracionista que nasceu em 2004 com a Casa, para União Sul-Americana de Nações (Unasul). Ainda, estabelecia-se agora a cidade de Quito como a sede para a instalação da Secretaria Permanente da instituição, que também nascia nas discussões de Margaritas.⁸ Mais do que representarem uma mudança pragmática, transmitem uma imagem de pressões e concessões com as quais os países, neste caso, notadamente, Brasil e Venezuela, ainda equilibram seus pesos e contrapesos na balança sub-regional de influência e poder.

Ainda assim, a Unasul não deixa de ser um projeto brasileiro. Enfim, foi em reunião em Brasília, no entanto, em maio de 2008, que os presidentes dos doze países da região assinaram o tratado de criação da Unasul. Com isso, criaram-se as condições para que a instituição tivesse sua personalidade jurídica própria, um ator político reconhecido no cenário internacional. Todavia, o acordo ainda precisaria passar pelos órgãos legislativos da maioria dos países.

É nessa marcha que deve seguir a aproximação entre os países da região. Com uma nítida preocupação com as assimetrias, com as questões concernentes ao desenvolvimento e inclusão sociais ganhando peso relativo na agenda, que se amplia e ultrapassa cada vez mais os limites econômico-comerciais. E, principalmente, com pressões, concessões e, eventualmente,

⁶ XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum e Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul – Programa de imprensa do dia 18 de janeiro. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4178>. Acessado em 9 nov. 2007.

⁷ Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Isla Margarita, Venezuela – release para imprensa. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4329>. Acessado em 7 nov. 2007.

⁸ Decisões do Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo – Ilha de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4341. Acessado em 6 nov. 2007.

alguns solavancos, que acomodam os interesses e permitem seguir adiante, ainda que em passos não tão céleres.

Todavia, a institucionalização do multilateralismo regional cumpre algumas funções estratégicas no projeto integracionista tal qual o vê a diplomacia de Lula. Em primeiro lugar, é coerente com o objetivo, retomado na agenda da política externa brasileira por Cardoso, de construção de um espaço sul-americano. Como se tentou demonstrar com os dados apresentados, a América do Sul ainda é uma região em construção.

Em segundo lugar, ao se criar uma instituição nos moldes da Unasul, dá-se maior estabilidade e previsibilidade ao processo. Dessa forma, a consolidação da América do Sul, no longo prazo, ficaria menos afeita ao humor de novos governos que, eventualmente, pudessem ser mais cautelosos quanto ao movimento de construção do espaço sul-americano. Nessa linha, Celso Amorim enfatizava, por ocasião da 3ª Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-americana de Nações, em 2006, a necessidade de a América do Sul ter personalidade política própria, de se converter em sujeito político internacional (Amorim, 2006).

A ampliação da agenda e as diferentes estratégias do Governo Lula

A opção brasileira, no governo Lula, de institucionalização do diálogo multilateral iniciado por Cardoso adquire relevância especial para a distinção entre as linhas de atuação da diplomacia brasileira na América do Sul e é aqui entendida como uma inflexão marcante com relação ao período anterior. Todavia, outros elementos que marcam diferenças entre a estratégia de Lula e FHC para a América do Sul ainda devem ser destacados.

A 1ª Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial às assimetrias. Foram oito os temas selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações.

A ampliação da agenda, consubstanciada em ações concretas, desde a extinção da exigência de vistos para turistas até a cooperação para o combate à febre aftosa, incluindo a doação de vacinas, também deve ser considerada como um aspecto de diferenciação das posturas adotadas entre os dois governos. Mas

é no reconhecimento e na atenção especial conferida às assimetrias regionais que se destaca um nítido marco de inflexão entre os programas de Cardoso e Lula para a América do Sul.

Ademais, o tratamento das assimetrias não se atém ao discurso diplomático e oficial. Embora não se possa afirmar que o combate às desigualdades regionais seja efetivo, algumas ações postas em marcha tem essa intenção. É o caso do programa de substituição competitiva de importações da América do Sul, que visa aumentar as possibilidades de acesso ao mercado brasileiro dos produtos oriundos da região, sendo limitado pelas próprias estruturas produtivas de cada um dos países, que expressa uma preocupação com as disparidades nos fluxos de comércio intrarregionais.

A criação do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2006, enquadra-se na mesma linha, embora com seu escopo sub-regional. Sua limitação inicial de recursos, que previam US\$ 100 milhões para o segundo ano de funcionamento, poderia ser ultrapassada naturalmente pelo processo de contribuição anual, dado que a dificuldade operacional, seja por parte da instituição ou por parte dos países, para a convalidação dos projetos, não indicava um desembolso vigoroso na sua primeira etapa de funcionamento. Em 2008, já haviam sido aprovados 23 projetos, num total de comprometimento do fundo de US\$ 130 milhões, que, com as contrapartidas nacionais, somava um valor total de quase US\$ 170 milhões.⁹ Indica, todavia, uma diferença de tratamento às relações regionais, ou de, ao menos, esforço de construção de alternativas para gerenciar as assimetrias no continente.

Ainda quanto ao Mercosul, resta destacar o que Hoffmann, Coutinho e Kfoury (2008) identificaram a partir de uma análise multidimensional do processo de integração do cone sul. A partir de indicadores nas dimensões institucional, econômica e social, os autores perceberam três fases distintas no processo integracionista do sul do continente: de formação, de 1991-1997, uma fase de crise, entre 1998 e 2002, e uma terceira fase, a partir de 2003, de retomada. O início dessa fase coincide com a chegada de Lula, Néstor Kirchner e Tabaré Vasquez ao poder, e implica uma superação gradual da visão meramente comercialista do Mercosul, com maior atenção à integração física e social, e à institucionalização.

Quanto à integração de infraestrutura, as diferenças são ainda mais evidentes. Nas primeiras luzes do governo Lula, houve um receio na

⁹ Mercosul. Relatório sobre projetos aprovados no Focem. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/fundo-para-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem/projetos-aprovados>>. Último acesso em 1º dez. 2008.

consideração da IIRSA pela nova administração, que foi se decantando ao longo dos anos (Couto, 2009). A aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos. Isso não significa, no entanto, que os formuladores da política externa de Lula desconsiderassem a integração física. Havia uma discordância nos moldes como era conduzida e em como tratava alguns temas.

Destacam-se, nesse ponto, três exemplos bastante ilustrativos. O trabalho técnico da IIRSA, no seu princípio, era dividido em Grupos de Trabalho Executivo (GTEs), subordinados ao Comitê de Coordenação Técnica (CCT), composto pelas instituições financiadoras (CAF, BID e Fonplata¹⁰), que, por sua vez, receberiam as orientações do Comitê de Direção Executiva (CDE), fórum de ministros de infraestrutura e planejamento dos doze países da região. O planejamento territorial desenvolvido na IIRSA dividiu a América do Sul em Eixos de Integração e Desenvolvimento, dentro dos quais seriam discutidos e analisados os projetos de infraestrutura de integração, sendo cada um desses eixos objetos de um GTE específico. Ao lado disso, foram criados GTEs para discutir Processos Setoriais de Integração (PSIs), que buscavam uma harmonização regulatória entre os países nos setores abrangidos pela iniciativa.

A IIRSA nasce com uma concepção de alavancar os investimentos privados na infraestrutura regional. Os investimentos na área, no Brasil, começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. Nessa linha, nos anos noventa, grande parte dos investimentos no setor foram direcionados à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infra-estrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos, bem como os nacionais, privados e a crise fiscal do estado face às turbulências financeiras, de epicentro asiático e mexicano, que assolaram a região, a IIRSA representa uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infraestrutura para a região.

Para tanto, três pontos se destacam como centrais. Em primeiro lugar, o consenso político em torno da importância da carteira de projetos, indicando que, mesmo com a mudança de governos, os projetos manteriam seu grau de prioridade. Em segundo lugar, o aval de instituições financeiras internacionais reconhecidas pelo mercado, como BID e CAF, aos projetos selecionados, o que servia tanto para estimular o investimento privado como para aproveitar, eles próprios, de bons negócios na região. Por fim, de uma harmonização regulatória entre os países, que reduzisse os riscos e os custos do investimento privado nos projetos de integração.

¹⁰ Fonplata – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata.

Esta era, portanto, a função dos GTEs dos Processos Setoriais de Integração. No caso do setor energético, o Grupo Técnico era denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelava uma posição privatista do setor, na mesma linha da lógica adotada pelo Brasil no governo Cardoso que culminou com o “apagão” elétrico de 2001. O novo governo não se sente confortável com essa visão, ainda mais por promover uma revisão, já em 2003, o modelo regulatório do setor elétrico brasileiro. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do GTE, que, na 6ª Reunião do CDE, realizada em 2004, há poucos dias da reunião presidencial que apresentaria a proposta de criação da Casa, muda a denominação para Integração Energética. Mais do que o nome, mudava a abordagem através da qual o tema seria tratado (Couto, 2009).

O marcante direcionamento da iniciativa ao setor privado também nos projetos de infraestrutura é revisado ao longo do Governo Lula. A participação do estado, não apenas no apoio, mas no direcionamento, das forças de mercado para setores e investimentos que considera estratégico passa a ser fundamental. Isso levou à participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com orçamento maior que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que a Corporação Andina de Fomento (CAF), porém ausente da IIRSA, no equacionamento financeiro dos projetos de infraestrutura regional. Orientações políticas favoráveis a uma maior presença do estado no papel de promotor do desenvolvimento, nos moldes do paradigma logístico de Cervo, traduziram-se aqui em inflexões importantes no modo de operar as ações na região.

Sobre esse aspecto, Onuki e Oliveira (2006), ao destacar a influência que a chegada das esquerdas nos anos 2000 teria tido sobre a dinâmica integracionista regional, argumentam que a relação entre governos de esquerda e uma atitude pró-integracionista não é direta e automática. Todavia, entre os elementos que a agenda dos partidos de esquerda que chegaram ao poder na região trouxe para o cenário sul-americano estaria o apoio mais intensivo à dimensão política da integração e “políticas integrativas de tipo keynesiano, de investimentos estatais (ou mobilização) de fundos estruturais em prol da integração regional”.

O terceiro exemplo diz respeito à estrutura, ainda que informal, com a qual a IIRSA opera. No âmbito do Comitê de Direção Executiva, teoricamente, os ministros se reuniriam anualmente para aprovar os trabalhos e emanar as orientações ao CCT. Todavia, a participação dos ministros é baixa, o que pode ser constatadas pelas presenças registradas nas atas das reuniões. Uma nova instância, então, adquire importância prática, a dos Coordenadores Nacionais,

que se reúne a primeira vez em dezembro de 2002, já com a presença de um membro da equipe de transição do Governo Lula que se iniciaria em janeiro de 2003, e a partir de então, semestralmente. Merece relevo o fato de que é a partir de 2006 apenas que os Coordenadores Nacionais passam a ter um espaço formal na reunião para discutir as linhas da iniciativa sem a presença do CCT.¹¹ Isso reflete a visão de que os bancos teriam uma influência excessiva na iniciativa.

A análise baseada em princípios gerais, conceitos orientadores e objetivos amplos não basta para a avaliação das políticas públicas em geral ou da política externa brasileira para a América do Sul, em particular, no período aqui discutido. Embora o horizonte regional, remodelado a partir dos anos 1990, tenha se firmado nos anos 1990 em continuidade com o período anterior, as estratégias e operacionalidades práticas das ações empreendidas revelam inflexões importantes. Dentro de continuidades gerais, o governo Lula trouxe mudanças específicas no direcionamento da política externa brasileira para a América do Sul que, por certo, ainda estão amadurecendo na sua implementação.

Conclusão

O presente artigo procurou demonstrar, em primeiro lugar, que, embora o objetivo de construção de um espaço sul-americano, advindo da percepção de alteração do horizonte regional brasileiro, tenha ganhado força já na década de 1990, as estratégias e meios empregados pela política externa brasileira permitem fazer uma distinção entre o modo de condução do processo de integração regional empreendido no Governo Lula daquele ensaiado por Cardoso.

A modificação de alguns elementos táticos na condução da iniciativa IIRSA, bem como a expansão da agenda integracionista regional e o reforço da atenção dada às assimetrias são alguns elementos apresentados que fortalecem essa percepção. Ademais, a institucionalização do diálogo multilateral regional é considerada um ponto de inflexão clara na estratégia desenvolvida no período.

A proposta brasileira de institucionalização do multilateralismo regional sul-americano enquadra-se no objetivo brasileiro de construção da América do Sul enquanto região política, econômica e socialmente integrada. E, ainda, confere uma maior estabilidade ao processo, entendido, pela sua complexidade, como de longa maturação.

¹¹ As agendas, apresentações e listas de presença das reuniões da IIRSA estão acessíveis em: <<http://www.iirsa.org/Eventos.asp?CodIdioma=ESP>>.

Forjar o bloco sul-americano implica considerar uma agenda ampla a responder às várias esferas do relacionamento entre as sociedades, mercados e estados desses países. A Unasul ainda constrói o seu espaço de atuação num contexto complexo frente às diferentes visões quanto ao processo de integração que se acomodam no seu meio e frente aos desafios impostos pela crise econômica que estourou em 2008 e arrastou seus efeitos para 2009. Todavia, parece ter papel central para conferir maior estabilidade e previsibilidade e reduzir os espaços para recuo do processo de integração.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

_____. O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional. *Cena Internacional*, v. 9, n. 1, p. 7-36, 2007.

AMORIN, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília: Projeto Raúl Prebisch, v. 1, n. 1, out. 2004.

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa, 2006.

BERNAL-MEZZA, Raul, Política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, p. 36-71, jun. 2002.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994. p. 9-58.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

_____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTINHO, Marcelo. Integração ou guerra: o valor político do regionalismo. *Observatório Político Sul-Americano*. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/94_artigos_Integracao_ou_guerra.pdf>.

_____. União das Nações Sul-Americanas. *Observatório Político Sul-Americano*; Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/101_artigos_2008-05-20%20Coutinho_Unasul.pdf>.

COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil: Integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

DUHALDE, Eduardo. Perspectivas do Mercosul. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, v. 1, n. 2, jan. 2005.

HOFMANN, Andréia Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, Antonio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. 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, p. 89-109, 2009.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso por ocasião da formatura da turma 2004-2006 do Instituto Rio Branco. 2007.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 27, p. 13-29, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século 21: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul.-dez. 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SELCHER, Wayne. A. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press, 1978.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem internacional em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, 2006.

VAZ, Alcides Costa. Brazilian foreign policy under Lula: change or continuity? *FES Briefing Paper*, Apr. 2004.

VILLAFANE SANTOS, Luis Cláudio. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p.185-204, 2005.

VIGEVANI, Tullo 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, p. 5-27, 2008.

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