

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REALIDADE SUL-AMERICANA: CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E DILEMAS .

## POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA PARA LA REALIDAD SURAMERICANA: CONTRADICCIONES, CONFLICTOS Y DILEMAS.

Sandro Roberto Santa Bárbara

---

**Resumo:** As significativas transformações ocorridas na América do Sul nos últimos trinta anos foram responsáveis por reconfigurações na área política e na área econômica desta região. Cumpre destacar, também, que a história da diplomacia sul-americana foi construída em paralelo às tensões políticas internas de cada país e à ambígua relação entre optar por criar (e fortalecer) os blocos regionais ou aceitar os paradigmas econômicos da nova ordem. Nova ordem que na seara diplomática sul-americana assiste à institucionalização do multilateralismo a partir do governo Lula. Cumpre destacar, de outro modo, que o período em destaque também se transformou em objeto de análise comparativa face a existência dos governos Cardoso e Lula considerados antagônicos quando a temática referente é a política externa brasileira aplicada à América do Sul. O objeto deste artigo é avaliar as contradições, os conflitos e os dilemas desta tentativa da diplomacia brasileira de praticar o multilateralismo na América do Sul nos últimos dez anos.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira, UNASUL, Multilateralismo.

**Resumo:** Las significativas transformaciones ocurridas en América del Sur en los últimos treinta años fueron responsables por reconfigurações en el área política y en el área económica de esta región. Cumpre destacar, también, que la historia de la diplomacia suramericana fue construida en paralelo a la tensiones políticas internas de cada país y a la ambígua relación entre optar por crear (y fortalecer) los bloques regionales o aceptar los paradigmas económicos de la nueva orden. Nueva orden que en la seara diplomática suramericana asiste a la institucionalização del multilateralismo a partir del gobierno Lula. Cumpre destacar, de otro modo, que el periodo en destaque también se transformó en objeto de análisis comparativa faz la existencia de los gobiernos Cardoso y Lula considerados antagônicos cuando la temática referente es la política externa brasileña aplicada a América del Sur.

El objeto de este artículo es evaluar las contradicciones, los conflictos y los dilemas de esta tentativa de la diplomacia brasileña de practicar el multilateralismo en América del Sur en los últimos diez años.

**Palabras-llave:** Política externa brasileña, UNASUR, Multilateralismo.

Trabajo presentado en el Cuarto Congresso Uruguayo de Ciencia Política, Política Externa brasileira para realidade sul-americana: contradições, conflitos e dilemas.

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Cientista Político e professor de Ciência Política e de Sociologia/staba4@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

As significativas transformações ocorridas na América do Sul nos últimos trinta anos foram responsáveis por reconfigurações na área política e na área econômica desta região. No bojo do processo de redemocratização política, em particular, encontramos uma certa diversidade na condução da economia. Da pragmática administração neoliberal no Chile da sangrenta ditadura Pinochet às tentativas - não tão bem sucedidas de implantação das teorias e postulados de Friedman e Hayek em países como Brasil e Argentina (ao menos nos anos 80 isto não ocorreu) - ficou evidente, ante as diferenças temporais, políticas e econômicas o cenário no qual aconteceu a distensão política pós-ditaduras militares na contemporaneidade sul-americana.

Um cenário marcado pelas diferenças regionais, também, e por um processo de mobilização popular junto à mobilização de outros estratos sociais nestas sociedades. Conquanto estejamos a falar de redemocratização as instituições políticas oriundas da formação do Estado latino-americano herdaram uma cultura política autoritária e, em particular, na América do Sul não lograram êxito na condução de novos agentes históricos à seara do poder no que pese o redimensionamento dos valores e práticas democráticas reconhecidas historicamente.

É muito complicado dissociar o processo de formação dos estados latino-americanos do processo de formação das relações diplomáticas e, portanto, internacionais entre estes estados.

É interessante destacar, do mesmo modo, o conceito de paradigma nas três perspectivas tratadas por Amado Luiz Cervo

... A análise paradigmática evoca, com efeito, determinados pressupostos. Em primeiro plano, por trás de um paradigma, verificamos a existência de ideia de nação que um povo tem – ao menos seus dirigentes – faz de si mesmo, a visão que projeta do mundo e o modo como percebe as relações entre esses dois elementos. Tais pressupostos nos levam ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior. O paradigma comporta uma cosmovisão, a imagem que uma determinada conceituação formal projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo.

Em segundo plano, o paradigma comporta percepções de interesse. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais – sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais – modifica-se com a mudança do paradigma.

Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médios e longos prazos, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo a relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e a decisão. (CERVO, 2003)

Na condução das suas respectivas políticas exteriores os estados adotam, via de regra, um modelo de inserção internacional dentro de determinados paradigmas. Onde compreende-se o quanto é interessante avaliar o contexto vivenciado pela comunidade internacional em situações especiais...

Os países abrigam sempre suas políticas exteriores e seu modelo de inserção internacional dentro de paradigmas. Tomemos exemplo, cujo grau de elaboração não cabe discutir aqui, com a simples finalidade de ilustrar o conceito. A União Soviética esteve sob a tentação de mover-se em função da revolução transnacional ou do interesse concreto nacional. Os Estados Unidos descobriram seu *manifest destiny*, como a França de De Gaulle seu *gran dessein*. Durante a segunda metade do século XX, observamos os paradigmas globais da Guerra Fria e da coexistência pacífica. O Japão, após a segunda guerra mundial, situou-se sob o guarda-chuva nuclear norte-americano e construiu a sua potência com base na cooperação econômica regional e na internacionalização de suas empresas. A China transitou da relação especial com a União Soviética para o confronto...(CERVO, 2003)

No âmbito da América do Sul as relações diplomáticas estiveram a reboque de um ou outro modelo de inserção internacional que observava o paradigma em vigor. A total situação de dependência talvez tenha se modificado a partir do final dos anos 90 do século XX quando os primeiros sinais e sintomas da crise econômica de 2008 foram apresentados. A crise asiática como é largamente conhecida atingiu em cheio a Federação Russa influenciando sobremaneira o redimensionamento da geopolítica internacional com a inclusão deste estado em organizações como o G7 e a OTAN.

A guinada à esquerda no cenário sul-americano iniciou-se com a eleição de Hugo Chávez para a presidência da Venezuela em 1998. A sequência dos fatos políticos e eleitorais na década seguinte com eleições como as de Ricardo Lagos (CHILE, 2000-2006), Lula (2002-2010), Evo Morález (BOLIVIA, 2006...), Tabaréz Vásquez (URUGUAY, 2005-2010) sinalizaram, entretanto, que uma nova orientação paradigmática estava sendo implantada. Orientação que mantém de pé o estado democrático de direito sem, contudo, retirar os pilares de sustentação da cultura política autoritária – ainda que mera e tão somente estilizada – das bases de poder histórica e tradicionalmente conhecidas.

É importante salientar que o momento vivenciado pela América do Sul, em particular, pode ser reconhecido como protagonista ainda que com limitações. A ascensão de governos de esquerda, populares ou centro-esquerda com alguma participação mais ativa no âmbito das relações internacionais, aliado a um crescimento econômico (sem melhorias na qualidade de vida das suas respectivas populações)

possibilitou uma paridade maior nas discussões, a exemplo da participação na Organização Mundial do Comércio (OMC), substituindo, em muitos momentos, a relação historicamente subserviente por uma relação de confronto, em alguns casos.

## **PROCESSOS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E COMPARAÇÕES**

Cumprir destacar, também, que a história da diplomacia sul-americana foi construída em paralelo às tensões políticas internas de cada país e à ambígua relação entre optar por criar (e fortalecer) os blocos regionais ou aceitar os paradigmas econômicos da nova ordem. Face a esta observação é interessante destacar as tentativas de consolidação de organizações com a ALALC (ALIANÇA LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO), a ALADI (ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO ), o MERCOSUL (MERCADO COMUM DO SUL) e, mais recentemente, a UNASUL (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS).

Ainda que tenhamos que fazer o registro contextual do momento específico de existência de cada um desses blocos vale acentuar que este fato obedeceu a uma tendência, mais intensa, do pós-segunda-guerra. Portanto, a orientação externa estava mais uma vez pautando a agenda sul-americana.

Tentativas que não lograram êxito no quesito da construção de uma dependência econômica a partir da existência dos respectivos blocos citados, excetuando o contexto no qual surgiu a UNASUL. Já no primeiro mandato do ex-presidente Luis Inácio “Lula” da Silva o enfrentamento à estrutura e à proposta da ALCA (ALIANÇA PARA AS AMÉRICAS) deu os primeiros sinais do tom e postura assumidas pela política externa brasileira frente à América Latina e, em particular à América do Sul.

Nova ordem que na seara diplomática sul-americana assiste à institucionalização do multilateralismo a partir do governo Lula. Multilateralismo que germinou com força no fim do século passado no âmbito da crise asiática e teve por consequência, como já citado, a filiação da Rússia aos blocos da OTAN e G7. E também após os atentados terroristas de 2001 em Nova York transformou-se na mola propulsora para enfrentar a tentativa do então governo Bush de intensificar a política externa unilateral dos Estados Unidos da América do Norte.

Ante a cultura internacional preferencialmente favorável ao multilateralismo, podemos afirmar, mesmo que sem embasamento de pesquisa, que o debate envolvendo esta temática poderia agregar nove em cada dez pessoas que lecionam, estudam ou são curiosas. Importante colocar que nos dois mandatos do seu antecessor a “cultura do

multilateralismo” fez parte da agenda, todavia, sem a intensidade percebida na implantação da política exterior do governo Lula.

Segundo Raul Bernal-Meza, o Brasil no que pese a sua pujança geoeconômica, a significativa dimensão do seu mercado interno e os seus consequentes atributos de poder constitui-se em um ato de grande relevância no continente sul-americano.

Paralelamente a essas condições, sua política exterior teve, historicamente, algumas características diferenciadoras, com uma dose maior de continuidade, juntamente com a formulação e presença de paradigmas que contribuíram para fazê-la mais previsível (BERNAL-MEZA, 2002).

Existe quase um consenso de que a política externa brasileira até o primeiro mandato de governo de Fernando Henrique Cardoso sustentou-se mais como uma continuidade da que fora desenvolvida no período conhecido política externa independente e concretizada em período subsequente com a nomenclatura de pragmatismo responsável. Portanto, não se reconhece a esta como uma nova política. As singularidades da política exterior aplicada por Fernando Henrique são apresentadas na expressiva aproximação aos Estados Unidos da América do Norte e, por conseguinte, à ALCA.

A política exterior brasileira conviveu no período retratado com novos temas do cenário internacional como a imprevisível e inquietante dinâmica da globalização, a participação ativa nas iniciativas multilaterais e os desafios e oportunidades da integração regional e da cooperação na segurança.

A opção diplomática de FHC foi coerente com a orientação à política que aplicou internamente. Após arquivar a ideia de uma promessa de desenvolvimento nacional inseriu o país, sem conflitos, na economia globalizada. Confirmando e acatando a posição de subordinação como um fato natural. É comum a aceitação de que existe convergência entre a política externa e a política interna tendo como pilar o programa de governo.

De maneira unívoca o contexto da política externa na era Cardoso não pode ser dissociado das seguintes observações: na ambiência da guerra fria os embates, diretos e indiretos, protagonizados pelos países alinhados, por um lado, ao capitalismo e, por outro, ao socialismo soviético proporcionaram momentos de tensão ao longo das quatro décadas da sua existência. Todavia, com a vitória do primeiro sobre o segundo na data simbólica de 1989 provocou o reordenamento das relações internacionais no qual pode-se identificar três fatores fundamentais que nortearam (e ainda norteam) o referido

contexto: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar do Estados Unidos da América do Norte.

Neste cenário a nova realidade econômica foi pautada pela elevação do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial no que diz respeito à oferta e à demanda, pela convergência de processos produtivos e, por fim, pela tão conhecida convergência de regulações nos Estados. Segundo Amado Luiz Cervo:

Diante desse cenário internacional, a política exterior do Brasil adaptou-se de modo não simples. À primeira vista, parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava obstinadamente a promoção do desenvolvimento nacional. O Itamaraty teve dificuldades de reagir. Entre 1990 e 1995, cinco ministros ocuparam a pasta das Relações Exteriores, dois de fora da casa, a denotar instabilidade de pensamento e de estratégia externa. O processo que resultou na cassação do mandato do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-92) em 1992 e o hiato do Governo de Itamar Franco até 1994 contribuíram para tal indefinição. A partir de 1995, com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a continuidade da gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), pretendeu-se imprimir coerência à ação externa. Não sem reações e tropeços. Havia no Itamaraty quem lançasse dúvidas sobre o rumo tomado. O pensamento crítico que emergiu com força durante o Governo de Itamar Franco prosseguiu nas manifestações de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Felipe de Seixas Correa e outros embaixadores, mas ninguém o formulou de modo tão incisivo quanto o Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da própria casa, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (CERVO, 2002).

Cumprir destacar, de outro modo, que o período em destaque também se transformou em objeto de análise comparativa face a existência dos governos Cardoso e Lula considerados antagônicos quando a temática referente é a política externa brasileira aplicada à América do Sul. Antagonismo que é apresentado – mesmo com continuidades entre os dois governos – por alguns autores como Amado Cervo, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequillo e Miriam Saraiva. Em outro grupo de autores (Túlio Vigevani, Paulo Roberto de Almeida e Luiz A. Souto Maior) percebemos a observação de que, embora exista a continuidade ela se expressa com mudanças qualitativas e profundas.

Segundo Amado Cervo os anos da era Cardoso imprimiram o que o próprio autor denomina como *dança de paradigmas*. Que são eles: o paradigma do estado desenvolvimentista, o paradigma do estado normal e o paradigma do estado logístico. É

válido acrescentar que por conta da escolha do tema a referência à apenas três dos quatro paradigmas apresentados pelo autor é explicada tão somente por razões metodológica e temporal. Ou seja, o paradigma liberal-conservador que prevaleceu entre 1810 e 1930 não caberia nesta presente abordagem. Todavia, compõe e inicia a explicação do professor Amado Luiz Cervo no seu texto intitulado *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*.

Entretanto, cabe acolher e corroborar com as interpretações de Leandro Freitas Couto acerca das continuidades entre a era Cardoso e a era 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 aceção 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 (COUTO, 2010).

É fato largamente aceito no mundo diplomático brasileiro o reconhecimento da América do Sul como uma “circunstância do ‘eu’” diplomático brasileiro (LAFER, 2001). Contudo, e ainda que a diplomacia brasileira tenha assumido a América do Sul como componente regional da sua identidade internacional a partir da década dos 90, vale ressaltar que a acentuação desta sul-americanidade só é intensificada ou instrumentalizada a partir do ano 2000.

Consoante a esta argumentação é fundamental acrescentar que a trajetória da diplomacia brasileira na era Lula adquiriu substância com a proximidade do mundo árabe e do mundo africano. Com o mundo árabe a realização da 1ª Cúpula América do Sul – Países Árabes entre os dias 10 e 11 de maio de 2005 representou uma qualificada tentativa do governo Lula de debater, impulsionar e protagonizar a partir deste retrato regional questões envolvendo o intercâmbio econômico e comercial além de buscar convergência em temas políticos e econômicos de grande relevância mundial.

## **CONCLUSÃO**

A alteração do horizonte regional brasileiro, ou melhor, a forma de conceber este horizonte regional nos apresenta que o objetivo para construir um espaço sul-americano nos inclina a compreender esta mudança de concepção. Mudança, que embora iniciada nos anos 90 só é possível perceber uma maior intensidade no emprego de estratégias e meios na condução da política externa brasileira a partir do processo de integração regional empreendido e sustentado no Governo Lula, significativamente distinto, dos meios, estratégias e processo de integração do Governo Cardoso.

Por hora, a proposta brasileira é claramente a de tentar consolidar um multilateralismo regional sul-americano de caráter institucional. Ante a complexidade de tal proposição é oportuno acentuar uma necessária estabilidade a tal processo bem como não dissociá-lo de uma longa maturação política, econômica e social.



## BIBLIOGRAFIA

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

BERNAL-MEZA, Raúl (2002). A política exterior do Brasil: 1990 - 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 45 (1), p. 36 – 71.

CERVO, Amado Luiz (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 46 (2), p. 5 – 25.

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

\_\_\_\_\_ (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.

COUTO, Leandro Freitas (2010). A Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, volume 10, número 1, p. 23 – 44, jan – abr.

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

PECEQUILO, Cristina Soreanu (2008). 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.

SARAIVA, Miriam Gomes (2007). 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.

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

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

VIGEVANI, Tullo et AL (2008). 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.