

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CLARA BEZERRIL CÂMARA

**A QUESTÃO DO LÍDER REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: uma análise da  
política externa do governo Lula (2003-2010)**

João Pessoa  
Novembro/2011

CLARA BEZERRIL CÂMARA

**A QUESTÃO DO LÍDER REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: uma análise da  
política externa do governo Lula (2003-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
coordenação de Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba para obtenção do  
grau de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Altemani

João Pessoa  
Novembro/2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

C172q

Câmara, Clara Bezerril.

A questão do líder regional na América do Sul: uma análise do governo Lula (2003-2010) / Clara Bezerril Câmara. – 2011.  
42f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.

“Orientação: Prof. Dr. Henrique Altemani, Curso de Relações Internacionais”.

1. Política externa brasileira – governo Lula. 2. Liderança regional. 3. Relações internacionais – América do Sul. I. Título.

21. ed. CDD 327.81

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

ALUNO(A): CLARA BEZERRIL CAMARA  
MATRÍCULA: 062525093

*A questão do líder regional na América do Sul: uma análise da política  
externa do governo Lula (2003-2010)*


Monografia apresentada ao Curso de Relações  
Internacionais da Universidade Estadual da  
Paraíba.



Professor(a) Henrique Altemani de Oliveira (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Antonio Manoel Elíbio Júnior - UEPB



Ênio Saraiva Leão - UFPE

João Pessoa, 01 de dezembro de 2011.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha inspiração, que tardou mas não falhou.

Aos amigos, pela paciência com as minhas repetitivas reclamações.

Aos meus irmãos que, mesmo não ajudando, também não atrapalharam.

À Kaline, a facilitadora nos caminhos burocráticos da UEPB.

A Paulinho, pelo livro certo na hora certa.

À minha mãe, por ter acreditado que eu conseguiria.

## RESUMO

Este trabalho se debruça sobre a questão da liderança regional, analisando a política externa brasileira durante o governo Lula. Esta reflexão tem a finalidade de, a partir de sua melhor compreensão, observar se as ações de política externa implementadas no âmbito regional durante o governo analisado contribuíram, de alguma forma, para a construção ou reforço da imagem de líder regional que diferentes analistas ou mesmo estadistas atualmente atribuem ao Brasil. Para esse fim, primeiramente, fizemos um breve levantamento das diretrizes do governo Lula, para depois destrincharmos a noção de liderança. Na revisão bibliográfica foram usados autores que analisaram a questão da liderança regional brasileira e cujas afirmações confrontamos com os relatórios expostos pelo próprio governo, em seu balanço de política externa. Dessa forma, pudemos perceber como o Brasil se comportou na relação com seus vizinhos e, especificamente, como se apresentou para eles durante o governo aqui estudado.

Palavras.chave: Liderança. Lula. Política externa. Brasil. Região. América do Sul

## **ABSTRACT**

This work reflects on the question of regional leadership, analyzing Brazilian foreign policy under Lula administration. This discussion is intended to see, from a better understanding, if the foreign policy actions implemented at the region in the government here analyzed contributed in some way for the construction or improvement of the image of regional leader some analysts and States currently attribute to Brazil. To reach this end, first, we did a brief survey of the Lula government's guidelines, to unravel the notion of leadership. Were used in our literature review authors that have analyzed the issue of Brazilian regional leadership and whose claims are confronted with reports exposed by the government, in its balance of foreign policy. Thus, we can see how Brazil has behaved toward their neighbors and, specifically, how Brazil has presented to them during the government here studied.

Keywords: Leadership. Lula. Foreign Policy. Brazil. Region. South America.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 DIRETRIZES DO GOVERNO LULA.....</b>	<b>11</b>
<b>2 A NOÇÃO DE LÍDER REGIONAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 CONCEITOS E FATORES DE CLASSIFICAÇÃO.....	16
2.2 O BRASIL E AS RESPONSABILIDADES DE UM LÍDER.....	23
<b>3 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010).....</b>	<b>31</b>
3.1 AS AÇÕES DO GOVERNO LULA VOLTADAS PARA A AMÉRICA DO SUL.....	31
3.2 O GOVERNO LULA E A LIDERANÇA REGIONAL.....	35
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>



## INTRODUÇÃO

O Brasil alcançou um status de destaque regional e internacional após ver o aumento de sua projeção acontecer de maneira gradual. Na América do Sul, observamos diversas tentativas de integração, que foram enaltecidas pelo governo brasileiro como um caminho para o desenvolvimento e fortalecimento dos países da região, o que acabou também favorecendo um reconhecimento do país como seu representante, para algumas potências, embora na América do Sul não se tenha qualquer consenso a respeito de um ocupante para este posto.

Esse interesse, por parte do Brasil, no âmbito regional, não é algo recente, é resultado de um processo que se aprofundou, principalmente, a partir dos anos 1990, resultando na criação do Mercosul, em 1991, marcando bem esse período de foco na promoção das relações com os países vizinhos.

Esses esforços, uma década mais tarde, somados a um terreno propício à aspiração de países como o Brasil, permitiu a adoção e execução uma política externa de crescente afirmação. Foi justamente nesse período que pudemos ver, em termos políticos globais, atores de poder intermediário tomando iniciativas autônomas em temas internacionais, que antes eram reservados apenas para as grandes potências.

Como podemos perceber, não é algo limitado a um espaço temporal ou a um governante; a busca por protagonismo está explícito em nossas diretrizes de política externa. Este trabalho, porém, se debruça em uma época específica da política externa brasileira, a encabeçada pelo líder Luis Inácio Lula da Silva, que ocupou a presidência da república do período entre 2003 e 2010.

Nesse período, ocorreram fatos novos ou se acentuaram tendências anteriores que atuaram todas no sentido de reforçar uma imagem positiva do país e, conseqüentemente, aumentar o poder do país internacionalmente. Imediata área de influência brasileira, foi na América do Sul que essa tentativa de expansão se fez sentir de maneira mais presente.

É por isso que, mesmo com diversos e antagônicos conceitos de hegemonia, muitos dos teóricos de relações internacionais, atualmente, colocam o Brasil agora em um patamar de hegemonia regional, referindo-se ao seu poder político e econômico na região. Mas essa é uma questão delicada, já que o próprio país se recusa em aceitar abertamente um posto de líder – embora suas atitudes e declarações, por vezes, demonstram exatamente o contrário. E, mais além, alguns dos vizinhos sul-americanos também não aceitam essa nomenclatura dada ao Brasil.

Porém, a própria ideia de líder regional também causa divergência entre os teóricos. É preciso, então, saber o que envolve o conceito de líder regional, quais atributos podem ser classificados como fundamentais para rotular um Estado sob tal nomenclatura, para compreender a questão na América do Sul.

Este trabalho, portanto, consiste em uma revisão bibliográfica – mas não apenas isso – sobre a questão da liderança regional, analisando a política externa brasileira durante o governo Lula. Esta reflexão tem a finalidade de, a partir de sua melhor compreensão, observar se as ações de política externa implementadas no âmbito regional durante o governo analisado contribuíram, de alguma forma, para a construção ou reforço da imagem de líder regional que diferentes analistas ou mesmo estadistas atualmente atribuem ao Brasil.

O estudo em torno dessas questões surgiu da lacuna que existe em torno não apenas do consenso em torno do papel desempenhado pelo país na região, mas também da falta de clareza de certos conceitos, como é o caso do conceito de líder regional, que precisamos destrinchar.

Também é necessário explicar, inicialmente, o porquê de não termos escolhido uma área específica e nos debruçarmos sobre o todo. Nossa pretensão é estudar de forma geral como o Brasil se comportou na relação com seus vizinhos e se esse comportamento poderia ter constituído em um dos motivos para que o país fosse caracterizado como líder dessa região. Dessa forma, não nos aprofundamos nos blocos econômicos ou nos avanços de integração social, e sim, mostramos o panorama de ações voltadas para a América do Sul que identificamos como mais importantes para ilustrar a nossa proposta de discussão.

No primeiro capítulo, nos dedicamos a uma breve explicação do que representou o governo de Fernando Henrique Cardoso e suas principais diferenças do governo Lula. O Segundo capítulo analisamos a noção de líder regional e seus fatores de classificação, além de apresentar um panorama da relação do Brasil com a América do Sul. No terceiro e último capítulo diferenciação elencamos algumas ações do governo brasileiro voltadas para a América do Sul e a relação do país com esse status de líder.

Após essas explicações, torna-se relevante complementar que, ao analisarmos a política externa do governo aqui estudado e tentarmos responder ao questionamento principal de nossa pesquisa, estaremos também compreendendo o papel exercido pelo Brasil na América do Sul. E o debate em torno da posição ocupada pelo Brasil na região da América do Sul é extremamente relevante para entendermos as direções das relações internacionais no cenário atual, cada vez mais voltadas para questões regionais.

## **1 DIRETRIZES DO GOVERNO LULA**

Podemos conceituar, de maneira simples e direta, a política externa como o “conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente um Estado, em relação a outros Estados ou atores externos.” (PINHEIRO, 2004: 7) Essas ações e decisões são desenvolvidas a partir de necessidades internas e interesses externos, que, por sua vez, não estão isolados nem atrelados a apenas um fator. Neste trabalho vamos nos ater à política externa formulada no governo de Lula, especificamente observando como foi tratada a questão da liderança regional.

Porém, para compreendermos os desdobramentos da política externa preconizada por Lula durante seu mandato, é preciso, antes de mais nada, fazer um breve balanço do que representou para o Brasil a política externa de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Esse esclarecimento justifica-se pela diferenciação de preferências e decisões que faremos adiante, nesta mesma seção, dos dois governos.

FHC, como explica Pinheiro (2004), se adaptou às circunstâncias internacionais da época em que exerceu seu mandato, mas não deixou de lado o compromisso com o desenvolvimento e a busca por autonomia, objetivos já consagrados da política externa brasileira. Procurou-se o aprofundamento da integração regional e a participação cada vez mais efetiva nos debates internacionais. O Brasil, sob o comando de FHC, já se pautava na autopercepção de que o país merecia um lugar de maior destaque no cenário internacional, ideia que vai ser defendida com afinco por Lula.

Uma outra característica marcante no governo de FHC foi o alinhamento com o modelo liberal. “Tanto o primeiro quanto o segundo mandato foram caracterizados pela abertura econômica, privatização e liberalização das regras de comércio.” (PINHEIRO, 2004) Essa questão vai ser fundamental para compreender a posição de Lula com relação ao papel do Estado e o estabelecimento do que Cervo e Bueno (2011) vão caracterizar como Estado logístico.

Isso posto, passamos para as considerações a respeito da política externa de Lula e diferenciações entre os dois governos. Primeiramente, é preciso analisar as características internas à época da posse de Lula, também o cenário internacional e o comportamento de seus atores no momento aqui estudado.

Lula, após vencer nas eleições de 2002 contra o candidato do PSDB, José Serra, iniciou seu primeiro mandato em janeiro de 2003. Primeiramente, é possível afirmar que não houve uma ruptura significativa nos paradigmas históricos da política externa brasileira na

passagem de governos de FHC e Lula. O que se observa são mudanças nas ênfases dadas a algumas questões, bem como nas preferências de ações, crenças e interpretações de cada um dos dois. Em linhas gerais, ambos perseguiram o mesmo objetivo de desenvolver economicamente o país, sem deixar de lado a autonomia política.

Vigevani e Cepaluni (2007) conceituam a estratégia de política externa de Lula – ao menos do primeiro mandato, mas que pode ser estendida também para a compreensão do segundo – como sendo de autonomia pela diversificação. Isso implica que o Brasil procurou sua inserção do cenário internacional através de uma diversificação de parceiros e opções estratégicas, exemplo disso foi a ênfase dada à cooperação Sul-Sul, através da qual o país procurou um maior equilíbrio nas relações com os países do Norte.

Nas palavras dos próprios autores, essa autonomia pela diversificação pode ser caracterizada como:

(...) a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vigevani e Cepaluni, 2007: 283)

Alguns desses elementos já estavam presentes no final do governo FHC, sendo aprofundados nos mandatos de Lula. Choques externos, como as consequências do 11 de setembro e dificuldades na Rodada Doha, já sinalizavam, ainda em FHC, que outras alternativas de inserção precisavam ser viabilizadas. O próprio Cardoso endereçou significativa energia ao estreitamento das relações Sul-Sul.

No final do mandato, o governo de FHC esteve preocupado com as dificuldades decorrentes da ampliação do unilateralismo norte-americano, passando a ampliar as relações com China, Índia e África do Sul e buscar maior equilíbrio no diálogo com EUA nas negociações com ALCA; também tentava utilizar negociações Mercosul-UE para assegurar maior espaço de manobra. Essa tendência e redirecionamento seriam aprofundados e defendidos em Lula. (Vigevani e Cepaluni, 2007: 289)

Lula, portanto, procurou inserir o Brasil no cenário mundial aprofundando sua autonomia, usando formas diversificadas, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. A cooperação Sul-Sul, por exemplo, foi institucionalizada pela Declaração de Brasília, de 2003.

Este constituiu um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo. Nos

últimos anos, notou-se a importância e a necessidade de diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, artigo 2, 2003)

Esse trecho da Declaração, inclusive, já nos remete às diretrizes para a constituição da política externa de Lula, apresentadas por Vigevani e Cepaluni (2007). A primeira diretriz seria contribuir na busca por equilíbrio internacional, principalmente para amenizar o unilateralismo norte-americano; já a segunda diz respeito ao fortalecimento das relações bilaterais e multilaterais com os países do Sul, como já exemplificado com a Declaração, para aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas; a terceira diretriz sinaliza a importância dessas relações também para se beneficiar com intercâmbios tecnológicos e financeiros dos novos parceiros estratégicos e a quarta diretriz apontada pelos autores foi para evitar acordos que pudessem comprometer o desenvolvimento do Brasil.

Essas diretrizes foram ajustadas no governo que se iniciava, resultando em ênfases em certos projetos, como o aprofundamento da prioridade dada a Comunidade Sul-Americana das Nações, que mais tarde viria a constituir a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o que já anunciava o aprofundamento das relações com os países vizinhos; a intensificação dos vínculos com os países emergentes e também africanos; também a campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, que, sem sombra de dúvidas, foi uma das grandes ênfases dadas por Lula para consolidar sua política externa de inserção internacional; além da ênfase na busca por uma democratização da globalização, para que os países em desenvolvimento não ficassem de fora dos benefícios trazidos pelo processo.

Nesse sentido, Cervo e Bueno (2011) apontam o Brasil como ator de participação efetiva diante do cenário internacional que se delineava, que podemos perceber na energia dispensada por Lula a coalizões internacionais como o Ibas, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul e o G-20, grupo de países em desenvolvimento.

Os emergentes se propõem democratizar a ordem da globalização em vez de dar atenção ao intento norte-americano de exportar sua própria democracia. A política exterior brasileira acompanha os emergentes. (CERVO E BUENO, 2011: 527)

Além disso, Lula se coloca contra o modelo neoliberal, que contrai a ação do Estado. A intenção agora é colocar o Estado no planejamento estratégico do desenvolvimento, exercendo função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder. (CERVO E BUENO, 2011)

Para esses autores, o Brasil com Lula fixou a estratégia logística, que, em linhas gerais, remete à intenção de não deixar o Estado ficar reduzido a prestador de serviço, nem se deixar levar de acordo com as forças do mercado e do poder hegemônico. O Estado logístico, “introduzido por FHC e consolidado por Lula, não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar” (CERVO E BUENO, 2011: 529).

Pode-se destacar, então, três fatores que ajudaram a consolidar esse Estado logístico no governo Lula. O primeiro foi o fato de a sociedade já estar em um alto nível de organização, com seus setores industriais, agrícola, financeiro e comercial articulando-se mediante a coordenação do Estado e de acordo com os interesses nacionais; um segundo fator seria a estabilidade política e econômica do país e o terceiro fator diz respeito ao nível avançado dos agentes econômicos e sociais do Brasil, em termos de organização empresarial e competitividade no sistema internacional.

São questões externas e internas que influenciam esses fatores. O Estado logístico coloca-se, então, como contraponto ao Estado neoliberal.

Como tudo isso depende do interno e do externo, o Estado entra com o peso do nacional sobre a política exterior e torna-se agente da governança global. Ao colocar a estratégia a serviço do desenvolvimento, faz nascer o Estado logístico, cuja conduta se diferencia, como se vê, daquela do Estado neoliberal, especialmente ao recuperar a autonomia decisória na esfera política e ao voltar-se para o reforço do núcleo duro da economia nacional. (CERVO E BUENO, 2011: 529)

Dessa forma, podemos entender que a atitude brasileira com a entrada de Lula na presidência foi de enfatizar questões que, tanto não eram enfatizadas no governo FHC, quanto que foram acentuadas no final do mandato de Fernando Henrique e defendidas por Lula com efetivo rigor. Além disso, essas mudanças e aprofundamentos de focos, foram impulsionadas, em certa medida, por acontecimentos que influenciaram o sistema internacional, como um afastamento significativo entre neoliberalismo e globalização, que fortaleceu o desejo dos Estados emergentes de democratizar a ordem internacional, para participarem cada vez mais das decisões e terem suas necessidades ouvidas e atendidas.

Em seu discurso de posse (LULA DA SILVA, 2003a), Lula enfatiza bem uma palavra que pode ser considerada o carro-chefe de suas pretensões internacionais: mudança. Era essa nova dinâmica de inclusão que ele queria ver. Pode-se considerar, então, que Lula “deixou para trás mecanismos de inserção dependente para situar o Brasil entre as nações que andam por si à busca de seu destino (...)” (CERVO E BUENO, 2011: 526)

Já em 2003, o governo brasileiro começou a passar essa mensagem de que os países em desenvolvimento queriam entrar nos cálculos internacionais, exemplo disso foi um discurso proferido pelo ministro das relações exteriores, Celso Amorim, na reunião ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun. O ministro coloca em destaque a intenção do país de lutar por esse espaço, além do compromisso com o combate à pobreza no mundo.

As palavras não têm o poder mágico de transformar a realidade. As preocupações e os objetivos de desenvolvimento precisam ser efetivamente incorporados ao cerne dos acordos da OMC. Não como um adendo a regras elaboradas a partir das necessidades dos países desenvolvidos; como nota de rodapé em acordos que ignoram amplamente o mundo em desenvolvimento. Derrogações e cronogramas mais longos para implementação de regras penosas não substituem a incorporação da dimensão do desenvolvimento ao cerne do sistema. (AMORIM, 2003)

Era o início de uma campanha, se podemos assim caracterizar, liderada pelo Brasil, em prol dos países em desenvolvimento. Em alguns momentos, pareceu ser revestido de um sentimento a mais de liderança, ao menos do território regional. Para alguns, e até para os envolvidos diretamente nas tomadas de decisão do governo, as declarações de Lula e seus altos funcionários poderiam não ter qualquer consequência prática imediata, mas não é essa a realidade. As ideias de autopercepção e declarações feitas sobre o papel de liderança do Brasil têm impacto nas relações do país.

Como aponta Vigevani e Cepaluni (2007), os governos e os grupos sociais de outros Estados não reagem apenas levando em consideração os recursos de poder dos Estados, mas também de acordo com as percepções a respeito do potencial de utilização destes recursos. Dessa forma, o Brasil estaria instigando os Estados a terem uma determinada ideia a seu respeito, que não necessariamente equivaleria ao real. Os países passariam a tratar o Brasil de acordo com esse status e viriam responsabilidades ligadas a tal posição, questões que vamos nos aprofundar mais adiante.

Por ora, faz-se necessário compreender a noção de líder regional. Esclarecemos, então, no próximo capítulo, os conceitos e fatores para classificar um determinado Estado como líder regional ou não e, logo após, analisaremos o Estado brasileiro à luz das responsabilidades impostas por um status de líder. Também é importante explicar que, neste trabalho, compreendemos o conceito de líder assim como o de potência, sem que se faça distinção entre os dois termos.

## 2 A NOÇÃO DE LÍDER REGIONAL

### 2.1 CONCEITOS E FATORES DE CLASSIFICAÇÃO

Para viabilizar a proposta de uma análise da política externa do governo Lula é preciso, antes, uma discussão em torno do conceito de líder regional. Isso porque é fundamental compreender esse conceito para depois observar se o Brasil pode ser classificado de acordo com essa nomenclatura. Mas não há como dissociar o conceito de líder regional do conceito de hegemonia. Portanto, faz-se necessário, primeiramente, destrinchar a concepção de hegemonia.

Segundo a visão neorrealista das relações internacionais, a busca de poder constitui um dos principais objetivos dos Estados. Waltz (1988) caracteriza o poder como a capacidade de um Estado influenciar o sistema internacional, mais do que de ser influenciado. A hegemonia, nesse contexto, é percebida através da coerção de um Estado, detentor de maior poder econômico e militar, sobre outros Estados do sistema internacional.

Diferente de uma visão neorrealista, Gramsci (1971), a respeito da hegemonia, fundamenta seu pensamento na premissa de que, em um ambiente com um hegemon, as aspirações e interesses do grupo dominado são levados em consideração. É o que frisa Burges (2008), em seu artigo “*Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War*”:

Unlike the situation described by Keohane, a Gramscian conception of hegemony focuses more upon the very Brazilian diplomatic ideas of inclusion and co-option rather than imposition. (BURGES, 2008: 71)<sup>1</sup>

Essa distinção é fundamental, porque vemos claramente que a visão neorrealista não se aplica ao Brasil, sendo a visão de Gramsci adotada para a análise proposta neste trabalho. Gramsci, ao analisar o conceito de hegemonia, não tinha ideias e opiniões especificamente sobre relações internacionais. Porém, Cox (1996) se encarrega de aplicar as reflexões de Gramsci nos debates das RI. Segundo Cox:

Gramsci took over from Machiavelli the image of power as a centaur: half man, half beast, a necessary combination of consent and coercion. To the extent that the consensual aspect of power is in the forefront, hegemony prevails. Coercion is always latent but is only applied in marginal, deviant cases. (COX, 1996: 52)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tradução livre: “Diferente da situação descrita por Keohane, uma concepção gramsciana de hegemonia foca-se mais nas ideias diplomáticas brasileiras de inclusão e co-opção mais do que na imposição.”

<sup>2</sup> Tradução livre: “Gramsci assimilou de Maquiavel a imagem de poder como um centauro: metade homem, metade fera, uma combinação necessária de consentimento e coerção. Na medida em que o aspecto consensual está na vanguarda, a hegemonia prevalece. Coerção está sempre latente, mas só é aplicado em casos de exceção.”



Ao contrário das abordagens realistas e institucionais<sup>3</sup>, a coerção não necessariamente está em primeiro plano. Está, na verdade, associada ao consenso, o que implica levar em consideração outros fatores além da força, como a influência que a burguesia local tem na consolidação das estruturas econômicas, sociais e até culturais dos Estados hegemônicos, pois essas estruturas consolidadas são projetadas em um plano internacional, abrangendo os Estados que serão influenciados por todos esses fatores. A coerção, como Cox (1996) coloca, é apenas usada em casos que fogem desse padrão.

A hegemonia, ainda segundo Gramsci (1971), não é necessariamente atrelada a um único Estado e sim remete a um tipo de organização entre os Estados, em que o hegemom tem o papel de elaborar e administrar a hegemonia, garantindo que os outros Estados estejam participando do projeto de hegemonia implantado.

A partir dessa definição, caminhamos para a compreensão de outro conceito, o de hegemonia consensual que, segundo Burges (2008), seria a tática brasileira para incorporar seus interesses na região, sem arcar com as consequências políticas e econômicas de um líder regional.

Consensual hegemony – an oblique application of pressure or the advance creation of conditions that would make a future policy appear a self-interested move by other countries – comes into play here, allowing Itamaraty to mask consistent efforts to structure continental relations and organizations in a manner decidedly in Brazil's interests. (BURGES, 2008: 66)<sup>4</sup>

Esse entendimento incorpora o conceito de hegemonia feito por Gramsci e adaptado às relações internacionais por Cox (1996). O Brasil, então, influenciaria os países vizinhos a compartilhar de ideias e objetivos, dando a perceber que a não participação dos países nesse projeto coletivo não lhes traria benefícios.

Em outros termos, estas colocações correspondem à distinção que Susan Strange (1983) fazia entre poder estrutural e poder relacional. Enquanto o último se refere à habilidade de um Estado influenciar diretamente o comportamento de um outro Estado, ela defendia que o poder estrutural reflete a habilidade de um estado indiretamente influenciar outros ao delinear as estruturas dentro das quais eles devem operar (STRANGE, 1983).

---

<sup>3</sup> Não pretendemos nos aprofundar nas discussões teóricas das relações internacionais. Para mais informações sobre institucionalismo consultar Keohane (1989).

<sup>4</sup> Tradução livre: “Hegemonia consensual - aplicação de pressão ou a anterior criação de condições para que uma política futura parecesse um movimento de auto-interesse de outros Estados – entra em jogo, permitindo ao Itamaraty mascarar esforços consistentes para estruturar as relações e organizações continentais de maneira decisiva nos interesses do Brasil.”

Com o conceito de hegemonia um pouco mais esclarecido, partimos agora para a compreensão de líder regional. Não é apenas o conceito de potência regional que incita discussões, os fatores para classificar um país com essa nomenclatura também divergem. Por isso, antes de analisarmos as ações de política externa empreendidas durante o governo Lula, precisamos ter a ideia de líder regional discutida e esclarecida.

Inicialmente é interessante observar que este conceito ou a própria realidade da presença de potências regionais, começou a estar cada vez mais presente na literatura acadêmica e na retórica diplomática. Huntington (1992), por exemplo, apontava que, entre as *mudanças na distribuição de poder* que ocorreram no sistema internacional no Pós-Guerra Fria, estavam incluídos “o surgimento de potências com domínio local em muitas regiões do Terceiro Mundo; a ampla difusão das potencialidades econômicas e militares no Terceiro Mundo”. (HUNTINGTON, 1992: 19)

Muitos autores se debruçaram sobre o conceito de potência regional. Essa é uma classificação complexa que, como lembra Nolte (2006) muda de acordo com o tema analisado. Um Estado pode ser definido como potência regional, sendo analisado com determinados fatores dentro de um tema específico.

Para conceitualizar as potências regionais não tem como recorrer apenas a uma teoria. Enquanto fatores como a distribuição de poder são levados em consideração, validando as perspectivas realistas e neorrealistas, o papel das ideias a respeito da liderança e da delimitação das fronteiras regionais também contribui para a conceitualização, endossando os pontos levantados pelos construtivistas<sup>5</sup>. Por outro lado, as instituições políticas e econômicas desempenham papel importante no exercício das lideranças regionais, fato que não deixa de fora a influência liberal na classificação dessas potências.

Especificamente, Sotero e Armijo (2007) explicam que muitos teóricos das relações internacionais apontam o crescimento econômico como o único e melhor indicador de poder relativo. O Brasil, por figurar entre as dez maiores economias do mundo, carrega nos ombros a pressão de continuar crescendo economicamente. Porém, após a arrancada econômica apresentada entre os anos de 1960 e meados de 1970, com a industrialização e a substituição de importações, o Brasil não tem demonstrado os mesmos índices impressionantes de antigamente. De 1974 até o fim do século XX, esclarecem, o percentual de crescimento que já tinha chegado, em média, a 7.4 ao ano na época acima descrita e conhecida como “milagre econômico”, em tempos recentes chegou em ter média de 3.7 com reconhecida instabilidade.

---

<sup>5</sup> Consultar Haas (1987).

From 2000-2006, the World Bank reports Brazilian GDP growth of slightly over 3 percent. Embarrassingly, this record is below that of several of Brazil's immediate neighbors, including Chile and, since 2004, Argentina. (SOTERO E ARMIJO, 2007: 47)<sup>6</sup>

Apesar desse crescimento considerado fraco, e com previsão de crescimento futuro em estáveis 3.5 (SOTERO E ARMIJO, 2007), o Brasil poderia, mesmo com esse índice, subir de posição e ocupar a sétima posição no ranking de maiores economias do mundo. Como os autores colocam, se o tamanho econômico é o critério mais importante de análise das capacidades materiais de um Estado, o Brasil não teria como evitar se tornar uma potência regional.

Com seu texto escrito em 2007, Sotero e Armijo não teriam como prever a crise econômica de 2008 e seus desdobramentos. É interessante observar, portanto, que contrariando as expectativas da época em que o texto em questão foi publicado, o Brasil cresceu muito mais que o esperado. Em 2010, o país alcançou a variação de 7.5% em seu PIB em relação ao ano de 2009.

Não pretendemos, no entanto, nos aprofundar nas questões econômicas, que, sabemos, envolvem vários outros indicativos. A intenção é mostrar que, se o fator econômico é tão fundamental para avaliar as capacidades de um Estado, o Brasil já ocuparia, sem espaço para dúvidas, a posição de líder regional. Porém, não é essa avaliação simplista que vemos em outras análises.

Exemplo disso, é o apanhado geral que Nolte (2006) apresenta em seu artigo *Potencias regionales en la politica internacional: conceptos y enfoques de análisis*, mostrando que, apesar da pouca literatura existente sobre o assunto, alguns autores já entraram em consenso ao elencar os fatores de avaliação das potências regionais e que, apesar do PIB aparecer como um importante ponto de análise, não é o único. Destarte, capacidades militares ou o domínio de tecnologias sensíveis podem igualmente compor o perfil de uma potência regional.

Los estados que habitualmente figuran entre las potencias regionales se caracterizan generalmente por un gran número de habitantes y un GDP muy alto (en cifras absolutas) en comparación con los otros países en la región. Además, disponen de

---

<sup>6</sup> Tradução livre: “Entre 2000-2006 o Banco Mundial reportou o crescimento do PIB brasileiro em torno de pouco mais de 3%. Embaraçosamente, esse índice é inferior ao de vários vizinhos do Brasil, inclusive Chile, e, desde 2004, Argentina.”

fuerzas armadas convencionales fuertes y en algun casos también poseen armas nucleares. (NOLTE, 2006: 13)<sup>7</sup>

Porém, além dos recursos econômicos ou militares, Hurrell (2009) aponta que é igualmente importante a vontade política do exercício de poder no plano regional e ou mesmo no internacional:

Uma segunda razão é o fato de todos esses países compartilharem uma crença em seu direito a um papel mais influente em assuntos mundiais. Claro está que a aspiração, por si só, não é suficiente. É fácil para o realista emperdenido rir das pretensões vazias de países cujas ambições desmoronam diante de suas limitadas capacidades materiais. Contudo, o poder nas relações internacionais requer propósito e projeto. (HURRELL, 2009: 11)

Ainda de acordo com Nolte (2006), as potências regionais definem a estrutura de qualquer complexo de segurança regional. As capacidades de seus poderes podem ser consideradas, mas estão restritas apenas ao contexto regional. Mas é um conceito que exige atenção redobrada, pois se refere tanto a questões de poder quanto a ideias a respeito do papel dos Estados no sistema internacional:

Tanto el status de potencia mediana como el status de potencia regional son construcciones sociales, su valor analytico y su valor efectivo en la política internacional dependen de la aceptación de ese status y de la jerarquía correspondiente por parte de otros estados. Sin embargo, la inclusión en esa categoría social también requiere como condición que el país disponga de los recursos materiales necesarios. (NOLTE, 2006: 16-17)<sup>8</sup>

Essa dificuldade na classificação de uma potência regional, explica Nolte, está relacionada ao fato desse status ter a ver tanto com recursos de poder, o *soft* e o *hard power*, quanto com as configurações de poder regional e global.

Complementarmente, Hurrell (2010) também aponta as razões para as dificuldades de identificação de uma potência regional como diretamente influenciadas pelo relacionamento complexo e instável entre o regional e o global.

---

<sup>7</sup> Tradução livre: “Os Estados que, geralmente, figuram entre as potências regionais, se caracterizam normalmente por um alto índice populacional e um PIB (em termos absolutos) em comparação aos outros países da região. Fora isso, dispõem de poderosas forças armadas convencionais e, em alguns casos, armas nucleares.”

<sup>8</sup> Tradução livre: "Tanto o status de potência mediana quanto o de potência regional são construções sociais, o seu valor analítico e seu valor efetivo na política internacional dependem da aceitação desse status e da hierarquia correspondente. No entanto, a inclusão social nessa categoria também exige a condição de que o país tem recursos materiais necessários.”

The ideas and interests of regional powers can rarely be understood solely within a domestic or regional context. Regional powers do not exist as closed-off entities. Understandings of interests are constantly being shaped and influenced by interaction with the external world. Even for relatively powerful regional states, the highly unequal structure of the system and the strength of globalizing forces mean that the construction of both preferences over outcomes and understandings of preference over strategies will often involve the adoption and incorporation of external ideas, norms and practices, and the meshing and clashing of these with domestic beliefs and traditions. (HURRELL, 2010: 16-17)<sup>9</sup>

Apesar dessa interação com o global, as potências regionais são deixadas de lado nos cálculos feitos pelas grandes potências. Buzan e Wæver (2003) reiteram a ideia de Nolte, de que para essas grandes potências não é apenas a influência exercida por lideranças regionais que é restrita, mas também suas capacidades, o que justificaria essa exclusão em níveis globais. Isso acontece mesmo que essas potências regionais se achem capazes de arcar com tais responsabilidades e até mesmo achem que possuem a influência necessária para que suas ambições sejam levadas em consideração no âmbito global.

Para o desenvolvimento deste trabalho, no entanto, vamos adotar a classificação dada por Nolte. Com a projeção do seu poder, seria esperado que uma potência regional influencie a delimitação geopolítica e a construção de ideais políticos da região, que defina e articule uma identidade ou projeto regional, que tenha sua liderança regional seja reconhecida ou respeitada por outros Estados, especialmente por outras potências regionais. A expectativa também é de que essa potência seja um Estado integrado aos fóruns regionais e internacionais onde fala não apenas por si, mas, de certa forma, também como representante dos interesses regionais.

De esta manera, el status de potencia regional depende de la voluntad de ejercer ese papel, pero también de la aceptación de ese status por parte (a) de otros estados en la región, (b) otras potencias regionales o (c) la potencia global. (NOLTE, 2006: 17)<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Tradução livre: As idéias e interesses de potências regionais raramente podem ser entendidas apenas dentro de um contexto nacional ou regional. Potências regionais não existem como entidades fechadas. Entendimentos de interesses são moldados pela interação e influência com o mundo externo. Mesmo para Estados relativamente poderosos da região, a estrutura altamente desigual do sistema e o poder das forças globalizantes significam que tanto a construção de preferências sobre os resultados quanto o entendimento a respeito das preferências muitas vezes envolvem a adoção de estratégias e incorporação de idéias externas, normas e práticas, articuladas em choque com as crenças e tradições domésticas.”

<sup>10</sup> Tradução livre: “Dessa maneira, o status de potência regional depende da vontade de exercer esse papel, mas também da aceitação desse status por parte (a) dos outros Estados da região, (b) outras potências regionais e (c) a potência global.”

Como podemos perceber, é um status que implica responsabilidades. O fato de um Estado enxergar-se como potência regional e ser reconhecido pelos seus vizinhos o coloca em uma posição que exige seu comprometimento com assuntos da região e também uma postura de liderança com relação aos problemas que, por ventura, surjam entre os vizinhos.

Com base nessa ideia, faz-se necessário apresentar como o Brasil se comporta na relação com seus vizinhos e quais seriam as responsabilidades que o país teria que arcar para assumir, efetivamente, esse papel de potência regional na América do Sul.

## 2.2 O BRASIL E AS RESPONSABILIDADES DE UM LÍDER

Não há dúvidas quanto ao ativismo do Brasil na região. Durante o período de redemocratização do país, chegando à década de 1990 e à formalização do Mercosul, o país passou claramente a dar passos mais seguros para exercer um papel de destaque na América do Sul, ao propor novas iniciativas integracionistas na região. Assim, no Governo Itamar Franco, foi lançada em dezembro de 1992 a Iniciativa Amazônica, “com vistas à criação de uma área de livre comércio entre o Brasil e os países amazônicos” e, em 1993, a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). (HIRST e PINHEIRO, 1995: 15)

Lima e Hirst (2009: 56-57) enfatizam sobremaneira esta percepção, ressaltando que:

Desde o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o Brasil passou a identificar nas relações com os países latino-americanos uma das prioridades de sua política externa. (...) A presença regional e internacional do Brasil tem sido percebida como um processo intimamente associado à emergência da “América do Sul” como um grupo particular no interior da comunidade internacional. A construção da identidade do Brasil, como país latino-americano, foi, portanto, gradualmente substituída pela ideia de país sul-americano.

Fernando Henrique Cardoso deu igualmente continuidade a esta perspectiva regional ao buscar a aproximação do Mercosul com a Comunidade Andina e ao propor a necessidade de uma integração física regional.

Independentemente das interpretações apaixonadas, o Governo FHC aprofundou o processo Mercosul, manteve a perspectiva da integração sul-americana seja por meio da busca de um acordo do Mercosul com a Comunidade Andina, seja por meio de uma associação direta entre os diferentes países (expressa pela Cúpula da América do Sul, realizada em Brasília em 2000), raciocinando não só em termos político-econômicos, como também de desenvolvimento de infra-estrutura. (OLIVEIRA, 2005: 253-254)

Assim, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso essa intenção ficou bem mais evidente, alcançando seu ápice no governo Lula. Especificamente, Spektor (2010) aponta como um indicador útil, para avaliar essa virada para a região, o número de viagens presidenciais pela América do Sul. De acordo com ele, as reuniões de trabalho, cúpulas oficiais e encontros informais com vizinhos, hoje, ocupam a maior parte do tempo presidencial dedicado à política externa.

Talvez o Brasil, bitolado ao seu ideal de ator global reconhecido, tenha percebido que o caminho pela região não seja tão conturbado assim e que, para alcançar o almejado status de

relevância no sistema internacional o país precise, sim, obter um status de alto nível em sua área de influência direta, ou seja, na América do Sul.

Diante disso, o Brasil, agora, parece estar mais ciente do que antes de que “regional leaders need regional followers” (NOLTE, 2008: 2) e de que nada adiantaria tentar projetar-se no plano internacional sem que suas relações com os vizinhos fossem revistas.

Regional powers are the nexus between an emerging multipolar world order, where they aspire to play an important role, and a regional order, where their leadership may be contested. So as several papers demonstrate – for example the paper of Daniel Flomes – regional powers have to synchronize their global strategy and their regional strategy which is often quite challenging. (NOLTE, 2008: 5)<sup>11</sup>

A tarefa, no entanto, não é tão simples quanto parece. Vários autores demonstram que o Brasil já tem características de uma potência regional, incontestável pelo tamanho do Brasil, pelas estatísticas de crescimento econômico em comparação com os nossos vizinhos, pelo poder militar que, apesar de frágil quando comparado com as grandes potências mundiais, está à frente do poder dos outros países da região e, claro, pelos relacionamentos do país já tão desenvolvidos com a comunidade internacional. Porém, suas atitudes demonstram ainda certo receio em arcar com as consequências de desempenhar um papel desse porte.

Matias Spektor (2010), em uma análise sobre a transformação das leituras brasileiras com relação à região, aponta cinco silêncios do Brasil no contexto regional. O primeiro silêncio está na atitude do Brasil de, apesar das políticas voltadas para a América do Sul, não propor aos problemas da região soluções compartilhadas ou multilaterais.

O segundo silêncio está relacionado ao fato de a política regional do Brasil não ser apresentada em termos de governança regional. Ao mesmo tempo que o país apresenta a aproximação com a região como um princípio a ser perseguido, não explicita um projeto definido.

Já o terceiro silêncio remete à falta de uma política regional que promova um estilo brasileiro. O Brasil, explica Spektor, não ressalta uma cultura ou conjunto de valores, não é dada uma identificação para os outros países, de comunidade partilhada. O que chama atenção aqui é perceber que os discursos de Lula apontam justamente para a direção contrária.

---

<sup>11</sup> Tradução livre: “Potências regionais são o vínculo entre a ordem multipolar emergente, onde esses Estados aspiram desempenhar um papel importante, e a ordem regional, onde a liderança deles pode ser contestada. Então, como diversos artigos demonstram – por exemplo o artigo de Daniel Flomes – potências regionais precisam sincronizar suas estratégias globais e suas estratégias regionais, o que pode ser bem desafiador.”



Um exemplo disso aconteceu na Reunião de Cúpula do Mercosul, em que Lula apresenta um balanço dos mais significativos avanços do bloco, bem como reforça o compromisso em aprofundar a integração na América do Sul – tentativa que vemos materializada na UNASUL. Aqui, no entanto, nos prendemos à intenção de Lula de demonstrar essa preocupação com a unidade sul-americana, embora alguns autores, como o próprio Spektor, mencionem que há uma lacuna da política externa brasileira nesse aspecto.

Precisamos criar uma identidade regional genuína, um sentimento de que compartilhamos - em meio à riqueza de nossas diferenças - um destino comum. Estamos fazendo experiências inovadoras junto às comunidades de fronteira, criando os elementos básicos para a formação dessa cidadania alargada. (LULA DA SILVA, 2004)

Esse ponto é fundamental para apontarmos o peso das ideias na política externa, neste caso específico, na preconizada por Lula. Como já abordamos no início deste trabalho, as ideias são levadas em consideração nos cálculos dos Estados, por apresentarem informações importantes sobre como cada país se vê. É o que acontece com o Brasil. Lula promove, ao menos através de seus discursos, o país ao status de guardião da América do Sul. Essa autopercepção, obviamente, é absorvida, em parte, pelos outros Estados e pode refletir nas suas relações futuras.

(...) actions taken by human beings depend on the substantive quality of available ideas, since such ideas help to clarify principles and conceptions of causal relationships, and to coordinate individual behavior. Once institutionalized, furthermore, ideas continue to guide action in the absence of costly innovation. (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993: 5)

Essas ideias e percepções por parte dos outros Estados se relacionam intimamente com o quarto silêncio brasileiro. Spektor (2010) aponta que há uma ausência de políticas brasileiras para dissipar eventuais receios dos vizinhos com relação ao aumento de poder do país na região. Isso significa que as ideias lançadas podem causar receio por parte dos outros Estados, principalmente com relação a interpretação de que o Brasil estaria com políticas de caráter imperialistas para a região. Preocupar-se com isso é importante, pois não dissipar esses medos pode abrir espaço para comportamentos agressivos de países que se sintam ameaçados.

Finalmente, o quinto silêncio se relaciona com a omissão que o Brasil apresenta diante de declarações norte-americanas que enaltecem o poder e a hegemonia brasileira na região. A intenção é tentar diminuir as chances de intervenções dos EUA em questões e conflitos da

região, mas manter ou aumentar a cooperação para as áreas de segurança, garantindo que não se passe por cima dos interesses brasileiros.

Esses silêncios propostos por Spektor são fundamentais para a nossa análise pois representam bem a ambiguidade do Brasil em relação à região, dando margem para que o reconhecimento por parte dos outros Estados também seja ambíguo. Para alguns, o papel do Brasil como potência regional encontra-se selado e numa posição em que não cabe mais discussões. Podemos perceber que não é bem assim. Enquanto o país claramente aumentou a intensidade de políticas voltadas para a integração da região, também deixou vácuos de atuação que só poderiam ser preenchidos caso o Brasil se posicionasse claramente como potência, assumindo, inclusive, as responsabilidades inerentes ao status. Lula proclamou o Brasil como líder, talvez antes mesmo de prever o que isso acarretaria.

O Brasil também não adota a atitude de algumas potências regionais no sentido de abraçar os princípios da interdependência complexa para promover formas de cooperação em casos nos quais problemas comuns demandam soluções compartilhadas, que podem ir da vacinação de gado ao controle do tráfico de armas na fronteira. (SPEKTOR, 2010: 27)

Obviamente, do ponto de vista econômico, também levando em consideração as capacidades territoriais e militares, quando comparado aos outros países da região, não há dúvidas sobre a vantagem que o Brasil leva. Mas, sabemos, é preciso algo mais, é preciso exercer a liderança.

Many papers argue, that regional powers not only possess major power resources compared to other states in the region, they are also expected to exercise leadership. So the concept of “regional power” refers not only to power resources but also to a certain exercising of power – let’s call it leadership – in a specific context (the region) (NOLTE, 2008: 2)<sup>12</sup>

É interessante perceber que essa liderança, ao contrário do que se espera na percepção realista das teorias de RI, não precisa necessariamente pressupor uma dominação coerciva através da força. Por isso nos atemos ao conceito de hegemonia consensual, que, como já mencionado, é diretamente influenciado pela contribuição dada por Gramsci e trazida por Cox

---

<sup>12</sup> Tradução livre: “Muitos artigos argumentam que potências regionais não apenas possuem mais recursos de poder em comparação com os outros Estados da região, como também se espera que esses Estados exercite a liderança. Então, o conceito de “potência regional” se refere não apenas aos recursos de poder, como também a um certo exercício de poder – vamos chamar de liderança – em um contexto específico (a região).”

ao debate das RI. O foco da hegemonia estaria mais na cooperação do que na coerção (Burgess, 2008).

Se o Brasil escolhesse a via do uso da força, diz Burgess, poderia colocar sob sua influência os vizinhos menores, mas não conseguiria subjugar os grandes países da região, como Argentina, Colômbia e Venezuela, que já são arredios com relação a uma liderança declarada brasileira.

O Brasil, consciente ou não dessa limitação, e seguindo a lógica da hegemonia consensual, procuraria consolidar sua liderança na região promovendo a cooperação entre os Estados. Um exemplo dessa atitude, como vamos ver no tópico a respeito das ações do governo Lula, é o país ter se colocado à frente do projeto que visa integrar não apenas economicamente, mas social e culturalmente a América do Sul, a UNASUL. Essa preocupação em difundir valores coletivos é um dos pontos imprescindíveis para classificação de um Estado como potência regional.

Como hegemonia consensual, portanto, o Brasil seria capaz de unir os esforços dos vizinhos para perseguir interesses que são, em grande medida, seus. Isso porque o país formula, organiza e implementa a hegemonia, trabalhando para garantir que outros atores sejam incluídos no projeto como participantes ativos e persuadindo os que estão relutantes em participar (BURGES, 2008).

Porém, lembra o autor, esse conceito de hegemonia consensual não significa que o Brasil tenha conseguido implementá-la, mas é útil para entender a estratégia de liderança de uma potência média emergente. Além disso, a ausência de um caráter de dominação possibilita uma série de mudanças na natureza das relações regionais que podem trazer benefícios ao país que se põe como líder, mesmo que não se consiga plenamente criar a hegemonia consensual.

Isso quer dizer que, por não impor através da força a sua dominação, o Brasil tem mais chance de que os Estados, com receio de ficarem de fora de alguma jogada estratégica na região, sigam as políticas sugeridas pelo país. O consenso dessa hegemonia está na relativa passividade com que os outros Estados acompanham as ideias, valores e movimentos difundidos pelo Brasil como fundamentais para a região. Apesar dessa estratégia mascarar os esforços do Itamaraty em construir relações e organizações na região que são cruciais para os interesses brasileiros (BURGES, 2008), também beneficia outros países da América do Sul, que encontram espaço para negociar com países do norte com mais igualdade.

A hegemonia consensual é, no entanto, uma das várias maneiras de ler as estratégias da política externa brasileira que, também como tantas outras, buscam uma explicação para

preponderância do Brasil na América do Sul. Isso porque mesmo que o país possua muitos dos fatores de classificação de uma potência regional aqui apresentados, não necessariamente é visto como o líder natural da região; e mesmo que não exerça os padrões habituais de dominação coerciva, consegue apoio para os seus projetos.

Obviamente, era de se esperar que a complexidade existisse. Não é pelo Brasil apresentar algumas características de líder que ele vai, automaticamente, tornar-se um líder e obter a aceitação dos demais países da região. Além disso, o Brasil precisaria assumir efetivamente o papel e os custos de potência da região, o que, segundo alguns autores, ainda não aconteceu. Apesar de seu ativismo crescente na América do Sul, o país encontra-se, ainda, um tanto quanto relutante com relação às demandas de responsabilidades que estão embutidas no status de potência.

O país não assume a posição de principal agente da ordem regional e hesita diante de situações onde é forçado a se impor. Sucessivos governos brasileiros têm sido relutantes diante da ideia de custear a proeminência regional do país, especialmente quando isto significa pressionar vizinhos menores a respeitar o número crescente de regras formais que estrutura a vizinhança. (SPEKTOR, 2010: 26)

O que nos leva a pensar que a própria tentativa de impor-se como tal, poderia criar um clima desnecessário de inimizade com países cujas relações fossem, antes, amistosas. Essa percepção, por parte dos vizinhos, obviamente, também dependeria de como o Brasil se coloca diante dessa questão, de como o país passaria a tratar seus vizinhos.

E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul. (LULA DA SILVA, 2003b)

Na verdade, como podemos perceber, essa fala do ex-presidente Lula dá margem para várias interpretações. Ao mesmo tempo em que Lula elenca todas as características brasileiras de potência regional, ameniza seu discurso desvinculando do Brasil qualquer posição de líder tradicional, já por receio de ser mal-interpretado e gerar animosidades, ou então, por receio de trazer para si responsabilidades que ainda não pode arcar.

É importante também levar em consideração nesta análise a ideia que os vizinhos teriam do Brasil e da posição ocupada pelo país. Isso significa que os Estados sul-americanos estão de acordo com essa liderança e a aceitam sem medir forças com o Brasil? Na verdade, como coloca Soares de Lima (2005), há sim um receio por parte dos outros países sul-americanos com relação a um expansionismo brasileiro, e cresce junto com a diferença entre a economia brasileira e a economia dos outros Estados da região.

Quanto maior a assimetria entre a economia brasileira e as demais, maior o temor dos vizinhos com respeito à possibilidade de um “expansionismo brasileiro” na área. Os dois principais antídotos para tais temores são a construção de instituições regionais fortes com soberanias compartilhadas e o fortalecimento das instituições democráticas na América do Sul, condições necessárias para que se possa constituir uma verdadeira comunidade das nações. (SOARES DE LIMA, 2005: 20)

No âmbito doméstico, ao assumir essa responsabilidade e tentar dissipar esse medo dos vizinhos, o Brasil bateria de frente com uma elite que, segundo muitos autores, não está de acordo com o ativismo brasileiro na região, por enxergar na América do Sul um ambiente ainda muito problemático. Como lembra Spektor (2010), há uma preocupação com relação ao crescente populismo e com formas autocráticas de governo em alguns países da região. Além disso, a fronteira amazônica e o tráfico de drogas são vistos como uma fonte de insegurança para o Brasil.

Isso sem esquecer os problemas domésticos de cada país. Apesar de ser uma região, comparativamente, com poucos conflitos, os países da América do Sul, assim como o Brasil, apresentam desigualdades sociais. Para essa elite, o Brasil estaria trazendo para si problemas alheios, mesmo com tantos internos para serem resolvidos, o que representaria um peso a mais para o país. Da mesma forma que Spektor, Nolte (2008: 6) afirma categoricamente que “in Brazil regional activism is not supported by the economic elites and the electors. This complicates regional initiatives, especially, when they involve costs for Brazil.”

Por outro lado, com esse ativismo e a consequente liderança na região, o Brasil teria mais força para negociações internacionais, o que seria um modo ajudar no seu intuito de projeção internacional.

Isso posto, estabelecemos as bases para uma compreensão da política externa implementada no governo Lula. Adiante, passamos para a análise dessa política, levando em consideração as ações desenvolvidas para a América do Sul durante o seu mandato e as relações estabelecidas com os países vizinhos. A ideia, a partir de agora, é destrinchar o

comportamento brasileiro para averiguar se houve, de fato, a tentativa por parte do governo Lula em consolidar o Brasil como líder da região.

### **3 BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

#### **3.1 AS AÇÕES DO GOVERNO LULA VOLTADAS PARA A AMÉRICA DO SUL**

Para um levantamento das ações do governo Lula, como explicado, recorreremos aos relatórios apresentados no site do Ministério das Relações Exteriores sobre a relação do Brasil com a região sul-americana. Os relatórios são divididos por área de atividade, como agricultura, energia, saúde, e apresenta, basicamente, os objetivos das ações e a descrição dos resultados alcançados.

Em primeiro lugar, destacamos os processos de integração encabeçadas pelo Mercosul e pela UNASUL. Com o intuito de expandir o projeto de integração, representado pelo Mercosul, fundamentalmente comercial e com uma área de abrangência que vai além do entorno sul-americano, o Brasil passou a privilegiar a ideia de uma integração que levasse em consideração outros aspectos e fosse estruturada primordialmente na América do Sul (BRASIL, 2010a). Nesses termos, em 2004, acontece a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Em 2008, a CASA passa a se chamar UNASUL e atrela aos seus objetivos as integrações política, social e física.

A UNASUL é uma organização internacional (como o Tratado ainda não está em vigor, a organização ainda não tem personalidade jurídica) cujo objetivo é promover a integração regional, com base na convergência de interesses em torno da consolidação de uma identidade própria e do desenvolvimento econômico e social da região. (RELATÓRIO UNASUL, 2010)

De acordo com seu Tratado Constitutivo (artigo 3, 2008), são objetivos da UNASUL, entre outros:

- o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza, superar as desigualdades na região e avançar no acesso universal à educação, à seguridade social e aos serviços de saúde;
- o desenvolvimento de uma infra-estrutura para a interconexão da região;
- a integração energética, bem como a industrial e produtiva;
- o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Os relatórios indicam que a UNASUL, entre 2008 e 2010, foi utilizada para: solucionar controvérsias e tensões na região, como a crise institucional na Bolívia, em 2008; a reação ao uso de bases militares colombianas pelos EUA; e a tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010.

Além disso, houve a criação de diversos conselhos setoriais: a) Energia; b) Saúde; c) Defesa; d) Infra-estrutura e Planejamento; e) Desenvolvimento Social; f) Problema Mundial das Drogas e g) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2010b). Todos já com estatutos aprovados e a grande maioria já com planos de ação para direcionar sua atuação.

Independente dos conselhos criados na UNASUL, vamos apontar as ações feitas em alguns dos setores já listados acima e outros, como Agricultura, Comércio e Esporte.

Na Agricultura, foi fechado com a Argentina um acordo de cooperação entre a EMBRAPA e o Instituto de Tecnologia Agropecuário Argentino, com quatro áreas de atenção prioritária: biotecnologia, agro-energia, sanidade animal e vegetal e qualidade de alimentos, e agricultura familiar (BRASIL, 2010c). São ações de cooperação estratégica, incluindo medidas voltadas para a abertura de novos mercados em terceiros países.

Com o Uruguai houve a superação dos entraves sanitários e aumento das trocas bilaterais. Já com o Chile, após várias reuniões de autoridades competentes, conduzidas pela Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral, os dois países passaram a caminhar para um entendimento com relação às dificuldades técnicas existentes e avançaram na liberalização do comércio, principalmente de frutas e carnes. Para o Equador, o Brasil concedeu, unilateralmente, 100% de preferência para 3.278 itens tarifários, dentre eles, diversos gêneros agrícolas. Com o Peru, houve um aumento no comércio bilateral de produtos agropecuários.

No setor de Comércio e Investimentos, o relatório aponta que, durante o período 2003-2009, as exportações brasileiras para os países da América do Sul cresceram de US\$ 10,1 bilhões, em 2003, para US\$ 27,0 bilhões, em 2009. O total exportado para a região, em 2009, representou 17,6% das exportações brasileiras. Já as importações vindas dos países vizinhos cresceram de US\$ 7,6 bilhões, em 2003, para US\$ 19,1 bilhões, em 2009 (BRASIL, 2010d).

Em 2009, esses países permaneceram como principais destinos das transnacionais brasileiras. Isso é resultado, diz o relatório, do aprimoramento do processo de internacionalização. Essa preferência também reflete a influência da proximidade geográfica e cultural. Apesar de uma retração desses índices com a crise econômica e financeira, no ano de 2010 houve uma recuperação.



As exportações passaram de US\$ 11,1 bilhões, no primeiro semestre de 2009, para US\$ 16,2 bilhões, no primeiro semestre de 2010. Já as importações cresceram de US\$ 8,4 bilhões, no primeiro semestre de 2009, para US\$ 11,9 bilhões, no primeiro semestre de 2010 (BRASIL, 2010d).

De acordo com os relatórios, no setor de Energia, há inúmeros objetivos a serem alcançados, principalmente através da UNASUL. Falando dos objetivos alcançados dentro da época que analisamos, podemos citar que a Petrobras passou a responder por 16% do mercado varejista chileno e 7% do setor industrial de combustíveis no Chile (BRASIL, 2010e). No Equador, houve aumento da produção de petróleo equatoriana e construção da Hidrelétrica de San Francisco. Também através da UNASUL, o Peru incrementou a sua produção energética e sua infra-estrutura para transmissão de energia. Já na Venezuela, com relação à cooperação brasileira para enfrentar a crise elétrica, o Ministério de Minas e Energia organizou um seminário sobre experiências brasileiras com o racionamento de 2001/2002.

Para a infra-estrutura, o relatório aponta mais de 80 financiamentos brasileiros a projetos na América do Sul, o que totaliza cerca de US\$ 10 bilhões em projetos já aprovados, como a construção e ampliação da rede de gasodutos na Argentina, a ampliação do metrô de Santiago, no Chile, a exportação de 127 ônibus de transporte coletivo urbano para a Colômbia e a construção e ampliação do metrô de Caracas, na Venezuela (BRASIL, 2010f).

A UNASUL é colocada em todos os relatórios como um projeto encabeçado pelo Brasil. Em termos claros, eles apresentam que a “construção da integração sul-americana nesse período vem contando com a liderança brasileira”. De acordo com Lima e Hirst (2006), a administração de Lula se preocupou bastante com a expansão dos negócios e aprofundamento das relações entre os Estados vizinhos, envolvendo, inclusive, empresas privadas brasileiras.

As ações ainda são tímidas e não privilegiam igualmente todos os países. Por exemplo, enquanto países como Argentina, Chile e Venezuela figuram como um efetivo parceiro do Brasil, outros como Uruguai e Paraguai são mencionados poucas vezes, já Guiana e Suriname sequer são citados. Nesse contexto e dessa maneira, os supostos seguidores desse projeto de liderança brasileira não podem sentir o Brasil empenhado em exercer esse status.

Eles sentem que o país não responde eficazmente à vasta assimetria de poder que marca a região. Paraguai, Uruguai, Bolívia e Argentina sentem-se comumente negligenciados pelo Brasil. Assim, apesar do peso relativo do Brasil, nas praças diplomáticas sul-americanas, não é óbvio que Brasília seja capaz ou tenha interesse em catalisar o ordenamento regional. (SPEKTOR, 2010: 5)

A lógica controversa brasileira é de que esse interesse existe, mas a maneira como o país demonstra isso é dúbia. E voltamos a bater na tecla dos seguidores. É fundamental que os seguidores do autoproclamado líder da América do Sul o enxerguem como tal. As ações surgidas e as intensificadas no governo Lula deixam ainda uma certa dúvida não apenas a respeito das intenções brasileiras, se é um projeto para a América do Sul, que o Brasil ofereça espaço igual de diálogo para todos, mas também de como esse plano vai se desenrolar.

Se essa falta de passos firmes é por não querer incitar a desconfiança dos vizinhos, autoproclamar-se a liderança da América do Sul, como foi feito pelo presidente Lula, já seria exposição suficiente para gerar desconfianças. Mas, se a questão é não querer para si as responsabilidades de um líder, para quê autoproclamar-se um?

Não é difícil, como já vimos, encontrar um discurso de Lula em que se exponha essa ambiguidade no comportamento brasileiro: palavras com um sentido, ações com outro. Como mostramos no trecho abaixo, o ex-presidente coloca claramente a vontade dos outros Estados de ter o Brasil como líder da região, sem qualquer receio das consequências que essas afirmações podem trazer.

Eu já tive encontro, nesses 20 dias, com o Presidente da Argentina, com o Presidente do Uruguai, com o Presidente do Paraguai, com o Presidente da Bolívia, com o Presidente do Chile, com o Presidente do Equador, com o Presidente da Venezuela, com o Presidente da Colômbia. É impressionante como todos esses países quase que estão a exigir que o Brasil lidere a América do Sul, porque eles têm uma relação de respeito com o Brasil, porque têm dimensão da grandeza e do potencial econômico do Brasil. (LULA DA SILVA, 2003b)

A intenção, ao elencar as principais ações do governo Lula voltadas para a América do Sul, é construir uma base de análise para compreendermos, adiante, o comportamento brasileiro nesse período com relação aos seus vizinhos. Isso posto, passamos agora a explorar especificamente a relação do Brasil com seu entorno, suas ausências e suas participações enérgicas nas questões dos Estados vizinhos. Buscamos compreender as circunstâncias que fizeram o país se voltar para a região e quais resultados efetivos o governo Lula, aqui estudado, buscava com esse comportamento mais assertivo. Além disso, também levantamos importantes posições de autores a respeito do papel brasileiro desempenhado na América do Sul.

### 3.2 O GOVERNO LULA E A LIDERANÇA REGIONAL

Como vimos, embora o processo de ativismo regional tivesse começado já no período de redemocratização e passado a receber uma maior atenção nos governos de FHC, o Brasil aprofundou mesmo esse comportamento durante o governo Lula. Como aponta Lima e Hirst (2006), foi justamente nesse período que o Itamaraty demonstrou mais claramente o desejo e a determinação de colocar o Brasil em um patamar de liderança na América do Sul.

Além de o Itamaraty ter insistido para que a região figurasse na agenda de prioridades da política externa brasileira, Lula e sua equipe também mostraram interesse pela questão e se envolveram com muito afinco nas questões políticas entre os vizinhos. Saraiva (2010) aponta que o governo Lula empenhou-se na construção de uma agenda voltada para a promoção da liderança através da cooperação e integração regional.

Foi com esse interesse que vimos o Brasil intervir em crises no Equador, Bolívia e Venezuela, neste último, o governo Lula viu a possibilidade de agravamento da crise do petróleo, o que poderia bater de frente com os interesses brasileiros, investimentos na região. O que o Brasil fez foi evitar que a crise se alastrasse, o que causaria uma desestabilização no governo de Chávez. Buscou-se, então, uma solução viável e que estivesse em alinhamento com as tendências democráticas do Brasil. A preocupação com a estabilização política também aconteceu na Bolívia, onde o Brasil se empenhou em ajudar a contornar os protestos que antecederam e sucederam o governo de Lozada-Mesa, além de ter, juntamente com a Argentina, ajudado na transição de governo de 2005. Já no Equador, o Brasil envolveu-se também na estabilização do país em períodos de transição de governos.

Mas esse posicionamento do Brasil em envolver-se mais nas questões da região não resultou automaticamente no reconhecimento do país como líder. Exemplo disso seria a relutância que alguns países ainda teriam em perceber o Brasil como uma potência regional, como Argentina e Colômbia, que não apoiaram o país em sua busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

The expansion of Brazil's political involvement in local crises, together with growing trade and investment activities with its South American neighbours, has not led to any easy or automatic acknowledgement of the country's regional leadership in world affairs. (LIMA E HIRST, 2006: 32)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Tradução livre: “A expansão do envolvimento do Brasil em crises locais, juntamente com o aumento do comércio e investimentos entre os vizinhos sul americanos, não levou ao reconhecimento automático do país como líder regional nas relações globais.”

O que precisamos compreender, na verdade, é o porquê de a região ter aumentado sua importância para o Brasil com o passar dos tempos. Com relação a esse tema, Spektor (2010) elenca três motivos considerados principais. O primeiro diz respeito ao ambiente de instabilidade que é relacionado à região. Isso porque os países da América do Sul carregam muitos problemas de ordem econômica, social e política, o que acaba reverberando nas relações com os Estados vizinhos. O Brasil, então procuraria, através de suas intensificadas relações com a região, amenizar os efeitos desses problemas.

A primeira sustenta que a região importa porque é uma das principais fontes de instabilidade no ambiente externo. De fato, a região contém vários Estados relativamente frágeis, como Bolívia, Paraguai e Equador. O que lá acontece tem afetado os interesses brasileiros de maneira direta – seja em relação ao investimento privado, ao crédito público ou às comunidades de cidadãos brasileiros vivendo nesses países. (SPEKTOR, 2010: 36)

O segundo motivo para essa mudança de postura brasileira seria a possibilidade de usar a região como um tranquilizador dos efeitos negativos do capitalismo global. No que se refere ao comércio, por exemplo, essa questão perpassa pela ideia de que o Brasil estaria interessado em proteger a economia nacional de choques externos (SPEKTOR, 2010). Nesse caso, o maior envolvimento na América do Sul encontraria sua justificativa na proteção dos interesses brasileiros e não tanto visando alcançar objetivos comuns.

Já a terceira ideia para justificar o interesse brasileiro em seu entorno estaria relacionado à intenção do país em fazer da região um instrumento para a sua projeção internacional. Através do aprofundamento das relações com os países vizinhos, o Brasil estaria tentando usar sua condição de maior economia da América do Sul para:

(...) ajudar a moldar o ambiente regional, facilitar entendimentos, diluir conflitos e, dessa forma, alavancar o poder de barganha nacional em negociações com o mundo industrializado. (SPEKTOR, 2010:37)

Essa economia dominante, é interessante observar, é apresentada como um contraste ao desenvolvimento social do Brasil, que tem índices de desenvolvimento humano abaixo de países vizinhos economicamente inferiores, como Chile e Uruguai. (LIMA E HIRST, 2006) Apesar disso, essa diferença entre a economia e o social não influencia na visão de alguns Estados sobre o status do Brasil como potência regional.

The discrepancy between economic and political institutional performance on the one hand and social performance on the other hand does not seem to prevent other countries viewing Brazil as regional power or a “new influential”. (LIMA E HIRST,

(2006: 39)<sup>14</sup>

Inclusive, para Lima e Hirst (2006), as altas expectativas geradas em torno do Brasil, e do papel que ele desempenha na América do Sul, podem servir como uma forma de incentivar esforços internos para o país buscar uma maior igualdade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Enquanto Sotero e Armijo (2007) atribuem um papel central à economia, para que o Brasil desempenhe um papel cada vez mais preponderante, Lima e Hirst (2006) apontam também como fundamental o fortalecimento das instituições democráticas e o comprometimento em desenvolver uma política cada vez mais transparente, já que essas medidas teriam impacto positivo tanto na economia quanto nas questões sociais.

The close connections between internal and external dynamics also has the potential to open the way for the recovery of a virtuous circle in which Brazil would be able to assume its role as an intermediate state and regional power with greater confidence and domestic support. (LIMA E HIRST, 2006: 40)<sup>15</sup>

Sotero e Armijo (2007), por outro lado, apontam que seria interessante para o Brasil investir em sua capacidade de se transformar em uma potência ambiental, dada as suas reservas florestais, de água potável, sua vasta biodiversidade, além de sua produção de combustíveis renováveis. O Brasil deveria, então, usar todos esses benefícios ao seu favor e colocar-se como um ator regional e global de destaque.

One possibility is for Brazil to position itself as the emerging environmental power. (...) Brazil has the assets to play such a role, if it adopts policies to preserve those assets and use them as political tools in a world increasingly preoccupied with climate change. (SOTERO e ARMIJO, 2007: 44)<sup>16</sup>

Como podemos perceber, alguns autores são enfáticos ao afirmarem que o Brasil já desempenha o seu papel de líder regional, outros, porém, encontram entraves, não só dentro

---

<sup>14</sup> Tradução livre: “A discrepância entre as performances econômicas e políticas, de um lado, e sociais, de outro, não parece prevenir outros países de enxergarem o Brasil como potência regional ou um “novo influenciador.”

<sup>15</sup> Tradução livre: “A íntima relação entre as dinâmicas internas e externas tem o potencial de abrir o caminho para recuperação de um ciclo vicioso no qual o Brasil seria capaz de assumir o papel de Estado intermediário e potência regional com maior confiança e apoio doméstico.”

<sup>16</sup> Tradução livre: “Uma possibilidade para o Brasil é ocupar a posição de potência ambiental emergente. (...) Brasil tem os recursos para desempenhar esse papel, se adotar políticas para preservar esses recursos e usá-los como ferramentas políticas em um mundo que se preocupa cada vez mais com a mudança climática.”

do país como nos países vizinhos, para que essa liderança seja exercida. No entanto, a ideia de que independente desses entraves, o Brasil está se voltando para a região é clara, seja por querer finalmente arcar com as responsabilidades de um líder, seja por enxergar na América do Sul um bom atalho para o seu objetivo de desempenhar um papel global.

Para finalizar, Spektor (2010) esclarece que essa aproximação com a região não caracteriza uma transformação na identidade brasileira, mas, sim, que o país passou a considerar o seu entorno para os seus cálculos de política externa. Esse regionalismo seria um dos instrumentos encontrados pelos tomadores de decisões brasileiros para aumentar o espaço de manobra do país, em uma região que tem nos Estados Unidos uma potência inconstestável. O Brasil teria, portanto, que, cada vez mais, colocar de maneira clara a sua posição na América do Sul, não para tentar acabar com a influência norte-americana, mas para evitar que seus interesses sejam atropelados, além de diminuir a incidência de intervenções do grande irmão do norte.

## 4 CONCLUSÃO

Este trabalho se debruçou sobre o governo Lula (2003-2010) para entender a liderança do Brasil na América do Sul, que para muitos analistas já é ponto pacífico. Porém, como vimos, embora seja um status que o presidente Lula fez questão de enaltecer como sendo natural ao país, a falta de consenso ainda suscita o debate.

Vimos que o Brasil persegue, há muito tempo e cada vez de maneira mais clara, uma maior projeção internacional e que enxergou na região um impulsionador desse objetivo. Apesar desse olhar mais voltado para os vizinhos dos governos recentes, e especificamente do governo Lula, as elites brasileiras ainda não estão em sintonia com essas manobras, por ainda caracterizarem a América do Sul como uma região problemática, que só viria somar ao Brasil mais problemas e conflitos.

Em primeiro lugar, esclarecemos que a política externa implementada no governo Lula não apresentou mudanças profundas da de seu antecessor, FHC. O que aconteceu, na verdade, foi que o governo do petista passou a priorizar questões que não eram priorizadas e aprofundou efetivamente outras questões que apareceram no final do mandato de Fernando Henrique. Uma posição de maior destaque na região e no mundo já era galgada antes de Lula assumir o poder, as iniciativas de cooperação exemplificam essa afirmação.

A diferença que encontramos foi a questão da liderança regional. Não por ser um ineditismo trazido por Lula, mas pela abordagem mais explícita de sua busca pela liderança. Foram as intervenções nos países vizinhos, foi a declarada pretensão em assumir um assento no Conselho de Segurança da ONU. Sob a administração de Lula vimos o Brasil assumir, involuntária e extra-oficialmente, o status de líder da América do Sul. Mas não era tão simples quanto as declarações do ex-presidente davam a entender. Ao analisarmos a questão com mais profundidade, nos deparamos com questões não esclarecidas e mal resolvidas, que incluíam até o fato de alguns países sul-americanos não aceitarem essa liderança brasileira. E se os supostos seguidores não estão de acordo, como o Brasil pode enxergar-se como tal?

Foi por isso que sentimos a necessidade de esclarecer as características de uma potência regional, para verificar se o Brasil estaria qualificado para ser considerado como uma. O resultado é que, à primeira vista, levando em consideração o tamanho do território brasileiro, sua população, o desenvolvimento de sua economia e sua força militar – em comparação aos vizinhos da região, já coloca, de fato, o Brasil como a grande potência da América do Sul. Mas, em outros fatores, como posicionamento e mediação diante de conflitos

e ativismo em prol de proliferação de valores regionais comuns, a liderança brasileira é questionável.

De acordo com a bibliografia consultada, seria a junção de todas essas características que consolidariam um Estado como uma potência em determinada região. Somado a essas características estaria também o comportamento dos outros Estados em seguir a dita potência, em outras palavras, em aceitar que a liderança seja exercida por um Estado e não por outro.

Aí também reside a dificuldade brasileira. Visto que alguns países sul-americanos não enxergam no Brasil esse líder que muitos já julgavam existir. Países vizinhos como Paraguai, Uruguai e Bolívia esperam mais das atitudes brasileiras, esperam realmente atitudes de um líder. Argentina, por outro lado, tenta, a todo custo, contrabalancear o poder brasileiro. Era a questão dos seguidores que deixava a liderança brasileira a desejar.

Além disso, não é apenas nas características elencadas de um líder que o Brasil falha, é também na aceitação das responsabilidades trazidas pelo status. O Brasil, apesar da autopromoção feita pelo presidente Lula, e apesar do maior ativismo voltado para a região, ainda tateia o terreno, meio sem saber se está prestes a dar um passo maior do que consegue. São as responsabilidades que pesam. Não é só o peso de envolver-se em conflitos que, em outras circunstâncias, não se envolveria, nem de puxar para si problemas de outros Estados, estando o Estado brasileiro já imerso em seus próprios problemas domésticos, mas o país ainda tem muitas dificuldades em pressionar os vizinhos mais fracos.

As ações empenhadas no governo Lula, então, mostram essa ambiguidade no comportamento brasileiro. O país, apesar de almejar ocupar oficialmente esse posto, tem muito medo das consequências que podem comprometer o bom andamento de algumas questões domésticas e deixar o Brasil realmente com mais ônus do que bônus. Não é a toa que as elites brasileiras ainda percebem, na maioria das vezes, a região sul-americana como problemática e defendem uma aproximação mais moderada por parte dos governos.

O que mais nos chamou atenção foi que, apesar de todos esses pontos que se chocam com a ideia de que o Brasil desempenha de fato a liderança na região da América do Sul, o ex-presidente Lula foi o grande responsável por disseminar essa ideia. A contradição não está apenas no fato de que ele era um dos principais – se não o principal – ícone de representação da política externa brasileira e deveria, supostamente, ter mais cuidado com as suas colocações, mas também porque muito do que foi dito por ele foi tomado como verdade por muitos e repercutiu internacionalmente, visto que muitos países de fora do bloco sul-americano enxergam o Brasil como o líder de fato da região.



Dessa forma, podemos concluir que as falas de Lula, famosas pelo alto grau de presunção, adiantaram-se às ações em mais de uma situação. Lula mostrou-se mais que Cardoso em relação à busca pela preponderância na América do Sul, mas suas palavras não se alinharam totalmente com as suas ações. Como se o Brasil quisesse, dissesse, mas não tivesse condições plenas de assumir efetivamente esse papel – por receio das consequências, pelas elites e, claro, pelos vizinhos que poderiam interpretá-lo como uma ameaça e não como o amigo que Lula insistiu em demonstrar.

No entanto, apesar do não reconhecimento regional – ao menos não em sua totalidade, o Brasil apresenta uma prioridade natural pelo reconhecimento internacional. A região, como vimos, pode ser um dos caminhos para alcançar esse objetivo e, talvez por isso, estejam justificadas as tentativas, mesmo com as contradições e dificuldades, apresentadas no governo Lula.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. **Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na V Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC)**. México, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes/print-nota>>. Acesso em: 2 nov. 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Assinado em 23 de maio de 2008. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalle3.asp?ID\\_RELEASE=5466](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=5466)> Acesso em 2 nov. 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.3 América do Sul - Integração Sul-Americana**. 2010a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.1 América do Sul - UNASUL**. 2010b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.6 América do Sul - Agricultura**. 2010c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.6 América do Sul - Comércio, Investimentos**. 2010d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.6 América do Sul - Energia**. 2010e. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Relatório 1.1.6 América do Sul - Infraestrutura**. 2010f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 27 out 2011.
- BURGESS, W., “Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. **International Relations**. SAGE, 2008. Disponível em: <<http://ire.sagepub.com/cgi/content/abstract/22/1/65>>. Acesso em: 1 ago. 2011
- BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge University Press, 2003.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl.- Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

COX, Robert. 'Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method', in Robert W. Cox with Timothy Sinclair, **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

FÓRUM DE DIÁLOGO IBAS. Declaração de Brasília. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>> Acesso em: 30 out. 2011.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas & Foreign Policy**. Beliefs, Institutions, and Political Change. Cornell University Press, 1993.

GRAMSCI, A. **Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci**. London: Lawrence & Wishart. 1971. Disponível em: <<http://www.walkingbutterfly.com/wp-content/uploads/2010/12/gramsci-prison-notebooks-voll.pdf>> Acesso em 30 out. 2011.

HIRST, Monica & PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 38 (1) 5-23. 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. A mudança nos interesses estratégicos americanos, In: **Política Externa**. São Paulo: Terra e Paz, vol. I, nº 1: 16-30, Junho. 1992.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?. In: HURRELL, Andrew et al. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV. Pp.: 9-41. 2009.

HURRELL, Andrew. Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective. In: FLEMES, Daniel. **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate Publishing. 2010

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

LIMA, Maria Regina Soares de. e HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, 82: 21–40, 2006.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Reunião de Cúpula do Mercosul, Minas Gerais, 2004**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/390873738358-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>> Acesso em: 10 nov. 2011.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Posse. Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://www.petrosverdade.jex.com.br/brasil/discurso+de+posse+de+lula+no+parlatorio+em+02+01+2003>> Acesso em 2 de nov. 2011.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional, do Engenheiro Antônio José Correia Ribas para o Engenheiro Jorge Miguel

Samek. Paraná, 2003b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/44213371049-Discurso-do-Senhor-Presidente-da-Republica-Luiz>>  
Acesso em 3 de nov. 2011.

NOLTE, Detlef. Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers. In: 1st Regional Powers Network (RPN) Conference, **Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers – Analytical Concepts in Comparative Perspective**, German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2008.

NOLTE, Detlef. Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. **GIGA Working Paper**, nº 30, 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Editora Zahar. 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, nº 2, Brasília, 2007.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, Não-Indiferença e Pragmatismo. Vetores conceituais na política exterior. **Latin American Trade Network**. Nº 21, Abril, 2005.

SOTERO, Paulo e ARMIJO, Leslie Elliott. Brazil: To Be or Not To Be a BRIC?. **Asian Perspective**, vol. 31, nº 4, 43-70, 2007.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (1): 25-44, 2010.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A critique of regime analysis. IN: KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 337-354. 1983.

VIGEVANI, Tulio e CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, Jan/Jun. 2007.

WALTZ .K. **Origins of War in Neorealist Theory**. Journal of Interdisciplinary History, v. 18, 1988.