

# A UNASUL como estratégia de expansão da liderança regional brasileira

## UNASUR as expansion strategy of Brazil's regional leadership

**DANILLO AVELLAR BRAGANÇA** | danillo.braganca@yahoo.com.br

Professor do curso de Relações Internacionais da PUC Minas Poços de Caldas. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Núcleo de Análise de Conjuntura do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval.

**Recebimento do artigo** Julho de 2016 | **Aceite** Julho de 2016

**Resumo** A posição do Brasil enquanto liderança regional na América do Sul parece incontestada em muitos aspectos. O país possui a maior reserva de recursos naturais, o maior território, a maior população e o maior produto interno do continente. Esta liderança parece algo natural ao Brasil. Entretanto, esse status não é exatamente uma garantia indiscutível. Qualquer liderança é precedida de uma série de prerrogativas que um Estado que se pretenda líder precisa contemplar. Este é um caminho permanente, tortuoso, não-constante e custoso, ao passo que o Brasil possui um histórico interessante de dificuldade quanto ao próprio reconhecimento desta condição. Esta estratégia precisa ser constantemente revista, tanto como política pública quanto como extensão dos interesses nacionais, dentro da lógica de transição hegemônica que o planeta experimenta hoje. Uma das revisões a serem feitas é a do papel da integração regional através da União das Nações Sul-Americanas, também chamada de UNASUL. O objetivo deste artigo é compreender como a política externa brasileira, a estratégia de liderança e o esforço de integração regional se coadunam na UNASUL, inclusive na consolidação de certos interesses nacionais. **Palavras-Chave** Integração, Subimperialismo, Política Externa Brasileira

**Abstract** Brazil as a regional leader on South America seems to be uncontested in many aspects. Brazil does have the greater natural resources reservation, greater territory, greater population and great GDP. This leadership seems natural to Brazil. However, it is not truly guaranteed. Any leadership is preceded by a number of prerogatives that a state needs to contemplate. This is a permanent, tortuous, inconstant and costly way, nevertheless Brazil have an historical difficult about recognize itself as a leader. About this Brazilian regional leadership over South America, so much has been discussed. This strategy, however, needs to be always revised, as much like a public policy or like a national interest, within the logic of hegemonic transition that the planet experiments today. One of this revisal is the role of South American integration through UNASUR. The main goal of this paper is to understand how Brazilian Foreign Policy, the leadership strategy and the regional integration efforts coadunate on UNASUR, an initiative of multiple objectives, including consolidation of Brazilian national interest on South America. **Keywords** Integration, Subimperialism, Brazilian Foreign Policy

## Apresentação

As origens do expansionismo brasileiro e pretensão de potência de nossa nação são históricas. Desde a conquista do Estado pela elite econômica através do golpe que tirou João Goulart do poder em 1964 (DREIFUSS, 1981) fala-se na criação de um “*centro de irradiação de expansão imperialista na América Latina, criando inclusive premissas para um poderio militar próprio*” (MARINI, 1974, p. 74). O Brasil se projeta em relações com seus vizinhos que pendulam entre expansão e contração, liderança e isolacionismo. O processo de ruptura institucional que culminou na deposição de Dilma Rousseff do poder em 31 de agosto de 2016 marca, além de uma coincidência histórica, um novo marco nestas relações.

Este revezamento não é necessariamente contínuo e sequer cartesiano. Existem largos momentos de expansão, precedidos ou sucedidos de momento de menor expansão, ou de isolacionismo, em maior ou menor escala. Ainda estamos por saber o que será deste novo arranjo governamental, mas algumas linhas já podem ser delineadas.

A relação com os Estados Unidos no plano hemisférico também não é linear, e muitas vezes subordinada ao interesse nacional. Existem largos momentos de antagonismo, alguns de “cooperação antagonista” (ZIBECHI, 2012, p. 47), precedidos de alinhamento pragmático.

Os governos de Lula da Silva (2002-2010) e Rousseff (2010-2016) representaram um perfil novo na política externa brasileira em muitos aspectos. Para o Brasil, isto significou um momento importante, de encarar com afincamento o projeto de realização do chamado “Brasil potência”, na superação de suas enormes dificuldades internas, a criação de um projeto nacional de unidade, formando, de fato, um pólo de poder sul-americano de características não-hegemônicas, mas de liderança nossa, em coalizão com a Argentina, sob pena de viver a ordem multipolar dos nossos dias sob a égide do comando norte-americano. O recém-empossado governo Temer (2016-) traz muitas dúvidas, sobretudo quanto à existência ou manutenção das mesmas linhas de exercício de liderança na América do Sul através dos instrumentos de integração regional como a UNASUL.

Este texto tem como objetivo discutir a maneira pela qual o Brasil se projeta como líder regional através da União de Nações do Sul (UNASUL). Nossa principal hipótese é que a UNASUL representava a principal das iniciativas e a de maior potencial de êxito neste posicionamento brasileiro, e que, portanto, deveria ser permanentemente aprimorada. Tanto é que uma das principais rupturas do novo governo foi precisamente nesta modalidade de integração, já logo em seu período de interinato.

Faremos uma breve exposição sobre as linhas gerais da política externa de Lula da Silva e Rousseff de modo a alimentar nosso debate sobre a Unasul, entender os limites desta expansão e as capacidades a serem desenvolvidas pela diplomacia brasileira. Além disso, veremos a conjuntura do governo Rousseff e proporemos algumas questões a serem levantadas neste momento delicado da política nacional e como isto poderia influenciar as orientações de política externa. Por fim, algumas breves colocações sobre o atual governo e como as iniciativas de integração se encontram hoje.

## Metodologia de expansão

As mudanças que ocorreram no Brasil desde 1960 até os dias de hoje foram muito drásticas. Em muitos aspectos, as mudanças no planeta e na região são quantitativamente menores daquelas experimentadas no país. Demograficamente, por exemplo, as taxas de crescimento populacional fizeram com que, desde 1960 para cá, o país saltasse de uma população de 70 milhões de habitantes para uma população total atual de um pouco mais de 200 milhões. População esta que era, em 1960, metade urbana, metade rural, e que hoje circula em torno de 80% de população urbana (ZIBECHI, 2012) e continua crescendo.

Economicamente, este hiato de tempo nos colocou entre as dez maiores economias do planeta, e já figuramos em sexto lugar nos últimos anos. Há um enorme fluxo de capitais que foi atraído para o Brasil, com acentuado crescimento entre 2008 e 2010, chegando ao quarto lugar global, atrás apenas de Estados Unidos, China, Hong Kong e Bélgica (ZIBECCHI, 2012, p. 288).

O Brasil também se tornou um grande investidor internacional, sobretudo nos países da região. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se tornou grande vetor desta expansão, valor que quadruplicou entre 2001 e 2010, chegando ao patamar de 190 bilhões de dólares. O foco desta expansão era muito dirigido à construção de infra-estrutura na América Latina, com empresas brasileiras se expandindo fortemente pela região – não por acaso, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa são alvos permanentes de investigação.

Parte substancial deste volume de dinheiro foi direcionada à América Latina. Esta expansão fez com que o país fosse paulatinamente deixando de ser dependente, não sendo mais um centro médio de acumulação como queria Marini (1974) e outros. O que ocorre, entretanto, é que, como afirma Fontes (2010), ainda que o Brasil tenha se tornado autônomo em relação ao capital norte-americano, a burguesia nacional que conduz este expansionismo o faz sem a direção política. A aliança com Lula da Silva e depois, com Rousseff, de certa forma, seriam somente a condição para que a acumulação continuasse a existir.

Esta é uma visão importante sobre a UNASUL. Mesmo que ela represente uma mudança de perfil na inserção brasileira na relação com os vizinhos, na verdade, ela ainda representa o interesse desta burguesia na acumulação desenfreada. A crise econômica que o país experimenta nos dias de hoje poderia ser interpretada, dentro desta lógica, como uma ruptura da aliança com as elites econômicas e os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O Brasil é ainda um dos únicos países com possibilidade de dirigismo da classe burguesa pelos mecanismos de controle do Estado, mas que esta regulação, que pode ser vista como mais dura no governo Rousseff, esteja além do interesse da burguesia brasileira. A estratégia se mostrou ao menos questionável no desenrolar dos eventos que culminaram na deposição de Rousseff, ou talvez um extrapolar destes interesses para além do que o acordo firmado na Carta aos Brasileiros lá no início do governo Lula da Silva.

A UNASUL, como manifestação do interesse nacional e da vocação política de potência do Sul construída pelo PT, representa um avanço importante no aprofundamento desta expansão e consolidação desta liderança brasileira. Era necessário evitar a subordinação do país ao eixo hemisférico, é preciso criar, com cautela, uma estratégia de expansão, a fim de consolidar a dominação brasileira na região e antagonizá-la com os Estados Unidos de forma suave, mas sob os auspícios da burguesia nacional. Seria uma liderança benigna, que circularia principalmente em torno de cinco eixos, dos quais a UNASUL é o seu conjunto unificado.

Estes eixos seriam 1) o fortalecimento da integração regional, 2) a construção de uma identidade genuína sul-americana em defesa, 3) a articulação das indústrias nacionais em torno da liderança industrial brasileira, com o maior parque industrial da região, 4) a permanência de um crescimento econômico que se sustente por longos momentos, possibilitando a emergência de uma classe trabalhadora (SOUZA, 2015) capaz de ser o motor econômico da região e 5) a transformação da América do Sul em um pólo na relação multipolar de poder no planeta.

O sucesso desta receita foi tão impactante que foi capaz de articular o interesse da burguesia nacional, do Itamaraty, das Forças Armadas e do principal instituto de pensamento estratégico dos governos do PT, o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA). A UNASUL é a manifestação desta receita e, de forma exitosa, foi implantada, a partir de 2008, como efeito calculado desta expansão cautelosa, mas ainda assim, agressiva, do Brasil, rumo ao status de liderança regional.

Em Puig (1980), encontramos linhas gerais sobre a maneira pela qual um país constrói sua condição de autonomia e projeta seu modelo de desenvolvimento para seus vizinhos. Já que, na visão do autor

argentino, o sistema internacional repete mais padrões hierárquicos do que anárquicos, a expansão de um determinado Estado neste sistema deverá respeitar algumas fases iniciais.

O Brasil, diz Fiori (2011), aproveita de uma situação de baixa competição e sistema integrado de Estados e economias nacionais na América do Sul, não havendo maiores disputas pela hegemonia regional, possibilitando esta condição de supremacia brasileira que foi gradativamente sendo construída. Criou uma hierarquia dentro da América do Sul, na qual o Brasil tinha plenas capacidades para liderança, mas que precisava respeitar as condições históricas em que a diplomacia brasileira se impunha, os interesses da burguesia nacional, das Forças Armadas e da aliança política garantida pela notoriedade de Lula da Silva tanto nacional quanto internacionalmente. Lula da Silva, certamente o maior dos estadistas brasileiros, teve a capacidade que ninguém teria, de articular todos estes interesses e projetar o Brasil seguindo esta difícil cartilha.

São quatro, diz Puig (1980), os estágios para esta projeção: 1) a formalização da condição de Estado soberano; 2) recursos suficientes para a articulação de um projeto nacional; 3) consonância de políticas de potência em áreas estratégicas de interesse, baseada na troca de autonomias em classes de igual ou semelhante importância, como por exemplo, o modelo de desenvolvimento em comum; por fim, 4) o rompimento com a condição de dependência para com o centro e postura de não-obediência frente a orientações que tenham sua origem exterior à integração.

Segundo Saraiva (2016), Lula da Silva imprimiu à política externa brasileira um novo tipo de orientação. Este novo perfil colocava o país como protagonista do Sul, sendo a atuação brasileira em foros multilaterais sempre vocacionada para garantir os interesses de países do Sul e, quando possível, garantir os interesses nacionais. A estratégia da UNASUL, do jeito como a admitimos aqui, se enquadrou neste processo. Respeitando as tradições autonomista e universalista da política externa brasileira, este novo perfil brasileiro considerava a posição de *player* global – o que o pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representava como auge desta atuação.

O aumento da projeção global e a liderança na América do Sul seriam, portanto, objetivos adjacentes, muitas vezes interpretados como um novo tipo de dominação. Sobre isso, diz Saraiva (2016):

Essa abordagem da liderança na América do Sul recebeu apoio político de diferentes grupos durante o governo de Lula. Além de estar vinculada fortemente aos desenvolvimentistas, que viam no desenvolvimento da infraestrutura regional um elemento importante para o desenvolvimento brasileiro, foi incentivada pelos autonomistas do Itamaraty (que viam a região como um potencial bloco de poder); por geopolíticos nacionalistas que tiveram um lugar de destaque nesse governo; e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluía atores políticos do Partido dos Trabalhadores e acadêmicos que defendiam uma integração regional. (SARAIVA, 2016, p. 299)

A UNASUL era um dos instrumentos mais fundamentais para alcançar este escopo. Na visão de Saraiva (2016), esta liderança pode não ter apontado para a integração como *articulação de soberanias*, mas pensando em outro nível, a partir da cooperação, da governança regional e a regionalização, entende de forma parecida também Vigevani e Aragusuku (2016). As diferenças não foram inteiramente dirimidas, e a UNASUL em si não se constituiria com este objetivo. Assumir os custos como *paymaster*, a partir do BNDES, criando caminhos para a cooperação regional gradual, auxiliando os países vizinhos com capital técnico, investimentos e obras de infra-estrutura.

A estratégia obedeceria esta lógica, além do pensamento de integração latino-americana construída pela visão do Partido dos Trabalhadores. Funcionaria assim como “círculos concêntricos” (VIGEVAANI e ARAGUSUKU, 2016), onde o nível de autonomia seria maior ou menor de acordo com a distância do centro constituído.

Desta maneira, o Mercosul seria o primeiro estágio desta formação. O Brasil resguarda muito de sua autonomia nesta relação imediata, o que naturalmente é resultado de uma visão de potência. Quer dizer, a dificuldade com que os mecanismos de institucionalização do Mercosul se deparam se relacionam com a falta de interesse dos setores estratégicos da sociedade brasileira em conduzir relações de maior equilíbrio com os países imediatamente vizinhos.

A atual estrutura, muitas vezes engessada, difícil, que inclusive gera um número grande de reclamações por parte da diplomacia de Buenos Aires, Montevideo e Assunção, dá conta das assimetrias internas ao bloco, mas também deste posicionamento soberano que a elite nacional brasileira tem como seu projeto. Os importantes avanços históricos, como o aprofundamento do diálogo entre estes países do Mercosul, a construção das relações de confiança, entre outros, são desconsiderados, frente aos interesses econômicos gerais.

Se num primeiro momento, o Mercosul é instrumentalizado em processos como a integração como a União Européia ou no rechaço aos avanços norte-americanos, sobretudo em acordos bilaterais, em outros, ele é desconsiderado. Se a integração é considerada pela chancelaria brasileira um movimento de concessão de soberania, em relação ao Mercosul, não há muito humor para aberturas mais profundas, mais substanciais.

Por sua vez, a UNASUL surge em contexto diferente. Se as motivações para o desenvolvimento se coadunavam na contração do Tratado de Assunção de 1991, no fundamento originário da UNASUL está o respeito às diferenças de visão econômica. Neste sentido, para um governo que pretende exercer outro tipo de hegemonia na América do Sul, em termos mais alinhados ao interesse hegemônico norte-americano, a UNASUL não caberia neste horizonte.

Não se pretendeu eliminar estas diferenças, mas criar um espaço prioritário de diálogo e respeito à diversidade. Seria, como afirmam Vigevani e Aragusuku (2016), o segundo círculo concêntrico da projeção política brasileira no sistema internacional. Sobre isto, citam os autores:

A Unasul tem o caráter de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que [...] são possíveis na medida em que se busca a ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental. (VIGEVANI E ARAGUSUKU, 2016, p. 284)

Se há um novo sistema multipolar emergente no planeta, a pretensão dos governos de Lula da Silva era de promover a construção de um destes pólos na América do Sul, sob liderança brasileira. As relações por vezes contrastantes entre Brasil, Argentina e Venezuela não seriam superadas, mas o Brasil funcionaria como fiel da balança, e promoveria uma integração de natureza política, ou seja, diversa da proposta que inicialmente se vinculou ao Mercosul. A posição de *paymaster* era essencial, sobretudo com uma economia argentina fragilizada, e numa economia venezuelana sustentada majoritariamente na produção de hidrocarbonetos, sendo o Brasil um importante exportador para o país<sup>1</sup>.

A UNASUL representaria, portanto, esta projeção. O incentivo brasileiro à construção de Base Industrial de Defesa Sul-Americana, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e a articu-



lação da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ao esforço de integração da UNASUL promoveriam uma articulação razoável entre autonomia e projeto de potência, garantindo certo envolvimento das elites econômicas e a proposta de maior ênfase nas relações com os vizinhos do Sul.

O argumento da identidade foi reforçado, dando origem a outras iniciativas que contaram em maior ou menor escala com a participação brasileira. Na Telesur, a televisão do Sul criada por Hugo Chávez em 2005, pouco se viu o investimento brasileiro, dado que os grandes oligopólios de mídia do país rechaçavam o fortalecimento de uma agência de notícias de orientação política diferente da sua. Este partidarismo midiático no Brasil sempre foi considerado um empecilho para o aprofundamento das relações intra-regionais, mas a projeção de liderança e a vitalidade econômica, sobretudo dos mandatos de Lula da Silva, garantiam a anuência deste movimento.

As crises econômicas enfrentadas a partir dos mandatos de Rousseff, entretanto, desfizeram esta anuência, assim como as alianças políticas que existiam no mandato anterior, gerando necessariamente uma descontinuidade, pra dizer o mínimo sobre isso. Ainda não há conhecimento integral sobre a extensão desta descontinuidade, é necessário dizer novamente. Entretanto, percebe-se novo trato com os vizinhos, sobretudo com relação ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela, na aproximação com Argentina e Paraguai em recente visita de Temer aos dois países, com a desobrigação da partilha do pré-sal, entre outros.

Por fim, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) seria o terceiro círculo concêntrico, mas não vamos aqui nos estender nesta discussão. A figura abaixo define com clareza o argumento de Vigevani e Aragusuku (2016) de forma a clarificar a idéia.

**Figura 1 – Mapa construído da América Latina - próprio**



1 Nota-se que o avanço do Nafta (North American Free Trade Association) em direção ao México consolidado em 1992 sugere uma erosão do conceito de América Latina, o que ajuda ainda mais a inviabilizar uma integração hemisférica. Entretanto, há na relação Brasil e México uma série de complementaridades e convergências que poderiam suscitar maior aproximação. De qualquer modo, a extensão de outro círculo concêntrico tão próximo ao México poderia gerar uma insatisfação ainda maior nas relações entre Brasília e Washington, que nunca se sustentaram em bases muito harmoniosas desde 1994.

Para Saraiva (2016), o saldo da política externa de Lula da Silva é positivo neste esforço e, sustentado neste entrelaçado de instituições de governança regional como a UNASUL, criou um espaço regional de natureza sul-americana com foco nos interesses destes países, com o gradual descolamento da agenda norte-americana. Mesmo isto parece ter sido rompido, mas carece de maior pesquisa.

Não há no Brasil forte impulso à integração, sobretudo por conta de sua elite produtiva e setores de mídia, que tendem à aproximação ao centro do sistema. Os governos do Partido dos Trabalhadores construíram agendas de política externa que, muitas vezes, não contemplavam esta tradição avessa aos países vizinhos, mas de forma geral, os anos de 1990 e 2000 representam uma forte aproximação a eles.

## Governo Rousseff

Houve continuidade da política externa de Rousseff a partir das linhas delimitadas por Lula da Silva. Os fatores internos que eram menos incidentes sobre a política externa do último, admitem os autores, ocuparam mais a definição e a prática desta linha de ação. Os contrastes entre as coalizões política de Lula da Silva, com maior controle sobre os partidos da base governista, e os rachas tanto no Partido dos Trabalhadores (PT), quanto no Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB) e outros, é gritante. Isto afetou a definição de política externa neste processo de rompimento institucional.

As orientações de governança regional estabelecidas nos governos anteriores de Lula da Silva foram mantidas, como aponta Spektor (2014), sem que houvesse mudança conceitual profunda. A intenção de sustentar a liderança e expansão na América do Sul de forma destacada ao conceito mais geral de América Latina foram mantidas – desconsiderando o México, a América Central e o Caribe, que em nosso ponto de vista, poderiam ser reforçadas, ainda que Rousseff tenha visitado o México em 2015, sem grandes resultados.

Os fatores externos também foram diferentes entre os governos Lula da Silva e Rousseff. Ainda que não possam ser identificadas linhas específicas vindas dos Estados Unidos em relação ao Brasil ou à América do Sul, em geral, a instabilidade em países como o Paraguai, Venezuela e Brasil podem ser conectadas em algum momento com interesses geopolíticos estadunidenses, sem que eles fossem, entretanto, centrais ou determinantes.

O manejo bilateral da atuação comercial norte-americana nas relações com países da América do Sul contrastou com a assinatura do Acordo de Associação Transpacífica, que abarcava Peru e Chile. As críticas de veículos conservadores no Brasil apontavam imediatamente para uma marginalização do Brasil no comércio internacional, o que é sem fundamento por uma série de motivos. Um deles merece ser ressaltado, que é a importância que Rousseff deu a acordos com os países dos BRICS, o que pode ter contrabalançado esta relação. Mas, se trata de um novo desafio a lidar, e que somente novas informações posteriores vão criar novas respostas a este desafio, como aponta Saraiva (2016), *“a formação da Aliança do Pacífico colocou em contraposição o regionalismo pósliberal da UNASUL e desafiou a estratégia brasileira com o retorno do modelo do regionalismo aberto.”* (SARAIVA, 2016, p. 306)

Novos desafios de ordem econômica também se descortinaram. A queda abrupta do preço do Brent no mercado internacional também gerou instabilidades internas à UNASUL e à região, afetando diretamente a pouco diversificada economia venezuelana. A própria produção de barris no pré-sal brasileiro, ainda que já sustentáveis em seu custo, geraram problemas de ordem interna em estados produtores, como o Rio de Janeiro. Problemas de gestão na Venezuela, em grandes construtoras brasileiras envolvidas em grandes contratos internacionais como a Odebrecht, a Camargo Corrêa, as listas de contas ocultas do HSBC Bank e os chamados “Panamá Papers”, sobre empresas de fachada no Panamá, também podem ser apontados como agravante do quadro regional sul-americano, envolvendo, por exemplo, o presidente argentino Mauricio Macri.

A crise econômica na Venezuela precisa ser mais esmiuçada, porque tem importante efeito sobre esta liderança brasileira na região e sobre a UNASUL. A questão é que no Mercosul, a Venezuela poderia ser penalizada dados os dispositivos legais presentes no Tratado de Assunção. Mas isto não ocorre dentro da UNASUL. As relações entre Brasil e Venezuela sempre foram exploradas pela oposição ao projeto brasileiro de expansão e liderança na América do Sul, por motivos já apresentados acima. Por iniciativa da UNASUL, diálogos foram estabelecidos entre as partes políticas na Venezuela, inclusive no que culminou em eleições legislativas, relativamente bem-sucedidas. Mas este é um ponto sensível: a tradição não-intervencionista, a dificuldade em construir liderança e utilizar a rede de governança para amainar a situação interna na Venezuela deixaram ainda mais esta sensação de esvaziamento, mesmo com a intromissão, considerada por muitos como indevida, de senadores de oposição ao governo Rousseff, em Caracas, em apoio ao também opositor Leopoldo López, em uma situação de bastante oportunismo e total descalabro em relação aos princípios consagrados pela diplomacia brasileira.

O próprio Itamaraty passou a se sentir desprestigiado neste processo de esvaziamento da liderança brasileira. A crise econômica dos anos de 2014 para frente afetou todas as pastas, mas Saraiva (2016) atribui ao perfil pessoal de Rousseff um agravamento desta condição. A preferência pela tentativa pouco exitosa de solução dos debates internos, numa fase mais isolacionista do país, contrastava com a avidez e a habilidade da política externa de Lula da Silva. Ao dar mais ênfase à tentativa de se manter no poder, muito se perdeu em relação à integração.

A verdade é que o orçamento geral do Ministério das Relações Exteriores sofreu cortes, e logo apareceram as dívidas em relação aos compromissos brasileiros em organismos internacionais. Menos diplomatas estavam sendo admitidos no competitivo concurso para o Instituto Rio Branco, também em contraste com as mais de cem vagas que eram ofertadas quase que anualmente para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD). Durante a escrita deste texto, em outubro de 2016, o Itamaraty passava por uma crise sem precedentes, inclusive com representações em greve, algo que nunca se passou antes.

Este encolhimento pode sugerir certo cansaço na construção da liderança brasileira na região, assim como no projeto de expansão da condição de potência do Sul. Funções foram perdidas pelo Itamaraty, e repassadas para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sobretudo em relação a funções comerciais. Agências foram descentralizadas, assim como decisões sobre política externa e comércio exterior.

No entanto, importantes iniciativas tem o governo Rousseff como corte temporal. A Escola Sul-Americana de Defesa, é, como aponta a ata da IX Reunião Executiva do CDS, “*um centro de altos estudos, de articulação das iniciativas nacionais dos Estados Membros, formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico*” (BRAGANÇA, 2015).

Sobre o CDS e a ESUDE, aponta Bragança (2015):

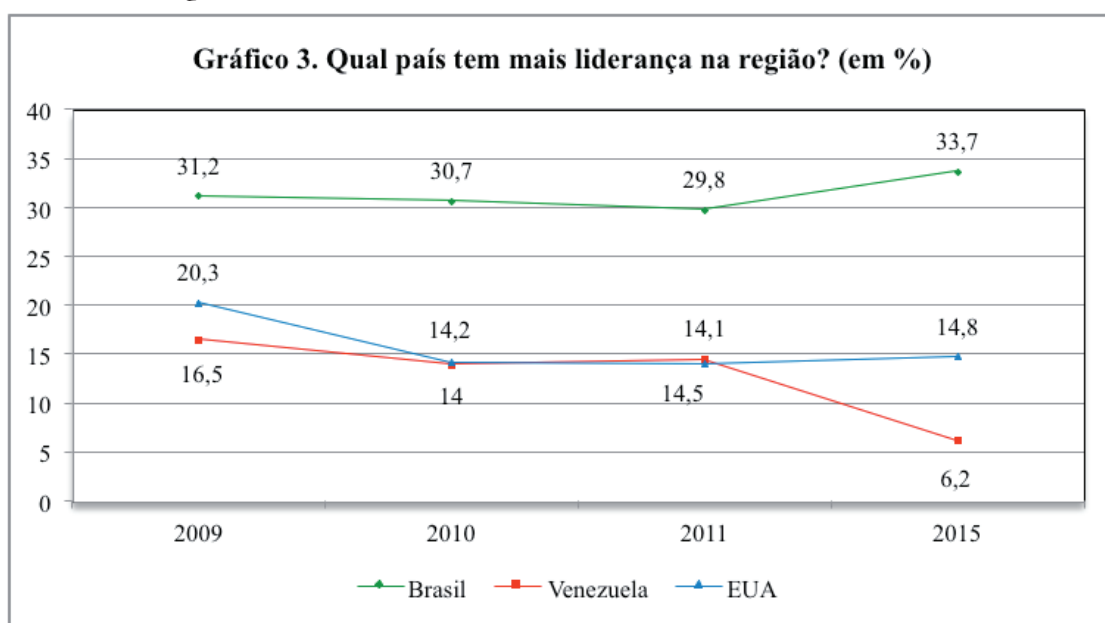
Assumir que o debate está concluído e não há esforços a mais para serem feitos em favor da integração é um equívoco. O CDS e agora a ESUDE, representam pontos positivos, e devem ser refinados, ter legitimidade, serem financiados. A construção de um foro permanente para temas de defesa deve ser promovida, a garantir que as Forças Armadas tenham participação grande na formação desta comunidade identitária. (BRAGANÇA, 2015, p.82)



## Considerações finais possíveis

Em termos gerais, entretanto, ainda não se consegue sentir uma baixa quantitativa desta relação de liderança e expansão brasileira na região, mas talvez uma pendulação. Como aponta Bressan (2016), em termos gerais, a confiança dos latino-americanos na liderança brasileira até aumentou, na forma como indica o gráfico abaixo.

Figura 2: IN: BRESSAN (2016). Fonte: Latinobarómetro (2015)



Entretanto, o que nos interessa aqui são nuances de natureza qualitativa na construção desta liderança regional via UNASUL. Neste sentido, uma mobilização como a que deu origem à UNASUL e às experiências de integração dos governos do PT parece não dever se repetir. O reequilíbrio das relações com os grandes centros será uma tônica possível e já até publicizada pelo titular da pasta de Relações Internacionais. O Itamaraty, e sua tradição autonomista em relação à política nacional, seguirá esta orientação naturalmente, sem o questionamento sobre o quanto esta descontinuidade, se vir a acontecer, afetará as relações com os parceiros regionais e os blocos de integração construídos anteriormente.

O Mercosul é um alvo recorrente. Mais que um “delírio megalomaniaco”, o Mercosul é fruto de uma aproximação permanente, com muitos sobressaltos, e que remete a uma convergência de agendas na América do Sul a partir da década de 1990. As críticas quanto à natureza restritiva do Mercosul, entretanto, geram instabilidade nos países-membros, sobretudo em relação ao desequilíbrio entre os Estados economicamente menos competitivos e o peso das exportações brasileiras. A pressão que a crise na Venezuela enfraquece ainda mais o bloco, e há o risco, a partir dos dispositivos legais que regem o Mercosul, de suspensão temporária do país, pressionada pela aliança Temer-Macri.

O efeito geral deste quadro ainda não pode ser bem descrito. Estamos em meio a um ponto de inflexão, um hiato isolacionista em relação a América do Sul, e que pode sugerir que esta conjuntura interna ao Brasil tenha necessariamente forçado um desinteresse na política externa de modo geral e que tenha enfraquecido a posição brasileira junto ao Mercosul e a UNASUL. O rompimento da aliança com as elites e o Partido dos Trabalhadores debilitará ainda mais as relações com os parceiros regionais, o que

pode vir a retardar a expansão e liderança brasileira, sobretudo no que se refere à conclusão da integração energética e de transportes, a participação no porto de Mariel e as iniciativas regionais.

A UNASUL segue sendo percebida como instrumento crucial no campo da expansão brasileira na região, mas não pelo chanceler. Sua mediação em situações de instabilidade política é considerada exitosa, o que tende a dar mais impacto aos instrumentos consensuais que lhe dão suporte. A total desconstrução da política externa brasileira do governo Temer não precisa do apoio popular e implantará indubitavelmente ações de pouca ou nenhuma consulta. Nesse sentido, a rede construída entre os países sul-americanos será testada em sua solidez.

A própria aproximação dos Estados Unidos e Cuba, por iniciativa do primeiro, é considerada uma vitória deste comportamento de líder regional e de solidificação da identidade regional sul-americana impulsionada e liderada pelo Brasil. O sistema interamericano consolidado pela Organização dos Estados Americanos parece cada vez mais obsoleto, ainda que tenha sido reavivado brevemente na diplomacia do governo Rousseff em tentar dar ao seu processo de impeachment um aspecto inconstitucional – o que é verdadeiro e que obteve sucesso.

Resta saber o que em linhas gerais será feito com a UNASUL. No quadro geral que emerge dos seis meses iniciais do governo Temer, não é mais uma prioridade, ainda que a integração regional em outras bases esteja no horizonte. A guinada à direita do continente gerará novos arranjos, que poderão usar a arquitetura utilizada anteriormente. Mas dado o nível de despreparo e de politização da política externa, qualquer iniciativa atribuída ao Partido dos Trabalhadores e aos governos Lula da Silva e Rousseff corre sério risco de ser eliminada.

## Referências Bibliográficas

- BRAGANÇA, Danillo Avellar. A Escola Sul-Americana de Defesa e a construção da comunidade de segurança sul-americana. **Revista Mundorama**, vol. 94, 2015.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. O espaço da América Latina na política externa brasileira. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- DREIFUSS, Rene Armand. **1964: A Conquista do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1981.
- FIORI, José Luis. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.
- FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.
- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa, In: SADER, Emir, (ed.) **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subimperialismo y desarrollo**. Cidade do México: Siglo XXI, 1974.
- PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar, 1980.
- PUIG, Juan Carlos. Introducción, In: PUIG, Juan Carlos (org). **América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Tomo I**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel Tokatlian. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy, **Latin American Politics and Society**, Vol. 45, No. 1: 1-24, 2003.
- RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel Tokatlian. **Autonomía y neutralidad en la globalización**. Una readaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do

comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010, em **Relações Internacionais** n.37, março/2013, pp.63-78.

- SARAIVA, Miriam G. Estancamento e crise da liderança brasileira no entorno regional. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira:** ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.
- SPEKTOR, Matias. Diplomacia de transição, em **Folha de São Paulo**, 29/Out./2014. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>.
- VIGEVANI, Tulio, ARAGUSUKU, Juliano. O Brasil no contexto das reconfigurações regionais. In: SERBIN, Andrei (Ed.). **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional?** América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Buenos Aires: CRIES, 2016.
- ZIBECHI, Raul. **Brasil Potência:** Entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.