



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

ELTON GOMES DOS REIS

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E HEGEMONIA COOPERATIVA:
O MERCOSUL E O REGIONALISMO SUL-AMERICANO
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

**RECIFE
2015**

ELTON GOMES DOS REIS

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E HEGEMONIA COOPERATIVA:
O MERCOSUL E O REGIONALISMO SUL-AMERICANO
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

RECIFE
2015

Catálogo na fonte
Bibliotecária: Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

R375i Reis, Elton Gomes dos.
Integração regional e hegemonia cooperativa : o Mercosul e o regionalismo Sul-Americano na política externa brasileira contemporânea / Elton Gomes dos Reis. – 2015.
223 f. : il. ; 30 cm.

Orientador : Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2015.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Relações internacionais. 3. Relações econômicas internacionais. 4. Integração econômica internacional. 5. Integração latino-americana. 6. Integração regional. 7. Liderança regional. I. Medeiros, Marcelo de Almeida (Orientador). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-191)

ELTON GOMES DOS REIS

**INTEGRAÇÃO REGIONAL E HEGEMONIA COOPERATIVA:
O MERCOSUL E O REGIONALISMO SUL-AMERICANO
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de
Pernambuco como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em: 05/03/2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros
(Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto
(Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner
(Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Thales Cavalcanti Castro
(Examinador Externo)
Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Rodrigo Barros Albuquerque
(Examinador Externo)
Universidade Federal de Sergipe

Ao meu filho, Miguel.

AGRADECIMENTOS

Uma tese de doutorado – como todo trabalho de conclusão – é sempre parte de um projeto grande e constante, que conta, em diversos níveis, com a participação de muitas pessoas. Por este motivo, será difícil contemplar a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização de mais esta etapa da minha trajetória. De qualquer forma, agradeço, antes do mais, a Deus Eterno e Todo Poderoso, feitor de tudo o que há no Universo, que se fez carne para nos salvar; profundidade da riqueza; fonte de toda a sabedoria e de todo o entendimento (*Te Deum laudamus: te Dominum confitémur!*).

Agradeço, especialmente, à minha mãe, Iracema, pelo amor e pela dedicação incondicionais; a fé e o entusiasmo, que me educaram para os estudos e para vida. Ao meu pai, Evandro, agradeço os judiciosos conselhos e incentivos, baseados em uma vida de trabalho árduo, sacrifício e perseverança. Aos meus avós, Valdemar e Graciete, agradeço a diligência em me dotar de suporte material e, sobretudo, imaterial, transmitidos sob a forma de valores morais para a minha formação.

À minha esposa, Denilly, agradeço todo o amor, incentivo, paciência e companheirismo nesses anos de estudo.

À minha irmã, Natália, que sempre intercedeu por mim com muita fé e oração, agradeço os incentivos e o aprimoramento vindo dos seus conselhos e observações.

Ao meu primo, Rafael, verdadeiro amigo e parente, por ser não o irmão que não tive mas sim o irmão que tenho.

Ao Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, agradeço a conduta séria, responsável e generosa – enquanto mestre e enquanto figura humana. Por ter acreditado que, mesmo em meio a mil dificuldades, eu poderia concluir mais esta etapa e por ter me orientado durante todos esses anos de pesquisa.

Aos colegas políólogos professores da Faculdade Damas: Antônio Henrique Lucena, José Mario Wanderley, Bianor Teodósio, Gustavo de Andrade Rocha, Pedro Cavalcanti. Agradeço a todos, sinceramente, a grande amizade, o apoio e o incentivo.

Ao meu cunhado, João Dutra, agradeço a fé, a segurança e a ajuda, inestimáveis.

À Cinthia Regina Campos e à Maria Carmem Chaves, o inestimável auxílio em momento de profunda dificuldade. Serei sempre grato.

Ao Prof. Dr. Thales Cavalcanti Castro, o encorajamento, a amizade e a parceria profissional.

Ao Augusto Teixeira Wagner, parceiro da Política Internacional, agradeço todo o estímulo e as contribuições para a realização deste trabalho e de muitos outros projetos.

Ao Prof. Dr. Rodrigo Albuquerque, agradeço toda a consideração, compreensão,

amizade, parceria profissional e científica.

Ao Rafael de Marco, a sua amizade real e duradoura, seu companheirismo e o impulso ao longo de vários anos de convivência.

Ao Prof. Dr. Ernani Carvalho, por suas judiciosas observações sobre a minha pesquisa e por iniciar os Seminários de Tese do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

Ao Prof. Dr. Derek Beach, por nos aprimorar como cientistas políticos, ensinando metodologia com rigor e precisão, com didática e bom humor.

À Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo, por sua grandiosa ajuda com a identificação dos pontos a serem investigados nesta pesquisa.

À Profa. Dra. Andrea Quirino Steiner, a toda a sua inteligência, serenidade e gentileza durante o nosso convívio no PPGCP/UFPE e na Université Laval.

Ao Prof. Dr. Flávio Rezende, o seu entusiasmo em passar para a nossa turma a natureza da pesquisa em Ciência Política.

À Profa. Dra. Eugenia Barza, as suas criteriosas observações e o seu notório entusiasmo, transmitido em cada conversa.

Aos Profs. Drs. Enivaldo Carvalho Rocha, Ricardo Gama Borges e Marcos Aurélio Guedes, agradeço a grande ajuda fornecida na coordenação do PPGCP e o incentivo dado nos momentos atribulados e penosos do curso.

À secretária da Pós-Graduação em Ciência Política, a sua organização e presteza.

Ao Coordenador do curso de Relações Internacionais da Estácio, Faculdade Integrada do Recife, Gustavo Delgado, todo o seu profissionalismo, compreensão e tranquilidade.

À Marília Leão por sua competência, paciência e gentileza.

A todos os professores e funcionários do PPGCP da UFPE.

Aos meus colegas do Doutorado em Ciência Política, do NEPI e de outras Pós-Graduações do Departamento de Ciência Política, que viveram, ao meu lado, as venturas e desventuras da vida acadêmica e que me aprimoraram, com suas críticas, sugestões e estímulos. Especialmente às estimadas figuras: Leon Queiroz, Ranulfo Paranhos, Amanda Aires, Fernando Maia, Rodrigo Santiago, Fabiola Dunda, Marconi Aurélio, Arthur Leandro e Elia Cia.

A todos, muito obrigado!!!

“A Nação brasileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com seus próprios elementos, e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes, por honra de todos nós e por segurança do nosso continente.”

(José Maria da Silva Paranhos Júnior)

– o Visconde do Rio Branco.

RESUMO

A presente tese de doutorado analisa a estratégia da política externa brasileira para o regionalismo sul-americano e a sua conexão com as macrolinhas da atuação internacional do país, identificando os seus limites e as suas potencialidades em termos de recursos de poder e liderança regional. A pesquisa emprega o aporte teórico proveniente da Teoria da Hegemonia Cooperativa para explicar as grandes bases do comportamento da política externa brasileira no que tange, especificamente, ao Mercosul e ao regionalismo sul-americano, durante o período 2000-2012. A tese analisa o perfil da controversa liderança regional brasileira no contexto sul-americano e a sua relação com a atuação do Brasil no contexto internacional. Metodologicamente, o estudo lança mão das técnicas de *process-tracing*, em conjunto com séries históricas aplicadas à análise de política externa. A pesquisa conclui que o Brasil busca robustecer o seu eixo de integração sul-americana em um plano mais amplo de projeção de capacidades, nos cenários regional e internacional. Isto é feito através da adoção progressiva de uma agenda múltipla, que envolve tanto a ampliação dos recursos de poder tradicionais quanto a criação de arranjos políticos intergovernamentais, capazes de favorecer a posição brasileira na região e no plano político mundial.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Integração Regional. Liderança Regional. Mercosul. UNASUL.

ABSTRACT

This doctoral dissertation analyses Brazilian foreign policy strategy towards South American regionalism and its connections with the main lines of the country's international operations, identifying Brazil's limitations and capabilities in terms of power resources and regional leadership. The research employs the theoretical approach provided by the Theory of Cooperative Hegemony to explain the major basis of Brazilian foreign policy behavior towards, specifically, Mercosur and South American regionalism, during the period from 2002 to 2012. This thesis analyses Brazil's controversial leadership profile within South America and its role in the international context. As its methodology of research, this study adopts techniques of *process-tracing* and historical series applied to foreign policy analysis of. The dissertation asserts that Brazil seeks to strengthen its South American axis of integration as a part of a plan, adopted to enable a broader projection of its capacity in the regional and international scenarios. This is done through the progressive adoption of a multiple agenda, which involves both the extension of traditional power resources and the creation of intergovernmental political arrangements, capable of favoring the Brazilian position in the region and in the world political sphere.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Regional Integration. Regional Leadership. Mercosur. UNASUR.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Hegemonia Unilateral x Hegemonia Cooperativa (Ganhos e Custos)	78
Gráfico 1 – Desempenho Operacional FONPLATA (2005-2008).....	140
Gráfico 2 – Desempenho Operacional CAF (2006-2008).....	140
Gráfico 3 – Desembolsos do Sistema BNDES – Por Atividade Econômica e Valor.....	142
Gráfico 4 – Desembolsos do BNDES para a América do Sul (1997-2009).....	142
Figura 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) da IIRSA	144
Gráfico 5 – Principais Parceiros Comerciais do Brasil – 2012 (Exportações).....	162
Gráfico 6 – Exportações Brasileiras para os Países do Mercosul por Fator Agregado (2013)	166
Gráfico 7 – Exportações Brasileiras por Categoria de Produto (2000-2013).....	167
Gráfico 8 – Principais Parceiros Comerciais da Bolívia – Exportações (2012).....	190
Gráfico 9 – Principais Parceiros Comerciais da Bolívia – Importações (2012).....	190

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos Desembolsos do BNDES Para a América do Sul	145
Tabela 2 – Desembolsos do BNDES no Apoio à Exportação Brasileira para Obras de Infraestrutura na América do Sul (US\$ Milhões).....	146
Tabela 3 – Percentuais das Exportações de Produtos Industrializados Brasileiros para Países Sul-Americanos	163
Tabela 4 – Exportações Brasileiras por Valor Agregado	164
Tabela 5 – Exportação Brasileira para o Mundo por Fator Agregado (2000-2013).....	168
Tabela 6 – Balança Comercial: Brasil/Venezuela (2000-2012)	177
Tabela 7 – Balança Comercial: Brasil/Argentina (2000-2012).....	178

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
AIC	Agenda de Implementação Consensuada
ALADI	Associação Latino-Americana de Desenvolvimento
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
APE	Análise de Política Externa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Fórum Brasil Rússia Índia China África do Sul
CAF	Corporação Andina de Fomento
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCR	Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos
CCT	Comitê de Coordenação Técnica
CDE	Comitê de Direção Executiva
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRE	Comissão de Relações Exteriores do Senado
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CT	Comitês Técnicos
ECLA	Comissão Econômica para a América Latina (Sigla em Inglês)

FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCES	Fórum Consultivo Econômico e Social
FIEMIG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo da Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo para o Desenvolvimento da Cuenca do Prata
FPA	Foreign Policy Analysis
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
GNL	Gás Natural Liquefeito
IBAS	Fórum de Diálogo Índia Brasil África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico Aplicado
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North America Free Trade Agreement
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORI	Organização Regional Internacional
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PDVSA	Petróleos de Venezuela, S.A.
PEB	Política Externa Brasileira
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SADC	Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TICDE	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Econômico
TLC	Tratado de Livre Comércio
TNP	Tratado de Não Proliferação Nuclear
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UTN	Unidade Técnica Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA – EVOLUÇÃO E ESTADO DO ESTUDO DO CAMPO	22
2.1 Antecedentes Teóricos e Evolução dos Paradigmas em Análise de Política Externa 	23
2.2 O Acumulado Teórico da Análise de Política Externa.....	28
2.2.1 A Dinâmica dos Pequenos Grupos.....	29
2.3 Burocracia Estatal, Procedimentos Organizacionais e Política Externa.....	33
2.4 Psicologia dos Líderes e Processo Decisório Organizacional	40
2.5 Política Externa Comparada	45
2.6 A Ruptura dos Anos 1990 e a Emergência da Análise de Política Externa Contemporânea.....	49
2.7 Exame da Literatura Mais Recente	52
2.8 <i>Process-Tracing</i>: Uma Nova Contribuição ao Campo da Análise de Política Externa 	62
3 MODELO ANALÍTICO: DESISÃO EM POLÍTICA EXTERNA, HEGEMONIA COOPERATIVA, <i>PROCESS-TRACING</i> E ESTUDO DE CASO EM PROFUNDIDADE.....	69
3.1 Quadro Teórico e Metodologia.....	69
3.2 <i>Process-Tracing</i> e Estudo de Caso em Profundidade	71
3.3 Hegemonia Cooperativa.....	74
3.4 Pesquisa Qualitativa	78
4 O MERCOSUL NA AGENDA DE PESQUISA CONTEMPORÂNEA	81
4.1 A Política da Integração Regional.....	82
4.2 Política Externa Brasileira e Mercosul.....	85
5 ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL.	104
5.1 Regionalismos, Liderança Regional e Influência Global	104
5.2 Breve Histórico da Integração Regional Sul-Americana	107
5.3 Tensões Econômicas e a Entrada de Novos Membros Associados.....	111
5.4 O Mercosul e a Política Externa Brasileira Contemporânea	113

5.5 Projetos Paralelos: Contradições e Complementariedades	115
5.5.1 ALCA	117
5.5.2 A Negação do Fast Track e a Não Entrada do Chile no NAFTA-ALCA.....	122
5.5.3 O Recrudescimento do Unilateralismo	125
5.5.4 A Crise de Mar del Plata e a ALBA	126
5.5.5 UNASUL e IIRSA.....	131
5.6 A Primeira Cúpula Sul-Americana e a IIRSA na Estratégia de Hegemonia Cooperativa Brasileira	134
5.7 A Estratégia Brasileira para o Bloco: Conservação da Liderança Regional e Diversificação de Parcerias	148
5.8 A União Aduaneira como Limite: Motivos Políticos e Econômicos para a Não Institucionalização do Mercosul	154
6 A INTEGRAÇÃO DA VENEZUELA NO BLOCO, O PLEITO BOLIVIANO E A ESTRATÉGIA SUL-AMERICANA DO ITAMARATY	171
6.1 Vantagens e Desvantagens da Adesão Venezuelana ao Mercosul: Âmbito Político e Econômico	173
6.2 O Mercosul + 1: Limites e Possibilidades	184
6.3 O Pleito Boliviano	186
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
REFERÊNCIAS	198

1 INTRODUÇÃO

O estudo da Política Internacional tem se expandido de maneira rápida e significativa no Brasil durante os últimos anos. Analistas brasileiros têm se interessado, progressivamente, por questões relativas ao plano político externo e à dinâmica da interação dos atores no sistema internacional. Este crescente interesse acadêmico é visto como uma das consequências das transformações que conduziram à estruturação de uma ordem interdependente e complexa, na qual os assuntos estrangeiros passaram a interferir mais incisivamente na política doméstica e vice-versa (KEOHANE; NYE, 1987¹). Tal expansão da área coincide, da mesma forma, com a progressiva relevância alcançada pelo país na ordem internacional durante o período de redemocratização e de estabilização da economia (CASON; POWER, 2009²).

No campo específico da análise da Política Externa Brasileira (PEB), a maioria dos esforços explicativos encontrados na literatura hodierna mais especializada dá conta de um conjunto de iniciativas e ações estratégicas, destinadas a projetar as capacidades do Brasil no exterior, garantindo-lhe uma posição de destaque na política e economia globalizadas (MELLO, 2002³; HURRELL, 2006⁴; HIRST, 2006⁵). Esse conjunto de interpretações se ocupa primordialmente em entender aquilo que tem sido chamado por alguns autores de “inserção internacional do Brasil” (CERVO, 2008⁶). Tais trabalhos buscam analisar um considerável número de medidas desempenhadas pelo Brasil em diferentes áreas de sua política externa, visando a atingir seus objetivos, no nível internacional. Dentre estas, notabilizam-se os estudos sobre a chamada diplomacia econômica ou comercial e as pesquisas a respeito da participação do Brasil em espaços internacionais formados por países em desenvolvimento, tal como o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e o G-20 (Grupo dos 20).

Da mesma forma, os observadores da PEB se preocupam com o papel desempenhado pelo Brasil no âmbito do G-10, além de outras alianças destinadas a aumentar a influência política brasileira nos mecanismos internacionais. Esses estudos demonstram que a inserção

¹ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and interdependence revisited. *International Organization*, v. 5, n. 41, 1987, p. 725-53.

² CASON, Jeffrey; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 2009, p. 117-140.

³ MELLO, Flávia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspective*, v. 16, n. 1, 2002, p. 37-43.

⁴ HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

⁵ HIRST, Mônica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, v. 205, 2006, p. 131-142.

⁶ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

internacional do Brasil ocorre por intermédio da alternância periódica de suas políticas de comércio exterior, nas quais o país se mostra mais liberal ou privilegia a produção interna, sempre de acordo com a construção contextual em que desenvolve suas atividades. No que tange às políticas de projeção de poder, as experiências diplomáticas do Brasil incluem, nas últimas décadas, participações em foros internacionais, focalizando demandas dos países em desenvolvimento e viabilizando posturas negociadoras, com vistas a trazer mais nações periféricas para a sua zona de influência e estabelecer, com isso, mecanismos de *soft balancing*. Assim, o Brasil evita confrontos com outros países celebrando acordos de cooperação e vários tratados comerciais; promove sua inserção no mercado regional e global, aproveitando as oportunidades propiciadas pela internacionalização da economia e pela globalização política.

Mais recentemente, a literatura acadêmica tem apresentado uma quantidade cada vez mais expressiva de trabalhos que buscam relacionar a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional com a sua atuação regional e intrabloco (GUIMARÃES, 2007⁷; SOARES DE LIMA; HIRST, 2006⁸; BARBOSA, 2008⁹; CERVO, 2008; VIGEVANI *et al*, 2008¹⁰; SOSA, 2008¹¹). Estas análises consideram o Brasil uma potência média regional (NOLTE, 2007¹²), com aspirações a galgar novos postos, ascendendo na hierarquia da arena internacional. Tais interpretações são produzidas tanto por estudiosos das relações internacionais brasileiras quanto por diplomatas e ex-diplomatas que se dedicam a verificar os limites e as possibilidades do emprego dos recursos de poder do país no cenário sul-americano e no sistema político internacional para a concretização dos objetivos brasileiros no exterior.

Uma das bases fundamentais do modelo explicativo proposto por estes autores, apesar das divergências que possuem entre si, é que o Mercosul, enquanto núcleo duro da integração regional sul-americana, corresponde à plataforma básica do projeto brasileiro de se firmar enquanto potência regional e consolidar o *status* de *global player* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007¹³). Assim, determinadas mudanças ocorridas – sobretudo nos últimos anos – no tocante à

⁷ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

⁸ SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

⁹ BARBOSA, Rubens Antônio. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. *Revista Interesse Nacional*, abr./jun. 2008.

¹⁰ VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo *et al*. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 51, n. 1, 2008, p. 5-27.

¹¹ SOSA, Alberto J. *El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas*.

¹² NOLTE, Detlef. Regional powers in international relations: Analytical Concepts and Research Approaches. *SSRN*, n. 30, out., 2006.

¹³ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 7, 2007, p. 1309-1326.

condução da política externa são vistas como uma experiência de alcance que emprega elementos tradicionais da diplomacia brasileira em conjunto com novos elementos decorrentes das metamorfoses do sistema internacional. Estas transformações são entendidas como fatores que alteraram a percepção dos formuladores de política externa com relação ao papel do bloco dentro da macroagenda internacional brasileira.

A relação da integração regional com a inserção internacional do Brasil levanta muitos questionamentos para os estudiosos da PEB. Como, mesmo diante de suas conhecidas vulnerabilidades, o Mercosul poderia se integrar aos interesses brasileiros de alcançar uma posição destacada no plano internacional? Existiria um padrão de atividade internacional brasileiro diante do Mercosul? Se o Brasil tem interesse em exercer poder em sua zona de influência geoestratégica imediata, quais são os meios dos quais o país efetivamente se serve para o exercício da liderança regional?

O Brasil é o Estado mais empoderado – política e economicamente – do cenário sul-americano (ALMEIDA, 2001¹⁴). Tendo em vista que os estudiosos da questão (GUIMARÃES, 2007; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CALCAGNOTTO, 2008¹⁵) identificam que o Mercosul é a tal ponto relevante para a condução de suas ambições externas, proceder a uma investigação sobre a maneira como o Executivo Federal e o Itamaraty defendem a posição do Mercosul na região representa um esforço analítico relevante à compreensão da política externa brasileira contemporânea.

A presente tese se lança ao estudo da liderança brasileira na região, identificando os mecanismos de hegemonia cooperativa empregados pela PEB e adotando, como referência, um intervalo histórico determinado para promover uma explicação da trajetória do ator político investigado. A hipótese aqui levantada é a de que as políticas regionais de investimento, praticadas pelo Brasil entre os anos de 2000 a 2012, são fruto de uma estratégia de projetar influência sobre os países vizinhos e que a manutenção do Mercosul se justifica em face do perfil da política comercial brasileira, que identifica, no bloco, um componente relevante para a balança comercial do país.

O recorte temporal da pesquisa se dá, principalmente, entre os anos 2000 a 2012. Este intervalo é importante porque compreende um período de ganho de influência do Brasil no cenário internacional. Trata-se de um momento em que o país consolidou o seu plano de criar

¹⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul e ALCA na perspectiva brasileira. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

¹⁵ CALCAGNOTTO, Gilberto. O Brasil e a União Europeia: os passos rumo a uma nova potência global? *Nueva Sociedad*, 2008.

um Mercosul não profundamente institucionalizado com a adoção de uma estratégia de diversificação de seus contatos políticos e comerciais. Esta tática tem como objetivo permitir relações com outros parceiros e outros blocos, permitindo uma maior autonomia e inserção internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011¹⁶). Nesse sentido, esta é a época na qual a política externa brasileira se combina com a lógica dos regionalismos sobrepostos (SARAIVA, 2010¹⁷). O corte espacial se detém, majoritariamente, no cenário regional da América do Sul, dialogando, porém, também com o cenário hemisférico e global.

Para tanto, o texto foi estruturado da seguinte forma: a pós a introdução no segundo capítulo, é realizada uma discussão a respeito da análise de política externa na área da Ciência Política e Relações Internacionais, apresentando um estado geral deste campo de estudo. O terceiro capítulo, promove a apresentação do arcabouço teórico-metodológico que orienta o estudo. Nele, são sumarizadas a abordagem do *process-tracing* (GEORGE; BENNETT, 2005¹⁸; BEACH; PEDERSEN, 2012¹⁹) e a Teoria da Hegemonia Cooperativa (PEDERSEN, 2002²⁰). O quarto capítulo realiza uma discussão da literatura em torno da política externa brasileira para a integração regional sul-americana, discutindo as principais contribuições e fornecendo uma visão geral do debate acadêmico em curso. Em seguida, o quinto capítulo prossegue com uma análise da estratégia da política externa brasileira para o Mercosul e da sua relação com o regionalismo sul-americano neste período recente, enfatizando, sobretudo, sua conexão com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Este capítulo busca fornecer um estudo de caso que examina, em profundidade, a estratégia brasileira para o Mercosul. Tal contribuição visa a promover uma explicação dos resultados políticos (*outcomes*) decorrentes da referida estratégia de hegemonia cooperativa presente na política externa do Estado analisado no trabalho. O sexto capítulo examina a entrada da Venezuela no bloco e a recente solicitação de ingresso da Bolívia no Mercosul, demonstrando de que maneira a integração dos países andinos, como membros plenos, pode ser compreendida sob o prisma da política externa brasileira. As considerações finais oferecem uma síntese geral dos resultados obtidos pela pesquisa e realiza uma chamada para novos estudos nessa seara do conhecimento. Em suma, a presente pesquisa busca fornecer

¹⁶ VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

¹⁷ SARAIVA, Miriam Gomes. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2010, p. 45-62.

¹⁸ GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Mit Press, 2005.

¹⁹ BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Detroit: University of Michigan Press, 2012.

²⁰ PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

uma contribuição analítica para o estudo da estratégia empregada pela política externa brasileira para o processo de integração sul-americano.

2 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA – EVOLUÇÃO E ESTADO DO ESTUDO DO CAMPO

A política externa corresponde a um dos temas mais recorrentes da Ciência Política e das Relações Internacionais (RI). Desde os primórdios da disciplina, as questões de política exterior têm sido alvo de atenção significativa dos analistas devido a sua relevância para a vida cotidiana e papel crucial nos grandes eventos históricos. As decisões tomadas pelos governos nesse campo afetam dramaticamente a realidade, imprimindo marcas intensas no curso da trajetória percorrida pelas nações e por seus povos, as quais podem repercutir durante longos períodos de tempo. Na arena da política exterior, os líderes decidem entre ir à guerra ou buscar a paz, formar alianças ou agir unilateralmente, celebrar acordos comerciais e diplomáticos ou baixar sanções econômicas e medidas restritivas. É nesse campo que os Estados firmam seus posicionamentos sobre as grandes questões de *high politics* que afetam o mundo, protagonizando a dinâmica do sistema político internacional.

Apesar de a política exterior estar sempre em evidência para a comunidade acadêmica e para o público em geral, a análise de política externa não figura como uma peça que se liga diretamente ao edifício teórico central das Relações Internacionais. A predominância de explicações de caráter macro na teorização em RI conduziu ao desenvolvimento paralelo de um conjunto de paradigmas específicos que, muito embora sejam bastante influenciados pelos pressupostos teóricos das grandes abordagens, não se filiam exclusivamente nem ao Realismo e nem ao Liberalismo enquanto tradições intelectuais estruturantes da disciplina.

De modo geral, as teorias de análise de política externa podem ser enquadradas, essencialmente, no campo das chamadas teorias de médio alcance (*Middle Range Theories*), isto é, estratégias analíticas que não se filiam no estrito modelo objetivista-racionalista da teoria tradicional e que também não se colocam no elevado nível de abstração da teoria crítica e pós-estruturalista (MERTON, 1968²¹; BOUDON, 1991²²). Essas abordagens se caracterizam por ocupar uma posição intermediária entre os grandes princípios e a complexidade do mundo (ROSENAU, 1996²³), permitindo que se possa fundamentar o estudo em elementos

²¹ MERTON, Robert King (Ed.). *Social theory and social structure*. New York: Simon and Schuster, 1968.

²² BOUDON, Raymond. What middle-range theories are. *Contemporary Sociology*, American Sociological Association, v. 20, n. 4, 1991, p. 519-522.

²³ ROSENAU, James N. Pre-theories and theories of foreign policy in approaches in comparative and international politics. In: FARRELL, Barry; EVANSTON, Il (Eds.). *Approaches to comparative and international politics*. Northwestern University Press, 1996.

provenientes da realidade empírica sem, contudo, perder a capacidade de abstração necessária à formulação de enunciados teóricos e conceitos requeridos pela análise política.

A própria natureza da atividade desenvolvida pelos tomadores de decisão na arena da política externa e as suas consequências sobre os Estados e demais atores com capacidade de projeção internacional fazem com que se estabeleçam muitas conexões entre os níveis de análise. Esse quadro demanda amiúde um enfoque distinto daquele empregado pela matriz analítica fundamental das Relações Internacionais. A clássica distinção entre agência e estrutura, bem como a problemática envolvendo a questão da antecedência ontológica entre esses dois elementos essenciais para a teoria social, figuram dentro de uma dinâmica relacional no exame da política externa. Essa condição própria das teorias de síntese²⁴ mais contemporâneas começa a se estabelecer na análise de política externa ainda nos anos de sua formação e se caracteriza por uma preocupação recorrente com os nexos existentes entre aquilo que Kenneth Waltz (1979²⁵) batizou de três imagens da política internacional: o indivíduo, o Estado e o sistema internacional.

Diante das transformações que se processaram no cenário geopolítico internacional, sobretudo no último quartel de século, deixando-o mais e mais complexo, o paradigma estatocêntrico perdeu muito de sua posição proeminente nas Relações Internacionais. Todavia, graças à aludida disposição para o estabelecimento de convergências entre os níveis de análise, os estudos sobre política externa não passaram por uma crise de identidade semelhante. Isso se deve, em grande medida, ao fato de o conceito de decisão – central para a análise de política externa – ter uma grande vitalidade, podendo ser empregado em múltiplos contextos, permitindo que os trabalhos nessa área possuam uma grande adaptabilidade frente a tais mudanças. A investigação deste campo é capaz de adaptar os seus pressupostos teórico-metodológicos à dinâmicas interdependentes, que envolvem uma grande multiplicidade de atores, os quais, por sua vez, atuam no plano externo sem abandonar o tradicional interesse no comportamento internacional dos Estados soberanos (STUART, 2008²⁶).

2.1 Antecedentes Teóricos e Evolução dos Paradigmas em Análise de Política Externa

²⁴ As abordagens de síntese são caracterizadas por promover uma integração entre fatores estruturais e agenciais, ligando os níveis macro e micro e proporcionando uma visão mais ampla dos fenômenos sociais investigados. Cf. COLEMAN, James. S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

²⁵ WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill Humanities, 1979.

²⁶ STUART, Douglas T. Foreign policy decision-making. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

A revisão da literatura representa uma parte fundamental de todo processo de investigação científica. Tal esforço consiste em localizar, analisar, sintetizar e interpretar uma determinada área de estudo, promovendo uma análise bibliográfica pormenorizada, referente aos trabalhos já publicados sobre um tema de interesse. A presente tese de doutorado em Ciência Política promove, essencialmente, uma análise de política externa. Sendo assim, demanda, antes de qualquer coisa, uma revisão da bibliografia deste subcampo da disciplina, mostrando as diferentes escolas e paradigmas que orientam o estudo da atuação dos Estados no plano político internacional.

A discussão que segue não almeja apresentar uma interpretação exaustiva ou determinante da história do campo de estudo. Antes, o que se pretende é fornecer um estado da arte desse ramo da Política Internacional. Objetiva-se apresentar os antecedentes teóricos, bem como expor as principais contribuições para a fundação dos empreendimentos analíticos em política externa.

Traçar uma história intelectual da análise de política externa requer o estabelecimento de nexos entre os fundamentos da tradição intelectual do Ocidente, na qual esse campo de estudos deita suas raízes, e um período mais recente quando começaram a se estabelecer os grandes cânones teórico-metodológicos desse subcampo das Relações Internacionais. As origens da *Foreign Policy Analysis* (FPA) são tão antigas quanto o interesse dos filósofos, historiadores e outros estudiosos nas escolhas feitas pelos líderes em questões de política internacional. Nesse sentido, as raízes dessa área podem ser situadas ainda na Antiguidade greco-latina, quando os eruditos indagavam a respeito das relações internacionais a partir de suas reflexões filosóficas ou nos trabalhos dos primórdios da historiografia. Essa antecedência se ancorava fundamentalmente nas questões de paz e de guerra que, muito tempo depois, se tornariam o patamar possibilitador do estabelecimento das Relações Internacionais enquanto disciplina acadêmica emancipada.

Apesar dessas raízes antigas, o estudo da conduta externa das nações se solidifica no pensamento político europeu dos séculos XVI e XVII²⁷, época marcada pela formação do Estado moderno. Baseada na doutrina da Razão de Estado, no consequencialismo e na ideia de ética contingente inerente à ação política – perspectiva essa que entende a política externa

²⁷ Apesar de não existir consenso entre os analistas, considerável parcela da literatura em Relações Internacionais entende que a “Paz de Vestfália” (1648) e suas convenções subsequentes estabeleceram normativamente o moderno sistema político internacional ao firmar, como linhas diretivas para as relações entre os países, os princípios de soberania estatal e o de Estado-nação. De acordo com a perspectiva Vestifaliana, esse conjunto de tratados que pôs término à guerra dos trinta anos (1618-1648) pode ser considerado o marco histórico do surgimento do Estado moderno. Cf. MAGNOLI, Demétrio. *História da paz*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

enquanto um domínio de atividade marcadamente distinto das demais esferas de política pública –, a investigação da política externa teve, ao longo do seu processo de estruturação, o objetivo primordial de compreender o processo de formulação e implementação de políticas que visam atingir as metas de uma nação no plano internacional. Historicamente, esses objetivos tendem a ser descritos pela literatura acadêmica especializada como se tratando daquilo que se chama de interesse nacional.

Esse princípio soberanista enseja o pressuposto básico e fundamental para o entendimento da questão de que a política externa é mais relevante do que as demais iniciativas de governo, já que se ocupa, essencialmente, do interesse nacional, definido em termos inequívocos. Este é visto como um elemento desvinculado dos valores e demais interesses da sociedade; guiado por um maior pragmatismo, do qual dependeria a própria sobrevivência do Estado Nacional. Uma consequência natural dessa doutrina é a ideia de primazia da política externa. Assim, esse domínio de atividade governamental passa a ser visto como uma área de atuação das elites políticas, na qual, em decorrência de sua natureza peculiar e função elevada, não caberiam os mesmos critérios de publicidade e controles democráticos aplicáveis às demais políticas do Estado.

A condição de negócio de Estado vital e sigiloso fez com que a política externa fosse uma esfera tradicionalmente dominada por diplomatas enquanto agentes ativos dessa seara da administração pública, e por historiadores que analisavam as relações internacionais *ex post facto*. Esse tema deixou de ser monopolizado por altos funcionários estatais e começou a ser alvo dos esforços científicos a partir de meados do século XIX, quando acadêmicos americanos, como Herbert Adams, passaram a advogar em favor do estudo sistemático do processo decisório e implementação de políticas públicas como um dos principais objetivos da análise política. Motivados pelo sucesso em outras ciências humanas, tais como a nascente ciência da Administração e a Psicologia Social, os analistas políticos e estudiosos das Relações Internacionais se animaram a desenvolver o conhecimento que se tinha a respeito de política externa. A maior parte dos trabalhos desenvolvidos nesse período (início do século XX) tratava do exame do desempenho governamental em termos de decisões de política exterior, investigando a adequabilidade da conduta externa do país, entendida enquanto *policy*²⁸. Esses

²⁸ Uma política pública diz respeito aos cursos de ação, medidas regulamentares, leis e prioridades de orçamento relativas a um tema específico, promulgado por uma entidade governamental ou por seus representantes. A política pública é comumente incorporada nas constituições, atos legislativos e decisões judiciais de um Estado. De modo geral, o conceito de *policy* diz respeito a um princípio orientador, empregado para definir a direção de uma organização. Nesse sentido, o termo designa um curso de ação para orientar e influenciar decisões. No que tange à ideia de política pública, a categoria analítica se relaciona com o processo de tomada de decisão no

primeiros escritos eram caracterizados pela presença do paradigma do grande homem, que enfatizava a atuação das características pessoais dos líderes políticos enquanto responsáveis diretos pela condução das relações exteriores.

Esse curso de eventos fez com que, do ponto de vista do seu desenvolvimento como subcampo das relações internacionais, a análise de política externa se tornasse bastante tributária da tradição acadêmica norte-americana em Ciência Política. Assim, considerável parcela dos trabalhos que propiciaram os desenvolvimentos analíticos nesse campo se filia ao estudo das políticas públicas²⁹ (STUART, 2008). Dentro dessa influente escola para a temática, a política externa se liga ao universo da escolha pública enquanto mais um domínio de atividade do Estado, tratando-se assim de uma atividade que busca agregar preferências societárias em torno da ação governamental capaz de prover os bens públicos.

A experiência traumática advinda da 1ª Guerra Mundial (1914-1918) levou muitos homens de Estado influentes – dentre os quais se notabiliza o intelectual e político americano, Woodrow Wilson – a acreditar que as práticas da diplomacia e da política exterior tradicionais deveriam ser revistas para que se tornasse possível controlar racionalmente os efeitos da anarquia internacional. A despeito do fracasso do projeto liberal wilsoniano, o estudo da política externa foi consideravelmente influenciado por essa ideologia. Assim, importantes trabalhos³⁰ desenvolvidos nessa área até a época da 2ª Guerra Mundial são marcados por preocupações ligadas à concepção liberal então em voga entre acadêmicos e homens públicos da época.

Essa bibliografia apresenta dois compromissos principais: investigar o processo de formulação e implementação das decisões em política externa enquanto uma das áreas de atuação do Estado como provedor de bens públicos essenciais e analisar os resultados políticos (*outcomes*) advindos desse processo. Assim, a ideia de política externa enquanto um objeto de

âmbito de um determinado conjunto de circunstâncias, de metas e da gestão do poder público. Cf. LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, jul./ago., 1972, pp. 298-31; PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham: Chatham House, 1996.

²⁹ A análise de políticas públicas exerce grande influência sobre considerável parte da literatura em política externa. Contudo, é no domínio da chamada política burocrática e na dinâmica dos pequenos grupos que essa tradição intelectual mais influencia os estudos sobre política exterior. Autores considerados clássicos para a análise de política externa enquanto campo de estudo específico – tais como Snider, Bruck e Sapin (1954), Graham T. Allison (1971), Morton Halperin (1974), dentre outros – são tributários do estudo das políticas públicas enquanto paradigma analítico consolidado nos ciclos acadêmicos norte-americanos.

³⁰ O exemplo mais destacado dessa perspectiva liberal, alicerçada sobre os pressupostos básicos da razão utilitária e do comportamento maximizador, pode ser identificado na paradigmática obra do analista internacional e político britânico Norman Angell, autor de *A grande ilusão* (1910). Outro grande expoente do pensamento liberal hegemônico, no período anterior à 2ª Guerra Mundial, é o filósofo, cientista político e pacifista Goldsworthy Lowes Dickinson. Em 1926, Dickinson publicou *A anarquia internacional* (1904-1914). Este livro é considerado o primeiro trabalho em Relações Internacionais a definir o conceito fundamental de Anarquia enquanto a ausência de um poder coercitivo legítimo para além dos Estados Nacionais, ou seja, a ausência de um governo mundial.

investigação acadêmica deita raízes no estudo da administração pública, sobretudo, na tradição intelectual desenvolvida nos Estados Unidos durante as décadas de 1920 e 1930. Os estudos de *public policy* correspondem, em grande medida, a uma reação à já aludida tradição analítica anterior de origem predominantemente europeia. Essa perspectiva se estabeleceu no velho continente em meio aos processos que culminaram na emergência do Estado Nacional moderno na segunda metade do séc. XVII. Tal visão entende que a política externa corresponde a um campo diferenciado de todas as esferas da administração pública. A política externa seria, sob esse prisma, “mais relevante do que as demais políticas do Estado por lidar com os chamados interesses nacionais permanentes e não com interesses setoriais” (CARLSNAES, 2002, p. 232³¹).

O interesse pela chamada administração científica tornava-se maior à medida que os efeitos da grande depressão dos anos 1930 tornavam os Estados Unidos menos competitivos do que os governos autoritários dos países europeus nesse momento crítico para a economia e para a política internacionais. As interpretações fornecidas nesse período centravam-se na avaliação da condução das relações internacionais do governo americano como mais uma manifestação das políticas públicas já amplamente examinadas pelos estudiosos norte-americanos nesse período. Apesar da importância desses trabalhos, a literatura acadêmica especializada considera que não foi nesse ínterim que a análise de política externa se estabeleceu como domínio específico da Ciência Política.

Nos seus aspectos mais fundamentais, a história intelectual da análise de política externa tem como grande ponto de partida a virada behaviorista das décadas de 1950 e 1960. Esse movimento teórico teve uma importância decisiva para as Ciências Sociais, abrindo espaço para o desenvolvimento do estudo sistemático da política externa. A partir da ênfase conferida à coleta de dados empíricos para estabelecer regularidades no comportamento político e a importância das instituições como variáveis intervenientes, a análise de política externa ganha sentido e propriedade nas suas orientações de enfoque e método. Os trabalhos desenvolvidos no campo durante esse período lançam uma perspectiva mais propriamente agencial do estudo das relações internacionais (STUART, 2008). Essa perspectiva densamente voluntarista apresenta-se, contudo, desde os primórdios do campo, marcada por uma preocupação com os fatores institucionais e limitações cognitivas que constroem a escolha dos atores políticos. Nesse sentido, as interpretações que acabaram por dar origem a um novo campo das Relações

³¹ CARLSNAES, Walter *et al.* (Ed.). *Handbook of international relations*. Sage, 2002.

Internacionais e da Ciência Política apresentam-se já dentro de uma lógica de racionalidade limitada (*bounded rationality*)³², que seria a marca dos estudos futuros dos fenômenos de poder.

De acordo com os principais historiadores da disciplina, as fundações desse campo de estudo foram lançadas por três paradigmáticos trabalhos publicados nesse período: *Decision-making as an approach to study of international politics* (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954³³); *Man-milieu relationship hypotheses in context of international politics* (SPROUT, 1956³⁴) e *Pretheories and Theories of Foreign Policy* (ROUSENAU, 1964). Estas três obras clássicas estruturam, por assim dizer, as bases do edifício teórico da análise de política externa. Os referidos trabalhos foram responsáveis por apresentar os elementos que viriam a se tornar as principais inflexões recorrentes, pressupostos ontológicos e embasamento metodológico dessa seara de investigação da política internacional (HUDSON, 2006³⁵). Cada um desses trabalhos fundou um ramo do estudo da política exterior que se desenvolve até o período contemporâneo em meio às redefinições do cenário internacional e da própria disciplina.

2.2 O Acumulado Teórico da Análise de Política Externa

A seguir, é apresentada uma visão panorâmica da subdisciplina de análise de política externa (APE), de modo a refletir a diversidade que caracteriza a prática e a pesquisa nos enfoques analíticos e abordagens que enfatizam dimensões específicas do processo de elaboração e implantação das decisões de política externa. Assim, torna-se possível compreender a evolução do estudo neste campo, identificar as inflexões recorrentes apontadas pela literatura e entender a opção feita pela tese dentro do universo de teorias e correntes analíticas existentes à disposição dos estudiosos.

³² A chamada racionalidade limitada é o princípio segundo o qual, no processo de tomada de decisões, a racionalidade dos indivíduos é limitada pela informação a seu dispor; bem como pelas limitações cognitivas e a quantidade exígua de tempo que esses agentes têm para tomar uma decisão. O conceito foi proposto, inicialmente, por Herbert A. Simon como uma alternativa às modelagens matemáticas de tomada de decisão, frequentemente empregadas na Economia e disciplinas afins, que entendem a tomada de decisão como um processo totalmente racional de encontrar uma opção ideal em função da informação disponível. De acordo com esse princípio de racionalidade limitada, os tomadores de decisão, no mundo político e social, não dispõem da capacidade e dos recursos para chegar à solução ideal. Quando confrontados com situações de escolha, os atores necessitam aplicar sua racionalidade com base em esquemas simplificados construídos a partir das opções disponíveis. Cf. GIGERENZER, Gerd; SELTEN, Reinhard. *Bounded rationality*. Cambridge: MIT Press, 2002.

³³ SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. M. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University, 1954.

³⁴ SPROUT, Harold Hance. *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Princeton: Princeton University, 1956.

³⁵ HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

2.2.1 A Dinâmica dos Pequenos Grupos

O trabalho de Snyder *et al* (1954) lançou um olhar sobre os atores infra estatais, consagrando o nível de análise dos tomadores de decisão dentro das estruturas governamentais no campo da APE. Ao se guiar por esse *approach*, Snyder e seus colegas legaram às futuras gerações de pesquisadores a ênfase no processo decisório, que viria a ser uma das marcas registradas dessa área de estudo³⁶. Os autores definiram alguns dos principais pressupostos analíticos que caracterizam a pesquisa em política externa nos últimos cinquenta anos: a) a necessidade de focar nas chamadas unidades decisoriais (pessoas ou grupos), que perseguem um objetivo específico; b) a existência de múltiplos fatores que impõem limites ao processo decisório levado a termo pelos atores e c) o princípio segundo o qual a tomada de decisão corresponde a um processo influenciado tanto por fatores externos quanto pelas disposições seletivas dos tomadores de decisão individual. A perspectiva fundada por esse trabalho entende o processo de tomada de decisão como se tratando essencialmente de um comportamento organizacional (*organizational behavior*). Nesse sentido, os múltiplos fluxos de comunicação e as intrincadas motivações/preferências dos atores envolvidos com a produção da política externa são vistos como a alma do processo decisório. Devido a essa complexidade, Snyder, Bruck e Sapin (1954) afirmavam que as explicações a serem desenvolvidas para explicar fenômenos desse tipo deveriam ser de caráter multicausal e interdisciplinar. Essa perspectiva de *Group Decision-making* lançou uma das mais longevas e influentes linhas de pesquisa em política externa.

Numerosos autores desenvolveram seus estudos a partir das premissas estabelecidas por Snyder e seus coautores para estudar aquilo que a literatura chama de dinâmica dos pequenos grupos. O trabalho realizado nesse período centra sua atenção nas elites tomadoras de decisão e nas consequências de seus atos no processo de formulação e implementação da política externa. Esses autores entendem que muitas decisões de política externa são feitas por grupos compostos por não mais que quinze ou vinte pessoas e não por indivíduos todo-poderosos (MAOZ, 1990³⁷). Dessa maneira, conceitos como pensamento de grupo (*groupthink*), polarização de grupo e influência do grupo consultivo mostram a importância da dinâmica de

³⁶ A relevância dessa obra é tão grande para a análise de política externa que o livro ganhou duas novas edições nos anos 2000, tamanha era a procura dos estudiosos do campo por este, que é considerado o trabalho fundacional do subcampo.

³⁷ MAOZ, Zeev. Framing the national interest: the manipulation of foreign policy decision in group settings. *World Politics*, v. 43, out., 1990, p. 77-110.

pequenos grupos na tomada de decisão em política externa. Eles também demonstram os potenciais vieses e erros que a tomada de decisão em grupo pode acarretar.

O mais importante trabalho da primeira geração é o seminal livro de Irving Janis, *Victims of groupthink* (1972³⁸). Janis promove uma análise da psicologia política dos pequenos grupos feita a partir de exemplos concretos de política externa. O autor explora os problemas advindos da busca por consenso e aceitação dentro de elites burocráticas estatais que conduz, em sua interpretação, a um desgaste do processo decisório, afetando a qualidade da decisão tomada, sobretudo em situações de crise. Segundo Janis (1972), os atores envolvidos nesse tipo de dinâmica tendem a sofrer um acentuado estresse psicológico. A situação de crise e a necessidade de presteza na produção da decisão que envolve altos níveis de emoções desfavoráveis, como culpa ou medo, tornam o processamento de informações mais difícil. Nesses casos, verifica-se uma grande probabilidade de, por receio ou interesse, os atores serem impedidos de divergirem dos demais, gerando uma incapacidade de explorar os cursos de ação possíveis em uma dada situação de escolha política internacional. Isso geraria, nessa perspectiva, formas deletérias de consenso que obnubilam a capacidade dos *decision-makers*, minando sua eficácia.

A abordagem do *groupthink* assumiu destacada relevância e influenciou consideravelmente o estudo do processo decisório em política externa durante as três décadas seguintes. A partir dessa concepção, foi realizado um grande número de análises e pesquisas empíricas que robusteceram o conhecimento que se tinha dos grupos de formuladores de políticas e tomadores de decisão. Algumas dessas pesquisas se tornaram referências para o estudo das unidades decisórias. Carrie Leana (1985³⁹) sistematizou o primeiro teste de hipótese sobre a coesão dos grupos feita a partir da teorização desenvolvida por Janis.

Semmel e Minix (1982⁴⁰) propuseram uma abordagem empírica experimental para o estudo dos pequenos grupos que deu origem a uma série de estudos do mesmo tipo, cuja influência se faz sentir até nos trabalhos mais contemporâneos. Philip Tetlock (1979⁴¹) realizou um dos mais notáveis trabalhos de tese de hipótese concebido a partir das reflexões de Janis. O autor procede a uma análise do pensamento de grupo de várias decisões de política externa

³⁸ JANIS, Irving L. *Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

³⁹ LEANA, Carrie R. A partial test of Janis' groupthink model: effects of group cohesiveness and leader behavior on defective decision-making. *Journal of Management*, v. 11, n. 1, 1985, p. 5-18.

⁴⁰ SEMMEL, Andrew K.; MINIX, Dean. Small group dynamics in foreign policy making. *Biopolitics, Political Psychology, and International Politics*, 1982, p. 94-113.

⁴¹ TETLOCK, Philip E. Identifying victims of groupthink from public statements of decision-makers. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 37, n. 8, 1979, p. 1314-4324.

tomadas pelo governo americano. Empregando análises de conteúdo das declarações públicas dos tomadores de decisão chave envolvidos em crises que serviram de base para os estudos de caso de Janis, Tetlock (1979) busca identificar quando essas declarações revelam ou não evidências de *groupthink*.

Também dentro dessa vertente assume destaque a reflexão empreendida por Charles F. Hermann (1978⁴²). O trabalho promove uma categorização dos grupos com base em vários elementos: tamanho, papel do líder, regras decisórias e nível de autonomia dos participantes. Essa taxonomia passou a ser empregada para estabelecer padrões de comportamento capazes de estabelecer predições a respeito do perfil deliberativo dos diferentes grupos (HUDSON, 2006). Hermann também proveu os estudiosos de política externa com uma útil tipologia das situações decisórias. O autor classifica as circunstâncias quanto ao nível de ameaça do que chama de valores nacionais, duração do tempo de tomada de decisão, e o nível de surpresa dos *decisionmakers* frente a um evento inesperado (STUART, 2008).

Os especialistas em política externa estiveram particularmente preocupados com a maneira através da qual os líderes e seus conselheiros lidam com situações de crise. Em trabalho clássico, Lebow e Stein (1989⁴³) chegam mesmo a afirmar que o estudo da política externa estava intimamente associado aos padrões comportamentais que possibilitavam o gerenciamento de crises por parte dos tomadores de decisão. Considerável parte dessa literatura se liga com o entendimento da dinâmica da deterrence nuclear protagonizada pelos EUA e pela URSS no contexto da Guerra Fria. Esses autores analisavam as limitações cognitivas, o problema da informação imperfeita e os constrangimentos institucionais que afetavam a maneira como os grupos dirigentes produziam a decisão de política externa diante de situações de grave ameaça à segurança internacional.

Uma segunda geração de analistas buscou refinar e aprofundar o conhecimento que se tinha a respeito dos processos de pequenos grupos. Esses autores desenvolvem seus trabalhos a partir da segunda metade dos anos 1980. Nesse período tem lugar a última fase da Guerra Fria e posterior fim do sistema bipolar, o aprofundamento da globalização econômica e outros câmbios que operaram uma redefinição da arena política e geoestratégica internacional. O declínio relativo das questões de segurança que dominavam o *mainstream* da agenda de pesquisa em Relações Internacionais proporcionou a essa leva de pesquisadores se dedicar a

⁴² HERMANN, Charles F. *Foreign policy behavior: that is to be explained*. Beverly Hills: Sage, 1978.

⁴³ LEBOW, Richard Ned; STEIN, Janice Gross. Rational deterrence theory: I think, therefore I deter. *World Politics*, v. 41, n. 2, 1989, p. 208-224.

conhecer mais profundamente os mecanismos que operavam no seio dos grupos responsáveis pela condução da política externa.

O maior compromisso desses autores consiste justamente em ir além do *groupthinking*. A grande questão levantada por eles diz respeito aos elementos que tornam possível o acordo entre os atores em questões de política externa. Esses autores criaram interpretações alternativas para a dinâmica dos pequenos grupos. Isso conduziu a um incremento dos estudos de caso nesse campo. Esses analistas buscam vincular o processo dos grupos aos contextos organizacionais e políticos de caráter mais amplo. Esses trabalhos enfatizam a necessidade de desenvolver uma abordagem multinível do processo decisório, combinando *insights* extraídos de teorias de nível micro com as contribuições analíticas provenientes de estudo dos fenômenos políticos mais abrangentes. Entre os trabalhos mais representativos dessa vertente figuram o livro de Hermann e Hermann sobre as unidades decisórias, *Who makes foreign policy decisions and how* (1989⁴⁴), o estudo das aplicações teóricas do *groupthinking* em casos práticos realizado por Fritz Gaenslen, *Decision-making groups* (1992⁴⁵), e o influente volume apresentando contribuições de vários autores editado por T'Hart, Stern e Sundelius, *Beyond groupthinking: political group dynamics and foreign policy-making* (1997⁴⁶).

Além desses autores, assume destaque a interpretação das analogias empregadas pelos tomadores de decisão proposta por Yuen Foong Khong em *Analogies at war* (1992⁴⁷). Estudando o caso das decisões dos líderes americanos durante o conflito do Vietnã, o autor demonstra como o emprego de esquemas lógicos inferenciais baseados em experiências decisórias (lições da história) anteriores privou os *decision-makers* de um entendimento mais amplo da situação no Sudeste Asiático. Baseado em uma vasta pesquisa documental e em entrevistas com tomadores de decisão, Khong argumenta que os líderes usam analogias não apenas para justificar as políticas adotadas, mas também para executar tarefas cognitivas e de processamento de informações específicas essenciais para a tomada de decisão.

A dinâmica dos pequenos grupos e a teoria do *groupthinking* continuam muito influentes no estudo da política externa. Depois das redefinições ocorridas no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, essa seara de pesquisa recebeu novas contribuições, passando a

⁴⁴ HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.; HAGAN, Joe D. *How decision units shape foreign policy: development of a model*. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL SOCIETY OF POLITICAL PSYCHOLOGY. Helsinki, Finland, 1991.

⁴⁵ GAENSLER, Fritz. *Decision-making groups*. In: SINGER, Eric; HUDSON, Valerie M. (Eds.). *Political psychology and foreign policy*. 1992, p. 165-194.

⁴⁶ HART, Paul't; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt (Eds.). *Beyond groupthink: political group dynamics and foreign policy-making*. Detroit: University of Michigan Press, 1997.

⁴⁷ KHONG, Yuen F. *Analogies at war*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

figurar como um dos muitos elementos constitutivos do processo decisório nas abordagens de síntese desenvolvidas em período mais recente. Alguns desses aportes serão discutidos abaixo na seção correspondente à análise de política externa contemporânea.

2.3 Burocracia Estatal, Procedimentos Organizacionais e Política Externa

Paralelamente à dinâmica dos pequenos grupos, desenvolveu-se, nesse campo de análise, um importante ramo, que se dedicou ao estudo das burocracias no processo decisório em política externa. Esse seguimento de pesquisa corresponde a uma complexa intersecção do estudo dos grupos com os nichos do governo que lidam com a elaboração e implementação da política externa. A origem intelectual dessa corrente pode ser identificada já na Sociologia weberiana das organizações da década de 1920⁴⁸. Em análise de política externa, essa vertente explicativa foca sua atenção em decisões racionais (do tipo *bounded rationality*) de política exterior produzida por corpos burocráticos e grupos governamentais organizados. A ideia de processo organizacional e de cultura institucional aparece como uma matéria de grande destaque para o entendimento do processo decisório na visão desses autores.

O estudo do papel das burocracias em outros campos da administração pública já era amplamente desenvolvido nos Estados Unidos quando os analistas de política externa voltaram seu interesse para os órgãos públicos responsáveis pelas relações exteriores do país. Assim, os estudiosos receberam bastante influência dos trabalhos de Ciência Política e Economia que já lidavam com políticas públicas e burocracia. *Insights* provenientes dos paradigmáticos estudos desenvolvidos pelos teóricos da Escolha Pública – como Gordon Tullock, James Buchanan e Theodore J. Lowi – figuram densamente na interpretação proposta por esses pesquisadores da decisão em política externa. A ação dos interesses organizados em práticas como os *lobbies* e

⁴⁸ A paradigmática obra de Max Weber, *Economia e sociedade* (1920), apontava para o desenvolvimento da chamada dominação burocrática legal como principal forma de ordenamento das relações humanas dentro da sociedade capitalista moderna. O aparato burocrático estabelece um sistema de organização da atividade dos indivíduos, através de normas e procedimentos rotinizados, de caráter impessoal e amplamente regulamentados, propiciando que objetivos racionais fossem atingidos. A burocracia, segundo Weber, é um mecanismo prescritivo e impessoal de delegar responsabilidades e padronizar a comunicação de acordo com normas predefinidas para regular a ação social. O tipo ideal de burocracia, em Weber, caracteriza-se pela organização hierárquica da direção em uma determinada área de atividade. As medidas tomadas por essas instâncias têm como base regras escritas, esquematizadas. Dentro dessa perspectiva, os funcionários burocráticos são dotados de formação especializada. As regras são imparciais e implementadas proceduralmente por funcionários da burocracia. A progressão na carreira burocrática depende de qualificações técnicas julgadas pela organização com base em critérios meritocráticos.

o comportamento de *rent-seeking*⁴⁹ integram os pressupostos analíticos empregados por essa corrente.

Baseados nas premissas da Teoria da Escolha Pública, os trabalhos dessa matriz entendem atores políticos (eleitores, políticos e burocratas) como se tratando fundamentalmente de indivíduos racionais autointeressados e maximizadores de benefício relativo. Esses autores assumem como premissa básica o fato de que as burocracias e os políticos eleitos buscam aumentar sua influência, poder, orçamento e outros recursos escassos de modo a garantir a sua sobrevivência. Trata-se de uma visão iminentemente concorrencial na qual prepondera a competição por elementos capazes de aumentar as capacidades dos atores em meio aos constrangimentos institucionais. Portanto, o estudo do processo decisório em política externa centra sua atenção na atuação de agentes burocráticos maximizadores de interesse que operam no âmbito de instituições formais, isto é, organizações.

Muito embora a dinâmica dos pequenos grupos assuma uma dimensão deveras importante na teorização sobre política externa, o comportamento dos atores é visto pelos estudiosos da Política Burocrática como algo que precisa ser compreendido de maneira mais ampla. A maioria das decisões de *high politics* são na realidade implementadas por organizações do executivo. Esse processo envolve múltiplos atores da burocracia nacional envolvidos em um tipo muito específico de racionalidade constrangida. Assim, como existem falhas cognitivas que acometem os *decision-makers* operando em grupos fechados, identifica-se na literatura uma série de constrangimentos à produção da decisão dos atores no seio das estruturas burocráticas. Essas limitações são decorrentes da cultura organizacional e das normas procedimentais da agência, ou departamento governamental do qual os tomadores de decisão fazem parte. Normalmente as burocracias complexas desenvolvem procedimentos rotinizados que servem de parâmetro para as ações de seus membros.

Sob esse prisma analítico, os chamados *Standard Operating Procedures* (SOPs) jogam um papel de primeira importância no entendimento do processo de formulação e implementação das políticas. A partir dos SOPs, as estruturas burocráticas estabelecem o seu *modus operandi*, estruturando os limites e possibilidades de seus integrantes diante de situações de escolha

⁴⁹ Na Teoria da Escolha Pública, *rent-seeking* corresponde ao comportamento autointeressado dos atores. Guiando-se por uma lógica maximizadora, os agentes empregam recursos valorizados e o *lobby* político para aumentar a sua parte dos ganhos existentes, sem, contudo, promover a criação de riqueza. Tal comportamento egoísta acarreta externalidades negativas, como a redução da eficiência econômica devido à má alocação de recursos, redução da capacidade de geração de riqueza, prejuízo para as receitas do governo, o declínio nacional e aprofundamento da desigualdade de renda. O processo do *rent-seeking*, em conexão com a ação dos monopólios e oligopólios, foi, primeiramente, identificado em 1967, por Gordon Tullock. Já a categoria analítica *rent-seeking* foi cunhada em 1974, no trabalho clássico de Anne Krueger.

política real. O entendimento de tais fatores organizacionais corresponde, dentro dessa perspectiva analítica, a um importante elemento para a compreensão do processo de adaptação da ação dos agentes burocráticos em distintos níveis hierárquicos e construções contextuais. Tais procedimentos decorrem daquilo que se pode chamar de cultura organizacional e dizem respeito tanto a diretivas operacionais escritas quanto aos conjuntos de normas informais que ditam a conduta dos indivíduos no âmbito das organizações (MARCH; SIMON, 1993⁵⁰).

De modo mais fundamental, essa literatura parte do pressuposto de que a mais elevada prioridade de qualquer organização ou burocracia consiste na manutenção da sua própria sobrevivência. Tal prioridade é, nessa perspectiva, frequentemente associada ao interesse das agências e órgãos públicos de aumentar seu poder e influência frente a outras organizações. Essa tendência costuma ser chamada pelos estudiosos da política burocrática de *turf*. Seguindo o modelo de *rent-seeking*, as organizações buscam majorar o seu grau de importância e seu poder de influência dentro do aparelho governamental.

Neste *approach*, o Estado não é visto como se tratando de um ator unívoco. Em vez disso, essas análises enxergam o governo como um conjunto de diferentes burocracias que disputam entre si para aumentar seu financiamento e tamanho. Dentro desse modelo, as *policies* são muitas vezes entendidas como uma espécie de jogo de soma zero, no qual a “vitória” de uma burocracia que aumenta o seu nível de financiamento e influência é vista, necessariamente, como uma perda para outra burocracia. Sob esse prisma, as decisões são tomadas por burocracias que competem umas contra as outras, sugerindo soluções para os problemas de política externa. Ao formular e implementar essas políticas, tais atores empregam os recursos do Estado de modo a aumentar o seu nível de importância na administração pública. A maior parte da literatura norte-americana consagrada ao estudo da burocracia e política externa foca sua atenção em agências como o Departamento de Estado (SD), o Departamento de Defesa (DoD) e a Agência Central de Inteligência (CIA), órgãos estes percebidos como os mais diretamente ligados à condução da política exterior americana.

Os primeiros trabalhos a lidar diretamente com o processo decisório em política externa e a burocracia estatal foram desenvolvidos nos Estados Unidos durante a década de 1960. Os estudos realizados por Huntington (1960⁵¹), Hammond, Schilling e Snyder (1962⁵²) e Roger

⁵⁰ MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Organizations*. New York: Wiley, 1993.

⁵¹ HUNTINGTON, Samuel. Strategic Planning and the Political Process. *Foreign Affairs*, v. 32 n. 2, 1960, p. 285-99.

⁵² SCHILLING, Warner Roller; HAMMOND, Paul Y.; SNYDER, Glenn Herald. *Strategy, politics, and defense budgets*. Columbia University Press, 1962

Hilsman (1967⁵³) são considerados, pelos historiadores do subcampo (CARLSNAES, 2002; HUDSON, 2006; STUART, 2008), os esforços pioneiros dessa linha de pesquisa em política externa. Possivelmente, o trabalho mais paradigmático dessa tendência analítica é o livro de Graham Allison, *Essence of decision* (1971⁵⁴). Allison cunha um modelo explicativo de política burocrática baseado no processo organizacional para fornecer uma interpretação inovadora e abrangente da Crise dos Mísseis Cubanos, de 1962. Esse influente volume revelou as imperfeições da explicação baseada no arquétipo do ator racional unitário, demonstrando que, no caso estudado, os constrangimentos impostos pelas instituições políticas e pelas burocracias de carreira norte-americana e soviética moldaram a visão que os tomadores de decisão tiveram diante de um momento crítico que quase culminou em uma hecatombe nuclear. Os políticos, instituições militares, burocratas civis e técnicos especialistas tinham suas próprias culturas organizacionais e compreenderam a crise segundo esses esquemas mentais previamente estabelecidos. O autor preconiza que o entendimento do processo decisório deveria ser propiciado pelo exame de fatores intraorganizacionais, os quais se ligam a elementos provenientes de outros níveis de análise, criando, assim, uma explicação integrada para o fenômeno.

Outra obra que assume avultado relevo dentre as interpretações desse tipo é livro de Halperin, *Bureaucratic politics and foreign Policy*, de 1974⁵⁵. Trata-se de um estudo que investiga e descreve os efeitos da política burocrática sobre a condução das relações exteriores dos Estados Unidos. Diferentemente do seu predecessor, que centrou seu estudo em um único caso representativo (Crise dos Mísseis), Halperin procurou construir a sua explicação a partir de vários episódios emblemáticos de política externa americana apresentados pelo texto. O interesse do teórico é demonstrar que, apesar das diferenças entre as administrações republicanas e democratas, os imperativos das burocracias permanecem como elementos relativamente inalterados que constroem o processo de tomada de decisão.

Na década seguinte, uma série de estudos se dedicou ao entendimento do papel desempenhado pelas burocracias e pelos procedimentos organizacionais no processo decisório em política externa. Nos anos de 1990 assume destaque o volume organizado por Donald A.

⁵³ HILSMAN, Roger. *To move a nation*. New York: Doubleday, 1967.

⁵⁴ GRAHAM, Allison; PHILIP, Zelikow. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

⁵⁵ HALPERIN, Morton H.; CLAPP, Priscilla. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution Press, 2006.

Sylvan, James F. Voss, *Foreign policy groups in problem representation in foreign policy decision-making* (1998⁵⁶). O capítulo de abertura escrito por Sylvan oferece uma estruturada síntese da abordagem em questão. O analista demonstra eloquentemente a conexão entre o espaço institucional no qual são tomados as decisões, os esquemas e a influência da cultura organizacional para a representação dos dilemas de política externa. O livro traz também o influente artigo de Ryan Beasley⁵⁷. O referido autor enfatizou a importância dos esquemas padrão (chamados pelo teórico de representações de problemas), adotados pelos grupos responsáveis pela tomada de decisão dentro das estruturas burocráticas. Segundo o autor, as representações de problema preexistem às escolhas dos atores de uma dada burocracia. Depois que são adotados, os procedimentos padrão passam a estruturar as opções dos agentes burocráticos diante das situações de política externa.

A maneira através da qual os problemas são representados possui múltiplas implicações para a produção da decisão política. Os *frames* desenvolvem uma espécie de dinâmica autossustentada que faz com que todo o pessoal da agência os reproduzam durante longos períodos de tempo. Beasley (1998) preconiza que os *frames* simples tendem a ser mais frequentemente empregados pelos tomadores de decisão do que modelos mais complexos de difícil assimilação. Da mesma forma, o autor afirma que modelos padronizados por *experts* em determinada área de atividade ou elementos proeminentes dentro da burocracia possuem maiores chances de serem reproduzidos pelos membros da organização.

As implicações de adotar a perspectiva de representação de problemas no processo decisório em política externa são muitas. Essa perspectiva pode levar, por exemplo, à implicações sobre o real processo envolvido na formação das políticas públicas ou pode, ainda, prover novas perspectivas a respeito da centralidade das alternativas e preferências envolvidas naquele processo decisório. Ademais, como as representações de problemas são geralmente consideradas anteriores à geração de soluções, achados que sugerem um papel proeminente ou central para a representação no nível do grupo podem sugerir que uma tomada de decisão defeituosa ou pobre pode residir não nas preferências (dos decisores) e alternativas à disposição, mas sim nos pressupostos que guiam a generalização, avaliação, revisão e seleção entre aquelas preferências e alternativas [...] Entender o papel das representações de problema e sua interação e agregação em um grupo de política externa pode prover caminhos alternativos de compreensão de tal fenômeno. (BEASLEY, 1998, p. 80-81, tradução nossa⁵⁸).

⁵⁶ SYLVAN, Donald A.; VOSS, James F. (Eds.). *Problem representation in foreign policy decision-making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

⁵⁷ BEASLEY, Ryan. Collective interpretations: how problem representations aggregate in foreign policy groups. In: SYLVAN, Donald A.; VOSS, James F. (Eds.). *Problem representation in foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 80-115.

⁵⁸ “The implications in adopting a problem-representation perspective on decision-making in foreign policy are many. It may reveal for example implications about the actual process involved in the information of foreign

Daniel Drezner (2000)⁵⁹ promove uma análise daquilo que chama de instituições missionárias (*missionary institutions*). O trabalho de Drezner preenche algumas lacunas presentes desde o lançamento das obras clássicas que estabeleceram esse subcampo. Segundo o autor, as ideias entronizadas pelas instituições burocráticas consistem em um fator decisivo para a estruturação dos resultados de política externa. Na verdade, o conjunto de crenças defendido por uma determinada agência pode ser determinante para a sobrevivência política da mesma no governo. O autor afirma que as instituições missionárias enfrentam um *tradeoff* entre duas grandes alternativas políticas: sobreviver e prosperar. Essa lógica leva os seus membros a se confrontarem com a escolha de levar a termo sua filosofia, arriscando sua posição/influência no processo decisório, ou de buscar uma melhor *performance*, mesmo que isso signifique um distanciamento dos valores tradicionais da organização.

Em 2006, Halperin publicou, em coautoria com Priscila Clapp, a segunda edição de seu paradigmático trabalho, *Bureaucratic politics and foreign policy*. Nessa versão, revista e atualizada, os autores promovem uma ampla análise do papel desempenhado pelas autoridades federais norte-americanas no processo de formulação e implementação da política externa. O trabalho investiga o papel exercido pela burocracia estatal de carreira, funcionários com cargos político de confiança, autoridades militares e do legislativo na formulação da política de segurança nacional dos Estados Unidos, demonstrando como as decisões políticas são realmente feitas. A lógica da interpretação promovida por Halperin e Clapp se filia à já aludida tradição de *rent-seeking*. Assim, os autores partem do pressuposto de que todos os atores buscam maximizar seus interesses e que os resultados políticos decorrem grandemente dessa luta por poder e recursos. As agências governamentais, departamentos e indivíduos, têm certos interesses a preservar e promover. Nessa visão, as organizações buscam antes de qualquer coisa aumentar sua influência:

As maiorias das organizações têm uma missão a cumprir, seja no exterior ou domesticamente, e algumas organizações precisam manter recursos caros, a fim de performar a sua missão de forma eficaz. Principalmente, a fim de cumprir sua missão, todas as organizações devem buscar influência. As

policies, or it might provide new perspectives on the centrality of alternatives and preferences in that decision-making process. Further as problem representations are generally considered to be prior to the generation of solutions, findings suggesting a prominent or central role for representation at group level may suggest that defective or poor decision-making may reside not in the way preferences and alternatives are handled, but with the assumptions that guide the generation, evaluation, revision and selection among those preferences and alternatives [...] Understanding the role of problem representations and their interaction and aggregation in foreign policy group could provide alternative ways of understanding such phenomena.”

⁵⁹ DREZNER, Daniel W. Ideas, Bureaucratic politics and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 4, 2000, p. 733-749.

organizações estão formalmente encarregadas de missões específicas. Algumas dessas missões podem ser realizadas, por completo, domesticamente (como a manutenção de boas relações com o Congresso); outras requerem ações no exterior (como dissuadir um ataque soviético contra os Estados Unidos). Os participantes na tomada de uma decisão política examinam qualquer proposta para avaliar se ela iria ajudar a sua organização em particular a desempenhar as suas missões. (HALPERIN; CLAPP, 2006, p. 25, tradução nossa)⁶⁰.

Para os autores, tais preferências e os eventuais conflitos que podem eclodir na competição protagonizada pelos atores políticos influenciam profundamente a formulação e a implementação da política externa. Decisões que, à primeira vista, parecem uma ação orquestrada de agências que cooperam para um fim comum podem, na realidade, ser fruto de um compromisso instável entre elementos rivais dentro do governo dos Estados Unidos. Os autores fornecem numerosos exemplos empíricos de manobras burocráticas e revelam como esses comportamentos têm influenciado a política internacional nas últimas três décadas.

Essa vertente do estudo ilustrada acima considera que as organizações são produtoras do fenômeno da decisão política. Tais instituições são vistas, simultaneamente, como agentes e instrumentos que produzem as *policies*. As organizações burocráticas – tais como os ministérios das relações exteriores e outros órgãos do poder executivo – aparecem como instâncias societárias que operam por meio de sua própria liturgia, entendida como cultura organizacional. Embora as organizações estejam inseridas em um contexto cultural mais amplo, como a linguagem e os valores nacionais, o foco dessa linha é analisar a relação dos fatores socioculturais, que se desenvolvem dentro das organizações, com o processo decisório em política externa. O modo como os pesquisadores relacionam esses fatores à cultura varia em função do recorte analítico adotado. Essas questões estruturantes, não raro, são contrabalanceadas na literatura do campo pelas características psicológicas dos próprios tomadores de decisão, pensados individual e coletivamente. Tal preocupação é responsável por gerar uma seara de pesquisa específica no estudo da política externa. É o que se discute a seguir.

⁶⁰ “Most organizations have a mission to perform, either overseas or at home, and some organizations need to maintain expensive capabilities in order to perform their mission effectively. Most important, in order to fulfill their mission, all organizations must seek influence. Organizations are formally charged with specific missions. Some of those missions can be accomplished entirely at home (such as maintaining good relations with Congress); others require actions abroad (such as deterring a Soviet attack on the United States). Participants in making a policy decision examine any proposal to gauge whether it would help their particular organization carry out its missions.”

2.4 Psicologia dos Líderes e Processo Decisório Organizacional

Uma das mais influentes linhas de pesquisa em análise de política externa centra a sua atenção nas características psicológicas dos formuladores de política e seus impactos sobre a decisão dos líderes na decisão de política internacional. Essa perspectiva, mais propriamente psicológica e operacional, se comunica com as tradições analíticas acima referidas, tendo vários pontos de conexão. Entretanto, apesar de apresentar tais pontes epistemológicas, essa perspectiva já se constitui em um ramo distinto da APE. Vários estudos significativos foram desenvolvidos nesse campo, legando aos analistas uma extensa literatura dedicada ao que se poderia chamar de psicologia política da decisão em política externa.

Os trabalhos dessa vertente enfatizam a importância dos processos cognitivos para o entendimento do comportamento dos atores políticos. O pressuposto teórico mais importante desse ramo é que a personalidade dos líderes e o chamado ambiente psicológico (*psychological milieu*) jogam um papel de primeira ordem na composição do horizonte de escolhas disponíveis para os formuladores de política e tomadores de decisão. A teoria empregada por esses autores se ocupa tanto dos *decision-makers* individuais quanto do seu comportamento. Os pesquisadores dessa linha demonstram um vivo interesse nos *inputs* associados ao processo decisório em política externa, os quais são vistos por eles como se tratando do elemento mais importante do estudo dos fenômenos de poder. Partindo do pressuposto fundamental de que decisões de alta política são tomadas por indivíduos poderosos ou por pequenos grupos integrados por membros das elites políticas, os analistas buscam aplicar o ferramental teórico proveniente da Psicologia Social para melhor compreender esses atores políticos.

Amplamente baseados na teoria psicológica de autores como Aaron Beck, essa tendência centra sua atenção nos níveis de percepção apresentados pelos atores investigados. Comumente, esses trabalhos se ocupam de identificar e explicar os filtros cognitivos que operam nos processos de racionalidade restrita (*bounded rationality*) dos tomadores de decisão. Os esquemas cognitivos operam como padrões que os indivíduos desenvolvem com o propósito de processar as inúmeras informações que recebem cotidianamente. A psicologia social entende que esses mecanismos são necessários para o desenvolvimento, adaptação e sobrevivência dos sujeitos na coletividade. As contribuições desse campo se fazem sentir na análise de política

externa quando os pesquisadores adotam o modelo básico de identificação dos padrões cognitivos ao estudo do processo decisório.

Os esquemas cognitivos são chamados também de crenças centrais ou crenças nucleares, sugerindo que elas estão no centro; na base do processamento das informações que continuamente são empregadas pelos agentes na interação com o meio no qual estão inseridos. Assim, essa vertente da APE centra sua atenção no processo de formação daquilo que pode ser entendido como as crenças centrais dos tomadores de decisão. A partir do entendimento dos modelos cognitivos empregados pelos membros das elites governamentais e dos grandes líderes políticos, os pesquisadores buscam identificar dois grandes elementos: primeiramente, os valores e crenças que orientam os indivíduos e grupos para o estabelecimento de uma hierarquia de preferências, e, subsequentemente, os padrões de comportamento dos atores políticos diretamente envolvidos com a decisão em política exterior.

A psicologia política empregada por esses analistas está particularmente preocupada com a relação que se estabelece entre as crenças fundamentais dos tomadores de decisão e contextos específicos dentro dos quais a decisão política é produzida. Não raro, essa literatura procura investigar como as características individuais podem interferir no processo decisório quando este ocorre em situações de crise ou adversidade. Conjunturas caracterizadas por grande estresse emocional, elevada incerteza, escassez de informação e postura dominante dos chefes políticos são alvo constante do interesse desses pesquisadores. Assim, essa corrente analítica destaca também a importância de múltiplas variáveis intervenientes que são consideradas em conjunto para compreender a estrutura de personalidade dos líderes políticos e dos pequenos grupos em distintas situações.

O papel dos líderes pode ser mais ou menos expressivo, a depender de uma série de elementos contextuais. Fatores como o tipo de regime (autocracia ou democracia), situações rotineiras para administração pública ou crises inesperadas, etc. influenciam grandemente a maneira pela qual os atores políticos produzirão a decisão em política externa. Do ponto de vista do ator individual, verifica-se nessas abordagens a centralidade da história de vida (pensada em termos pessoais e trajetória institucional) como algo vital para o processo de formação da personalidade dos líderes.

Partindo do pressuposto de que a maior parte dos esquemas cognitivos é criada nos primeiros anos de vida e durante a juventude, alguns autores enfatizam a necessidade de se conhecer a história de vida dos tomadores de decisão. Assim, as técnicas de psicobiografia são vistas como um fator chave para o entendimento dos esquemas que estruturam a escala de

preferências políticas dos atores. O tomador de decisão individual está presente na literatura sobre psicologia dos líderes políticos de modo significativo desde os anos 1950. As raízes desse tipo de abordagem podem ser identificadas no chamado paradigma do grande homem, que surgiu nos Estados Unidos durante o final do século XIX e início do século XX. A psicobiografia do presidente Woodrow Wilson, realizada por George e George (1956), é frequentemente apontada pelos estudiosos do campo como se tratando do primeiro trabalho desse tipo a se ligar diretamente com questões de política externa (HUDSON, 2006, STUART, 2008).

A virada behaviorista ocorrida nas Ciências Sociais ocorrida durante os anos 1950 e 1960 influenciou decisivamente a proliferação desse tipo de abordagem aplicada ao estudo dos fenômenos políticos. Os trabalhos sobre o papel da liderança política de Harold Lasswell⁶¹ tiveram considerável influência sobre a primeira geração de autores a desenvolver pesquisas desse tipo.

Entretanto, os trabalhos mais influentes dessa área foram publicados a partir da década de 1970. Nessa época, os trabalhos desenvolvidos por essa tendência analítica buscavam insistentemente compreender a influência dos filtros cognitivos da personalidade dos líderes políticos norte-americanos no contexto da segunda fase da Guerra Fria. A percepção dos atores e as chamadas imagens de política externa desempenham um papel chave para essa abordagem. Através de uma análise dos esquemas cognitivos dos formuladores de política, os autores dessa tendência exploram as consequências não pretendidas da ação e os riscos comumente decorrentes da percepção equivocada das situações de política externa por parte dos tomadores de decisão. O livro clássico de Robert Jervis, *Perception and misperception in international politics* (1976⁶²), é considerado a obra de referência nas abordagens psicológicas de análise de política externa. Jervis promove uma explicação das gravíssimas consequências das percepções errôneas em situações de política externa através de um exame detido de experiências concretas vivenciadas pelos *decision-makers* americanos durante a Guerra Fria. O autor identifica vários mecanismos capazes de afetar a racionalidade dos tomadores de decisão. Um dos principais argumentos desenvolvidos pelo autor diz que os formuladores de política se baseiam amplamente em crenças (esquemas) estabelecidos previamente, com base em experiências pregressas. Como consequência, esses atores apresentam uma baixa adequabilidade diante de

⁶¹ LASWELL, Harold D. *Power and Personality*, New York: Norton. 1948.

⁶² JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

novas informações ou situações que fogem do esquema concebido anteriormente pelo líder político.

Da mesma maneira, Jervis (1976) afirma que novas informações podem ser acomodadas dentro de crenças anteriores. Assim, um ato hostil de um inimigo poderá ser facilmente empregado para reforçar a imagem negativa que já se tem a respeito dele. Entretanto, o mesmo não se aplicaria a um Estado ou líder aliado. Em semelhante situação, é muito provável que o líder político prefira interpretar a atitude hostil de seu correligionário como se tratando de apenas um erro ou desentendimento. Tudo para que a realidade possa caber dentro do esquema cognitivo, anteriormente concebido no seio de um grupo ou organização no qual ele foi socializado e ensinado a interpretar o mundo.

Seguindo a mesma linha da interpretação de política externa proposta por Jervis, vários outros trabalhos passaram a deter sua atenção nos filtros cognitivos empregados pelos tomadores de decisão. Essa literatura frutificou na década seguinte com estudos que buscavam compreender os estereótipos, vieses e os instrumentos heurísticos empregados pelos líderes políticos norte-americanos no contexto da Guerra Fria. Richard Hermmann (1986⁶³) desenvolveu uma classificação das imagens e estereótipos usados pelos formuladores de política externa americanos para perceber os soviéticos. Posteriormente, Hermmann (1993) estendeu o seu modelo analítico para o estudo das imagens empregadas por tomadores de decisão de outros países, verificando, inclusive, o modo como as elites políticas de países islâmicos construía sua imagem a respeito dos governantes americanos e vice-versa.

A motivação dos líderes e sua experiência de vida foi alvo da influente abordagem da personalidade dos presidentes americanos desenvolvida pela obra de James David Barber. Em seu paradigmático livro *The presidential character* (1985⁶⁴), o autor fornece uma taxonomia da estrutura de personalidade dos chefes executivos através de dois grandes eixos: ativo-positivo e positivo-negativo. O primeiro eixo da estrutura de personalidade diz respeito à capacidade de superar e vencer adversidades; o seu senso de dever para a realização de objetivos. Já o segundo, se estabelece com base na atitude geral do sujeito diante da vida (pessimista ou otimista). Segundo Barber (1985), esses dois traços constitutivos da personalidade seriam desenvolvidos na juventude, quando os presidentes passavam pelos processos de socialização que estruturaram seus filtros cognitivos para a compreensão da realidade. Empregando uma abordagem

⁶³ HERMMANN, Richard. The power of perceptions in foreign-policy decision making: do views of the soviet union determine the policy choices of american leaders? *American Journal of Political Science*, v. 30, n. 4, 1986, p. 841-875.

⁶⁴ BARBER, James David. *The presidential character: predicting performance in the White House*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

prescritiva, Barber afirmava que os cidadãos não deveriam eleger candidatos com personalidades disfuncionais.

O autor defendia que os presidentes enquadrados na categoria ativo-positivos, tais com Franklin D. Roosevelt, Harry Truman e J. F. Kennedy eram os melhores líderes por reunirem as condições psicológicas necessárias para lidar com a tensão e os desafios inerentes ao exercício do cargo. Tais líderes se caracterizavam por serem indivíduos autoconfiantes, flexíveis e que criavam oportunidades para a ação política, usando o poder para atingir resultados benéficos. Por outro lado, os americanos deveriam evitar conduzir ao poder líderes com o perfil ativo-negativo como Abraham Lincoln, Lyndon. B. Johnson e Richard Nixon. Tais sujeitos possuem baixa autoestima, usam o poder, fundamentalmente, como uma forma de realização pessoal e são, com frequência, indivíduos agressivos e inflexíveis.

Escrevendo em uma linha semelhante àquela de Barber, mas com uma proposta analítica consideravelmente mais ampla, figura a influente interpretação proposta pelo psiquiatra e analista político Jerold Post (2005⁶⁵). Post foi um dos criadores do Programa de Análise da Personalidade dos Líderes Políticos desenvolvido pela CIA a partir dos anos 1970. O autor emprega a psicobiografia para analisar a história de vida e as crenças fundamentais que estruturam a visão de mundo do líder. Em seguida, fornece um perfil psicológico que mostra os valores mais arraigados, resiliência e hábitos recorrentes do sujeito investigado. A partir dessa técnica de anamnese torna-se possível, segundo Post, compreender os padrões do líder na condução da política externa, prevendo sua atitude mais provável diante de situações ordinárias e de crise. Post analisou, em detalhe, a trajetória familiar, o histórico educacional, a carreira política e profissional de líderes como o ditador iraquiano, Sadain Hussein, e do presidente americano Bill Clinton, explicando como os momentos críticos e experiências definidoras da vida desses governantes estabeleceram as linhas mestras de sua conduta na arena política.

Depois da derrocada do regime soviético, a tradição analítica de análise da personalidade dos chefes executivos continuou muito ativa nos Estados Unidos. Um exemplo representativo dessa nova geração de estudos psicobiográficos pode ser encontrado em Hermann e Preston (1999⁶⁶). Os autores promovem uma atualização nas classificações dos chamados estilos de liderança presidencial, explicando como esse fator impacta a estruturação e funcionamento dos sistemas de aconselhamento (*advisory systems*) dos chefes executivos.

⁶⁵ POST, Jerrold M. (Ed.). *The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

⁶⁶ HERMANN, Margaret G.; PRESTON, Thomas. Presidents, leadership style, and the advisory process. *Domestic Sources of American Foreign Policy*, 1999, p. 351-368.

Hermann e Preston (1999) elencam três grandes características que influenciam a formação do *staff* presidencial norte-americano e que impactam, decisivamente, sua habilidade de decidir e produzir a política externa: o nível de envolvimento no processo decisório, a crença na capacidade de controlar a decisão produzida e a sensibilidade ao contexto político. Examinando os governos G. H. Bush e Clinton, os autores concluem que os dois presidentes montaram distintos modelos de assessoria para questões de política externa com base em suas características psicológicas que revelavam maior ou menor necessidade de controlar o processo decisório.

2.5 Política Externa Comparada

O pioneirismo de Snyder, Bruck e Sapin foi sucedido, na década de 1960, pela inovação analítica proposta pelos trabalhos de James Rosenau. Ao aplicar o conceito de pré-teoria para descrever o estágio no qual se encontrava a APE, Rosenau encorajou os acadêmicos a desenvolver aquilo que se poderia chamar de uma grande teoria unificada (*Grand Unified Theory*) de política externa. O objetivo do teórico consistia em dotar esse domínio da Ciência Política e das Relações Internacionais de um elevado grau de generalização empírica, permitindo que se operacionalizassem os conceitos do campo de modo a produzir explicações robustas sobre a causalidade dos fenômenos de política externa. Para tanto, o autor preconizava o extensivo emprego da metodologia comparativa já consagrada no estudo de outros problemas políticos. Rosenau apontava para a necessidade de realizar comparações sistemáticas a respeito do comportamento dos Estados Nacionais no plano político externo. Esse ponto de vista metodológico movimentou os ciclos acadêmicos e acabou por gerar um novo *approach* no estudo da política externa, que ficou conhecido por Política Externa Comparada (*Comparative Foreign Policy-CFP*).

O ousado empreendimento analítico proposto por Rosenau tinha por meta a construção de bancos de dados capazes de subsidiar a pesquisa em política externa através da identificação e operacionalização de variáveis testáveis e replicáveis. Esses agregados estatísticos seriam, na opinião do autor, um meio através do qual se conseguiria gerar explicações gerais e previsões a respeito da política externa dos Estados. Segundo o teórico, as já existentes abordagens de médio alcance existentes na literatura especializada seriam na realidade um elemento que deveria contribuir, em última instância, para o desenvolvimento de uma teoria geral da causação em política externa. Essa agenda de pesquisa se caracteriza por um intenso behaviorismo e

prima pela metodologia quantitativa. Nos seus aspectos mais fundamentais, o programa da política externa comparada se divide em dois grandes esforços analíticos: a) o levantamento de dados sobre eventos de política externa e b) o desenvolvimento de explicações integradas amplamente generalizáveis.

A principal ambição dessa comunidade de pesquisadores era a coleta de dados capazes de viabilizar a realização de testes estatísticos com modelos de regressão a fim de estabelecer correlação entre as variáveis investigadas. Rosenau (1968) preconizava que o grande progresso conseguido em outros campos da Política Comparada aplicado ao entendimento de fenômenos domésticos deveria ser estendido ao estudo da política externa. Isso faria com que esse campo fosse beneficiado com o desenvolvimento de uma teoria geral testável. No seu clássico texto de 1968, o autor afirma que:

Se o objetivo final da investigação política é a geração de teorias testadas e testáveis, então este movimento já havia começado a produzir resultados sólidos na política comparada na metade dos anos 1960. É possível olhar apenas com admiração para o progresso ocorrido no intervalo de apenas uma década: não só os dados estão sendo coletados e processados de formas inteiramente novas, como também uma grande variedade de estimulantes e amplos modelos empiricamente fundamentados de processos políticos domésticos em tipos generalizados de organizações políticas sistemáticas traçaram seu caminho para a literatura. Curiosamente, no entanto, os fenômenos de política externa não foram apanhados nestas marés da mudança. Nenhuma das novas descobertas empíricas, muito menos qualquer uma das novas formulações conceituais tratadas com as respostas dos corpos políticos de seus processo institucionais, pessoal e tendências para eventos internacionais [...] tudo foi comparado, exceto os fenômenos de política externa, e só tardiamente os estudantes da política comparada reconheceram a necessidade de fazer exceções conceituais para o impacto das variáveis internacionais sobre processo político doméstico. (ROSENAU, 1996, p. 304, tradução nossa⁶⁷).

O desafio lançado por esse movimento teórico foi responsável por gerar um amplo interesse por parte da comunidade científica no estudo sistemático dos determinantes da decisão em política externa durante os anos 1970 e 1980. Isso conduziu à produção de uma expressiva

⁶⁷ “If the ultimate purpose of political inquiry is the generation of tested or/and testable theory, then this upheaval in comparative politics had already begun to yield solid results by the mids 1960s. One could look only with wonderment upon the progress that had occurred in a decade time: not only data being gathered and processed in entire new ways, but a variety of stimulating, broad-gaged, systematically and empirically based model of domestic political process in generalized types of polities had made their way into the literature. Curiously, however, foreign policy phenomena were not caught in these tides of change. None of the new empirical findings, much less any of the new conceptual formulations dealt with the responses of polities and their institutions, processes and personnel to international events and trends [...] everything was compared but foreign policy phenomena, and only belatedly have the students of comparative politics even acknowledged the need to make conceptual allowance for the impact of international variables upon domestic process”.

quantidade de trabalhos voltados para o esforço comparativo. A proposta da política externa comparada despertou atenção de agências governamentais, departamentos universitários e fundações de pesquisa nos Estados Unidos, que financiaram grandes programas de pesquisa para confirmar os pressupostos estabelecidos por James Rosenau. Um considerável aporte de recursos foi disponibilizado para os programas criados nesse período por organizações como a *Advanced Research Projects Agency* (DARPA) e a *National Science Foundation* (NFS). Assim, criaram-se iniciativas como o *Data Development for International Research* (DDIR), *Comparative Research on the Events of Nations* (CREON), *Conflict and Peace Data bank* (CO-PADAB), etc. Estes projetos tinham por objetivo realizar uma grandiosa codificação dos eventos de política externa. O trabalho de levantamento possibilitaria a geração de bancos de dados para subsidiar futuras pesquisas, bem como servir de base para a construção de sistemas de alerta destinados a prover os tomadores de decisão com informações a respeito do que esses pesquisadores chamaram de perfis de política externa.

Outros projetos foram ainda mais ambiciosos e buscaram construir explicações multinível a partir do sistemático levantamento de dados a respeito de questões de política externa. Os estudos desenvolvidos por projetos como o *Dimensions of Nations* (DON), o já aludido CREON, o *Early Warning and Monitoring System* (EWAMS) e o *International Simulation Project* (INS) tomavam uma série de variáveis independentes em vários níveis de análise sobre os tipos de comportamento em política externa. Tais variáveis, ligadas por proposições teóricas, passam por um tratamento metodológico para serem operacionalizadas. Algumas dessas variáveis eram passíveis de transformar em equações matemáticas.

Em trabalho de referência, Charles Hermann (1972) enfatiza a necessidade de promover uma classificação dos tipos de política como se tratando de um elemento chave para o estudo da política externa comparada. Outros autores se empenharam em promover o avanço rumo a uma teoria geral da política externa através da elaboração de modelos analíticos para a política externa comparada. Nesse campo assume destaque a sistematização realizada por Andriole, Wilkenfeld e Hopple (1975⁶⁸), *A Framework for the Comparative Analysis of Foreign Policy Behavior*. A pesquisa em CFP foi também muito influenciada pela tentativa de Peter Kazestein (1977⁶⁹) de estabelecer uma conexão entre as estruturas políticas domésticas e as ações de política externa dos Estados. Significativa parcela dos trabalhos se filia a essa vertente.

⁶⁸ ANDRIOLE, Stephen J.; WILKENFELD, Jonathan; HOPPLE, Gerald W. A framework for the comparative analysis of foreign policy behavior. *International Studies Quarterly*, v. 19, n. 2, 1975, p. 160-198.

⁶⁹ KATZENSTEIN, Peter J. *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin Press, 1977.

Notabilizam-se dentre esses os estudos de Jack Snyder (1991), Matthew Evangelista (1989, 1995⁷⁰) e Risse-Kappen (1996⁷¹).

Apesar da grande efervescência gerada nos meios acadêmicos pela política externa comparada, os testes empíricos agregados não foram capazes de atingir o patamar que se esperava. A preferência por amplas generalizações e por comparações envolvendo um grande número de casos tornaram sumamente difícil a operacionalização das variáveis explicativas selecionadas. Soma-se a isso que considerável parcela das variáveis independentes e intervenientes relacionavam-se com elementos intangíveis, resistentes à quantificação, tais como cultura, tradição, emoções diversas e percepção. Esses fatores que atuam no processo decisório em política externa não podiam ser inteiramente codificados, tampouco reduzidos a uma relação aritmética (HUDSON; VORE, 1995⁷²).

O foco exacerbado no método acabou por obstar um maior desenvolvimento teórico dessa tradição analítica. Deste modo, já na segunda metade dos anos 1980, o projeto de empregar densa empiria para estabelecer uma explicação geral dos padrões de política externa e gerar predições sobre o comportamento dos Estados começou a perder impulso. No período de autorreflexão da política externa comparada, assume importância a reflexão sobre o domínio proposta por Charles Kegley (1980⁷³). Esse artigo marca o início de uma autocrítica dos comparativistas em política externa. Kegley deixa patente a necessidade de buscar reduzir o escopo analítico do programa de pesquisa, centrando mais em elementos particulares do que em grandes generalizações empíricas. O próprio Rosenau (1987) escreve, nesse período, um trabalho no qual relativiza o seu posicionamento. O autor preconiza que, diante da configuração de uma era de interdependência, era preciso que o programa de pesquisa da política externa comparada buscasse mais integração entre os níveis de análise.

Carporaso, Hermann e Kegley (1987) produziram uma importante crítica das inconsistências da abordagem em política externa comparada. Os autores mostram a tensão entre o desejo de construir uma grande teoria unificada capaz de fornecer um grande grau de

⁷⁰ EVANGELISTA, Matthew. The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union. *International Organization*, v. 49, n. 1, 1995, p. 1-38; EVANGELISTA, Matthew. Issue-area and foreign policy revisited. *International Organization*, v. 43, n. 1, 1989, p. 147-171.

⁷¹ RISSE-KAPPEN, Thomas. Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 34, n. 1, 1996, p. 53-80.

⁷² HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, 1995, p. 209-238.

⁷³ KEGLEY, Charles W. The comparative study of foreign policy: paradigm lost? *Institute of International Studies*, University of South Carolina, 1980.

generalização empírica e os impedimentos objetivos inerentes ao desenvolvimento adequado e efetiva operacionalização de um escopo analítico tão significativo.

Esses paradoxos indutivos minaram a ambição de criar uma grande teoria unificada almejada por Rosenau e fizeram com que ocorresse um relativo desencantamento com a proposta da política externa comparada durante os anos 1980 e 1990 (HUDSON, 2006). Os trabalhos mais recentes nesse domínio da APE se concentram na comparação de elementos comuns e de casos próximos ou de características gerais na tomada de decisão de política externa com um número de observações menor do que o outrora empregado para a construção de uma teoria geral. Busca-se, por uma teoria de médio alcance, analisar mais fatores particulares sem abrir mão da comparação sistêmica enquanto principal recurso metodológico.

Malgrado o programa não tenha tido êxito em todos os seus objetivos, os trabalhos dessa linha foram responsáveis por manter vivo o interesse acadêmico nos determinantes das decisões de política externa durante os anos 1970 e 1980. Outra importante contribuição do programa de pesquisa da política externa comparada consistiu na abordagem de multinível. Conjugando variáveis societárias, individuais e sistêmicas, os estudos dessa corrente entendiam as Relações Internacionais como uma interação entre esses níveis de análise. Tal perspectiva heurística colaborou para o desenvolvimento de novos *approaches* em Relações Internacionais, que buscaram focar os três níveis, sem perder de vista a ênfase no processo decisório (MINTZ, 2010⁷⁴).

Essas abordagens contribuíram de diferentes maneiras para estruturar o edifício teórico da análise de política externa. Cada uma dessas vertentes enfatiza elementos distintos no concernente à etapa do processo político e níveis de análise a serem privilegiados pelo estudo dos fenômenos investigados por essa seara de pesquisa. A maioria da literatura sobre situações decisórias está dividida segundo as tendências acima descritas.

2.6 A Ruptura dos Anos 1990 e a Emergência da Análise de Política Externa Contemporânea

A Primeira metade dos anos 1990 representa um momento crítico para a análise de política externa enquanto domínio específico de disciplinas acadêmicas como a Ciência Política e as Relações Internacionais. As redefinições pelas quais o cenário internacional e a comunidade acadêmica passam no final do século XX geram a necessidade de adequar o estudo

⁷⁴ MINTZ, Alex; DEROUEN JR., Karl. *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

da política externa a uma nova construção contextual. Diante de intensas e dinâmicas transformações do sistema político mundial e da emergência de novos paradigmas analíticos, os analistas de política externa se viram obrigados a rever seus pressupostos, promovendo uma atualização das categorias analíticas amiúde empregadas e criando novas ferramentas explicativas. Sobretudo, os pesquisadores da área se viram diante da necessidade de promover mais explicações de caráter multicausal e ampliar a análise em múltiplos níveis. As três grandes tradições analíticas continuam a existir. No entanto, as abordagens contemporâneas são caracterizadas pela presença de mais pontes epistemológicas entre si, havendo, portanto, uma maior integração entre as vertentes analíticas da APE do que nas gerações anteriores.

O desmantelamento do bloco soviético e o fim do conflito bipolar são vistos pelos analistas como a grande transformação para o estudo da política internacional durante esse período. O declínio relativo das questões de segurança tradicionais⁷⁵ e a emergência de uma ordem multipolar do ponto de vista político e econômico representaram uma experiência de grande alcance para o estudo da política externa. O término da Guerra Fria se soma com a redefinição de tempo e espaço propiciada pela tecnologia de informação (revolução telemática) e o processo de intensificação da mobilidade do capital financeiro sobrevindas igualmente no último quartel do século XX.

Nesse período de transição e grandes metamorfoses na arena internacional, Hermann (1990) lançou um trabalho que se tornou um clássico contemporâneo. O autor propõe classificações para as causas das mudanças de política externa e para as mudanças em si. Segundo Hermann (1990, p. 5-6), as mudanças em política externa podem ser divididas em quatro categorias fundamentais: a) pequenos ajustes, b) alterações de programa, c) redefinição de objetivos/problemas e e) reorientação internacional. A primeira categoria corresponde ao processo de intensificação ou arrefecimento que se intensifica ou se abranda na busca por uma determinada meta de política exterior previamente estabelecida. A segunda diz respeito a uma alteração dos métodos ou dos meios empregados pelos atores políticos na busca de um objetivo específico ou na resolução de determinado problema de política externa. A terceira classe de mudanças ocorre quando o objetivo que se buscava realizar ou o problema que se buscava resolver são substituídos ou abandonados em face de novas construções contextuais e factuais que colocam um novo horizonte estratégico para os *decision-makers*. O último tipo corresponde a uma transformação radical e profunda do perfil de atividade de atuação internacional de um Estado ao perseguir suas metas de política externa.

⁷⁵ Ameaças à segurança internacional provenientes de disputa militarizada entre Estados possuidores de arsenais atômicos e outras armas de destruição em massa.

Fenômenos de alcance mundial, como as crises econômicas internacionais ocorridas nos anos 1990 e nos anos 2000, passaram a importar para os analistas de política externa, ávidos por compreender as relações entre a tomada de decisão e os choques do mercado internacional globalizado. As relações entre os planos doméstico e externo tornaram-se muito mais difusas, gerando um ambiente dotado de maior complexidade para os estudiosos das relações exteriores dos Estados. Soma-se a isso que em período mais recente às novas questões de segurança que se seguiram a Guerra Fria, tais como as guerras irregulares, conflitos assimétricos, movimentos de resistência e principalmente o chamado terrorismo global pós 11 de setembro descortinaram uma nova seara de estudos para os analistas de política externa.

O estabelecimento de uma ordem uni-multipolar (HUNTINGTON, 1998⁷⁶) demandou uma revitalização das abordagens já consagradas no estudo da política externa. Da mesma maneira, o novo contexto tornou necessário o desenvolvimento de novos instrumentos analíticos para entender o comportamento dos Estados no plano político internacional. Essas continuidades e as rupturas no campo da análise de política externa foram sumarizados no importante volume organizado por Neack, Key e Haney, 1995⁷⁷. O livro traz um conjunto de artigos que conta com contribuições de grandes especialistas como Charles Hermann e apresenta o estado geral desse domínio de atividade acadêmica no período pós Guerra Fria. Evidencia-se, claramente, o interesse dos autores em preservar o acumulado teórico da APE promovendo, contudo, a adequação e atualização desse ferramental analítico para o cenário internacional em transformação. A maior preocupação dos autores consiste justamente em estabelecer um *link* entre os atores investigados (sejam eles burocracias, indivíduos, grupos, ou o próprio Estado pensado em uma acepção mais ampla) e a teoria empregada para entender o seu comportamento no plano político internacional. A pluralidade de métodos e perspectivas epistemológicas também pode ser verificada no referido trabalho, refletindo bem o espírito da nova geração dos estudiosos da área. Assim, o livro conta com abordagens quantitativas e de metodologia qualitativa empregadas no estudo da política externa. As contribuições se devotam ao entendimento tanto de elementos empíricos, mensuráveis da política externa, quanto de elementos simbólicos e representacionais associados à tomada de decisão.

A esse respeito notabiliza-se a apreciação do estado da arte nesse campo de estudo fornecido por Valerie Hudson (1995, 2006). A referida autora sintetizou os cinco grandes compromissos teóricos da análise de política externa, que foram estabelecidos pela comunidade

⁷⁶ HUNTINGTON, Samuel. A unimultipolar world. *American Enterprise Institute*, jul., 1998.

⁷⁷ NEACK, Laura, HEY, Jeane e HANEY, Patrick. J. (Eds.) *foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

acadêmica depois do colapso do sistema bipolar: a) o compromisso de olhar abaixo do nível de análise do Estado Nacional, reunindo informações sobre atores específicos; b) o desenvolvimento de teorias de médio alcance capazes de estabelecer uma interface entre as abordagens generalistas centradas nos atores e a complexidade do mundo real; c) a busca por explicações multicausais, contemplando múltiplos níveis de análise; d) a utilização de teorias e achados empíricos provenientes do espectro amplo das Ciências Sociais e e) a compreensão do processo decisório (*inputs*) em política externa como se tratando de um elemento tão importante quanto os resultados (*outputs*) dele decorrentes.

2.7 Exame da Literatura Mais Recente

Os trabalhos abaixo listados revelam em linhas gerais essas características de continuidade e mudança na análise de política externa. A literatura examinada revela tanto a manutenção das inflexões recorrentes desse subcampo da Ciência Política quanto o estabelecimento de novas agendas presentes nas abordagens mais contemporâneas no estudo da política externa. A apreciação fornecida está centrada nos principais desenvolvimentos analíticos e trabalhos mais relevantes desenvolvidos a partir dos anos 2000. O levantamento aqui procedido não se propõe, em absoluto, a esgotar a discussão no campo. Antes, busca-se fornecer um quadro geral do debate acadêmico em curso, contemplando algumas de suas principais contribuições analíticas e achados empíricos obtidos em período mais recente. A análise do fenômeno político realizado por essa tese se conecta com essa discussão no sentido de que busca promover uma explicação eclética nos moldes propostos pelas abordagens mais contemporâneas da APE.

As dificuldades de operacionalização e frustração relativas enfrentadas nos anos 1970 e 1980 pela comunidade acadêmica, em sua ávida busca pelo estabelecimento de uma grande teoria unificada de política externa, levou a uma reformulação no entendimento do lugar ocupado pelo comparativismo no estudo do campo. A abordagem comparativa corresponde a uma metodologia consagrada na Ciência Política, desfrutando de grande prestígio por conta de seu alcance e eficácia no estudo dos fenômenos de poder. Realizar comparações é um caminho natural para coletar e organizar informações sobre a realidade, permitindo que esses dados sejam acessados e interpretados (BURNHAM *et al.*, 2004⁷⁸). Não obstante a ambição de se criar uma teoria geral da política externa através de comparações *large n* não tenha sido alcançada,

⁷⁸ BURNHAM *et al.* *Research methods in politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

as comparações dos sistemas políticos e do comportamento de diferentes Estados continuam ocupando um lugar central no estudo da política externa. O método comparativo aplicado ao entendimento da condução da política exterior oferece algumas das mais relevantes bases empíricas para os analistas, contribuindo para o desenvolvimento de novas teorias no campo.

Breuning (2007)⁷⁹ publicou um conciso e bem estruturado manual que busca integrar os grandes elementos constitutivos do edifício teórico da análise de política externa, privilegiando a abordagem comparativista. A teórica não abre mão de construir interpretações generalizáveis para o entendimento dos fenômenos de política externa. No entanto, Breuning entende os fatores agenciais e sistêmicos correspondem a elementos complementares e não concorrentes, seguindo a tendência de abordagem de síntese, que se tornou ainda mais forte na APE depois das redefinições dos anos 1990. Destarte, o seu texto põe o tomador de decisão individual no centro do processo decisório em política externa, contudo, levando em consideração também os aspectos político-institucionais domésticos e os constrangimentos provenientes da arena internacional. Em seu *Foreign policy analysis: a comparative introduction* (2007), a autora advoga em favor do emprego sistemático da metodologia comparativa para compreender as causas ou motivações dos líderes (variáveis independentes), a maneira como as diferentes variáveis intervenientes (domésticas e internacionais) afetam o processo de produção e implementação das estratégias de política externa (variáveis dependentes). O livro expõe o interesse dessa tradição da análise de política externa em alcançar um conhecimento generalizável a respeito do curso de ação empregado pelos líderes e burocracias dos Estados ao perseguir suas metas de política externa, pensando em relações de causa e efeito.

O Objetivo da análise de política externa é obter conhecimentos gerais aplicáveis a respeito de como as decisões de política externa são feitas; porque os líderes tomam suas decisões porque os Estados se engajam em tipos específicos de comportamentos políticos, bem como entender as oportunidades e constrangimentos apresentados pelo sistema internacional [...] Em análise de política externa, as causas são chamadas de variáveis independentes. O efeito(o conjunto de opções consideradas, a decisão, o

⁷⁹ BREUNING, Marijke. *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan, OSSA, 2007, p.16-18: “The goal of foreign policy analysis is to gain generally applicable knowledge about how foreign policy decisions are made; why leaders make the decisions they make, why states engage in specific kinds of foreign policy behaviors, as well as to assess the opportunities and constraints presented by the international system. [...] In foreign policy analysis, causes are called independent variables. The effect (or the set of options considered, the decision, the behavior, or the outcome) that we seek to explain is called the dependent variable. The effect, or dependent variable, would not have occurred if the independent variables had not been present. In addition, the dependent variable would have taken a different shape if different independent variables had been present or if the independent variables had been of different relative strength [...] studying foreign policy comparatively and systematically has the potential to yield knowledge that is far more helpful than merely knowing historical facts: a systematic understanding of foreign policy events as alike or different.”.

comportamento, ou o resultado) que nós buscamos explicar é chamado de variável dependente. O efeito, ou variável dependente, não poderia ocorrer caso a variável independente não estivesse presente. Soma-se a isso que a variável dependente poderia tomar uma forma diferente, se diferentes variáveis independentes estivessem presentes, ou se as variáveis independentes tivessem outra força relativa [...] estudar a política externa comparativamente e sistematicamente tem o potencial para produzir conhecimento mais útil do que meramente conhecer os fatos históricos: um entendimento sistemático dos eventos externos semelhantes, ou diferentes. (BREUNING, 2007, p. 16-18, tradução nossa).

O livro organizado por Steven Hook, em 2002, *Comparative foreign policy: adaptive strategies of the great and emerging powers*⁸⁰, representa um esforço de grande porte para o estudo comparado do perfil de atuação internacional das grandes potências e dos chamados países emergentes no contexto do imediato pós Guerra Fria. Os especialistas discutem as estratégias de política externa empregadas por cinco *great powers*: Estados Unidos, Rússia, China, Japão e União Europeia e por cinco Estados emergentes: Brasil, Índia, Indonésia, Irã e África do Sul. Cada um dos capítulos conta com uma análise específica da história da política exterior de um dos países investigados, explicando as adaptações realizadas em período mais recente com o propósito de se adequar à nova ordem mundial. Em uma abordagem compreensiva os autores promovem um exame da conduta internacional das grandes potências, tradicionalmente vistas como atores centrais da arena internacional por conta de suas grandes capacidades em termos de recursos políticos, econômicos, culturais e, sobretudo, militares.

Da mesma maneira, os estudiosos escrutinam a política externa das potências emergentes considerando-as como atores que exercem papéis chave dentro de suas respectivas regiões, e que, em período contemporâneo, majoraram consideravelmente sua influência em temas de alcance global, como comércio exterior, meio-ambiente, segurança internacional e integração regional. Através do emprego de um modelo analítico integrado que foca na adaptabilidade da política externa dos diferentes atores que compõem o cenário internacional multipolar, os analistas demonstram de que maneira esses agentes reagiram às grandes transformações desencadeadas tanto no cenário externo quanto no âmbito doméstico dos Estados pesquisados, apontando semelhanças e diacronias no concernete ao curso de ação adotado por suas respectivas estratégias de política externa.

Esse *framework* viabiliza a identificação de tendências historicamente verificadas, que foram preservadas mesmo diante das metamorfoses da ordem global e de novos dossiês diplomáticos, desenvolvidos em face dessas mesmas mudanças. Pensados em conjunto, os

⁸⁰ HOOK, S. (Ed.). *Comparative foreign policy: adaptive strategies of the great and emerging powers*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

capítulos trazem um quadro geral do comportamento de política externa apresentado pelos atores pivotais do sistema internacional depois do fim da bipolaridade. Em *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Laura Neack (2003) traz uma importante contribuição ao estudo da política externa. A abordagem proposta pela autora traz para o público acadêmico uma apreciação contemporânea da política externa comparada. Partindo do prisma dos estrategistas norte-americanos de política externa no imediato pós 11 de setembro, Neack examina as grandes linhas da política exterior dos Estados Unidos, comparando o mesmo ator em períodos históricos distintos e promovendo uma comparação geral entre o perfil dos Estados Unidos e de outros Estados na arena política internacional. Profundamente influenciada pelo trabalho paradigmático de Robert Putnam, autora enfatiza a lógica do jogo de dois níveis (*Two-Level Game*), explorando a interconexão entre os ambientes doméstico e internacional em questões contemporâneas de política externa.

O modelo investigativo sugerido por Neack (2003) desenvolve a ideia de coalizões de interesses políticos organizados em nível doméstico e internacional, como acordos que mudam em função do contexto, operando dentro de um modelo de jogo intrincado (*nested game*). Tais arranjos correspondem a um elemento central na conduta estratégica dos líderes políticos e das organizações responsáveis pela elaboração e implementação da política externa.

A política externa resulta de coalizões de atores e grupos interessados domésticos e internacionais. As coalizões estão, por natureza, em constante mudança. A coalizão de interesses e grupos que pode eleger um político não é necessariamente a mesma coalizão que fará com que o programa do líder seja legislado, ou executado... Ao passo que o ambiente muda, as questões também se alteram e a natureza da coalizão muda... Questões de política externa são frequentemente conectadas e desconectadas, refletindo a força das várias partes e suas preocupações particulares. Por conta do “jogo intrincado” que os líderes jogam e da necessidade de construir várias coalizões políticas, as questões não tem como deixar de ser conectadas e desconectadas. A política é um jogo de barganha e compromisso, e isso envolve trade-offs. A política da política externa não é diferente (NEACK, 2003, p. 9-10, tradução nossa⁸¹).

Ao articular essas dimensões, o trabalho busca estabelecer umnexo entre as tradicionais searas da análise de política externa: tomador de decisão individual, política burocrática e política externa comparada. Mais recentemente, Laura Neack aplicou e sofisticou o seu modelo

⁸¹ “Foreign policy results from coalitions of interested domestic and international actors and groups. Coalitions are, by nature, in constant change. The coalition of interests and groups that might get a politician elected is not necessarily the coalition that will get the leader’s programs legislated or executed... As the environments shifts, the issues shift and the nature of coalition building shifts... Foreign policy issues are often linked and delinked, reflecting the strength of various parties and their particular concerns. Because of the “nested game” leaders’ play and the necessity of building various policy coalitions, issues cannot help but be linked and delinked. Politics is a game of bargain and compromising, and this involves trade-offs. The politics of foreign policy is no diferent.”

de síntese em outra obra que trata dos desafios da análise de política externa no ambiente internacional globalizado. Em *The new foreign policy: power seeking in a globalized era* (2008), a autora analisa as questões tradicionais do campo e as novas agendas de pesquisa no estudo do processo decisório e do comportamento dos atores em política externa. Neack (2008) apresenta vários estudos de caso que ilustram a necessidade de integrar os distintos níveis de análise a fim de promover uma explicação robusta para os fenômenos políticos investigados. O referido trabalho considera os muitos elementos que influenciam a elaboração e a implementação das medidas de política externa. Assim, a autora apresenta as teorias realistas sobre atores racionais e discorre a respeito dos interesses nacionais vistos pelo prisma dos diferentes agentes.

O volume promove uma apreciação dos fatores cognitivos dos líderes, exemplificando, através de eventos concretos, de que maneira se estabelecem as relações entre as crenças e aprendizagem dos tomadores de decisão. O livro fornece uma análise das relações entre os líderes e os distintos grupos governamentais autônomos que influenciam a tomada de decisão em política externa, contemplando questões socioantropológicas complexas e relevantes, tais como a autoimagem e a cultura organizacional e nacional sobre as instituições e as políticas adotadas pelos governos. A autora apresenta uma reflexão sobre ideias centrais para a política externa norte-americana contemporânea, contemplando, principalmente, a chamada teoria da paz democrática e os paradoxos políticos que fazem com que a democratização possa, contraditoriamente, levar à guerra. Trabalhando mais uma vez a lógica do *two-level game*, a autora examina o impacto dos debates políticos domésticos, da oposição política, bem como o controverso papel da opinião pública e dos meios de comunicação sobre as grandes escolhas de política externa.

Na literatura pós Guerra Fria, assume destaque também a obra publicada por Christopher Hill (2003), *The changing politics of foreign policy*⁸². O trabalho é uma apreciação geral sobre a natureza da política externa em face da evolução da ordem política, nacional e internacional. O tema do livro é a mudança da natureza contemporânea da política externa. Contudo, Hill (2003) argumenta que, a despeito do avanço das forças da globalização, a política externa é um elemento essencial da vida de qualquer Estado. Fundamentalmente, o autor busca persuadir os tomadores de decisão e leitores de que já existe um *frame* analítico que pode ajudá-los a compreender casos particulares de política externa e os problemas deles decorrentes. No que tange ao público acadêmico, o autor afirma que a política externa é uma área de estudo da maior relevância política e intelectual, exigindo que a comunidade científica inaugure uma nova

⁸² HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

fase do estudo, a fim de compreender as transformações ocorridas nos últimos anos. Tratando do tema em linhas gerais, sem se deter na política externa de nenhum país específico, o autor busca desenvolver um manual compreensivo que, apesar de muitas vezes empregar exemplos da política externa britânica, não apresenta o tradicional foco na América do Norte e nos países da Europa Ocidental.

O autor enfatiza a dimensão behaviorista da análise de política externa e advoga em favor da necessidade de refinar os instrumentos analíticos desse campo de estudo para compreender a interrelação entre os fatores domésticos e internacionais:

Entender como decisões de política externa são tomadas, implementadas e eventualmente mudadas não é tarefa para uma única teoria, muito menos uma generalização feita com base em um caso individual. Isso envolve fazer justiça à riqueza e complexidade do universo da política externa, sem esquecer da premissa básica das ciências sociais de que existe ordem no mundo, e que ela pode ser observada. Isso significa que existem dois lados da política externa [o sistema internacional e a política burocrática doméstica impactando sobre os tomadores de decisão]... É a interrelação entre esses dois lados que constitui nosso grande, elusivo, mas fascinante objeto (HILL, 2003, p. 19, 20, tradução nossa⁸³).

Hill começa sua análise com dois capítulos que fornecem uma visão geral acerca da política externa, das relações internacionais e do processo decisório. A segunda parte versa sobre o conceito chave de agência e se subdivide em quatro sessões: decisões responsáveis; burocracia estatal e política burocrática; racionalidade dos agentes e implementação de política externa. A terceira parte do livro é devotada ao papel do sistema internacional como grandes lócus de interação estratégica entre os atores de política externa (frequentemente, mas não exclusivamente, Estados) e traz um capítulo que lança um olhar para a crescente atuação dos atores transnacionais no sistema internacional contemporâneo. A quarta parte do livro tem duas seções sobre as fontes domésticas e o papel do eleitorado para a condução da política externa. Hill fecha o volume com uma reflexão que tenta sintetizar todo o argumento apresentado através dos conceitos de ação, escolha e responsabilidade.

Alex Mintz e Karl DeRouen (2010) apresentam uma bem estruturada abordagem poli-heurística. A linha essencial da análise em *Understanding Foreign Policy Decision Making* centra no processo de decisão em política externa, na sua dinâmica e resultados, apresentando

⁸³ “Understanding how foreign policy decisions are arrived at, implemented and eventually changed is not a matter of a single theory, even less of generalizing on the basis of an individual case. It involves doing justice to the richness and complexity of the foreign policy universe, without forgetting the basic premise of social science that there is order in the world, and it can be systematically observed. This means that there are two sides to the politics of foreign policy [the international system and bureaucratic-domestic politics impacting on policymakers]... It is the interplay between the two which constitutes our large, elusive but fascinating subject.”

as vantagens de estudar a política externa por esse prisma. Todavia, a abordagem ampla proposta pelos autores contempla vários elementos relevantes para o entendimento das grandes questões de política externa: fatores domésticos, institucionais, ambiente internacional, cultura, racionalidade, personalidade e psicologia dos líderes, *groupthinking* burocracia etc.

Mintz e DeRouen (2010) buscam explicar como e por qual razão as decisões de política externa são tomadas. O livro fornece uma visão abrangente sobre a política externa e processo decisório. Os autores discorrem sobre as diferentes abordagens teóricas e apresentam resultados que se tornam inteligíveis através de estudos de caso empregados para ilustrar os pontos de vista considerados pelos analistas. Os autores elegem estudos de caso de vários países (Nova Zelândia, Israel, Islândia, Reino Unido, Cuba etc.), fugindo da tendência, comumente verificada na literatura, de trabalhar apenas com exemplos da política externa americana. De tal modo, os autores oferecem *insights* sobre como os distintos tipos de governos e líderes políticos são susceptíveis a reagir em face dos problemas de política externa. A cobertura abrangente das teorias alternativas e a sua ilustração por meio do emprego de um grande número de exemplos históricos tornam esse trabalho uma referência para acadêmicos interessados em estudar a dinâmica da política externa contemporânea. Os autores examinam o ambiente institucional no qual as decisões de política externa são produzidas, mostrando como a burocracia e as instituições jogam um papel de primeiríssima importância quando se pensa no processo de elaboração das medidas de política externa. Além disso, os autores identificam uma série de fatores psicológicos que afetam as decisões, tais como imagens e sistemas de crenças, emoções, analogias, personalidade dos líderes, estilo de liderança, erros de cálculo e equívocos, viés, restrições de tempo, ambiguidades, estresse e risco.

Na segunda parte do livro, os autores discorrem sobre o efeito de fatores domésticos e internacionais como a dissuasão nuclear, a corrida armamentista, o tipo de regime do Estado adversário, condições estratégicas, fatores econômicos, a opinião pública, disputas eleitorais domésticas e no exterior, bem como o seu impacto sobre o processo decisório em política externa. Finalmente, os estudiosos concluem com um estudo de caso que examina, em detalhe, a decisão dos Estados Unidos de invadir o Iraque e depor Saddam Hussein, em 2003, analisando a decisão do governo G.W. Bush através de cinco modelos de decisão: o ator racional, modelo cibernético de racionalidade, poli-heurístico, teoria do prospecto e política burocrática.

Margareth Hermann, Charles F. Hermann e Joe D. Hagan (2001) abraçam o compromisso de ir além do *groupthinking*, trazendo uma discussão sobre as chamadas unidades de decisão (*decision uninitis*). Os autores estabelecem uma classificação das *policies* na decisão em política externa. O objetivo do ensaio consiste em criar um modelo analítico capaz de

subsidiar pesquisas comparativas, aumentando o conhecimento que se tem do comportamento dos diferentes tipos de governos na condução de suas relações exteriores. O texto centra sua atenção naquilo que os estudiosos chamam de *ultimate decision unities*: um conjunto de autoridades que tem a última palavra na adoção de um curso de ação específica em matéria de política externa. Margaret Hermann divide as unidades de decisão em: I) líder predominante, quando um indivíduo decide a política externa sozinho (situação mais comumente verificada em autocracias); II) grupo único, onde pessoas pertencentes ao mesmo grupo decisório do governo – presidente, ministros, secretários, assessores e demais autoridades do executivo – fazem consultas entre si para definir a conduta de política externa a ser adotada e III) coalizão de atores autônomos, situação na qual indivíduos, grupos e representantes de instituições podem contribuir com o governo na elaboração da agenda externa, mas nenhum deles têm a capacidade de decidir ou de influenciar os outros. Muito embora entendam que, no mundo político real, tais decisões sejam fruto de um complexo e intrincado jogo de interesses, envolvendo múltiplos agentes, os autores consideram as unidades de decisão para efeito de estudo.

Palmer e Morgan (2006)⁸⁴ desenvolvem uma abordagem neorrealista da análise de política externa. Os autores enfatizam o primado realista do estatocentrismo. Destarte, a ausência de um poder coercitivo legítimo para além dos Estados Nacionais (Anarquia Internacional) é assumida como condição perene do sistema internacional. Diante da impossibilidade de se estabelecer uma autoridade mundial capaz de impor acordos ou regras legítimas consideradas relevantes pelos atores, o Estado Nacional soberano figura como o principal ator das relações internacionais, mesmo que existam várias outras forças com capacidade de se projetar no plano externo. Influenciados por Waltz, Palmer e Morgan baseiam boa parte de sua teoria na distribuição assimétrica das capacidades dos Estados no Sistema Internacional. Contudo, os autores se distanciam da paradigmática perspectiva de Kenneth Waltz (1979) por não concentrarem sua análise nas questões de segurança. Enquanto Waltz via os Estados como maximizadores de segurança relativa em meio às chamadas ordens anárquicas e balanças de poder,⁸⁵ Palmer e Morgan desenvolvem sua teoria em torno de dois eixos fundamentais: mudança e preservação.

⁸⁴ PALMER, Glenn; MORGAN, T. Clifton. *A theory of foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

⁸⁵ Segundo Waltz, o princípio ordenador das relações internacionais consiste na própria anarquia. Para o teórico a ausência de uma autoridade soberana que detenha o monopólio do emprego legítimo da força e da coerção caracteriza o sistema internacional como anárquico. Todavia, isso não impede que, graças à distribuição assimétrica de capacidades entre os Estados Nacionais soberanos, se configure uma forma de ordenamento baseada no exercício do poder. Os Estados dotados de maior poder que os demais influenciam e constroem os outros. Entretanto, o emprego do poder por parte dos Estados no plano político internacional, não tem o mesmo caráter de legitimidade que é assegurado às políticas domésticas. Assim, tem-se que no sistema

Os autores visam a caracterizar os componentes fundamentais daquilo que poderia ser considerada uma grande teoria de política externa, mesmo diante de todas as desvantagens para conseguir uma definição eficaz. Essa proposta de pesquisa se distancia da redefinição ocorrida na disciplina em período mais recente por adotar uma perspectiva global. De acordo com Palmer e Morgan, esse modelo foi concebido para ser aplicado universalmente em todos os Estados transtemporalmente. Os teóricos preconizam que os Estados empregam sua política exterior para concretizar duas grandes metas: mudança e sustentabilidade. Esses dois elementos, chamados no texto de “bens”, são vistos pelos teóricos como se se tratando do alfa e do ômega da política externa. Assim, essa teoria se baseia em uma dialética entre a estática (preservação do *status quo*) e variação (aquisição de novas capacidades e alteração do *status quo*). Tais elementos servem de base para o argumento empregado pelos dois estudiosos. Palmer e Morgan assumem que as instituições do Estado objetivam fundamentalmente resguardar aspectos muito valorizados da política externa, tais como a soberania, e se mostram frequentemente interessados em modificar outros elementos do Sistema Internacional, como a correlação de forças e a economia mundial. Essa perspectiva seria, segundo eles, capaz de estabelecer uma visão multidimensional do *status quo*:

Nós assumimos que todos os Estados, em todos os tempos, buscam tanto mudança quanto manutenção. Nós não afirmamos que todos os Estados buscam apenas mudar o status quo e que outros procuram apenas mantê-lo. Na nossa visão, o status quo é multidimensional e todo Estado é relativamente satisfeito com certos aspectos e insatisfeito com outros. Cada Estado então persegue uma mistura de políticas de mudança e continuidade. Para ter certeza, alguns Estados irão enfatizar um ou outro aspecto.- de fato, isso é o que nós pensamos que é importante explicar- mas nós não esperamos que um busque a exclusão do outro (PALMER; MORGAN, 2006, p. 76,77, tradução nossa).⁸⁶

Apesar de propor um modelo extremamente ambicioso, a teoria dos dois bens é abstrata e geral. Ela não objetiva explicar e entender o comportamento de política externa de nenhum Estado específico. Nos seus aspectos mais fundamentais, o objetivo de sua teoria é o entendimento dos fatores que afetam as agendas de política externa de todos os Estados, independentemente da época.

internacional os Estados exercem poder e não autoridade. A essa condição Kenneth Waltz (1979) chamou de Ordens Anárquicas.

⁸⁶ “We assume that all states, at all times, seek both change and maintenance. We do not assert that some states seek only to change the *status quo* and that other states seek only to maintain it. In our view, the *status quo* is multidimensional and every state is relatively pleased with some aspects and relatively displeased with other aspects. Each state thus pursues a mixture of change and maintenance-seeking policies. To be sure, some states will emphasize one over the other—in fact, that is what we think is important to explain—but we do not expect one to be sought to the exclusion of the other.”

Dentre os trabalhos da nova geração, assume relevância a abordagem de síntese proposta por Walter Carlsnaes (2002). Em capítulo escrito para o *Sage Handbook of International Relations*, o autor, além de fornecer uma bem estruturada história do campo de estudo, apresenta a sua própria contribuição à análise da política externa em um período de redefinição das relações internacionais. A perspectiva delineada pelo autor tem por grande objetivo promover a integração dos distintos níveis de análise. Discorrendo sobre a factibilidade de um modelo integrado, Carlsnaes afirma que tal empreendimento científico somente é possível se a análise adotar um nível de abstração que não prejudique a explicação em favor de nenhum tipo de combinação entre fatores empíricos. Na visão do autor, as ações de política externa correspondem a uma combinação de comportamentos, fatores cognitivo-psicológicos e de vários elementos estruturais societários. Uma verdadeira abordagem de síntese deveria, portanto, levar em consideração todos esses *explanans*. Carlsnaes (2002) afirma que os elementos constitutivos da política externa são complementares e não mutuamente excludentes. Assim, propõe que se estabeleça um *link* entre as três grandes dimensões de explicação: a dimensão estrutural, as dimensões disposicionais e a dimensão internacional para explicar as ações de política externa. A interconexão entre essas camadas da realidade se estabelece através dos nexos causais que ligam agência e estrutura. Tais atrelamentos são passíveis de ser identificados pelos analistas, propiciando o avanço da explicação nessa seara de estudos.

Estas três dimensões são entendidas como intimamente ligadas no sentido de que elas podem ser unidas em uma lógica passo a passo de maneira a fornecer explicações cada vez mais exaustivas das ações de política externa qua explanandum como definido anteriormente ... Embora este tipo de modelo integrador evite a dicotomização das abordagens descritas acima, ele não nega a aplicabilidade de qualquer uma delas -conquanto elas sejam utilizadas quando e se analiticamente apropriado. Na verdade, abordagens de todos os quatro tipos de perspectivas rock-bottom discutidos acima podem ser plenamente utilizadas: a estrutural e socio-institucional quando se quer analisar as relações causais entre as dimensões estrutural e disposicional; perspectivas baseadas na agência quando se traçam padrões causais entre as dimensões disposicional e internacional; e a perspectiva interpretativa do ator quando o objetivo é penetrar as ligações teleológicas entre as intenções e as ações de política externa. (CARLSNAES, 2002, p, 343, tradução nossa⁸⁷).

⁸⁷ “[...] These three dimensions are conceived as closely linked in the sense that they can be joined in a logical step-by-step manner to render increasingly exhaustive explanations of foreign policy actions qua explanandum as defined earlier... Although this type of integrative framework eschews the dichotomization of approaches discussed above, it does not as such negate the applicability of any of these- as long as they are used when and if analytically appropriate. Indeed, approaches from all four types of rock-bottom perspectives discussed above can be fully utilized: the structural and social-institutional when analysing causal links between the structural and the dispositional dimensions; agency-based perspectives when tracing causal patterns between the dispositional and the international dimension; and the interpretative actor perspective when the purpose is to penetrate the teleological links between intentions and foreign policy actions”.

Zeev Maoz (2009) reaviva a discussão sobre os elementos socioculturais e política externa. O seu trabalho oferece uma análise exaustiva do impacto das características culturais nacionais no processo de elaboração e implementação das medidas de política externa para o Estado de Israel. Sendo um especialista em segurança de Israel e conceituado estudioso da política do Oriente Médio, Maoz explora as muitas nuances da percepção das elites políticas e da sociedade israelense na construção da sua autoimagem e da alteridade negativa dos Estados vizinhos. A polêmica interpretação fornecida pelo acadêmico em *Defending the Holy Land* diz que a prevalência de elementos de natureza religiosa e sionista conduziu à armadilhas e *misperceptions* que permeiam a história da política externa país. Tais decisões tomadas com base em elementos culturais e valores compartilhados levaram às retumbantes vitórias militares sobre os árabes. Estas, paradoxalmente, ao invés de garantir a segurança do novo Estado, tornaram o país dependente de constantes investimentos em segurança e de um alinhamento integral com os Estados Unidos. A vitória sobre os inimigos, a anexação de territórios e a política de assentamentos, longe de trazer estabilidade, tornou Israel um Estado quase policial, que passou a lidar, continuamente, com ameaças convencionais dos Estados limítrofes e com ações de guerra assimétrica e de terrorismo, levadas a termo por organizações insurgentes.

O autor realiza um exame minucioso das conexões entre as crenças estruturantes dos líderes políticos e tomadores de decisão e o chamado “sentimento nacional”, que culminaram no estabelecimento de uma política de força, na qual frequentes operações militares e políticas de segurança, cada vez mais restritivas, acabaram por se converter em elementos indissociáveis da política externa do Estado judeu. Segundo Maoz, a maioria dos conflitos nos quais Israel esteve envolvido era plenamente evitável. Em uma análise bastante controversa, o autor afirma que, com exceção da guerra de 1948, da qual dependia a sua própria sobrevivência, as grandes guerras nas quais Israel esteve envolvido nas últimas décadas são o resultado direto de uma tomada de decisão falha, falta de visão de longo prazo e de estratégias de gestão de conflitos equivocadas.

2.8 Process-Tracing: Uma Nova Contribuição ao Campo da Análise de Política Externa

O *process-tracing* (rastreamento de processos) é uma abordagem que encontrou nos estudos de caso em Ciência Política um terreno fértil para o seu desenvolvimento. No campo da APE, esse instrumento heurístico representa uma importante contribuição ao estudo da dinâmica protagonizada pelos Estados e por outros atores com capacidade de se projetar no plano internacional, tais como organizações internacionais, agentes econômicos e governos

subnacionais. A presente tese de doutorado lança mão das técnicas de *process-tracing* aplicadas ao estudo de problemas de política externa como uma das ferramentas que compõem o modelo de pesquisa (ver Capítulo 3) a ser empregado no estudo da estratégia de hegemonia cooperativa da PEB para a América do Sul. De maneira tal, faz-se necessário promover uma breve revisão da literatura em política externa que faz uso do *process-tracing* enquanto recurso explicativo, demonstrando como esse ferramental tem sido empregado pelos analistas para lidar com diferentes questões de política externa no cenário internacional contemporâneo.

A recente incorporação do *process-tracing* na APE está diretamente conectada com o compromisso da subdisciplina em promover análises integradas estabelecidas depois do fim da Guerra Fria. O pressuposto básico de que os fatores domésticos e internacionais se combinam em política externa é amplamente assumido na bibliografia acadêmica sobre o tema (KATZENSTEIN, 1976; PUTNAM, 1988; HILL, 2003; ROSENAU, 2006; SAIDEMAN; AYRES, 2007; ALONS, 2007). Segundo Hill (2003, p. 28), “a política externa é um processo complexo de interação entre vários atores, envolvidos diferentemente num conjunto amplo de estruturas diversificadas. A sua interação é um processo dinâmico, levando à evolução constante dos atores e das estruturas”. Este processo, designado como *two-level game* (PUTNAM, 1988), implica uma articulação complexa na busca por equilíbrios entre o nível doméstico e todos os atores que este envolve e o nível internacional, onde se projetam as políticas e cuja complexidade, em termos de atores e da forma como estes interagem e interferem na tomada de decisão em política externa, não deve ser negligenciada (BREUNING, 2007). Soma-se a isso que o próprio Estado Nacional em política externa pode assumir distintas variações nas dinâmicas da agência-estrutura, ora atuando como condicionante, ora atuando como agente.

Na literatura mais recente, essa premissa analítica é retomada e se constitui no patamar possibilitador de uma grande discussão sobre as formas mais adequadas de se promover uma apreciação capaz de realizar o atrelamento entre os diferentes níveis de análise. Tais abordagens se ocupam de entender tanto o processo decisório quanto os resultados políticos dele advindos. Dessa maneira, os estudos hodiernos caracterizam-se por articular um entendimento que busca não o desenvolvimento de uma grande teoria unificada, como pretendido na era clássica da disciplina, mas sim o estabelecimento de explicações por mecanismo capazes de fornecer interpretações robustas e verossímeis⁸⁸ para os muitos problemas de política externa. A esse

⁸⁸ O filósofo da ciência Karl Popper (1968) sustentava que, ao contrário do que dizia a interpretação positivista-indutivista, o trabalho científico consiste em elaborar teorias e pô-las à prova. Essa perspectiva corresponde ao elemento central do seu falsificacionismo. Este estabelece um critério de validação de teorias a partir do qual

respeito, uma grande contribuição analítica foi fornecida pela abordagem de *Process-tracing*. Tal abordagem se constitui em uma das mais novas contribuições analíticas da APE, representando um incremento teórico-metodológico no estudo da conduta dos atores envolvidos na produção da política externa.

Segundo Beach e Pedersen (2012), *Process-tracing* (PT) é uma fermenta para o estudo de mecanismos causais em estudos de caso. A lógica fundamental dessa abordagem consiste em ir além da identificação da correlação entre as variáveis independentes (x) e seus resultados (y), identificando os mecanismos causais que ligam os dois eixos do fenômeno político investigado. Um mecanismo causal pode ser definido como: “um sistema complexo que produz um resultado através da interação de um número de partes” (GLENNAN, 1996 *apud* BEACH; PEDERSEN, 2012). O *process-tracing* representa uma tentativa de identificar os elementos intervenientes do processo causal, isto é, a cadeia de eventos causais que há entre a variável independente e os resultados ou variáveis dependentes (GEORGE; BENNET, 2005). Essa metodologia experimentou um surto de popularidade na Ciência Política qualitativista nos últimos anos, fazendo com que um expressivo grupo de autores reintroduzisse a explicação por mecanismo em oposição ao clássico modelo de King, Keohane e Verba⁸⁹ (1994) para estudos de caso. Assim, numerosos estudantes de doutorado e acadêmicos estabelecidos vêm empregando métodos de PT em suas pesquisas sobre os fenômenos (KHONG, 1992; OWEN, 1994; BENNETT; ELMAN, 2006; HALL, 2008; LEHTONEN, 2008; JACOBS, 2011). Essa perspectiva chegou ao estudo da política externa, onde encontrou um terreno fértil para a sua aplicação, devido à tendência contemporânea, verificada entre os analistas, de promover estudos de caso e pesquisas do tipo *small n* dentro de abordagens de síntese.

Reed (2002)⁹⁰ emprega a análise poli-heurística associada ao *process-tracing* para analisar a influência dos conselheiros e assessores especiais da presidência da república sobre as decisões de política externa do governo americano. Segundo o autor, o *process-tracing* representa uma alternativa metodológica com grande capacidade para explicar os resultados

se poderia determinar a cientificidade de uma proposição. Segundo Popper, uma proposição só pode ser considerada científica, se dela for possível deduzir um conjunto de enunciados de observação que possam falsificá-la, ainda que não a falsifiquem em caráter definitivo e absoluto. Para o epistemólogo, o que garante e determina a cientificidade de uma teoria, é o fato dela ser falsificável. A maior resistência às tentativas de falseamento permite à comunidade acadêmica avaliar aquilo que o autor chamou de grau de verossimilhança, e, desse modo, afastá-la e demarcá-la de teorias pseudocientíficas.

⁸⁹ King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

⁹⁰ REED, Steven B. *The Influence of Advisers on Foreign Policy Decision Making: An Experimental Study* *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, n. 3, p. 335-364. 2002.

políticos, esclarecendo os motivos da adoção de uma determinada alternativa de política externa:

O *process-tracing* também mostra que a seleção de estratégias de decisão também pode afetar o resultado de uma crise de política externa. Quando os tomadores de decisão usam estratégias baseadas em alternativas, distribuindo a importância dos conselheiros, foram inconsistentes em ajudar os tomadores de decisão a alcançar a escolha exata. No entanto, quando os tomadores de decisão empregavam estratégias baseadas em tamanho e em elementos não compensatórios, a importância dos conselheiros tornou-se estatisticamente significativa. Quando o conselheiro político era o mais importante, os tomadores de decisão escolheram a alternativa de usar a força. (REED, 2002, p. 356).

O texto mostra que tomadores de decisão são altamente sensíveis e conscientes das implicações políticas de suas decisões. Isso tem, segundo ele, consequências significativas para a compreensão da decisão de política externa do mundo real. Dentro da interpretação fornecida por Reed (2002), as informações produzidas e sistematizadas pelos assessores e seu aconselhamento influenciam decisivamente as escolhas da política estrangeira nos Estados Unidos. O autor demonstra que a decisão do presidente George W. Bush de invadir o Iraque e depor Saddam Hussein, em 2003, foi resultado direto da interpretação da situação do Oriente Médio e do conjunto de cursos de ação política disponíveis elencados por seus conselheiros e assessores mais próximos.

Em sua reflexão sobre os novos desenvolvimentos analíticos da APE, Valerie Hudson (2005) reconhece o *process-tracing* como uma das grandes contribuições analíticas para a construção de uma teoria sobre atores específicos (*Actor Specific Theory*). Segundo a autora, os estudos de caso em profundidade em política externa podem permitir importantes achados empíricos, mediante uma associação dessa técnica de pesquisa com outras metodologias, tais como: o emprego da análise de conteúdo e dos modelos computadorizados. Segundo a autora, a tendência comumente verificada nas grandes teorias de Relações Internacionais de buscar o desenvolvimento com elevado grau de generalização difere da pretensão analítica da APE pós Guerra Fria. Esta se mostra cada vez mais compromissada com a criação de teorias do tipo ator-específico.

Parcimônia, abstração, "elegância", e uma grande admiração pela teoria abrangente que repousa sobre bases atemporais, generalizações sem contexto sobre o comportamento das nações foram apontados como metas para construção de teoria em Relações Internacionais. Tais ideais renderam algumas preferências metodológicas definidas: teoria dos jogos, modelagem de escolha racional, econometria, - empirismo de N grande. No entanto, a tentativa de aplicar os ideais e as preferências apropriadas para a teoria geral

do ator na teoria dos atores específicos estava equivocada. [...] A teoria ator-específica é simplesmente diferente em seus objetivos, e, portanto, também é diferente em seus métodos. A teoria ator específica é concreta, contextual, complexa e a parcimônia não é necessariamente um atributo de uma boa teoria ator específica. Embora se possa usar alguns dos métodos preferidos pelos teóricos dos atores gerais, na maioria das vezes as escolhas metodológicas serão bem diferentes: análise de conteúdo, estudo de caso profundidade, process tracing, modelos e simulações computadorizadas baseados nos agentes, entre outros. Além disso, muitas das variáveis analisadas são do tipo não quantificável: cultura, pequenas dinâmicas de grupo, política burocrática. Foi só quando o subcampo começou a reconhecer e aceitar que o desenvolvimento da teoria da APE e suas preferências metodológicas diferem daquelas do mainstream contemporânea em Relações Internacionais que um novo progresso pôde ser feito. (HUDSON, 2005, p. 14, tradução nossa⁹¹).

Schunz (2010) faz uma análise da política externa comum da União Europeia (U.E) através do emprego de uma variação do modelo de *process-tracing* que busca compreender a atuação do bloco em grandes questões de política internacional. A apreciação feita pelo analista concentra-se, sobretudo, na influência da U.E sobre os regimes internacionais sobrepostos. Segundo Schunz (2010), esse instrumento heurístico possibilita ao analista compreender, em profundidade, o ator político estudado, interpretando a sua trajetória ao longo de um determinado intervalo de tempo. O autor justifica o emprego dessa abordagem para a análise da influência de um ator de política externa nos seguintes termos:

Essa abordagem permite analisar as tentativas de exercer influência de um ator político e seus efeitos ao longo do tempo, incorporado em uma narrativa mais ampla sobre como um resultado internacional concreto sofre influência da União Europeia em questões internacionais que se formam (se um regime foi criado, ou reformado). Ela exige a concepção de um estudo de caso cuidadosamente pré-moldado. O enquadramento torna-se necessário não só no que diz respeito ao período de tempo, mas também no que concerne alvos de tentativas de influenciar e as questões dentro de um regime sobre o qual um influenciador deseja impactar (cf. Arts e Verschuren 1999, p. 422). As escolhas necessárias podem ser feitas com base em considerações teóricas e conceituais, como descrito na seção seguinte. Diferente de reduzir a

⁹¹ “Parsimony, abstraction, ‘elegance’, and an admiration for grand, overarching theory resting upon timeless, contextless generalizations about nationstate behavior were held up as goals for theory-building in IR. Such ideals yield some definite methodological preferences: game theory, rational choice modeling, econometrics, large-N empirics. However, the attempt to apply the ideals and preferences appropriate for actor-general theory to actor-specific theory was misguided. [...] Actor-specific theory is simply different in its objectives, and hence is different in its methods, as well. Actor-specific theory is concrete, contextual, complex, and parsimony is not necessarily an attribute of good actor-specific theory. Although one could use some of the methods preferred by actor-general theorists, most often the methodological choices will be quite different: content analysis, in depth case study, process-tracing, agent-based computational models and simulations, among others. Moreover, many of the variables examined will be non-quantifiable: culture, small group dynamics, bureaucratic politics. It was only when the subfield began to acknowledge and accept that FPA’s theory development and methodological preferences would differ from those of the contemporary mainstream in IR that fresh progress could be made.”.

complexidade da análise, tais considerações também fornecem ideias sobre como influência pode vir a ser explicada (SCHUNZ, 2010, p. 28-29⁹²).

O autor se propõe a fornecer uma contribuição teórico-metodológica para o estudo da União Europeia como ator internacional, mostrando como, por vezes, o bloco converte com sucesso o seu potencial em um impacto/influência real sobre os regimes internacionais (comércio, biodiversidade, agricultura, etc.), mas não consegue fazê-lo em outros contextos. Para responder a esta pergunta, Schunz (2010) realiza inferências mais gerais sobre o desempenho da União Europeia nos regimes, trabalhando a influência da organização sobre nichos de atividade específica.

Derek Beach (2012) apresenta uma visão abrangente tanto das teorias quanto das técnicas de análise de política externa verificadas na literatura em Relações Internacionais. O autor oferece um guia para o estudo da política externa através de uma judiciosa sistematização da literatura existente no campo da análise da ação externa dos Estados. Adicionalmente, o estudioso também apresenta uma série de procedimentos metodológicos para o estudo da política externa. No final de seu trabalho, Derek Beach traz a sua própria contribuição analítica. Conectando-se largamente com a discussão epistemológica estabelecida por Beach e Pedersen (2012), o autor demonstra como o *process-tracing* pode ser empregado para investigar a tomada de decisão e a implementação da política externa, trazendo explicações por mecanismo capazes de proporcionar, ao analista, meios para estabelecer robustos nexos causais. Em *Analyzing Foreign Policy*, Beach (2012) afirma que “a análise da política externa difere do estudo de Relações Internacionais, não tanto por conta das abordagens teóricas, mas sim por seu enfoque diferenciado” (p. 5). Mormente, na visão do autor, a análise da política externa deve ser vista como um subconjunto das Relações Internacionais, que carrega um grande nível de peculiaridade. O trabalho apresenta as diferentes abordagens teóricas no campo da política internacional e da política externa, pensada em sentido estrito para explicar as fontes de ação internacional do Estado e outros atores capazes de atuar no plano externo (organizações internacionais, blocos econômicos, empresas transnacionais, etc). Beach (2012) entende a política externa enquanto se tratando essencialmente das “ações e tendências comportamentais

⁹² “[...] It allows for analysing a foreign policy actor’s influence attempts and their effects over time, embedded in a broader narrative of how a concrete international outcome has European Union’s Influence in International Affairs taken shape (e.g. a regime has been created or reformed). It requires the conception of a thoroughly pre-framed case study. Framing becomes necessary not only with regard to the time period, but also concerning the targets of influence attempts and the issues within a regime that an influence-wielder wants to impact on (see Arts and Verschuren 1999: 422). The necessary choices can be made on the basis of conceptual and theoretical considerations, as detailed in the following section. Other than reducing the complexity of the analysis, such considerations also provide ideas on how influence may ultimately be explained”.

gerais e específicas de um Estado, ou outro ator coletivo que são dirigidas para outros atores coletivos no sistema internacional.” (p. 3). A definição geral fornecida pelo autor é extremamente abrangente, cabendo a cada estudioso adequá-la a seu objeto de estudo mais específico. Nos últimos anos, os analistas de política externa têm procurado empregar a abordagem de *process-tracing* para a elaboração de novas teorias, promoção de testes de hipótese e para o fornecimento de explicações sobre fenômenos específicos relativos à política externa de um Estado ou grupo de Estados.

O debate contemporâneo acima descrito, em linhas gerais, segue em curso, gerando novas contribuições analíticas e achados empíricos. Uma discussão integral desse movimento dos ciclos acadêmicos não é possível no escopo do presente trabalho, que busca, nessa sessão, apenas sumarizar a literatura nesse campo de estudo.

É no bojo dessas novas tendências analíticas acima descritas que a presente tese estabelece sua filiação teórica, adotando como referência, mais especificamente, a lógica do *process-tracing* na investigação da estratégia da PEB para o regionalismo sul-americano.

3 MODELO ANALÍTICO: DESISÃO EM POLÍTICA EXTERNA, HEGEMONIA COOPERATIVA, *PROCESS-TRACING* E ESTUDO DE CASO EM PROFUNDIDADE

Essa sessão do texto apresenta, em linhas gerais, o modelo analítico empregado pela pesquisa com o propósito de promover uma apreciação da política externa brasileira para o Mercosul. O quadro teórico e a metodologia utilizados se guiam pelo já aludido compromisso da APE contemporânea de eleger modelos teórica e metodologicamente ecléticos para a compreensão da dinâmica dos atores envolvidos com a condução da política exterior no cenário internacional hodierno (ver Capítulo 2). A partir da discussão apresentada no capítulo anterior, o estudo elenca aquelas contribuições capazes de propiciar um maior esclarecimento dos mecanismos que possibilitam os resultados políticos presentes no caso considerado. A partir dessa seleção, o estudo estabelece um quadro dentro do qual essas tradições analíticas e procedimentos metodológicos se combinam, fornecendo um entendimento da cadeia de eventos e nexos causais do fenômeno de política externa em questão.

3.1 Quadro Teórico e Metodologia

Nos fenômenos de poder, os dados não falam por si mesmos. As teorias de Ciência Política são essencialmente instrumentos heurísticos que possibilitam aos pesquisadores interpretar dados. Essas ferramentas tornam possível a organização de conceitos abstratos que se interrelacionam na realidade empiricamente verificada, fazendo com que alguns dados sejam empregados para dar suporte à explicação construída. Os elementos investigados não incluem todos os dados possíveis, mas apenas uma parcela deles, cabendo aos analistas ordenar determinados fatores capazes de promover o entendimento adequado do objeto, uma vez que não é possível realizar uma análise capaz de coletar a totalidade das informações a respeito de qualquer fenômeno político. Sendo assim, todo o conhecimento em Ciência Política se estabelece com base em inferências (BURNHAM *et al*, 2004). O processo dedutivo ou indutivo depende, fundamentalmente, do contexto. Pode-se inferir uma conclusão a partir de múltiplas observações; esta é definida como correta ou incorreta, estabelecendo determinado grau de precisão ou situações. As conclusões inferidas podem, após esse processo, ser testadas por observações suplementares. Em todo caso, qualquer forma de observação científica pressupõe alguma modalidade de teorização pregressa que orienta o cientista, estabelecendo parâmetros dos aspectos de interesse a serem enfocados pela sua observação seletiva.

Proposições de observação são construídas na linguagem de alguma teoria e serão tão precisas quanto a estrutura teórica ou conceitual da qual se valem para construir enunciados explicativos sobre a realidade. As teorias precedem a observação na atividade científica. As observações e experimentos são artifícios realizados pelo investigador com o propósito de testar ou lançar luz sobre alguma teoria, fazendo com que somente aquelas observações consideradas relevantes devam ser registradas (CHALMERS, 1993, p. 51⁹³). Nesse sentido, a observação e mensuração de aspectos de uma dada parcela da realidade necessita ser compreendida como um procedimento a serviço da investigação científica e não como a própria análise.

A maneira como as diferentes propostas metodológicas buscam confirmar ou refutar as hipóteses e enunciados formulados teoricamente, podem ser, *grosso modo*, divididas em métodos quantitativos e qualitativos. Essas técnicas diferem umas das outras por conta do escopo analítico e do nível de generalização empírica dos fenômenos observados. Nas ciências sociais, os acadêmicos quantitativistas preferem observar múltiplos casos, empregando, para tanto, algum mecanismo de análise estatística, para sumarizar as informações de seus bancos de dados. Por sua vez, os qualitativistas tendem a focar sua atenção em uma quantidade relativamente pequena de casos ou em um único caso particular observado em grande nível de detalhamento e profundidade.

Ao objetivar analisar as linhas diretivas da participação e do comprometimento do Brasil em questões relevantes para a cooperação regional, identificar-se-á a estratégia do país para o Mercosul em período contemporâneo delimitado. A posição do Brasil enquanto potência média regional e líder da integração regional sul-americana traz importantes implicações para o modelo de pesquisa a ser empregado. Assume-se, portanto, que os resultados políticos produzidos no intervalo temporal analisado (2000-2012) ocorreram dentro de circunstâncias particulares não generalizáveis para além desse caso. A construção contextual e factual, em que o Brasil adotou a política de hegemonia cooperativa, é fruto de um desenvolvimento histórico deveras específico, que permitiu ao país adotar um conjunto de medidas de política externa destinadas a promover seus interesses diante dos países da região. Eventos provenientes do plano internacional e a correlação das forças políticas domésticas produziram condições para a implementação dessa linha de política externa. Muito embora o modelo de construção da liderança regional brasileiro encontre algum paralelo com outros poderes emergentes (notadamente Índia e África do Sul), essa tese preconiza que o tipo de processo de integração regional no qual o país se engaja (união aduaneira parcial) e o perfil da sua atuação (hegemonia

⁹³ CHALMERS, Alan Francis. *O que é ciência afinal?* São Paulo: Brasiliense, 1993.

cooperativa via investimentos infraestruturais) é um caso singular, demandando amiúde um estudo mais detalhado para a explicação da dinâmica adotada pela PEB. Tendo em vista a singularidade do fenômeno político analisado, a presente pesquisa emprega um modelo analítico qualitativista, uma vez que se acredita que essa perspectiva promove um entendimento mais apropriado de seu objeto de estudo. Segundo Rezende (2011)⁹⁴, o modelo de pesquisa qualitativa se adequa melhor ao entendimento de fenômenos políticos dotados de elevado grau de peculiaridade:

A diferença essencial considerada decisiva para demarcar os domínios entre os métodos quantitativos e qualitativos reside na questão crucial da singularidade na análise dos fenômenos políticos. O problema da singularidade está associado à importante noção de que, em um amplo espectro de condições, as leis e regularidades causais em ciência política são muito frequentemente consideradas irrelevantes ou triviais [...]. A pesquisa qualitativa comparada de casos partindo da pressuposição da variabilidade na conexão entre as causas e os efeitos estudados pelos modelos e teorias se mostra mais frutífero para a produção de inferências causais. Estudar causalmente tais fenômenos singulares exige que os cientistas políticos considerem métodos e desenhos de pesquisa que explorem a elevada variabilidade das causas, da articulação entre as causas, e, a existência de múltiplos caminhos entre as causas e os efeitos. (REZENDE, 2011, p. 223).

Desse modo, considerando-se a singularidade do fenômeno político aqui analisado, adotou-se como referencial teórico-metodológico a abordagem de *process-tracing* no âmbito de um estudo de caso em profundidade, conforme discutido a seguir.

3.2 *Process-Tracing* e Estudo de Caso em Profundidade

A metodologia de *process-tracing* é um instrumento para o estudo dos mecanismos causais dentro do desenho de pesquisa de estudo de caso (BENNETT, 2010). Nessa abordagem, o pesquisador examina eventos históricos, documentos, transcrições de entrevistas e outras fontes, com o objetivo de identificar os nexos causais de um fenômeno já descrito pela teoria ou investigar a sequência de variáveis intervenientes em um dado caso. O *process-tracing* pode ser empregado para averiguar as diferenças residuais entre dois casos similares, nos quais elementos causais ou espúrios produzem resultados distintos. Por outro lado, essa técnica também é passível de ser utilizada para a realização de um estudo de um caso desviante, não explicado, adequadamente, pelas teorias existentes, proporcionando importantes *insights* a

⁹⁴ REZENDE, Flávio da Cunha. A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na ciência política comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011.

respeito do referido objeto. George e Bennett (2005) acreditam que o emprego dessa metodologia qualitativa possibilita o entendimento dos mecanismos que existem por trás de um determinado fenômeno.

Process-tracing é um dos meios empregados para tentar se aproximar dos mecanismos ou microfundações por trás dos fenômenos observados. O *process-tracing* tenta estabelecer empiricamente as variáveis intervenientes postuladas e as implicações que devem ser verdadeiras em um dado caso, se uma explicação particular desse caso é verdadeira. As teorias ou modelos de mecanismos causais devem embasar cada passo de um processo causal hipotético para esse processo a fim de constituir uma explicação histórica do caso. (GEORGE; BENNETT, 2005 p. 133, tradução nossa⁹⁵).

Esse método difere fundamentalmente das análises baseadas em covariação ou em comparações envolvendo um número grande de casos. Ao utilizar teorias para desenvolver explicações sobre poucos eventos ou perscrutar um caso específico, o *process-tracing* considera as variáveis intervenientes que podem afetar as hipóteses de pesquisa. Essa perspectiva analítica compartilha vários elementos constitutivos da explicação histórica institucional, promovendo digressões sobre a trajetória dos atores políticos analisados em períodos históricos específicos. Assim, o *process-tracing* permite o estabelecimento de um ponto de intersecção entre a explicação histórica e a explicação sociopolítica, considerando as complexidades dos eventos investigados, tanto para a construção de teorias e de categorias analíticas como para a promoção e explicação de casos individuais.

Beach e Pedersen (2012) identificam três grandes variações do *process-tracing*. Estas diferem em várias dimensões, incluindo sua orientação (*theory-centric* ou *case-centric*), o tipo de inferência realizada e o próprio entendimento dos mecanismos causais. O *process-tracing* de teste de teoria corresponde à primeira grande categoria. Essa perspectiva deduz uma teoria da literatura existente para, então, testar as evidências encontradas nos mecanismos causais de um caso específico. Esse procedimento torna possível a realização de inferências circunscritas ao caso, que revelam como o mecanismo funcionou (segundo a teoria) no caso investigado, produzindo o resultado obtido pela interação dos atores políticos.

O segundo grande tipo de *process-tracing* corresponde ao de construção de teoria. Em linhas gerais, tal categoria de análise da trajetória busca a construção do desenvolvimento de

⁹⁵ “*Process-tracing* is one means of attempting to get closer to the mechanisms or microfoundations behind observed phenomena. *Process-tracing* attempts to empirically establish the posited intervening variables and implications that should be true in a case if a particular explanation of that case is true. Theories or models of causal mechanisms must undergird each step of a hypothesized causal process for that process to constitute a historical explanation of the case.”

explicações teóricas generalizáveis, estabelecidas com bases em evidências empíricas. A partir desta, o pesquisador infere os mecanismos causais existentes em um caso particular.

A terceira variação existente corresponde à explicação do resultado (*explaining-outcome process-tracing*). O objetivo dessa perspectiva não consiste em construir ou testar teorias gerais, mas sim em produzir uma explicação minimamente suficiente dos resultados políticos de um caso no qual o desenho de pesquisa é mais orientado pelas particularidades do que pela teoria.

Essa discussão se conecta com a tendência, comumente encontrada nos estudos qualitativos, de realizar investigações pormenorizadas de casos de interesse tanto por sua peculiaridade quanto por sua relevância, para um dado campo de pesquisa. Devido à natureza desse tipo de *process-tracing*, é necessário incluir muito mais explicações históricas do que nas outras duas variáveis. No *process-tracing* de explicação de resultados, a ideia de mecanismos causais é usada em um senso muito mais amplo do que nas duas outras variações, centradas em teoria. Estas testam ou constroem mecanismos aplicáveis a um ou mais casos. Já a explicação de resultado cria uma explicação, minimamente suficiente, de um resultado particular, sendo necessário, em muitos casos, realizar a inclusão de vários elementos conectados com o caso investigado. Assim, essa estratégia de pesquisa traça um complexo conglomerado de mecanismos causais específicos, que produzem o resultado em questão. Essa explicação não pode ser generalizada para além de um caso particular. Dentro dessa perspectiva, os mecanismos identificados são instrumentos heurísticos que se prestam à construção da explicação mais adequada possível de um determinado resultado de um fenômeno político (HUMPHREYS, 2010; JACKSON, 2011).

A tese realiza, essencialmente, um estudo de caso aplicado ao processo político em questão. Os estudos de caso são capazes de fornecer bem mais do que uma simples descrição e classificação, podendo auxiliar significativamente na compreensão de fenômenos sociais, porque geram ou confirmam hipóteses de pesquisa e explicam resultados políticos específicos. Essa abordagem permite que se compare o mesmo ator político em diferentes períodos históricos, contribuindo para a compreensão da trajetória dos agentes no intervalo de tempo selecionado pelo desenho de pesquisa.

Com base no exposto, considerando as particularidades do fenômeno político em questão na presente tese, empregar-se-á o terceiro tipo de análise da trajetória, acima listado com vistas a fornecer uma contribuição ao estudo da política externa brasileira para o regionalismo sul-americano. A escolha se justifica, sobretudo, em decorrência da escassez de dados empíricos de potencial conclusivo para explicação do processo de elaboração das

decisões da PEB para o caso estudado. Comumente, a maioria dos dados oficiais e documentos governamentais trazem descrições gerais, cronologias e informações vagas acerca do processo de implementação da política externa no Brasil. Tais fontes possuem sua devida importância, entretanto, não fornecem, por si só, os necessários subsídios para uma análise mais reveladora no tocante às intenções dos agentes, acrescentando pouco ao conhecimento do processo decisório.

O *process-tracing* de explicação de resultado pode contribuir com o entendimento do problema político investigado por meio do fornecimento de uma explicação específica realizada com base em inferências obtidas a partir de dados qualitativos. Essa interpretação *ex post facto* será feita, nesse caso, através do emprego das fontes documentais disponíveis e dos dados de política comercial e investimento regional. Estes últimos permitem que se realize uma série de inferências a respeito dos mecanismos empregados pela PEB para promover a agenda brasileira na região.

Este modelo analítico aplicado ao estudo do objeto desta tese consiste em uma investigação dos resultados políticos produzidos (*explaining-outcome process-tracing*). Tal variação do *process-tracing* é realizada através de um estudo de caso em profundidade (*deep case study*). Essa perspectiva analítica pode ser considerada eficaz nos estudos que visam a explicar processos políticos engendrados através de longas trajetórias históricas, analisando os mecanismos causais ligados à duas ou mais variáveis de interesse. Ao aplicar o referido método, o pesquisador examina uma ampla quantidade de dados qualitativos (formação histórica, outros estudos sobre o objeto, declarações, séries históricas, estatísticas descritivas, arquivos e documentos oficiais etc.) com o propósito de esclarecer as conexões causais, empregando uma teoria particular ou associando paradigmas. Desse modo, o referido instrumento heurístico revela-se importante para o caso estudado porque permite que se realize uma análise histórica ao contrapor diferentes períodos da trajetória do ator investigado, com o propósito de explicar as transformações políticas e os seus resultados.

3.3 Hegemonia Cooperativa

A presente pesquisa lança mão da Teoria da Hegemonia Cooperativa (PEDERSEN, 2002) para explicar a conduta do Brasil enquanto potência média regional. Esta é, essencialmente, uma abordagem neorrealista que explica a integração regional como uma estratégia de médio-longo termo empregada pelas chamadas “grandes potências regionais”.

O principal elemento constituinte da hegemonia cooperativa é o que Thomas Pedersen denomina “capacidade de agregação de poder” (*power aggregation capacity*). O autor define essa aptidão como a “capacidade de uma grande potência regional de fazer com que uma série de Estados vizinhos convirja em torno de seu projeto político” (PEDERSEN, 2002, p. 698). Em termos gerais, tais capacidades são limitadas por fatores externos estruturais, influenciados por elementos psicológicos (da personalidade e das preferências dos líderes políticos) e estratégias de liderança.

De acordo com Pedersen (2002), a hegemonia cooperativa é utilizada, principalmente, pelos principais poderes regionais que são fracos ou enfraquecidos militarmente e não pelos grandes poderes estabelecidos na ordem internacional. Tais Estados procuraram maximizar ou estabilizar a sua influência utilizando meios não coercitivos, exercendo a sua hegemonia dentro de uma estrutura de cooperação multilateral.

O Brasil, assim como outros poderes locais, prefere esse instrumento por conta de sua tradição diplomática e insuficiência de elementos para agir unilateralmente. Esses países não dispõem de suficientes recursos de *hard power* que lhes permitam impor seus objetivos, ainda que os alvos de sua projeção de capacidades não queiram e resistam. Muito embora o nível de preparação militar, tamanho da economia e grau de desenvolvimento tecnológico do Brasil lhe coloque em uma posição destacada diante dos Estados mais fracos que compõem o seu horizonte geoestratégico imediato, suas capacidades são muito modestas e limitadas se pensadas em termos globais, sobretudo, diante das grandes potências.

É possível afirmar que, no geral, as grandes potências preferem empregar o *hard power* e as médias, o *soft power*. Enquanto as principais ferramentas daquele são medidas coercivas, intervenções militares e sanções econômicas, os meios empregados por esse último são muito mais complexos. De acordo com Joseph Nye (2002), as bases do *soft power* são a cultura, os valores e o poder de atração (atratividade) da política externa. Tendo em vista que atuam por meio da persuasão e cooperação com outros Estados, as potências médias apresentam a propensão de agir no bojo de instituições regionais ou foros internacionais, criando alianças entre Estados (GRATIUS⁹⁶, 2007, p. 04).

Pedersen (2002) considera que a estabilidade hegemônica unilateral é demasiado instável e extremamente onerosa, motivo pelo qual, para os poderes regionais, é muito mais adequado e factível o emprego de um modelo de hegemonia cooperativa baseado na capacidade de agregação e divisão de poder, preservando a capacidade de se furtar dos *free riders*.

⁹⁶ GRATIUS, Susanne. Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?. *Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior*, 2007.

A Hegemonia unilateral é, portanto, menos estável do que a hegemonia cooperativa, a qual representa um significativo retrocesso para Estados com massivos investimentos extraterritoriais. Em segundo lugar, a hegemonia cooperativa inclui extensivas práticas de free-rider, a menos que o poder hegemônico opte pela coerção, o que, nesse caso, gera o risco de promover um balanceamento precoce ou provocar tentativas de deserção. Por outro lado, dada às incertezas futuras, possibilidade de articulação-política e a jogos intrincados em um cenário institucionalizado, um hegemônico cooperativo deve ser capaz de evitar os free riders sem incorrer em altos custos (PEDERSEN, 2002, p. 688, tradução nossa⁹⁷).

A partir dessa constatação, o autor identifica três grandes capacidades como condições necessárias ao exercício da hegemonia cooperativa: a capacidade de agregação de poder, a capacidade de comprometimento e a capacidade de divisão de poder. Dispondo desse conjunto de competências, um poder regional torna-se, nessa perspectiva, capaz de, simultaneamente, exercer a sua hegemonia⁹⁸ sobre os países menos empoderados e de assegurar a manutenção da estabilidade regional, a todos indispensável. Soma-se a isso que o modelo cooperativo previne defecções e assimetrias exageradas entre os membros de um processo de integração, preservando ganhos mútuos, ainda que de forma não equânime. Estes três elementos-chave são definidos pelo teórico nos seguintes termos:

A Capacidade de agregação de poder refere-se à capacidade de uma grande potência regional para fazer com que uma certa quantidade de Estados vizinhos se agrupem em torno de seu projeto político. Muito embora esta capacidade seja limitada por fatores estruturais externos, a nível regional e global, ela também depende de fatores psicológicos e habilidades de liderança. A capacidade de compartilhamento de poder refere-se a uma grande capacidade de um Estado de compartilhar o poder com os seus vizinhos em bases duradouras, dentro de instituições comuns dotadas de competências

⁹⁷ “Unilateral hegemony is thus less stable than co-operative hegemony which is a significant drawback for states with massive extra-territorial investments. Second, it involves extensive free-riding, unless the hegemonic power opts for coercion, in which case it risks prompting early balancing or attempts at defection. By contrast, given the long shadow of the future and the possibility of linkage-politics and nested games in an institutionalised setting, a co-operative hegemon should be capable of preventing free riding without the hegemon incurring high costs.”.

⁹⁸ A expressão hegemonia corresponde à condição da supremacia de um povo sobre outro. Tal processo pode ocorrer através da sutil difusão dos valores de sua cultura ou por intermédio do emprego violento de meios militares para fins de coerção e dominação. Em história política, o conceito de hegemonia deita raízes na Grécia Antiga, onde era empregado para fazer referência ao predomínio de uma Cidade-Estado sobre as demais na Península Ática. Do ponto de vista do pensamento político, o conceito ganhou sentido e propriedade através das elaborações conceituais de Antonio Gramsci, que empregou o termo para descrever o processo de dominação ideológica de uma classe social sobre outra na sociedade capitalista. A hegemonia, no sentido gramsciano, corresponde a um processo complexo de coerção e consentimento, destinado a permitir a supremacia da ordem social e política vigente. A Ciência Política e a História contemporâneas definem a hegemonia em termos amplos, apontando para a predominância, tanto de elementos materiais quanto imateriais, de um Estado sobre os demais no cenário internacional. DUBOIS, Thomas David. Hegemony, imperialism, and the construction of religion in East and Southeast Asia. *History and Theory*, v. 44, n. 4, 2005, p. 113-131.

significativas. O compartilhamento do poder pode ser transformacional ou encapsulado. A partilha encapsulada de poder deixa o Estado (s) hegemônico inalterado, ao passo que o compartilhamento de poder transformacional muda a identidade do Estado (s) predominante (s). Finalmente, a capacidade de compromisso refere-se à habilidade de uma grande potência regional de vincular o seu país à uma política de institucionalização regional de longo prazo.... É importante ressaltar que os Estados diferem tanto em termos de sua divisão de poder, quanto de sua capacidade de compromisso, ao passo que a sua capacidade de agregação de poder se encontra em um determinado nível mais estruturalmente elevado. Ao dizer isso, eu baseio o meu argumento em um realismo atento à relevância dos fatores domésticos, mas que insiste na importância contínua dos atores estatais e na racionalidade dos ganhos relativos. Cada fator é influenciado por um certo número de fatores subsidiários. A capacidade de agregação depende dos seguintes fatores: a unipolaridade regional pode facilitar a agregação de poder. No entanto, a distribuição de poder em uma região que caminha em direção à uma hegemonia cooperativa não deve ser muito assimétrica, uma extrema assimetria tenderá a afastar os Estados menores e criar uma constelação, na qual o núcleo regional pode esperar para atingir seus objetivos de poder com segurança sem a necessidade das instituições regionais. Por outro lado, se a assimetria regional é muito pequena, isto também será prejudicial para a institucionalização regional baseada na hegemonia cooperativa. A razão que subjaz é que uma dinâmica central nesse tipo de integração regional é mais provável diante da existência de um núcleo regional com a capacidade para forjar barganhas regionais entre aliados através de pagamentos laterais. A postura externa de uma unidade regional agregadora de poder tende a ser reativa, especialmente se o núcleo regional é composto. (PEDERSEN, 2002, p. 689, tradução nossa⁹⁹).

O modelo básico proposto por Pedersen (2002) se estabelece através de uma perspectiva que contrapõe a chamada hegemonia cooperativa, enquanto estratégia empregada pelas potências regionais em período mais atual e a hegemonia unilateral, enquanto práticas de

⁹⁹ “Power aggregation capacity refers to the capacity of a regional big power to make a number of neighbouring states rally around its political project. While this capacity is constrained by external structural factors at the regional and global level, it also depends upon psychological factors and leadership skills. Power sharing capacity refers to a big power's capacity to share power with its neighbours on a durable basis within common institutions with significant competences. Power sharing can be transformational and encapsulated. Encapsulated power-sharing leaves the hegemonic state(s) unchanged, whereas transformational power-sharing changes the identity of the predominant state(s). Commitment capacity finally refers to a regional big power's capacity to commit its country to a long-term policy of regional institutionalisation.... It is important to point out that states differ in terms of both their power sharing and their commitment capacity, whereas their power aggregation capacity is to a higher degree structurally determined. In saying so, I base my argument on a realism attentive to the relevance of domestic factors but insistent upon the continuing importance of state actors and relative gains rationality. [...] Each factor is influenced by a number of subsidiary. The power aggregation capacity depends upon the following factors: regional unipolarity can be expected to facilitate power aggregation. However, the power distribution in a region moving towards co-operative hegemony must not be too asymmetrical, as extreme asymmetry will tend to alienate smaller states and create a constellation, in which the regional core may expect to achieve its power-security goals without the need for regional institutions. On the other hand, if the regional asymmetry is very small, this will also be detrimental to regional institutionalisation based upon cooperative hegemony. The reason is that a central dynamics in this type of regional integration is likely to be the existence of a regional core with the capacity to forge regional bargains inter alia through side payments. The external posture of a power aggregating regional unit is likely to be reactive, especially if the regional core is composite.”

política externa historicamente identificadas com a projeção de poder e capacidades das grandes potências centrais no cenário internacional. Segundo Thomas Pedersen, cada um dos dois modelos envolve uma necessária estrutura de custos e de ganhos potenciais, que são considerados pelos formuladores de política e tomadores de decisão, quando estes optam por adotar um curso de ação específico na condução das relações exteriores de um Estado com pretensões a hegemonia. Essa diferenciação é ilustrada pelo Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Hegemonia Unilateral x Hegemonia Cooperativa (Ganhos e Custos)

Tipo de Hegemonia	Ganhos	Custos
Hegemonia Unilateral	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Permite ampla liberdade de ação; ➤ Estabelece influência direta e imediata através de coerção. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estimula o balanceamento (<i>balancing</i>); ➤ Envolve um alto nível de <i>free-riding</i>.
Hegemonia Cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cria regras estáveis e legítimas; ➤ Gera previsibilidade e reduz incertezas; ➤ Agrega poder; ➤ Previne um grau elevado de <i>free-riding</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Compartilha poder; ➤ Envolve pagamentos laterais custosos; ➤ Demanda um comprometimento de longo prazo.

Fonte: (Pedersen, 2002, p. 687).

Assim sendo, a situação do Brasil enquanto Estado intermediário, na qual notabiliza-se a falta de grandes recursos de *hard power* e a sua condição de líder regional, faz com que a ideia de hegemonia cooperativa propicie um entendimento mais adequado da estratégia brasileira para o Mercosul e o regionalismo sul-americano.

3.4 Pesquisa Qualitativa

O presente estudo lança mão de uma metodologia iminentemente qualitativa, a qual centra seus esforços no exame da formulação de política e na sua efetiva implementação para

ajudar a explicar, *ex post facto*, os resultados políticos em política externa de um caso específico. Destarte, o foco da investigação está na atuação do Ministério das Relações Exteriores e na Presidência da República, a qual se tornou mais ativa e diretamente envolvida em questões de política externa durante o período FHC-Lula. Diante do exposto, o presente trabalho visa a fornecer subsídios para a análise da atividade externa do governo brasileiro em período considerado vital para a definição da nova estratégia do Itamaraty para o Mercosul e para o regionalismo sul-americano. Como consequência, o trabalho emprega, na investigação do ator político estudado, uma combinação de teorias de análise de política externa (*process-tracing*), hegemonia cooperativa e técnicas de análise de dados qualitativos, que almejam fornecer uma explicação minimamente suficiente para o caso selecionado para a pesquisa.

O tratamento teórico-metodológico acima descrito será aplicado às informações coletadas durante o presente estudo, as quais foram retiradas de publicações acadêmicas conceituadas¹⁰⁰, que, dentro de sua abordagem mais ampla, tratavam do fenômeno analisado e seu *modus operandi* e de documentos oficiais produzidos pelas instituições responsáveis pela condução da política externa brasileira – o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Presidência da República, além dos dados de comércio e investimento provenientes do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPLO), da Divisão de Inteligência Comercial do Ministério das Relações Exteriores (MRE/DPR/DIC) e do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). Estas informações foram complementadas com dados econômicos oficiais, produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Dessa maneira, a pesquisa qualitativa desenvolvida ao longo desta tese de doutoramento em Ciência Política baseia-se nos discursos, atas de reuniões, normativas, textos, documentos, declarações públicas de diplomatas e representantes governamentais, obtidas a partir do levantamento empírico de documentos relacionados à atuação da política externa brasileira para o Mercosul e para integração regional sul-americana.

¹⁰⁰ Apesar de sua importância do ponto de vista do conhecimento cumulativo a respeito do objeto de estudo, as publicações acadêmicas, assim como outras fontes secundárias, possuem limitações que precisam ser compensadas através do acesso de informações provenientes de fontes primárias. O desenvolvimento das tecnologias digitais de acesso remoto, juntamente com maior tendência à promoção de medidas de transparência e prestação de contas dos órgãos públicos junto tem feito com que uma quantidade cada vez mais expressiva de informações seja acessada pelos analistas. Todavia, uma maior quantidade de dados disponíveis em fontes primárias não significa necessariamente melhor qualidade de informações. Muitas fontes de *big data* à disposição dos pesquisadores oferecem apenas relatórios com resultados sumarizados e não as bases de dados, fazendo com que o investigador precise montar seu próprio banco de dados e selecionar as informações mais importantes a partir da compilação de distintos relatórios.

Considerável parte da pesquisa histórica foi realizada através do exame dos acervos digitalizados de banco de normativas do Mercosul, trabalhos específicos sobre o assunto, dados disponíveis na internet, documentos e textos selecionados. Foram consultados discursos e seleção diária de notícias do Ministério de Relações Exteriores e do Senado Federal. disponíveis em seus sites na internet.

4 O MERCOSUL NA AGENDA DE PESQUISA CONTEMPORÂNEA

Este capítulo fornece um breve estado da arte do estudo da integração regional sul-americana na agenda de pesquisa contemporânea. Essa revisão bibliográfica se faz necessária pois apresenta um panorama geral dos estudos desenvolvidos a respeito desse domínio investigativo que se conecta com o tema investigado pela tese. A revisão trata, primordialmente, do estudo da integração pelo prisma da política externa. Algumas obras de interesse mais geral para o público acadêmico devotado a esse objeto de pesquisa são mencionadas pela sua relevância. Todavia, a retomada centra a sua ênfase nas contribuições fornecidas nos últimos anos pela literatura acadêmica especializada no estudo da política externa brasileira para a referida organização regional internacional, conectando-se com o objeto de estudo da tese.

Os trabalhos discutidos a seguir mostram a preocupação da comunidade acadêmica com a questão dos limites e possibilidades de complementação entre o Mercosul e outros processos de integração regional (ALCA, ALBA, UNASUL e CAN), apresentando os potenciais blocos complementares e rivais. Além disso, é possível notar o interesse crescente da literatura pela temática da integração infraestrutural no seio da Iniciativa para Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); questão essa que se liga diretamente à problemática da liderança regional. Os dois pontos serão trabalhados por essa tese no capítulo 4, em sua contribuição para o entendimento dos mecanismos da política externa de hegemonia cooperativa desenvolvida pelo Brasil para lidar com o Mercosul e o regionalismo sul-americano.

No sistema internacional contemporâneo, quase todos os membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) participam de pelo menos um acordo de integração regional, formando, assim, blocos econômicos e outras modalidades de processos integracionistas. Os blocos regionais podem ser considerados um fenômeno político recente do ponto de vista histórico. Excetuando-se a União Europeia que tem sua gênese no imediato pós 2ª Guerra Mundial (período da primeira onda de regionalismo), a maioria dos processos de integração regional, hoje em curso, é fruto da chamada segunda onda de regionalismo, tendo se constituído ou se reformulado a partir do final da década de 1980. É precisamente nesta fase que se insere o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O desenvolvimento e a diversificação dos blocos regionais ocorrida a partir do último quarto do século XX foram responsáveis por estruturar um ambiente propício para politólogos e internacionalistas interessados em compreender a dinâmica do novo sistema político global. Uma significativa quantidade de trabalhos acadêmicos adere às chamadas matrizes econômica ou jurídica, caracterizando-se, principalmente, pelo emprego da metodologia comparativa e

tendo como maior referencial a UE. No que tange à produção acadêmica em Ciência Política e Relações Internacionais é possível identificar, de modo mais específico, na literatura a respeito do Mercosul, a presença de três campos fundamentais de pesquisa: integração regional comparada, economia política da integração e política externa brasileira para o processo de integração regional¹⁰¹. Estas três sub-áreas são examinadas a seguir.

4.1 A Política da Integração Regional

Um estudo da literatura mais recente sobre o bloco revela uma expressiva quantidade de trabalhos em Ciência Política e Relações Internacionais que versam sobre a integração sul-americana, analisando as implicações da agenda política e o caráter intergovernamental do Mercosul nas suas dimensões intra e extra-regional. Nos seus aspectos fundamentais, esses trabalhos podem ser subdivididos, basicamente, em dois grandes grupos. Primeiramente, tem-se as obras que tratam do processo de formação e evolução do bloco no contexto da integração regional latino-americana, explorando a dinâmica regional, a temática recorrente das assimetrias e os dilemas contemporâneos. O segundo conjunto de pesquisas desenvolve estudos comparativos do Mercosul com outros processos integracionistas; perspectiva essa chamada de diálogo interblocos. Nela são abordadas questões como as complementaridades do Mercosul com a UE, as relações dos países mercosulinos com a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e o Nafta, tratando da formação do Mercosul à luz da integração latino-americana e do debate interblocos: Mercosul/ALCA e Mercosul/União Europeia (MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2010).

Desde a sua fundação, o Mercosul comporta um processo de institucionalização do espaço sul-americano, buscando, assim, aproximar os países e economias dessa porção geográfica. Significativa parcela dos trabalhos que têm o Mercosul como objeto de estudo devota grande atenção ao processo de formação e de evolução institucional do processo integracionista em meio às assimetrias e dilemas da dinâmica política sul-americana. Boa parte desses trabalhos analisa o Mercosul em perspectiva comparada com outras iniciativas de integração regional que se desenvolvem na Europa (UE) e no restante do cenário interamericano (Nafta/ALCA e UNASUL – União de Nações Sul-Americanas).

¹⁰¹ Para uma apreciação detalhada dos três grandes nichos de pesquisa sobre o Mercosul, ver: MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JR., Augusto Wagner M.; REIS, Elton Gomes dos. O Mercosul na agenda de pesquisa contemporânea da política internacional. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, 2011.

Na seara do debate interblocos, o viés comparativo, como metodologia da Ciência Política, vem à luz por meio de observações que privilegiam a confrontação do Mercosul com parceiros como o Nafta e a UE. A comparação, não raro, dá-se de forma híbrida, ou seja, partindo das relações entre os blocos, adentrando em suas singularidades e, finalmente, desembocando nas atitudes dos Estados que os formam. Com efeito, no Boletim de Integração Latino-Americana (BILA), Almeida (1994b) lança uma reflexão sobre o Brasil e o Mercosul em face do Nafta, assim como sobre as relações do bloco sul-americano com a UE (ALMEIDA, 1994a). Ele volta a esse tema posteriormente ao indagar sobre a compatibilidade entre a ALCA e o Mercosul (ALMEIDA, 2001), enquanto François d’Arcy (2001) debruça-se, de maneira mais específica, sobre até que ponto a UE pode servir de referencial para o Mercosul.

Considerável parcela das apreciações sobre as relações UE/Mercosul se insere no debate geral acerca do mimetismo institucional. Problemáticas outrora circunscritas ao quadro das relações interestatais – notadamente entre Reino Unido e França com suas ex-colônias (MÉNY, 1993) – suplantam as fronteiras nacionais. Isso faz com que ocorra uma migração do entendimento do fenômeno de reprodução das instituições na esfera da coerência entre blocos econômicos (BADIE; HERMET, 1990). É assim que Sônia de Camargo (1993) se propõe a analisar o Mercosul, ou seja, escrutinando sua gênese e *modus operandi* à luz da experiência vivida pela Europa Ocidental a partir do Tratado de Roma.

Com a mesma concepção, Miriam Gomes Saraiva (1999), ao discorrer sobre os processos latino-americanos e europeu de integração, promove um estudo sobre as experiências dos anos 1960 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 1990. A autora pondera, também, acerca da habilidade da UE em agir como um ator internacional no diálogo com o Mercosul (SARAIVA, 2004). No seio da economia política internacional e comparativa, situam-se as considerações de Robert Rollinat (1998) sobre a questão da moeda única vista como condição *sine qua non* para a continuação dos processos de integração em direção a um pacto federativo. Ainda privilegiando o comparatismo institucional, Medeiros (1996) confronta as noções de culturalismo e desenvolvimento político a fim de apreciar teoricamente os avanços da integração mercosulina a partir do referencial da UE. Por outro lado, Bernal-Meza (2000) propõe uma comparação intrabloco ao examinar as percepções que têm Argentina e Brasil do Mercosul, contrastando seus diferentes interesses e sublinhando suas convergências mútuas.

Optando por uma estratégia distinta, Paulo Nogueira Batista Jr. escreve sobre a relação entre blocos tendo em vista as propostas de integração regional concorrentes, a saber: Mercosul e ALCA. No artigo *América do Sul em movimento* (2008), Nogueira Jr. traça uma análise de cunho histórico, matizado por reflexões de economia política, sobre a trajetória percorrida pelo

Mercosul. O ponto forte está em demonstrar a vitalidade desse processo de integração, não apenas mensurada por indicadores econômicos e de comércio. Um dos ganhos salientados pelo autor é a influência declinante dos Estados Unidos na região, onde as relações entre Brasil, Argentina e Venezuela e suas interações com vizinhos menores tornam-se decisivas. Destaca-se no artigo o fato de que a reflexão do autor dialoga com a perspectiva de interesse nacional brasileiro, aspecto político que tendeu, durante certo período da produção mercosulina, a ser negligenciado quando da perspectiva da Ciência Política e das Relações Internacionais.

No entanto, parece clara a perda de influência e de prestígio dos Estados Unidos na América do Sul. O quadro atual é muito diferente do que prevaleceu na década de 1990, quando todos ou quase todos os países da América Latina eram governados por políticos alinhados aos Estados Unidos em maior ou menor grau. Foi o tempo de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e outros, que funcionavam basicamente como instrumentos do poder americano — alguns com mais entusiasmo, outros com menos. Eram os procônsules da “Pax Americana”. O chamado Consenso de Washington costumava ser aceito, sem maiores contestações, como breviário das políticas econômicas adequadas. A ALCA, lançada em 1994, era vista como inevitável.... O Brasil contribuiu, ademais, para modificar o rumo de negociações comerciais importantes, entre elas as da ALCA e da Organização Mundial do Comércio (OMC), além de desempenhar um papel central na aproximação gradual das nações sul-americanas.” (BATISTA JR., 2008, p. 228¹⁰²).

Outra relevante dimensão das relações do Mercosul é aquela estabelecida com a UE. No campo da integração comparada, sublinha-se a obra organizada por Hélio Jaguaribe e Álvaro de Vasconcelos, *The European Union, Mercosur and the new order*, publicado inicialmente em 2005. Com a participação de importantes autores, como Aldo Ferrer, Samuel Pinheiro Guimarães, Charles Grant, além dos próprios organizadores, o livro contém artigos sobre tópicos de pesquisa consagrados sobre o tema. Dentre esses, são de expressiva relevância os textos sobre o multilateralismo na UE e no Mercosul, as relações transatlânticas entre os dois blocos e o papel político do Mercosul. Ademais, o livro fornece ao pesquisador uma visão europeia sobre o bloco em apreço, permitindo comparar as percepções de estudiosos desse continente com as de autores brasileiros e sul-americanos.

Distinto dos enfoques inter-regionais, em um esforço que prioriza o cenário sul-americano, Félix Peña (2008¹⁰³) discute as possibilidades de convergência entre o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O autor promove uma breve digressão

¹⁰² BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, 2008.

¹⁰³ PEÑA, Félix. A integração do espaço sul-americano. A UNASUL e o Mercosul podem se complementar? *Nueva Sociedad*, 2008.

histórica sobre os processos de institucionalização e de integração entre os países da América do Sul como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-americana de Integração (ALADI). Na visão apresentada por Peña, o ponto culminante do regionalismo na região corresponde às experiências do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações (CAN), problematizadas, atualmente, pelo advento da UNASUL. Em vez de tratar esses processos como alternativas concorrentes, o autor apresenta as potencialidades de convergência entre os três processos, explicitando que essa disposição está prevista na própria fundação da UNASUL. A discussão no Mercosul sobre os impactos da criação da UNASUL e as suas potencialidades positivas para a governabilidade da região são pontos relevantes.

Além disso, a incorporação na agenda de pesquisa de novas dimensões da integração, tais como a questão energética e de infraestrutura, reforçam a necessidade de estudos relativos às instituições. Essa reflexão aponta para o papel desses elementos para a estabilidade política e a governabilidade no nível regional.

4.2 Política Externa Brasileira e Mercosul

Uma discussão a respeito da produção acadêmica que se dedica à análise da PEB para o Mercosul assume grande relevância para o tema discutido pela presente tese. A partir do estado do campo, é possível identificar as questões de pesquisa recorrentes e os temas mais destacados pelos estudiosos dessa área em seu esforço explicativo. De modo geral, é possível constatar que a maior parte dos trabalhos que versam sobre a política externa brasileira para o Mercosul e para o regionalismo sul-americano adotam um viés predominantemente historiográfico e descritivo. São escassas as análises que contam com o exame detalhado de informações oficiais ou que lançam mão de dados sistematicamente tratados na elaboração de seu argumento. A discussão tem se pautado, sobretudo, pelo desenvolvimento de conceitos e pelo estabelecimento de categorizações acerca do perfil da atividade internacional do Brasil dentro da região. Muitas vezes, os estudos sobre esse tema se apresentam diluídos em investigações mais amplas, que tratam das múltiplas agendas internacionais brasileiras. As categorizações encontradas versam, principalmente, acerca dos elementos de continuidade e de ruptura das linhas diretoras da política exterior brasileira para a América do Sul e sobre o tipo de liderança (ou preponderância) do Brasil no subcontinente, sem, necessariamente, promover uma explicação mais pormenorizada dos expedientes dos quais o país se serve na adoção de suas estratégias de política externa. A revisão que segue abaixo visa a sumarizar esse debate a partir do qual a tese busca fornecer sua parcela de contribuição ao estudo do objeto.

Em período recente, a literatura acadêmica tem apresentado uma expressiva gama de trabalhos que buscam relacionar a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional a sua atuação regional e intrabloco (GUIMARÃES, 2006; SOARES DE LIMA; HIRST, 2006; BARBOSA, 2008; CERVO, 2008; VIGEVANI; FAVARON; RAMANZINI JR., 2008; SOSA, 2008; ALMEIDA, 2012). Essas análises frequentemente consideram o Brasil enquanto uma potência média e regional (HIRST, 2006; NOLTE, 2007) com aspirações a galgar novos postos, ascendendo na hierarquia da arena internacional (FLEMES, 2010¹⁰⁴; HURRELL; SENGUPTA, 2012¹⁰⁵). Tais interpretações são produzidas tanto por estudiosos das relações exteriores do Brasil quanto por diplomatas e ex-diplomatas que se dedicam a verificar os limites e possibilidades da política externa brasileira para o cenário sul-americano. Considerável parte desses analistas relaciona, ou contrapõe a condução da PEB (política externa brasileira) para o regionalismo sul-americano com a concretização dos objetivos brasileiros no plano político internacional nos últimos anos (CERVO, 2008; PECEQUILO, 2008¹⁰⁶; PINHEIRO, 2009¹⁰⁷; FLEMES, 2010¹⁰⁸; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; WESTERHAUSEN, 2013¹⁰⁹).

Apesar das divergências que possuem entre si, uma das bases fundamentais do modelo explicativo proposto por estes autores sugere é que o Mercosul, enquanto núcleo duro da integração regional sul-americana, corresponde à plataforma básica do projeto brasileiro de se firmar enquanto potência regional e passar ao *status* de *global player*. Assim, determinadas mudanças ocorridas, sobretudo nos últimos quinze anos, no tocante à condução da política externa, tais como a presidencialização da PEB, pluralização das relações internacionais, elementos de ideologização da política exterior, comportamento estratégico nas organizações políticas internacionais, diversificação dos mercados e dos contatos políticos são vistas enquanto uma experiência relevante para o fenômeno. Entendida sob esse prisma, a conduta estratégica da PEB emprega elementos tradicionais da diplomacia do país em conjunto com novos instrumentos desenvolvidos a partir das metamorfoses do sistema internacional,

¹⁰⁴ FLEMES, Daniel (Ed.). *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing, 2010a.

¹⁰⁵ HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. *International Affairs*, v. 88, n. 3, 2012, p. 463-484.

¹⁰⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, 2008.

¹⁰⁷ PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, 2009, p. 14-24.

¹⁰⁸ FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, 2010b, p. 141-156.

¹⁰⁹ WESTERHAUSEN, Fernando Martínez. *Integração e inserção internacional da América Latina e Caribe*. Recife: FASA, 2013.

responsáveis por alterar a percepção dos formuladores de política externa com relação ao papel do bloco dentro da macroagenda internacional brasileira.

Partindo da dimensão estratégica do Mercosul e da UNASUL para o contexto sul-americano, o debate acadêmico foca nas principais questões da agenda da política externa brasileira e os seus impactos para a região. Da mesma maneira, os estudiosos do campo procuram comparar a conduta estratégica do Brasil e da Argentina enquanto atores mais importantes do Cone Sul para a integração regional. Notabiliza-se, a esse respeito, o influente estudo realizado por Raul Bernal-Meza (2000¹¹⁰). O autor propõe uma comparação intrabloco ao examinar as percepções que têm os formuladores de política brasileiros e argentinos para o Mercosul, contrastando seus interesses distintos e apontando os seus pontos de convergência.

Em trabalho de grande referência, Saraiva (2012)¹¹¹ promove um exame histórico do posicionamento brasileiro em matéria de política externa voltada à Argentina. O livro discorre sobre um período consideravelmente longo a partir da perspectiva diplomática brasileira, desde a independência do Brasil até os governos de Luiz Inácio Lula da Silva. A autora explica, como na segunda metade dos anos de 1980, as relações entre Brasil e Argentina passaram a priorizar, sobretudo, o comércio, tendo em vista a inserção dos dois países na economia internacional. Segundo afirma a autora, esse novo modelo de integração conduziu à criação do Mercosul, através do Tratado de Assunção, em 1991. Saraiva (2012) apresenta também a construção do Mercosul e dos desacordos advindos dos dois países; tais divergências ocorriam através das percepções de políticas macroeconômicas e externas de cada país. Posteriormente, a autora demonstra que houve um período de crise comercial no Mercosul, no qual a vontade política proporcionou a continuidade do bloco. A parte final de sua reflexão aborda as discussões que contemplam os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. Além disso, o livro ressalta a contribuição dos mesmos na consolidação da parceria, com destaque para o chamado Consenso de Buenos Aires. O texto apresenta de que maneira o governo Lula e sua política externa modificaram as estratégias de desenvolvimento nacional e a importância da Argentina e do Mercosul na política externa brasileira para o exercício da liderança regional.

Já a literatura mais recente a respeito da política externa brasileira para a integração sul-americana lança um olhar sobre o papel desempenhado pela UNASUL para a consecução dos objetivos do país na região. Frequentemente, esses autores enfatizam a existência de

¹¹⁰ BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

¹¹¹ SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

regionalismos paralelos na América do Sul. Saraiva (2010, 2011) afirma que o Mercosul e a UNASUL são projetos compatíveis. Nessa perspectiva, eles correspondem à base projeto sul-americano brasileiro. O primeiro é, essencialmente, um processo econômico, que assegura a predominância comercial brasileira na região. O último é um plano político no qual o Brasil encontra um veículo para implementar a sua liderança econômica e manter a estabilidade regional. Os referidos processos se encaixam na dinâmica que a autora denomina os círculos concêntricos de integração regional sul-americana.

Ainda sobre as múltiplas formas de integração na América dos Sul, Andrés Malamud (2009, 2011¹¹²) desenvolve uma análise comparativa a respeito dos regionalismos em presença. Segundo o estudioso, foi graças, em grande medida, aos imperativos da política externa brasileira que o Mercosul não se converteu nem em um mercado comum e nem se estabeleceu como uma união aduaneira plena. O autor enfatiza que, diferentemente de outros blocos da região, no caso mercosulino, o intergovernamentalismo é o modelo que melhor explica como o processo de integração do bloco está constituído e avança. Esse desenho institucional seria mais benéfico aos interesses brasileiros, uma vez que um maior nível de institucionalidade deixaria o país excessivamente ligado à região. Na visão de Malamud (2013)¹¹³, esse modelo tende a ser reproduzido na UNASUL. Esta corresponderia, por sua vez, a um acordo de cooperação regional patrocinado pelo Brasil, com o objetivo tácito de criar uma esfera de influência brasileira, mitigando a influência dos Estados Unidos na América do Sul.

Essa organização regional contempla a promoção da integração física através de redes de transporte, energia e comunicação no quadro da IIRSA, mas não prevê qualquer transferência de soberania ou promoção de um projeto de promoção do comércio regional. Por isso, o autor preconiza que a UNASUL deve ser considerada uma ferramenta para o diálogo de alto nível e coordenação política, mas não uma tentativa de integração econômica regional. O autor, contudo, ressalta que os interesses brasileiros estão em descompasso com liderança sul-americana. Malamud entende que os logros da PEB no cenário global são muito mais expressivos do que a ambivalente posição do Brasil no cenário regional.

A literatura sobre o campo movimenta um vivo debate sobre quais seriam os elementos de continuidade e de ruptura identificados na política externa dos governos Cardoso e Lula. Vários autores, partindo da gênese da integração nos anos 1990, compreendem o momento

¹¹² MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, 2011, p. 1-24.

¹¹³ MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experience. *EUI Working Paper RSCAS*, 2013.

presente como se tratando de um período de transição nos paradigmas e ideias que orientam a PEB para integração regional. Nos seus aspectos mais fundamentais, é possível identificar duas grandes linhas de pensamento entre os estudiosos dessa temática: a) analistas políticos que percebem uma alteração da ênfase da política externa levada a termo pelo governo Lula com relação àquela empreendida pela administração Cardoso no tocante às relações com os países da América do Sul, enfatizando elementos de continuidade e b) autores que percebem que, dentro da continuidade da política externa para a região, podem ser constatadas variações qualitativas mais expressivas (COUTO, 2010¹¹⁴). Representando a primeira tendência descrita, encontram-se Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno, Alcides Costa Vaz, Cristina Pecequilo e Miriam Saraiva. O outro conjunto de trabalhos conta com Celso Lafer, Rubens Antônio Barbosa, Tullo Vigevani, Gabriel Cepaluni, Paulo Roberto de Almeida, Paulo Vizentini e Luiz A. Souto Maior, Soares de Lima e Hirst, Samuel Pinheiro Guimarães, dentre outros.

De acordo com Cervo (2008), o governo Lula aprofundou os elementos do chamado Estado logístico, iniciado no período Cardoso, dando continuidade e ampliando várias estratégias de inserção internacional do governo anterior. Essa mesma linha de atuação se estendeu também no tocante à política do país para a América do Sul; na visão de Cervo, o segundo governo FHC e o governo Lula deixaram o Estado Liberal em favor do Estado logístico.

Cervo e Bueno (2010¹¹⁵) entendem que o modelo de integração intergovernamental do Mercosul, como união aduaneira imperfeita, favoreceu o Brasil. Graças a essa conformação, o país conservou sua autonomia decisória e teve condições de explorar a dimensão política do bloco. Os autores preconizam que a consolidação do paradigma logístico durante os dezesseis anos dos governos Cardoso e Lula possibilitou não apenas a nova política para o regionalismo sul-americano mas também os demais logros da diplomacia brasileira alcançados em período recente. Cervo e Bueno consideram que a PEB tem o Mercosul e a CASA/UNASUL no patamar de dois projetos políticos que permitem ao país tanto preservar sua liderança econômica quanto reforçar o poder de barganha internacional do Brasil. Cristina Pecequilo (2008) argumenta que a política externa empreendida no governo Lula produziu um robustecimento das estratégias de inserção internacional de caráter mais amplo, desenvolvendo uma dinâmica que conjugou a cooperação com os países centrais e com o mundo em desenvolvimento. Todavia, no que diz

¹¹⁴ COUTO, Leandro Freitas. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2008.

¹¹⁵ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2010.

respeito à política externa brasileira para a América do Sul, a autora afirma que preponderou a dimensão da continuidade. Isso ocorreu porque, diante dos obstáculos enfrentados no segundo mandato, o governo FHC mudou o seu posicionamento, reforçando a atuação do país na sua zona de influência estratégica imediata. Essa postura foi continuada e aprofundada durante o governo Lula, que adotou uma postura pragmática e incrementalista. Tal direcionamento viabilizou o prosseguimento da integração sul-americana, enquanto promovia agendas de cooperação com outros países em desenvolvimento.

FHC alterou o curso de sua política externa do eixo vertical norte para a América do Sul, reintegrando países emergentes como Rússia, China e Índia e intensificando o discurso da 'globalização assimétrica'. A tática foi de combater a crise do Mercosul e dos países sul-americanos a partir de dentro do continente, ampliando a integração do Cone Sul para o contexto regional. Em 2000, isto levou à Cúpula de Brasília que promoveu a criação da IIRSA (Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana). Por conta destas atualizações, o encerramento da presidência foi marcada por críticas similares as que foram apresentadas à administração Lula. FHC passou a ser questionado quanto ao abandono da 'Década bilateral' e pela correção de rumos do Estado Normal, substituído pelo Logístico [...] Depois de vários anos de perda de poder de barganha, capacidade estatal, autonomia e a ocorrência de crises políticas e econômicas na maioria dos países da América Latina, a região passou a rever suas prioridades. Nas palavras de Castañeda (2006), a América Latina fez 'uma curva à esquerda' no início do século XXI, caracterizada por duas diferentes opções: Venezuela e Brasil. Para Castañeda, Brasil, Chile (Bachelet), Uruguai (Vasquez), representam uma esquerda pragmática e centrista que buscou a correção das políticas prévias a partir de uma abordagem incrementalista que atualizava os laços com a comunidade internacional e o reordenamento dos objetivos internos em um ambiente de cooperação e gradualismo. [...] o Brasil conseguiu aumentar sua presença nos mercados do Sul e estabelecer contatos mais amplos, em particular com a Índia e África do Sul, que mostra a complementaridade entre os emergentes. O estabelecimento do Ibas (G-3) que agrega Brasil, Índia e África do Sul, um fórum de diálogo de caráter Sul-Sul tem promovido o crescimento das arenas de cooperação científica, tecnológica e política. O G-3 obteve avanços em parcerias na área nuclear, produção de medicamentos genéricos e de combate a Aids-HIV, programas sociais (combate à fome, assistência médica, inclusão e educação), buscando acordos quadro entre o fórum e o Mercosul e outros mecanismos de integração como a União Aduaneira da África Austral (Sacu), a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (Saarc) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Sadc). (PECEQUILO, 2008, p. 141-146).

Costa Vaz (2004¹¹⁶) acredita que não ocorreu nenhuma grande ruptura nas linhas diretivas da política exterior brasileira com a chegada de Lula ao Planalto. Segundo o autor, não podem ser identificadas maiores redirecionamentos ou definições de novas prioridades de

¹¹⁶ VAZ, Alcides Costa. *A integração regional no contexto das políticas exteriores de Brasil e Argentina: elementos para análise comparada*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIV, 2000.

política externa levadas a termo por Lula da Silva em comparação com seus antecessores. A distinção mais característica da diplomacia de Lula em relação àquela adotada por Cardoso residiria na adoção de um discurso e de uma postura mais proativa na consecução dos objetivos do país no cenário externo. Tal posicionamento ensejaria uma deliberada intenção de liderar a América do Sul, conservando, todavia, projetos compartilhados com os países vizinhos.

A problemática da liderança brasileira na América do Sul (região caracterizada pela existência de regionalismos sobrepostos ou em múltiplos níveis) é alvo da reflexão empreendida por Mirian Gomes Saraiva (2007, 2010). Segundo a autora, nos últimos anos o espaço sul-americano foi ocupando um lugar prioritário na política externa brasileira. Essa zona de influência político-econômica assume grande relevância para a estratégia de projeção internacional do Brasil. O Mercosul e, mais recentemente, a UNASUL corresponderiam, nessa visão, aos mecanismos de exercício da liderança que administram tensões e criam convergências entre os países da região. Saraiva identifica um choque entre visões divergentes. A primeira corresponde a uma corrente mais autonomista, que confere acentuada relevância à cooperação com o Sul. A segunda, por sua vez, de caráter mais liberal, preconiza a participação do Brasil nos regimes multilaterais internacionais, mantendo um relacionamento de cunho pragmático com os países vizinhos, buscando uma liderança regional discreta. Segundo a autora, durante o governo FHC, teria ocorrido uma fusão desses dois grandes paradigmas. Já no governo Lula, a corrente autonomista assume maior destaque. Como consequência, a estudiosa identifica que a mudança de governo marca, também, uma passagem para uma defesa mais vigorosa da construção da liderança regional, que seria, fundamentalmente, a intensificação do comportamento já verificado durante o período Cardoso.

Em trabalho publicado em 2011, no volume organizado por Adriano de Freixo e Luiz Pedone¹¹⁷ sobre a política externa brasileira na era Lula, a autora sumariza esse posicionamento:

A ascensão do governo Lula, por outro lado, reforçou a atuação da corrente autonomista; o grupo consolidou-se como principal formulador da política externa brasileira desde então. Seu traço mais marcante é a defesa de uma projeção mais autônoma e proativa do Brasil na política internacional. Dentro dessa perspectiva, eles defendem uma reforma da dinâmica das instituições internacionais, no sentido de criar espaços de atuação para o país [...] As preocupações desse grupo orientam-se para o processo de integração regional a partir da crença de uma identidade própria da região, propondo um aprofundamento desse processo em termos políticos e sociais. Dentro dessa perspectiva, o grupo apoia as iniciativas de governos antiliberais sul-americanos – que buscam refundar as estratégias de desenvolvimento e o próprio regime político de seus respectivos países – e propõe algum tipo de solidariedade difusa com estes.

¹¹⁷ FREIXO, Adriano de et al. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

Defende uma disposição brasileira de arcar em maior medida com os custos da integração regional (SARAIVA, 2011, pp. 127-128¹¹⁸).

Dentro do outro grupo de autores supracitados, notabiliza-se a interpretação proposta por Vigevani e Cepaluni (2007; 2011). Os autores entendem a questão da continuidade e ruptura da PEB através das distintas lógicas de autonomia, que nortearam FHC e Lula na condução das relações exteriores. Segundo os analistas, enquanto o governo FHC foi caracterizado pela “autonomia pela participação”, o governo Lula adotou a “estratégia de autonomia por diversificação”. Os trabalhos trazem uma análise do comportamento estratégico do Brasil frente ao processo integracionista, o qual explica as diferenças fundamentais da política externa dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, descrevendo a estratégia internacional brasileira nesses dois períodos. Vigevani e Cepaluni discutem a estratégia multilateralista de participação nos regimes internacionais adotada pelo governo FHC. Da mesma forma, analisam as mudanças dessa política no final de seu governo e, principalmente, no primeiro governo Lula. Os autores concluem que, enfrentando momentos críticos provenientes da arena externa, os tomadores de decisão acabaram por adotar o que pode ser identificada como uma “estratégia de autonomia por diversificação”. No concernente ao regionalismo sul-americano, a tese defendida pelos autores é que o Mercosul corresponde à base da integração regional sul-americana, sendo, portanto, a plataforma fundamental do projeto brasileiro de se firmar enquanto potência regional e *global player*.

Soares de Lima e Hirst (2006) identificam uma mudança mais acentuada entre as políticas externas de Fernando Henrique e Lula da Silva. As autoras analisam o Brasil enquanto potência regional, escrutinando três patamares: ação, escolhas e responsabilidades. O argumento desenvolvido pelo trabalho sugere que, desde a inauguração do governo Lula, em janeiro de 2003, a mudança tem predominado sobre a continuidade. Dentro dessa perspectiva analítica – muito embora o segundo governo Cardoso (1995-2002) tenha se empenhado mais vivamente em exercer a liderança regional e atuado como gestor de crises entre os países vizinhos –, foi com o governo seguinte que ocorreu uma valorização mais intensa da política brasileira para a América do Sul. Mudanças significativas tiveram lugar durante o governo Lula. O Itamaraty se tornou muito mais explícito no que diz respeito ao objetivo de exercer rapidamente a liderança sul-americana. O processo decisório se tornou mais complexo. O MRE insistiu fortemente que a América do Sul deveria ser considerada uma prioridade da política

¹¹⁸ SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano de et al. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

externa brasileira. Soma-se a isso que o presidente e os seus assessores demonstraram maior interesse e se tornaram mais diretamente envolvidos na política de integração regional.

Embora muitos comentadores tenham notado uma estabilidade no longo prazo da política externa brasileira, não há dúvida de que, desde a inauguração do governo Lula, em janeiro de 2003, a mudança tem predominado sobre a continuidade (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006, p. 22, tradução nossa).

Paulo Vizentini (2005¹¹⁹) considera que, durante o governo Fernando Henrique, ocorreu uma considerável evolução da política externa brasileira. O MRE procurou avançar no caminho da integração regional, aprofundando o Mercosul. Nesse período, a PEB intensificou a estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais e promoveu a participação ativa nas organizações intergovernamentais multilaterais, especialmente a OMC. A diplomacia de FHC moveu esforços no sentido de aumentar a influência da potência internacional do Brasil, tornando-se um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Entretanto, o autor considera que ocorre uma significativa ruptura no padrão de atuação externa brasileira já nos dois primeiros anos do governo Lula. O novo mandatário manteve abertos os canais de comunicação com o primeiro mundo, buscando as vantagens provenientes dessa interação e honrando os compromissos estabelecidos. Porém, a grande inovação se processa na multiplicação de parcerias estratégicas com outros países em desenvolvimento e na intensificação das relações Sul-Sul. Na visão do autor, nessa perspectiva se insere a grande prioridade da agenda externa para a reconstrução do Mercosul e a promoção da integração regional sul-americana. Esse processo é entendido pelo estudioso como se tratando de um projeto para o efetivo exercício da liderança brasileira na América do Sul.

Ainda nesse campo, Gilberto Calcagnotto (2008), em artigo publicado na revista *Nueva Sociedad*, oferece uma análise do sentido estratégico das relações do Brasil e do Mercosul com a UE. Neste texto, Calcagnotto discorre sobre as ações de política externa empreendidas pelo Brasil com o propósito de alcançar o *status* de *global player*, focando na influência da UE para esse projeto enquanto parceira estratégica no aumento do poder de barganha do Brasil frente à hegemonia dos Estados Unidos. Sobre o Mercosul, mais especificamente, Calcagnotto identifica que a liderança brasileira é, simultaneamente, reconhecida e cobrada pelos demais parceiros do bloco. Segundo ele, isso gera um empecilho à consolidação da ambição de rumar de um estado de potência regional para o nível de potência global. O trabalho encerra com uma discussão sobre o caráter conflituoso da hegemonia brasileira no Mercosul, focando em

¹¹⁹ VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, v. 5, n. 2, 2005, p. 381-397.

aspectos políticos e econômicos do relacionamento Argentina/Brasil diante das negociações com a UE.

A questão do alargamento do bloco tem sido igualmente tratada nos estudos que lidam com a inserção internacional e a política externa brasileira. Demétrio Magnoli (2007) fornece uma análise da entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul. O autor analisa o ingresso do país andino no âmbito do Tratado de Assunção, tomando como referência as linhas diretivas do bloco e da política externa brasileira. Partindo desses princípios, o texto expõe as incongruências presentes no processo. Segundo Magnoli, a inclusão da Venezuela como membro efetivo do Mercosul está em flagrante contradição com as linhas estruturantes do bloco, pautadas na aliança política estratégica entre Brasil e Argentina, que engloba os demais países em um modelo de regionalismo, o qual visa promover o ideal democrático e o progresso econômico entre os Estados membros. O autor apresenta ainda uma análise do regime chavista, apontando as suas principais características no tocante à política doméstica e internacional. Magnoli preconiza que a associação da Venezuela com o Mercosul é passível de conflitos, devido à estrutura da política interna e às prioridades internacionais divergentes desse país em relação ao Brasil e aos demais sócios do bloco. O trabalho conclui assinalando a duplicidade da política externa brasileira no governo Lula, a qual manteve, concomitantemente, uma linha tradicional de diplomacia técnica e introduziu uma vertente que ideologizou determinados aspectos da PEB.

Além das fontes acadêmicas, a literatura sobre o Mercosul tem apresentando uma consistente incidência de atores ligados à comunidade de relações internacionais do Brasil, especialmente funcionários de alto nível do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Entre esses, está Samuel Pinheiro Guimarães, ex-secretário-geral do Itamaraty e atual alto representante-geral do Mercosul. No entanto, outros diplomatas de carreira com visões divergentes também se fazem presentes nas discussões sobre o bloco do Cone Sul; figuram, entre eles, o ex-embaixador Rubens Antônio Barbosa e o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer.

Partindo da constatação da dimensão estratégica do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães debate as principais questões da agenda da política externa brasileira e os seus impactos para o bloco. A partir de uma perspectiva holística, em *Desafios brasileiros na era dos gigantes* (2006), Guimarães trata – no capítulo 12, intitulado “Grande Sertão Veredas: o Mercosul no mundo” – das características fundamentais da política externa de países como Estados Unidos, Estados membros da UE, Índia, China e Japão e seus impactos no Mercosul. Segundo o autor, a compreensão dessa dimensão da realidade possibilita criar linhas de ação

para a diplomacia nacional, em que o Mercosul é o elemento decisivo. Ele conclui que o bloco constitui um instrumento fundamental na realização de objetivos estratégicos do Brasil e que é um fator essencial para o sucesso dos objetivos nacionais e compartilhados entre Brasil e Argentina. O texto permite detectar as linhas diretivas e as preferências dominantes no Itamaraty nos últimos anos.

Em artigo publicado na *Revista Interesse Nacional*, Rubens Antônio Barbosa (2008) expôs uma análise crítica da política externa do governo Lula da Silva. Nos assuntos abordados no referido artigo, destaca-se a importância do Mercosul e da integração sul-americana como um aspecto fundamental da política externa brasileira contemporânea, a qual não é livre de disputa sobre os seus significados e ganhos. Tem relevo a situação analisada por Barbosa, segundo a qual, diferente da retórica oficial do governo – que busca lançar luz sobre o processo de integração –, este está perdendo espaço para iniciativas de cooperação bilateral com os vizinhos. Nesse quadro, o autor destaca a crise vivida no processo de integração, além da inexistência de alternativas e estratégias para solucioná-la.

A partir desse marco, os esforços em vários níveis de integração, como a CASA, depois rebatizada UNASUL, e os seus objetivos são interpretados como ambiciosos demais para as capacidades brasileiras. Ademais, a sobreposição de processos integracionistas em vários níveis é visto como um fator problemático. Ainda em sua análise, o autor exhibe os obstáculos gerados pela politização do processo de integração, como se depreende das negociações dos acordos para a entrada da Venezuela e da Bolívia no Mercosul. Notabiliza-se, no trabalho de Barbosa, a sua concepção sobre como o governo Lula alterou a percepção da geopolítica regional e a funcionalidade do bloco diante desse campo de atuação externa, especialmente voltada a tornar o sistema internacional multipolar. Em trabalho que versa sobre o Brasil na presidência do Mercosul, Barbosa (2007) pontua vários problemas que configuram um período de crise no projeto mercosulino. Entre eles, podem ser mencionados os conflitos e contenciosos entre os Estados Partes, a falta de opções de futuro para o bloco e a emergência de novas iniciativas no nível regional, como a CASA/UNASUL.

No tocante à questão da ALCA, Rubens Barbosa permite ao leitor uma avaliação diferente da visão oficial do Itamaraty. Contrariamente a Samuel Pinheiro Guimarães, Barbosa (2004) avalia a ALCA como positiva para os interesses do Brasil, inclusive para o Mercosul. A apreciação crítica do embaixador Rubens Barbosa está colocada de modo sistemático em *O Mercosul e a integração regional* (2010). O livro reúne ensaios, artigos e entrevistas que compõem um amplo panorama histórico do Mercosul e traz uma análise dos impasses atuais enfrentados pelos países mercosulinos. Barbosa preconiza que a ideologização do Mercosul

vem afetando o comércio intrabloco de modo considerável, mediante a adoção frequente de regras de exceção que impõem barreiras protecionistas capazes de minar a integração econômica entendida como a base do Mercosul enquanto união aduaneira. Da mesma forma, o autor constata que, na última década, o pragmatismo econômico que deu origem e possibilitou o avanço do processo de integração, vem perdendo espaço para uma postura político-ideológica, cuja maior expressão seria o convite para a entrada da Venezuela no bloco, a qual é descrita, pelo embaixador, como um fator de risco e de insegurança jurídica para o Mercosul.

Dentre as contribuições analíticas fornecidas por tomadores de decisão e formuladores de política, destaca-se ainda a reflexão empreendida pelo ex-ministro das Relações Exteriores Celso Lafer no artigo intitulado *A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas* (2006¹²⁰). Essa visão também representa um contraponto à perspectiva colocada por Pinheiro Guimarães. Nesse artigo, o autor estabelece a conexão entre os níveis internacional, regional e doméstico para explicar os limites e possibilidades da política exterior brasileira desde o final do governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual esteve à frente do Itamaraty. Compreendendo a política externa enquanto *policy* (política pública), Lafer desenvolve um argumento que estabelece as condições para o exercício eficaz da gestão das relações internacionais do Brasil, com base no interesse nacional e nas reais possibilidades de atuação do Estado no plano político externo. Dentro dessa perspectiva, a condução da política externa precisa evitar dois riscos opostos. O primeiro é o de não levar em conta o que o país representa para os outros, pois isso levaria à inércia e ao conformismo. O outro perigo é o de superestimar o país e o que ele significa para os outros, pois agir assim conduziria à inconsequência. O ex-chanceler critica a política externa do governo Lula, afirmando que ela não logrou definir apropriadamente as necessidades internas e não avaliou corretamente as possibilidades externas.

Do ponto de vista, mais especificamente, da integração regional, Lafer afirma que o governo Lula, mesmo operando em uma conjuntura internacional mais favorável do que a vivenciada pelo governo anterior, não conseguiu evitar a precarização das relações no âmbito do Mercosul. Segundo ele, por questões ideológicas, o governo Lula pôs em curso a integração da Venezuela ao bloco, a qual não se justifica dentro da lógica da aliança estratégica Brasil/Argentina, geradora do Mercosul. Para Lafer, isso representa um risco aos interesses brasileiros, devido ao forte antiamericanismo manifesto na proposta bolivariana do presidente Chávez. Outro ponto é a problemática das salvaguardas comerciais negociadas entre Argentina

¹²⁰ LAFER, Celso. *A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas*. *Problemas Brasileiros*, n. 375, Encarte, 2006.

e Brasil. De acordo com o ex-ministro, as conversações entre os dois grandes países do bloco sem a participação do Uruguai e do Paraguai geram tensões dentro da região e colocam em risco a estabilidade do processo integracionista. Lafer conclui que o governo Lula manifesta uma grande pretensão de liderança, mas que foi entravado por uma concepção equivocada e enfrentou a reação e a competição de outros países.

Paulo Roberto de Almeida (2012¹²¹) fornece uma apreciação a respeito dos fundamentos e das perspectivas do Mercosul para a política externa brasileira. A partir de outras contribuições importantes para o estudo do tema, fornecidos anteriormente em outros trabalhos a respeito da integração regional sul-americana, o autor oferece uma apreciação do regionalismo enquanto um fenômeno político desenvolvido no quadro de um processo econômico. Almeida relaciona a construção de um espaço de integração econômico sul-americano com o multilateralismo comercial efetivo promovido pelo sistema GATT/OMC. A perspectiva apresentada pelo autor diz que, diante da paralisia das negociações multilaterais da Rodada de Doha, os países mais importantes comercialmente trataram de encontrar “melhores segundas opções”. No caso específico brasileiro, o país assumiu a liderança da integração regional através do Mercosul, diante da fragmentação das iniciativas dispersas para a promoção da integração sul-americana, que haviam sido propostas antes. Essa liderança não se traduz, contudo, em um confinamento da PEB no eixo regional. Antes, o Brasil optou por promover o Mercosul enquanto matinha abertos vários outros contatos comerciais com novos parceiros extra-regionais, dinamizando a sua política comercial. Segundo o autor, um dos fatores que mais contribui para o modelo de integração de baixa institucionalidade adotado pelo Mercosul é que o formato do bloco serve aos interesses políticos e econômicos de seus dois principais Estados Parte: Argentina e Brasil. Assim tem-se que:

[...] Brasil e Argentina estão dispostos a utilizar o Mercosul para ganhos mercantilistas de comércio ou enquanto plataforma comercial para o exterior, desde que ele não abrigue cada um deles a empreender reformas muito amplas em suas políticas industrial, tributária e até comercial. Dada a menor dependência do Brasil do comércio intraregional e a maior competitividade de sua indústria, relativamente à modesta capacitação e modernização produtiva da Argentina, o protecionismo moderado do Brasil oferece um menor potencial de risco do ponto de vista das regras multilaterais de comércio[...] o Brasil persegue metodicamente, tanto por vias próprias, quanto através do Mercosul, uma política de atração de países em desenvolvimento, na América do Sul, na África, no Oriente Médio e na Ásia. Esses objetivos políticos, parte da estratégia de relacionamento Sul-Sul, têm adquirido preeminência especial em face dos requerimentos estritamente comerciais que acordos desse tipo deveriam ostentar [...] (ALMEIDA, 2012, p. 122-123).

¹²¹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

Também sobre esta temática, Luiz Alberto Moniz Bandeira escreve o artigo *O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul em sua política exterior*. Nesse documento, Moniz Bandeira (2008) estabelece uma reflexão histórica sobre o Brasil e a região a partir da perspectiva geopolítica, com especial atenção para os atributos de poder clássico. É notável, no texto, a atenção conferida pelo autor ao trabalhar o termo “América do Sul” como um conceito geopolítico, apresentando uma explicação calcada em argumentos de capacidades e projeção de poder. Não podendo deixar de mencionar o debate a respeito da ALCA, o autor não se omite em discutir a contraofensiva brasileira, a proposição da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), feita ainda no governo do presidente Itamar Franco, em 1993. Para os estudos recentes nesta linha de pesquisa, merecem destaque os pontos tratados pelo autor sobre os conflitos existentes no seio da integração regional sul-americana e a proposição da UNASUL.

Por outro lado, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) publicou, em 2008, um documento intitulado *Desafios da política externa brasileira*. São contemplados ^{tópicos} essenciais, como os processos de integração alternativos ao Mercosul (ALCA e ALBA), aspectos da inserção internacional contemporânea do Brasil, energia, convergência econômica e sociedade civil. Participam da publicação Celso Amorim, Fernando Henrique Cardoso, Hélio Jaguaribe, Maria Regina Soares de Lima, entre outros. O documento apresenta, em textos curtos, as principais dimensões da política externa brasileira, nas quais se destaca o papel do Mercosul e das relações do Brasil com os seus vizinhos.

Um dos temas recorrentes no estudo desse subcampo corresponde à institucionalização de um subsistema regional. Poggio Teixeira (2011) e Cervo e Bueno (2010) entendem que o modelo de integração intergovernamental do Mercosul como união aduaneira imperfeita beneficiou grandemente o Brasil. Graças a essa conformação, o país manteve sua autonomia decisória, teve condições de explorar a dimensão política do bloco e pôde continuar a perseguir as suas grandes metas de política exterior fora da região.

Cervo e Bueno (2011) consideram que a PEB tem o Mercosul e a CASA/UNASUL como se tratando de dois projetos políticos que permitem ao país tanto preservar sua liderança econômica, quanto reforçar seu poder de barganha internacional. Poggio Teixeira (2011) sustenta que a ausência relativa dos EUA na América do Sul provocada por inesperadas prioridades de segurança pós 11 de setembro abriram caminho para o desenvolvimento da estratégia brasileira. Esta consistia, segundo o autor, em procrastinar as negociações da ALCA, enquanto promovia a institucionalização do cenário sul-americano, através da adoção de arranjos intergovernamentais de baixo nível de institucionalidade, que não limitassem a atuação

do Itamaraty ao plano estritamente regional. O autor enfatiza a importância da Cúpula de Brasília, de 2000, para a criação de um espaço de integração regional propriamente sul-americano. A reunião de cúpula, na qual ocorreu, inclusive, a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), é vista, pelo estudioso, como o início da estratégia de liderança adotada pelo Brasil. Tal comportamento serviria para diminuir a influência americana na América do Sul e assegurar a liderança regional sem, contudo, desmantelar as agendas extra-regionais do país.

[...] em 2000, o Brasil lançou uma iniciativa histórica: trouxe todos os líderes da América do Sul pela primeira vez para uma conferência em Brasília, a fim de discutir uma variedade de questões relativas a esse subsistema regional. A importância deste evento é que esta foi a primeira reunião exclusiva de todos os presidentes sul-americanos. O presidente mexicano, como todos os outros líderes fora da América do Sul da América Latina, não foi convidado para a cimeira e declarou que ele “gostaria de ter sido convidado”, acrescentando que “de qualquer forma a nossa situação geográfica na América do Norte nos impede de ter um intensa relação com a América Latina “... Esse não deveria ser mais um” encontro latino-americano “, mas sim um explicitamente sul-americano. A cúpula foi um símbolo concreto da percepção de que a América do Sul era de fato um subsistema regional distinto, no qual o Brasil desempenhava um papel central ... Ao reunir todos os doze presidentes da América do Sul em Brasília, o governo brasileiro sinalizou oficialmente a sua tentativa de reagrupar os Estados sul-americanos em torno do projeto político de organizar um espaço sul-americano como um meio de inserção da região no sistema internacional pós-Guerra Fria”. (POGGIO TEIXEIRA, 2011, p. 201-203, tradução nossa)¹²².

Para Saraiva (2010, 2011), o Mercosul e a UNASUL são projetos compatíveis. Nessa perspectiva, eles correspondem à base do projeto sul-americano brasileiro. O primeiro é, essencialmente, um processo econômico, que assegura a predominância comercial brasileira na região. O último é um projeto político, no qual o Brasil encontra um veículo para implementar a sua liderança e manter a estabilidade regional.

¹²² TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, 2011, p. 189-211: “[...] in 2000, Brazil launched a historic initiative: it brought all of South America’s leaders together for the first time to a conference in Brasília in order to discuss a variety of issues pertaining to that regional subsystem. The significance of this event was that it was the first exclusive meeting of all South American presidents. The Mexican president, like every other Latin American leader outside South America, was not invited for the summit and declared that he “would like to have been invited,” adding that “our geographical situation in North America in any way impedes us from having an intense relationship with Latin America”... this was not to be another “Latin American” meeting, but explicitly a South American one. It was a concrete symbol of the realization that South America was in fact a distinct regional subsystem, one in which Brazil played a central role... By bringing together all twelve presidents of South America to Brasília, the Brazilian government officially signaled its attempt to rally the South American states around Brazil’s political project of organizing a South American space as a means of inserting the region in the post-Cold War international system.”.

Guedes de Oliveira (2010¹²³) identifica a existência de três grandes interpretações da política externa do governo Lula para tornar o Brasil uma potência global. Uma delas preconiza que o Brasil dispõe de condições para exercer a liderança no subsistema latino-americano e procurar ascender à posição de pólo de poder no sistema internacional, chegando, finalmente, à condição de potência global. Nesse quadro, o subsistema político sul-americano se estabelece com base em uma forte identificação partilhada por um grupo de Estados que, apesar de apresentarem características díspares, interagem segundo princípios e perspectivas comuns. Nesse sentido, o Mercosul ampliado ou o projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (UNASUL), corresponderia ao recurso mais relevante desse pólo de poder regional. Esta condição de liderança regional permitiria, ainda, ao Brasil um desempenho mais ativo nos foros internacionais e o exercício de um papel relevante na segurança regional e global. Segundo essa perspectiva, o contexto atual permite ao Brasil o exercício pleno dessa liderança e a realização de sua busca histórica por um papel global.

Outra face da estratégia brasileira que tem sido alvo de interesse de muitos analistas consiste na política de defesa para a região. Os trabalhos desenvolvidos nesse campo chamam atenção para o caráter instrumental da UNASUL na consecução dos interesses brasileiros de projetar sua influência sem entrar em choque com outros atores sul-americanos. Em linhas gerais, esses estudos demonstram como o Brasil buscou afastar a interferência norte-americana através da criação da própria UNASUL e de um de seus principais dispositivos: o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)¹²⁴.

Hector Saint-Pierre (2009) destaca a importância do CDS para a manutenção da estabilidade política da região. Antes da criação do CDS, a atuação brasileira no contexto regional e sub-regional limitava-se a promover medidas de confiança mútua no campo da política militar e entre as Forças Armadas. Estas ações foram implantadas, sobretudo com a

¹²³ OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Interpretações da política externa do governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 1, 2010.

¹²⁴ O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi uma iniciativa apresentada pela então Presidente chilena Michelle Bachelet. O conselho foi criado durante a Cúpula Extraordinária da Unasul realizada na Cidade de Salvador em dezembro de 2008. Esse mecanismo foi criado para servir como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, em harmonia com as disposições do Tratado Constitutivo da Unasul e conforme os princípios de respeito à soberania, a integridade a inviolabilidade territorial dos Estados, a não intervenção em assuntos internos e respeito à autodeterminação dos povos. Entre 2008-2011 estabeleceu medidas a respeito de medidas que objetivavam estabelecer uma relação de confiança entre os países sul-americanos e o enfrentamento de questões da segurança. O CDS também foi responsável pela elaboração de uma metodologia comum para aferição de gastos militares (Registro Sul-Americano de Gastos em Defesa). Uma análise do papel do CDS para a política externa brasileira contemporânea não possível no escopo desse trabalho. Para uma apreciação detalhada da gênese do CDS e efetiva implementação desse mecanismo sob o prisma da PEB, ver: TEIXEIRA JR., A. W. M. O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. 2013. 304 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

Argentina e, em menor medida, com as de outros países do Mercosul. Contudo, não promoveram a institucionalização da cooperação e não geravam compromissos que pudessem reduzir a autonomia do Brasil no campo da defesa. Com o advento da criação do Conselho, em 2008, o Brasil não pretendeu estabelecer uma aliança militar ou uma autoridade supranacional para a resolução dos conflitos. Segundo o autor, o CDS corresponde a uma iniciativa abrangente que busca integrar o pensamento de defesa sub-regional para discutir as necessidades de defesa comum. Tal instituição busca congrega as estruturas, já existentes na América do Sul, em um Conselho de Defesa intergovernamental, sem produzir decisões vinculantes.

Em resumo, o autor afirma que, no concernente ao domínio sul-americano propriamente dito, a política externa do Brasil para a região se estabelece com base em três eixos fundamentais: a promoção da integração sul-americana através de um processo intergovernamental de integração econômica de baixo-médio nível de formalidade (mais institucionalizado do que uma zona de livre comércio e menos formal do que um mercado comum); o financiamento de projetos infraestruturais através da IIRSA e a prevenção e a solução de conflitos na região através de instâncias de negociação diplomática e mediação política. Os dois primeiros componentes dizem respeito ao Mercosul e aos financiamentos do BNDES para a IIRSA, o último se consolida por intermédio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) gerado no seio da União de Nações Sul-Americanas. Mercosul e UNASUL são vistos dentro da estratégia brasileira de liderança regional como processos compatíveis. Essas duas iniciativas corresponderiam aos dois grandes pilares do projeto sul-americano da política externa brasileira (GRATIUS, 2007; VIGEVANI; CEPALLUNI, 2011, MEDEIROS; TEIXEIRA JR.; REIS, 2014).

Finalmente, restam as fontes documentais. Nos últimos anos, várias instituições que se debruçaram sobre integração regional e o Mercosul vêm oferecendo aos estudiosos vultosos conteúdos de importância inaudita para a pesquisa. Ao longo da administração Lula, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) publicou um conjunto de documentos oficiais de grande utilidade ao pesquisador. Destaca-se, entre esses, o *Handbook of Brazilian foreign policy* (2008), que oferece uma seção sobre os aspectos contemporâneos da política exterior do Brasil para o Mercosul. O texto apresenta um conjunto de discursos de altas autoridades sobre os principais tópicos do bloco, como a questão do Parlamento Sul-Americano (Parlasul), o problema das assimetrias, o Fundo Estrutural de Convergência do Mercosul (FOCEM) e as perspectivas do Paraguai e do Uruguai sobre o bloco. Os discursos mencionados trazem a visão oficial das autoridades brasileiras, além de peças documentais do bloco, em que são apresentadas as diretrizes e os objetivos da referida administração. O documento é uma rica

fonte primária de pesquisa, destacando os principais posicionamentos da política externa brasileira sobre o Mercosul, indicando, inclusive, referências bibliográficas relevantes para o pesquisador.

Uma fonte de referência para o estudo da política externa dos Estados Parte para o Mercosul e pode ser encontrada nas Normativas Mercosul. Estas podem ser acessadas através do sítio na internet da secretaria executiva do bloco¹²⁵. Um processo de integração econômica é, em grande medida, um conjunto de normas e disposições legais que representam os pontos de convergência entre os Estados Parte. A maior parte do acervo documental do Mercosul é composto de normas destinadas a servir de base para a criação de outras normas, conforme os princípios do direito processual legislativo, suprimindo-se, por esse mecanismo, o trabalho legislativo que caberia a um Parlamento do Mercosul. Como as fontes legais do Mercosul são produzidas por unidades representativas do poder executivo, assumem destaque as decisões do Conselho de Mercado Comum¹²⁶, enquanto principal órgão legislativo dessa Organização Regional Internacional (ORI).

A Secretaria da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul) lançou em 2012 um resumo das notícias sobre a Cúpula de Presidentes do Mercosul. Esse documento, produzido pelo serviço de *clipping* da Câmara Federal, apresenta as principais informações veiculadas nas mídias brasileira e argentina e os documentos produzidos pela reunião de chefes de Estado, realizada em dezembro de 2012, em Brasília. Juntamente com essas marcações, o resumo traz também a ata de reunião do CMC (Conselho de Mercado Comum) e as principais decisões firmadas pelos presidentes durante o encontro.

Eventos provenientes da arena internacional, como a crise econômica de 2008, o estabelecimento da China como principal parceiro comercial do Brasil, os esforços da diplomacia brasileira para exercer maior influência sobre o cenário internacional, a situação problemática da Venezuela chavista, as crises políticas e econômicas atravessadas por Estados Parte do Mercosul, como o Paraguai e a Argentina, levaram o Itamaraty a se decidir por uma conduta de manutenção e afastamento relativo da integração regional sul-americana. O exame

¹²⁵ Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=94&channel=secretaria>. Acesso em: 25/10/2014.

¹²⁶ O Conselho de Mercado Comum é composto pelos ministros da economia e relações exteriores dos Estados Parte, os quais exercem a presidência *pro tempore* rotativamente a cada seis meses. As decisões do conselho são de caráter obrigatório e, por conta da estrutura institucional do Mercosul, só tem validade depois que são internalizadas pelos Estados-membro. Cabe também a essa instância o exercício da titularidade da personalidade jurídica do Mercosul, função que lhe permite negociar acordos com terceiros Estados em nome dos membros do bloco. O conselho funciona em articulação com dois órgãos auxiliares consultivos: a Reunião de Ministros (que varia sua composição conforme a temática discutida) e o Foro de Consulta e Concertação Política, mecanismo esse composto por funcionários dos Ministérios das Relações Exteriores.

desses resultados políticos é feito através do emprego combinado de métodos de pesquisa e de abordagens teóricas, que visam a fornecer uma explicação minimamente suficiente do objeto investigado. Esse desenho leva em consideração o desenvolvimento histórico específico dos atores políticos, explicando o comportamento da política externa brasileira para o bloco, a partir de uma análise de sua trajetória recente e de um estudo de caso em profundidade. Esse tema é tratado em maiores detalhes no capítulo seguinte.

5 ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MERCOSUL

Os capítulos seguintes promovem a aplicação do modelo de pesquisa (*process-tracing* e estudo de caso em profundidade), ao caso estudado, explicando os mecanismos envolvidos na adoção da estratégia de política externa do Brasil para o bloco, no intervalo histórico analisado (2000-2012). A princípio, é brevemente discutido o conceito de região e liderança regional, segundo a literatura acadêmica especializada. Feito isso, é realizada uma concisa retomada histórica a respeito do processo de institucionalização do Mercosul enquanto organização regional internacional. O texto apresenta os grandes contornos da estratégia da política externa brasileira contemporânea para o Mercosul. Aplicando o modelo analítico discutido no Capítulo 3, busca-se identificar os elementos envolvidos na produção dos cursos de ação específicos adotados pela PEB – com o objetivo de preservar os interesses regionais do Brasil – na sua persecução de metas internacionais, sem, contudo, abrir mão de uma agenda internacional mais ampla. Assim, o texto discorre sobre as contradições e complementaridades dos projetos de integração paralelos que se desenvolvem na região, analisando a conduta da PEB para lidar com cada um deles, buscando explicar como esses desenvolvimentos contribuíram para a consolidação do perfil adotado pelo Brasil com relação ao Mercosul e das suas conexões com a UNASUL e a IIRSA, entre 2000 e 2012.

5.1 Regionalismos, Liderança Regional e Influência Global

Uma discussão a respeito do perfil de atividade da política externa brasileira para o Mercosul torna necessária uma retomada das teorias e conceitos comumente verificados no estudo da questão. A investigação da PEB para o regionalismo é vista como um elemento importante na aquisição de duas grandes metas internacionais que se conectam: a liderança regional e a projeção internacional (FLEMES, 2010). O primeiro ponto que se levanta para o estabelecimento de uma discussão a respeito de poderes regionais é o próprio conceito de região. Tal definição representa um grande desafio para a literatura em Ciência Política e Relações internacionais. Levanta-se, de pronto, como obstáculo a uma definição inequívoca a antiguidade dessa noção, suas interpretações históricas mais relevantes e reinterpretações constantes na atualidade a partir da relativização do tradicional conceito de região, definido com base em proximidade geográfica, que se enfraqueceu depois da revolução nos transportes

e na comunicação do mundo globalizado (CHOI; CAPORASO, 2002¹²⁷). Sobretudo, a plethora de material acadêmico que aborda a temática da regionalização do sistema internacional, ocorrida depois da segunda onda de regionalismo, trabalha com apreciações muito díspares do conceito de região, gerando uma verdadeira polissemia dessa categoria analítica. Assim, tem-se que uma região pode ser definida com base em critérios de natureza econômica, político-institucionais, socioculturais, climáticos, etc. Apesar de todas essas possibilidades, a noção de região diz respeito, necessariamente, a um espaço territorial onde essas características são encontradas.

Esse ambiente pode ser geograficamente contínuo, ou sofrer alterações ao longo da sucessão histórica, dificultando a identificação precisa de uma certa região; ainda assim, possuem algum grau de correspondência territorial (HERZ; HOFFMAN, 2004¹²⁸). Mesmo sabendo que nenhuma taxonomia pode deixar de correr o risco de ser considerada arbitrária, a reflexão apresentada por este capítulo adota a definição fornecida por T. V. Paul (2012¹²⁹) que congrega a proximidade geográfica com a construção social das regiões enquanto critério para definição de macro e sub-regiões:

Eu defino região como um grupo de Estados que são próximos uns dos outros e que são interconectados em termos espaciais, culturais e ideacionais de maneira significativa e distinguível. [...] Esta definição também nos permite incorporar a percepção tida interna e externamente daquilo que constitui uma região específica. (PAUL, 2012, p. 4, tradução nossa.

Segundo essa perspectiva, o conceito de região, pensada em termos sistêmicos, enseja, subsequentemente, a ideia de sub-regiões que se estabelecem em função das frequentes interações entre os Estados e outras forças com capacidade de projeção no plano externo. Assim, por intermédio da definição centrada nos elementos elegidos pelo referido teórico (aproximação geográfica e elementos socioculturais que geram uma sensação de pertencimento), é possível pensar tanto as regiões, em termos amplos, como, por exemplo, a América Latina e a Ásia, quanto subdivisões desses mesmos espaços, tais como o Cone Sul da América do Sul e o Subcontinente Indiano. Essa classificação leva também em conta a presença

¹²⁷ CHOI, Young Jong; CAPORASO, James A. Comparative regional integration. In: CARLSNAES, Walter *et al.* (Ed.). *Handbook of international relations*. Sage, 2002, p. 480-499.

¹²⁸ HERZ, Mônica; RIBEIRO-HOFFMANN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

¹²⁹ PAUL, Thazha V. (Ed.). *International relations theory and regional transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 4: “I define region as a cluster of states that are proximate to each other and are interconnected in spatial, cultural and ideational terms in a significant and distinguishable manner [...] This definition will also allow us to incorporate a perception held within and outside on what constitutes a specific region.”.

de interações políticas e econômicas entre os atores de uma região. Tais contatos são vistos dentro de uma perspectiva relacional que identifica uma interpelação entre esses contatos e os elementos supracitados de classificação de uma região.

Conforme já apresentado o próprio conceito de potências, ou de poderes regionais, varia em função da filiação teórica e perspectiva analítica apresentada pelos diferentes autores que se dedicam ao estudo dessa temática. Muito embora não se encontre consenso entre os analistas a respeito da melhor maneira de classificar as potências regionais ou médias, a literatura nesse campo tende a convergir em um ponto essencial: o exercício da liderança regional como um pilar fundamental de projeção de capacidades e consolidação dos interesses desse tipo de ator político emergente. Nos últimos anos, uma vasta gama de interpretações empreendidas pelos estudiosos da questão apresenta a liderança ou, ao menos, aquilo que tem se chamado de predomínio em uma região específica como uma das características que permitem que um Estado possa ser efetivamente considerado uma potência regional (FLEMES, 2007, 2010; SCHIRM, 2006¹³⁰; NOLTE, 2007; HURRELL, 2006; SCHOEMAN, 2003¹³¹; ALDEN; SCHOEMAN, 2013¹³²).

Dispondo de preponderância de recursos materiais e ideacionais em suas regiões, esses poderes emergentes se engajam, não raro, no estabelecimento e manutenção de processos de integração regional. Essa dinâmica de intensificação em profundidade e abrangência das relações políticas, econômicas e, frequentemente, também securitárias entre os atores de uma região gera mecanismos de governança que operam em diversos níveis de institucionalidade, indo desde os arranjos *ad hoc* até a criação de blocos econômicos e organizações regionais internacionais (ORIs). O presente trabalho parte do pressuposto analítico de que, não obstante muitas vezes sejam líderes de processos de integração, nem todas as potências regionais promovem a cooperação densamente institucionalizada através de ORIs. Via de regra, essas potências desenvolvem algum mecanismo de coordenação de políticas para a manutenção da estabilidade e promoção de suas hegemonias em uma determinada região (HURRELL, 2006).

A liderança em sua zona de influência geoestratégica imediata – seja ela explicitamente aceita pelos atores *low profile* da região, recebida tacitamente ou contestada pelos outros Estados – é vista pela literatura como uma espécie de condição *sine qua non* para que a potência

¹³⁰ SCHIRM, Stefan A. Leadership in regional and global politics: why do emerging powers (sometimes) fail to reach their goals. In: GIGA CONFERENCE ON REGIONAL POWERS IN ASIA, AFRICA, LATIN AMERICA AND THE MIDDLE EAST, Hamburg, 2006.

¹³¹ SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power. *African Security Review*, v. 9, n. 3, 2003, p. 47-58.

¹³² ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order. *International Affairs*, v. 89, n. 1, 2013, p. 111-129.

regional venha a se consolidar de fato, tornando-se capaz de projetar poder e influência em escala mais ampla (extra regional e global).

A lógica envolvida nessa conjectura aqui apresentada é que, apesar de não ter um interesse em um atrelamento incondicional à região, a estratégia de política externa brasileira, busca conciliar a inserção internacional do país com a promoção de uma agenda de consolidação da hegemonia na América do Sul. Considera-se a liderança brasileira, assumindo a preponderância desse Estado, o exercício de sua influência e a promoção de valores e capacidades para além de suas fronteiras intermediárias, aumentando a sua parcela na distribuição de poder, tanto no cenário regional quanto em escala internacional.

5.2 Breve Histórico da Integração Regional Sul-Americana

Apesar de deitar raízes históricas bastante profundas, que remontam ainda ao período de descolonização dos países da região no séc. XIX e aos congressos pan-americanos, a integração regional sul-americana corresponde a um fenômeno recente. Dessa forma, o levantamento aqui realizado prescinde, deliberadamente, da promoção de um exame exaustivo dos antecedentes históricos da integração regional sul-americana. Tendo em vista que a literatura acadêmica especializada é profícua em investigações históricas mais detalhadas (ALMEIDA, 1994, 2001; BATISTA JR., 2008; PEÑA, 2008; SARAIVA, 2012), o presente estudo limita-se a apresentar uma versão mais concisa do processo de evolução político-institucional do Mercosul, para efeito de contextualização do objeto; procedimento que é recorrente em abordagens de *process-tracing*.

A maioria das interpretações presentes na literatura identifica a relevância da criação de organizações regionais nos pós 2ª Guerra para o desenvolvimento da integração regional no subcontinente. Com efeito, a criação da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) é vista como um marco para a questão. A integração regional da América do Sul foi originada, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, no esteio da redemocratização dos países da região e das grandes transformações internacionais desencadeadas, sobretudo, depois do fim do conflito bipolar. Antes do processo de redemocratização, ocorrido no final dos anos de 1980, o Brasil se pautou por um relacionamento relativamente distante com os países da região.

A queda das ditaduras militares, o avanço da globalização política e econômica, o desmantelamento do bloco soviético e o fim da Guerra Fria, bem como a formação dos blocos econômicos da segunda onda de regionalismo, alteraram profundamente esse quadro. De

acordo com Alan Barbiero e Yves Chaloult (2001)¹³³, os projetos de um bloco econômico para a América Latina existem desde a criação da CEPAL, em 1948. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch, a CEPAL defendia o programa de substituição de importações como o melhor caminho para diminuir a dependência dos países latino-americanos em relação aos mais desenvolvidos. Com essa ideia em mente, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que visava, através da cooperação entre os membros, a fomentar o desenvolvimento da região, por meio da livre circulação de bens e serviços, além de um projeto para se estabelecer como uma zona de livre comércio em um período de 12 anos. Apesar de, inicialmente, apresentar bons resultados, fatores como o protecionismo adotado pelos países-membros (reflexo do encorajamento ao fomento do mercado interno e da substituição de importações) foram determinantes para o fracasso do bloco. Uma nova tentativa de integração surge em 1980, com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A ALADI não impôs prazos fixos ou procedimentos, apenas indicando o objetivo de se tornar, em longo prazo, um mercado comum. Porém, a crise que atingiu os países latino-americanos nos anos 1980 acabou por fazer o bloco ter o mesmo destino da ALALC, já que, em virtude da crise, os países mais uma vez se fecharam para evitar o enfraquecimento do seus parques industriais.

Alcides Costa Vaz (2002) e Paulo Roberto de Almeida (1998) afirmam que é em meio a esse panorama que Brasil e Argentina começam os entendimentos do que, futuramente, viria a ser o Mercosul. Ao mesmo tempo em que a ALADI encontrava problemas em sua missão, o presidente brasileiro eleito Tancredo Neves e o presidente argentino Raúl Alfonsín iniciaram um movimento de aproximação. Mesmo com o falecimento de Tancredo, o vice-presidente José Sarney deu seguimento às negociações e, em 30 de novembro de 1985, assinaram a Ata de Iguaçu. Essas negociações abriram caminho para que, em 1986, fosse estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

Considerado um dos marcos principais no processo de integração, o PICE, assinado em julho de 1986, foi responsável pelo estabelecimento de doze protocolos; dentre eles, dez versavam especificamente sobre comércio. O Protocolo I, Projeto Integrado de Bens de Capital, buscava a adoção da tarifa zero, a extinção de barreiras tarifárias, correção das assimetrias e proteção em negociações com o mercado externo. Este protocolo detinha prioridade dentro do PICE, devido à sua abrangência: de assuntos econômicos a militares, passando por aspectos tecnológicos e políticos, sempre de acordo com a conjuntura macroeconômica dos dois países.

¹³³ BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, 2001, p. 22-42.

Economicamente, o PICE teve bons resultados, sobretudo para a Argentina, que dobrou as vendas para o Brasil, que, por sua vez, tornou-se o principal importador de seus produtos. O início da integração com a Argentina estabeleceu-se dentro de uma lógica desenvolvimentista que objetivava incentivar a competição empresarial para a modernização e a inserção competitiva do país no sistema econômico internacional (PEÑA, 1991)¹³⁴. Diante do bom desempenho apresentado nesse primeiro passo, os países celebraram, em novembro de 1988, mais um acordo: o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICDE). O acordo tinha como objetivo a criação de um espaço econômico comum dentro de dez anos, o processo de simetria de suas tarifas e, em outro momento, a conclusão dos processos necessários à implementação de um mercado comum, equiparando de forma gradual as demais políticas necessárias para este acontecimento.

Em junho de 1990, os Estados Unidos lançam a Iniciativa para as Américas (IPA), um programa de cooperação econômica internacional com os países latino-americanos, calcado em comércio e investimento. O Itamaraty passa a ver esse programa como uma ameaça, já que o projeto integracionista brasileiro poderia ser colocado em risco caso os demais países optassem por participar do programa americano. Com a chegada de Fernando Collor ao poder, em 1989, o Brasil enxergou, nos outros países latino-americanos, uma oportunidade para preparar o mercado nacional e deixá-lo mais competitivo, visando um ingresso futuro no mercado internacional. Assim, percebendo o interesse argentino em participar do IPA, o Brasil intensificou as relações com os vizinhos e estendeu as negociações aos demais países.

Ainda como forma de se precaver do avanço americano, em 06 de julho de 1990 é assinada a Ata de Buenos Aires, que antecipa a formação do mercado comum em cinco anos, em vez dos dez anos acordados em 1988. Estabelecendo, assim, um regionalismo baseado em princípios liberais, visando a inserção das economias nacionais no mercado mundial (HERZ; HOFFMAN, 2004; SARAIVA, 2011). A tendência liberalizante verificada na América do Sul durante esse período traduziu-se na adoção de estratégias de políticas de comércio exterior, que almejavam negociar acordos bilaterais (VEIGA; RIOS, 2007¹³⁵). A assinatura deste acordo despertou o interesse dos países vizinhos. O Uruguai, que havia participado das reuniões, mas não tinha, até o momento, aderido, resolveu aquiescer, temendo ficar isolado economicamente na região, sendo seguido pelo Paraguai, que estava passando por um processo de

¹³⁴ PEÑA, Félix. *O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial*. Bruxelas: Mimeo, 1991.

¹³⁵ VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, 2007.

redemocratização. O Chile também foi convidado, mas preferiu declinar, em razão da rigidez de suas tarifas alfandegárias e por preferir estabelecer acordos bilaterais como os países da região e depois com os Estados Unidos.

Dessa forma, em 26 de março de 1991, é assinado o Tratado de Assunção, criando oficialmente o Mercosul. Objetivando não cometer os mesmos erros dos blocos anteriores, os membros buscaram eliminar rapidamente as diferenças tarifárias e os procedimentos administrativos que viessem a se configurar como uma barreira à liberdade comercial. Apesar das dificuldades, as negociações levaram à assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), conferindo personalidade jurídica ao bloco, o que significava que, a partir daquele momento, os membros poderiam negociar com terceiros como um bloco econômico. Paulo Roberto de Almeida (1998) ressalta que o Protocolo de Ouro Preto, além de estabelecer a já citada personalidade jurídica, formalizou alguns pontos, como a Tarifa Externa Comum (TEC), através da qual foi definida uma alíquota máxima de 20% – que não poderia ultrapassar os 35%, com algumas exceções, a vigorar a partir de 01 de janeiro de 1995 – e a definição da estrutura institucional e a solução de controvérsias. Também ocorreu a definição de critérios para estabelecer os acordos de livre comércio com os demais países integrantes da ALADI, como o Chile e a Bolívia, além da possibilidade de uma negociação de forma quadripartite, defendendo seus interesses em um contexto internacional de forma conjunta.

Em relação à estrutura institucional, Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008¹³⁶) afirmam que o referido protocolo (Ouro Preto) definiu a criação de alguns órgãos internos, ampliando a estrutura do bloco, que já contava com o Conselho do Mercado Comum (CMC) – o principal órgão do Mercosul, constituído pelos ministros de relações exteriores e da economia dos Estados Parte, responsáveis pelas decisões tomadas na condução do mesmo – e com o Grupo Mercado Comum (GMC), um órgão executivo constituído pelos ministros das relações exteriores e da economia, além dos presidentes dos Bancos Centrais dos Estados Parte. Sua responsabilidade era fazer com que as decisões tomadas pelo CMC fossem cumpridas. A partir daquele momento, também foram criadas a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que seria responsável pela assessoria ao GMC e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), cuja incumbência passou a ser tomar as providências necessárias no âmbito interno dos países-membros para agilizar a entrada em vigor das decisões tomadas pelos órgãos do Mercosul; o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), ligado ao GMC, com a função de representar os setores econômicos e sociais; e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), órgão sediado

¹³⁶ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

em Montevideu (Uruguai), com atribuições de caráter operacional, dentre as quais a publicação das decisões adotadas pelo Mercosul e a organização das reuniões do GMC, por exemplo. As decisões tomadas nessas reuniões ocorreriam de forma consensual e a internalização das decisões seria de acordo com o regulamento jurídico interno de cada país.

Já em relação à solução de controvérsias, os países-membros do bloco adotaram o protocolo de Brasília. Este protocolo, de abril de 1993, define que as divergências deveriam ser resolvidas de forma direta, entre as partes envolvidas no litígio. Se não houvesse um consenso nessa primeira parte da negociação, o caso seguiria para apreciação do GMC. Se, ainda assim, as partes não conseguissem chegar a um denominador comum, o caso seria levado aos tribunais *ad hoc* (não permanentes). O Paraguai e o Uruguai manifestaram o desejo da criação de um tribunal permanente. Porém, o Brasil e a Argentina, temendo a perda de poder decisório perante um tribunal supranacional, optaram por manter o Protocolo de Brasília como norteador das soluções de controvérsias, já que, com a manutenção do referido protocolo, haveria mais facilidade em fazer valer os seus interesses e, na visão do Brasil, aparecer como um possível líder regional frente ao exterior (COSTA VAZ, 2000).

5.3 Tensões Econômicas e a Entrada de Novos Membros Associados

Os números apresentados em períodos específicos demonstram que houve uma forte oscilação das transações comerciais entre os países; em 1991, ano da fundação do Mercosul, o comércio intrabloco foi de US\$10.2 milhões, cresceu significativamente até 1997, o ano considerado mais produtivo em termos financeiros nos primeiros anos do bloco, atingindo a cifra de US\$41 milhões, quatro vezes mais do que em 1991. Neste mesmo período, ainda que em menor escala, o comércio dos países-membros no âmbito internacional também apresentou um incremento considerável, saltando de US\$68 milhões, em 1991, para US\$139.1 milhões em 1997. Já entre os anos de 1998 e 2002, com a crise na Ásia e na Rússia, o cenário econômico internacional afeta gravemente os países do Mercosul. Já em 1999, ocorre uma queda de 25% no volume de comércio em relação ao ano anterior e, em 2000, apesar da recuperação de 15%, o ano é fechado com um balanço de US\$35.2 milhões. O ano de 2002 é considerado o ponto crítico. Nele, o volume comercial foi 33% menor que 2001, que, por sua vez, já havia sido 13% menor que o ano anterior (CEPAL, 2012).

O volume comercial em 2002 foi de apenas US\$20.4 milhões. O volume comercial dos membros do Mercosul com o exterior teve seu pior desempenho em 1999, quando o volume comercial foi de apenas US\$122.9 milhões. Apesar da recuperação em 2000, ocorreram novas

quedas nos anos seguintes, fechando o ano de 2002 com a cifra de US\$128.1 milhões. Em valores percentuais, o declínio foi tamanho que, em 2002, o volume de comércio voltou ao mesmo percentual atingido nos primeiros anos de bloco (13% em 1991 e 14% em 2002). A balança comercial do bloco só reage a partir de 2003. Neste período, ocorreram mudanças internas nos países: a ascensão de Lula ao poder no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina e, em 2004, Tabaré Vázquez assume a presidência no Uruguai. Todos eles eram favoráveis ao fortalecimento do Mercosul, tanto no campo econômico quanto no âmbito das parcerias políticas. A esfera econômica já apresenta melhoras, em 2003, o volume do comércio intrabloco foi de US\$25.5 milhões, chegando a atingir, em 2005, o valor de US\$42.1 milhões, ultrapassando o maior valor até então, o de 1997. Ainda assim, proporcionalmente, o aumento não foi tão grande; este valor correspondeu a apenas 15% da balança comercial dos países-membros. No comércio do Mercosul com terceiros, também houve melhora: em 2003, o volume de comércio atinge a cifra de US\$146.6 milhões e, em 2005, o volume chega a US\$230.7 milhões, além de ter, no mesmo ano, 4,3 milhões de turistas em algum dos países do bloco (HERZ; HOFFMANN, 2004; HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Na esfera institucional, é assinado, em 2002, o Protocolo de Olivos. O documento assinado na cidade argentina homônima introduz mudanças no sistema de solução de controvérsias do bloco. Foi criado um Tribunal Permanente de Revisão (TPR), o que passou a ser acionado nos casos em que uma das partes solicitasse a revisão do julgamento feito pelos tribunais *ad hoc*. Além disso, o protocolo determinou que as partes envolvidas não estariam dependentes apenas do sistema de solução de controvérsias do bloco, podendo optar por outros, como o da OMC, por exemplo. Porém, quando as partes optam por um determinado sistema, os demais órgãos ficam impossibilitados de julgar o mesmo caso. O Mercosul passou a contar com o Chile, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru como países associados em razão das relações do Mercosul com a ALADI. Também a Venezuela, em 2005, opta pela filiação ao Mercosul e solicita seu ingresso como membro pleno (SARAIVA; RUIZ, 2009¹³⁷).

¹³⁷ SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brazil and Venezuela: different perceptions about the construction of Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 149-166.

5.4 O Mercosul e a Política Externa Brasileira Contemporânea

A chamada tese do destino manifesto sempre esteve diretamente associada à história da política exterior do Brasil (CERVO, 2008; CERVO; BUENO, 2010). Desde o período da independência, o país tem um perfil marcadamente distinto dos outros da região. Lusófono, dotado de dimensões territoriais continentais e já nascido com ambições de protagonismo, o Brasil não foi efetivamente enquadrado pelos EUA na política do *Big Stick* da Doutrina Monroe e nem integrou o projeto pan-americanista de Simon Bolívar. Antes, o que se processou foi a adoção de um perfil de atividade internacional marcado pelo pragmatismo e eficácia na condução das relações exteriores, que permitiu ao país construir relações especiais com os países dominantes ao passo em que erigia um subsistema de poder regional no âmbito do Cone Sul.

Dois elementos profundamente arraigados na concepção das elites políticas brasileiras se notabilizam ao longo da história da condução das relações exteriores: a busca por autonomia (principalmente frente aos poderes centrais) e o multilateralismo como principal instrumento de política externa para alcançar esse objetivo. Esses fatores se refletiram na diversificação de parceiros políticos e comerciais, que variam em função da conjuntura política internacional. Nos seus aspectos mais fundamentais, o desenvolvimento dessa linha de atuação se tornou possível através do papel historicamente desempenhado pelo Itamaraty. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) tem atuado com um nível de autonomia relativa da política partidária sem paralelo com nenhum outro Estado periférico. Ao longo de sucessivos governos autoritários e democráticos, o MRE sempre representou um fator que garantiu um elevado grau de continuidade na condução da política externa.

Devido a essa tendência à coesão nos padrões de atuação internacional até os anos 1980, a política externa brasileira se caracterizava, essencialmente, pelas políticas multilateral-universalistas, múltiplos contatos comerciais internacionais e uma alta participação em organizações internacionais, como a Assembléia Geral da ONU e as rodadas de negociação do antigo GATT. Nestes fóruns, o Brasil adotou uma diplomacia proativa, comprometida com as demandas dos países em desenvolvimento, especialmente em questões comerciais com os países desenvolvidos.

Esta grande presença internacional contrastava com um baixo perfil de atividade nos espaços de cooperação internacional da América Latina. No entanto, esta situação se alterou no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Os processos de redemocratização, a subsequente

reaproximação com a vizinha Argentina, a emergência das políticas neoliberais nos países da região e a segunda onda de regionalismo criaram condições para os tomadores de decisão brasileiros estabelecerem uma nova agenda de política externa: a integração regional sul-americana.

Esse projeto foi implementado em bases pragmáticas, através de mecanismos intergovernamentais de integração econômica comercial de baixa institucionalidade (BARBOSA, 1991, 2010; ALMEIDA, 2012). A predileção por esse modelo está relacionada com as preferências históricas da política externa brasileira e com as novas estratégias de inserção internacional adotadas em período mais recente (VIGEVANI; CEPALLUNI, 2011).

O principal objetivo dos formuladores de política externa brasileiros é o de preservar a posição de liderança do país na região enquanto projetam ambições brasileiras na política mundial. O mecanismo empregado para assegurar o poder regional é a hegemonia cooperativa. Os instrumentos para alcançar uma posição mais relevante na ordem mundial são o tradicional multilateralismo e as estratégias de *soft balancing* com outros países em desenvolvimento.

Em termos de hegemonia cooperativa, os mecanismos através dos quais o Brasil compartilhou poder com seus vizinhos se pautam pelas vias institucionais. No quadro regional se notabiliza o Mercosul. O desenho institucional desse processo de integração regional, definido nas suas linhas maiores pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, faz com que todas as negociações internacionais precisem ser realizadas em conjunto e por consenso pelos Estados-Parte. Dessa maneira, torna-se necessário um grande movimento de barganha, negociação e de persuasão dentro do próprio bloco, com vistas ao estabelecimento de posições comuns na arena internacional (ALMEIDA, 2012). O modelo consensualista do processo de integração representa, em grande medida, uma restrição à autonomia decisória da política externa brasileira e corresponde a um processo de compartilhamento de poder com os demais países integrantes do Mercosul. Contudo, as grandes assimetrias entre o Brasil e os demais membros do bloco conferem grande vantagem a essa potência regional, sobretudo em questões ligadas ao comércio exterior.

O fato da ação externa do Brasil estar parcialmente atrelada aos interesses e expectativas dos países-membros do bloco foi alvo de críticas na condução da política externa brasileira no plano político doméstico, especialmente durante o segundo governo Lula. Importantes formuladores de política e tomadores de decisão (diplomatas, ex-diplomatas, políticos opositores e membros do empresariado)¹³⁸ apontavam para as deficiências institucionais do

¹³⁸ Tome-se, por exemplo, o discurso proferido a Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG) então candidato a presidência da república José Serra criticou duramente a ideologização do Mercosul e o atrelamento

Mercosul, preconizando que a desmobilização do bloco, como união aduaneira imperfeita, e a sua retração para o nível de uma área de livre comércio seria mais benéfica para os interesses de política externa do Brasil. Entretanto, no período analisado, os tomadores de decisão brasileiros entenderam que o Mercosul representava um projeto de longo prazo com o qual o país estava comprometido, motivo pelo qual tem cabido ao país relatar o bloco depois das crises, sempre o tendo como uma das prioridades da política externa brasileira (MRE, 2014).

O estabelecimento do Mercosul e, mais recentemente, da UNASUL como grandes veículos da hegemonia cooperativa brasileira na região foram engendrados através de um desenvolvimento histórico específico, marcado por momentos críticos que permitiram a superação parcial ou integral de alternativas integracionistas que ameaçavam os interesses brasileiros na América do Sul. O rastreamento desse processo (*process-tracing*) é fornecido a seguir, demonstrando como a diplomacia brasileira lidou com as contradições e complementaridades dos projetos de integração que se desenvolveram paralelamente ao Mercosul.

5.5 Projetos Paralelos: Contradições e Complementariedades

Tendo em vista que a literatura acadêmica aponta para a existência de blocos regionais concorrentes e paralelos na América do Sul (MAGNOLI, 2007; CERVO, 2008; TEIXEIRA, 2011; ALMEIDA, 2012; SARAIVA, 2012), torna-se necessário discutir a postura da PEB diante dos demais projetos de integração regional além do Mercosul. Dessa maneira, o presente capítulo objetiva contextualizar melhor o objeto de estudo aqui discutido e fornecer a sua interpretação dos resultados políticos obtidos no período investigado. Momentos críticos advindos da arena internacional e transformações desencadeadas no cenário regional criaram janelas de oportunidade que possibilitaram a implementação da estratégia de hegemonia cooperativa do Brasil para a América do Sul.

Do ponto de vista propriamente regional, mudanças advindas do cenário internacional associadas à conduta estratégica adotada pela diplomacia brasileira conduziram ao descarte da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a superação da ALBA, a assimilação da Venezuela e a criação da UNASUL como instrumento compatível com o Mercosul. O desmantelamento de projetos integracionistas, vistos como concorrentes da visão sul-americana

da PEB ao cenário regional. O senador defendeu que o bloco deveria ser fortalecido através do livre comércio entre os países-membros. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,serra-diz-que-bc-nao-e-santa-se-e-critica-estado-obeso,549814>>. Acesso em: 13/1/2013.

do Itamaraty, assume destaque na análise porque traz uma boa noção de como os tomadores de decisão brasileiros buscaram preservar os interesses de Brasília na América do Sul.

Desde sua criação, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, o Mercosul foi considerado pelos tomadores de decisões brasileiros como a base da estratégia regional do país. O bloco fornece ao Brasil condições de exercer sua hegemonia econômica no subcontinente e, simultaneamente, preservar as tendências históricas multilateralistas da política externa brasileira. Apesar dessa importância, a estabilidade política e econômica da América do Sul conduziu a uma institucionalização lenta do bloco, na qual predomina o desenho intergovernamental.

Apesar dos obstáculos concretos e das descontinuidades, o projeto integracionista mercosulino nunca foi completamente esvaziado. O governo brasileiro sempre esteve preocupado com a sua promoção, sendo responsável pela maior carga associada à manutenção e efetivo funcionamento da referida ORI.

Em 2003, a eleição de três presidentes pró-Mercosul promoveu um grande, mas não espetacular, impulso no processo integracionista. O bloco continuou passando por tensões consideráveis envolvendo as assimetrias econômicas entre os dois maiores parceiros – Brasil e Argentina – e os Estados Parte de mais baixo perfil (Uruguai e Paraguai). A existência de alternativas concorrentes para a integração regional, já fragilizada, particularmente o projeto representado pela ALCA, capitaneado pelos Estados Unidos, foi visto pelos formuladores de política externa brasileiros como uma ameaça aos interesses do país no plano regional e também em caráter mais amplo. Os tomadores de decisão brasileiros desprenderam esforços visando escapar do modelo de livre comércio proposto pelos EUA. Tendo em vista as imensas disparidades de poder entre os dois países, seria de se esperar que a alternativa americana tivesse prevalecido. Entretanto, a ausência relativa dos Estados Unidos, causada por prioridades de segurança inesperadas, favoreceram a estratégia brasileira.

Esse plano consistiu, essencialmente, em procrastinar as negociações da ALCA enquanto liderava a institucionalização do cenário sul-americano, aumentando os custos para eventual adoção da ALCA (TEIXEIRA, 2011), até que o projeto não mais representasse um risco para as aspirações brasileiras para a região. Depois dos ataques de 11 de setembro, o governo G. W. Bush desmobilizou os elementos remanescentes da política panamericanista de Clinton. Já a administração Obama não apresentou nenhum projeto claro para a América do Sul. Seu governo sofreu duramente os efeitos da crise econômica mundial. Além disso, herdou graves problemas advindos da política externa da era Bush para o Oriente Médio. Essa situação contribuiu para o incremento da presença política e econômica do Brasil no cenário sul-

americano. Em seguida, o subcontinente deparou-se com o estabelecimento de novas iniciativas integracionistas e com a ascensão de governos populistas de esquerda antiliberais na região. Os custos da hegemonia, os legados históricos e determinadas mudanças políticas colocaram dilemas a serem equacionados pela estratégia sul-americana do Itamaraty.

Mas, quais foram, efetivamente, os mecanismos que impeliram o Brasil a adotar o comportamento estratégico com relação a projetos de integração alternativos? De modo geral, é possível identificar dois pólos de integração regional, um no norte do continente americano, claramente representado pelo NAFTA¹³⁹, liderado pelos Estados Unidos com seu incomparável poder econômico, e outro no Sul, representado pelo Mercosul, iniciativa liderada pelo Brasil enquanto potência média regional. Em 2008, um outro mecanismo de cooperação regional, menos focado na integração comercial, foi estabelecido: a União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Esta tese analisa as estratégias de política externa brasileira para esses blocos e a conexão dessas políticas com a agenda de inserção internacional brasileira.

5.5.1 ALCA

A ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) foi uma proposta de integração econômica formalmente apresentada pelo governo americano durante a Cúpula das Américas, realizada em Miami, em dezembro de 1994. O grande objetivo do projeto apresentado pelo presidente Bill Clinton na reunião de chefes de Estado consistia em suprimir as barreiras alfandegárias entre os países do cenário interamericano. A ALCA seria composta pelos trinta e quatro países americanos, exceto Cuba, formando, assim, uma área de livre comércio (ALC), cujo prazo limite para efetiva implantação seria o final de 2005. Na reunião de Miami, foram assinados a Declaração de Princípios e o Plano de Ação, documentos pelos quais os países se comprometiam a promover a defesa das instituições democráticas da região e negociar a ALCA em, no máximo, dez anos.

Inicialmente, a estratégia se baseava em suprimir as barreiras comerciais entre os Estados membros, garantir a isenção de tarifas alfandegárias para quase todos os itens de comércio entre os países associados. A ALCA, então, seria o maior bloco econômico do mundo, englobando, também, áreas do NAFTA (América do Norte) e do Mercosul (América do Sul), além de representar um PIB de mais de US\$ 20 trilhões, reunindo uma densidade populacional de, aproximadamente, 850 milhões de pessoas. Entretanto, observou-se, como uma das

¹³⁹ O modelo de livre comércio e a estrutura institucional adotadas pelo NAFTA seria reproduzido no eventual caso de adoção da ALCA.

principais dificuldades para a formação efetiva do bloco, a assimetria entre a economia norte-americana (a maior das Américas e do mundo) e a dos demais países americanos. Para que a área de livre comércio se tornasse bem sucedida e funcionasse, seria necessário a realização de expressivos investimentos em infraestrutura, destinados a promover uma dinamização das trocas comerciais no cenário interamericano, os quais, a rigor, não eram contemplados pelo plano originalmente apresentado pelos Estados Unidos.

O modelo de área de livre comércio (ALC), proposto pelos EUA, começou com a chamada Iniciativa para as Américas (IPA), anunciada pelo presidente George Bush. O bloco é, basicamente, a junção de dois acordos de livre comércio dos EUA com países vizinhos, um com o Canadá e outro com o México. A assinatura do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), em 1994, ligou dois países desenvolvidos e um em desenvolvimento através do estabelecimento do acordo de tarifa comercial zero. Do ponto de vista institucional, o tratado é extremamente simples. Ele estabelece apenas as estruturas necessárias para o seu funcionamento. O secretariado geral executivo é a única instituição formal dentro do bloco. Nos seus aspectos mais relevantes, o NAFTA opera por intermédio de um engajamento normativo que estabelece condições para a liberalização total de produtos e serviços. O bloco possui, também, um sistema de solução de controvérsias *ad hoc*. O NAFTA é um projeto de regionalismo aberto desenvolvido, fundamentalmente, para dismantelar barreiras tarifárias e liberalizar os investimentos. Depois de sua implementação, o NAFTA tornou-se um modelo padrão para as negociações bilaterais e multilaterais, levadas a termo pelos Estados Unidos com seus parceiros comerciais no estrangeiro (PASTOR, 2004).

A criação do NAFTA fez a ideia de América Latina, enquanto categoria política para o estudo da integração regional, perder muito de sua relevância. O México e a América Central foram atraídos ainda mais para a órbita dos Estados Unidos. Essa região, colocada, desde o século XIX, dentro da zona de influência política e econômica imediata da superpotência, foi efetivamente enquadrada pelo projeto de política comercial norte-americano. Assim sendo, não se pode contar com os mexicanos e com os centro-americanos para a construção de um projeto de integração em moldes latino-americanos (WESTERHAUSEN, 2013). Com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), a incorporação do México ao espaço econômico dos Estados Unidos avançou a passos largos na direção de outros países. Em 2005, foi concluído um acordo de livre comércio, da mesma natureza, com a República Dominicana e cinco outros países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua). Para esses pequenos Estados, o enquadramento com os EUA e os laços de dependência estão efetivamente consolidados. O mesmo não se pode dizer da América do Sul.

A despeito da imensa influência que Washington tem exercido historicamente sobre a região, a América do Sul pode ser vista como um campo de forças onde existem dois grandes projetos concorrentes de integração: o dos Estados Unidos e o do Mercosul, liderado pelo Brasil. A estratégia original dos Estados Unidos estava centrada na constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Porém, mudanças inesperadas na agenda internacional dos EUA e a estratégia de institucionalização do Sul levada a termo pelo Itamaraty levaram a um impasse que acabou por inviabilizar a adoção do modelo pretendido pelos formuladores de política externa americanos.

Conforme discutido, o Mercosul possui uma trajetória e um desenho institucional marcadamente distintos da ALCA. Primeiro, o bloco do Cone Sul não é entendido apenas como mecanismo de cooperação econômica, mas, também, como aliança política estratégica. Sobre isso, é importante lembrar que a maior influência do formato de integração econômica regional latino-americana deriva do modelo europeu ocidental. Essa defluência se verifica desde a Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC), criada em 1960, bem como na Asociación Latino-Americana de Desarrollo y Integración (ALALDI). O tratado de Assunção, de 1991, assim como os dois esforços integracionistas, mencionados previamente, tiveram as linhas diretivas do Tratado de Roma, de 1957, como grande fonte de inspiração para seus arquitetos. Entretanto, essa influência não foi a única, uma vez que o modelo mercosulino baseou-se na Convenção do Benelux de 1944¹⁴⁰, no Tratado do GATT e no Protocolo de Haia, de 1947 (BRUNELLE; DEBLOK, 1996¹⁴¹). Essas múltiplas referências fizeram com que alguns analistas definissem o Mercosul como um tipo muito particular de híbrido conceitual (ALMEIDA, 1993¹⁴²).

Altamente influenciado pelo modelo institucional europeu, mas adotando um desenho intergovernamental muito mais factível para a realidade sul-americana, o Mercosul possui duas estruturas institucionais. A direção política do bloco é levada a termo pelo Conselho de Mercado Comum e, em menor medida, pela Comissão Parlamentar Conjunta. Em questões propriamente econômicas, o bloco tem um arranjo organizacional composto pelo Grupo de Mercado Comum, pela Comissão de Comércio e pelo Tribunal Permanente de Revisão.

¹⁴⁰ A Convenção do BENELUX foi firmada em Londres, em 5 de setembro de 1944 e ampliada pelo Protocolo de Haia, de 14 de março de 1947, entre os Estados da Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos.

¹⁴¹ DEBLOK, Christian; BRUNELLE, Dorval. Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération. In: FORTMANN, Michel *et al* (Eds.). *Tous pour un ou chacun pour soi: promesses et limites de la coopération internationale en matière de sécurité*. Québec: Institut Québécois des Hautes Études Internationales, 1996.

¹⁴² ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

Diferentemente do NAFTA, o Mercosul não corresponde, apenas, à combinação de tratados pré-existentes. Antes, foi consequência de um longo processo de negociações envolvendo Brasil e Argentina que, posteriormente, incorporou os países da Bacia do Prata, que estavam sob a influência dos mesmos.

O esquema do Mercosul diverge, em grande medida, do NAFTA/ALCA, devido à trajetória política e estratégica do bloco. Assim, o Brasil demonstrou claros desacordos com a ALCA. Os interesses brasileiros e norte-americanos chocavam-se claramente. Caso fosse aprovada, a ALCA adotaria o mesmo modelo do NAFTA: acordo de livre comércio e mecanismo de solução de controvérsias *ad hoc*. Esse caminho era temido pelos tomadores de decisão brasileiros, que viam a ALCA como ameaça para os dois grandes projetos do Itamaraty: consolidar a liderança brasileira na América do Sul e projetar-se internacionalmente, de modo a converter o país em um *global player*. A adoção de uma área de livre comércio hemisférica diminuiria, significativamente, a importância econômica no Brasil, devido às profundas assimetrias econômicas entre o Brasil e Estados Unidos. Da mesma maneira, essa ALC poderia restringir, consideravelmente, a margem de manobra do Brasil, bloqueando a sua plataforma sul-americana de liderança regional, muitas vezes empregada pelo país como recurso estratégico de projeção internacional.

Assim, os estrategistas de política externa brasileiros estabeleceram um plano para aumentar os custos de transação da ALCA, procrastinando suas negociações e introduzindo temas sensíveis, tais como a liberalização agrícola e as políticas de compensação. Com esse objetivo, os negociadores brasileiros, instrumentalmente, evocaram a personalidade jurídica do Mercosul, estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, e a consequente obrigação de chegar a um consenso unânime com os demais membros do bloco antes de apresentar a devida posição formal do país para firmar qualquer compromisso. Da mesma forma, conhecedora das sensibilidades domésticas americanas, a diplomacia brasileira introduziu o complexo tema da liberalização agrícola no âmbito das conversações da ALCA. Tal estratégia foi complementada por uma reação à iniciativa norte-americana de estabelecer acordos bilaterais preparatórios com outros países no cenário interamericano (como os TLCs firmados com o Peru e com a Colômbia). A diplomacia brasileira buscou projetar o poder e a influência dentro do sistema político regional. Isso se tornou possível através da criação de instâncias multilaterais calcadas nos interesses brasileiros. Esse esquema permitiu que o Brasil ganhasse tempo. Contudo, outros elementos precisam ser levados em consideração.

O ex-chanceler Celso Amorim, que ocupou a pasta das relações exteriores durante os dois mandatos de Lula da Silva revela o grande receio da diplomacia brasileira no tocante à

ALCA e à necessidade de se conduzir cautelosamente em matéria sensível, envolvendo o poder hegemônico e parceiros que estavam vivenciando um momento de crise. O ministro afirmou que o impasse ocorrido em Mar del Plata foi decisivo para a reorientação da PEB com relação à integração regional. O chanceler já via o projeto com desconfiança desde então, mas explica que, na época, não havia condições geopolíticas para se opor abertamente à iniciativa. Iniciou-se, pois, a estratégia de procrastinação e de estabelecimento de arranjos institucionais propriamente sul-americanos. “A ALCA já estava morta quando os presidentes se posicionaram fortemente contra a iniciativa, em Mar del Plata. Mudamos a agenda da América do Sul.”. (AMORIM, 2013)¹⁴³.

Para Amorim, não havia condições concretas para objetar radicalmente a iniciativa proposta pelos EUA, sendo, portanto, necessário ganhar tempo e reforçar o posicionamento brasileiro para que fosse provocada uma mudança na situação diplomática.

Se tivéssemos feito isso, o Mercosul possivelmente teria acabado.... Com Carlos Menem na Presidência e Domingo Cavallo como ministro da Economia, a Argentina era favorável ao tratado de livre comércio com Washington. Então insistimos em retomar a negociação dali a dez anos, alegando que precisávamos de tempo. Tempo é muito importante em diplomacia: quando você não pode enfrentar determinadas situações, você tenta ganhar tempo para que as coisas possam mudar. (Idem).

Soma-se a isso que o Brasil flexibilizou sua postura de política e comercial diante dos outros parceiros do bloco (notadamente a Argentina) para conseguir um posicionamento fechado contra a ALCA nos moldes que ela havia sido proposta pelo governo americano naquele período. Tomando como base a estrutura organizacional do Mercosul, que fazia com que a proposta dos países-membros tivesse que ser apresentada conjuntamente, os estrategistas brasileiros encontraram meios necessários para fazer frente à ALCA.

A Argentina tinha algumas reclamações em relação ao Brasil no Mercosul, algumas legítimas, e por isso a essência da nossa posição era a seguinte: seríamos flexíveis dentro do Mercosul, mas queríamos atuar conjuntamente, unidos, em relação à ALCA... Sacrificamos alguns interesses imediatos nossos, mas em benefício de um interesse muito maior, que era uma posição comum na ALCA. (Ibidem).

¹⁴³ AMORIM, Celso. Entrevista concedida a RBA 20/07/2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2013/07/para-amorim-oposicao-brasileira-a-alca-mudou-agenda-da-america-do-sul-9798.html>>. Acesso em: 14/08/2014.

O Brasil foi beneficiado por, pelo menos, três fatores externos na questão da ALCA. Primeiramente, o governo americano enfrentou dificuldades para promover a ALCA, sem os mecanismos de *fast track*, que foram negados ao executivo, pelo congresso, devido às disputas políticas internas. Em segundo lugar, a decisão brasileira em promover a Cúpula Sul-Americana, contribuiu decisivamente para o estabelecimento da estratégia de promoção de um sistema sub-regional que reforçava sua posição como líder. Uma súbita ausência dos Estados Unidos foi deflagrada por novas prioridades de segurança e de política externa após os ataques de 11 de setembro de 2001. Assim, a nova conduta dos tomadores de decisão brasileiros para a política externa sul-americana foi grandemente influenciada pelos momentos críticos decorrentes de transformações na arena internacional.

5.5.2 A Negação do Fast Track e a Não Entrada do Chile no NAFTA-ALCA

Nos termos dispostos pela Constituição dos Estados Unidos, é responsabilidade do congresso regular matérias de comércio exterior (O' HALLORAN, 1994¹⁴⁴). A Constituição dá ao congresso expressos poderes sobre a imposição de tarifas e a regulamentação do comércio internacional. Como resultado, o Legislativo pode promulgar leis, incluindo aquelas que estabelecem as tarifas aplicadas, implementar acordos comerciais, estabelecer medidas contra concorrência desleal, controlar as exportações de tecnologia sensível e alargar as preferências tarifárias às importações provenientes de países em desenvolvimento. Segundo as normas em vigor (Art. 1, sessão 8, parágrafo 1 da Constituição dos EUA) o congresso pode alterar um acordo previamente assinado pelo executivo, a ponto de torná-lo inteiramente distinto do que foi inicialmente acordado entre as partes. Entretanto, em circunstâncias prescritas, o congresso delega parte da sua autoridade de comércio para o poder executivo. Essa concessão fornecida ao presidente em casos especiais estabelece uma autoridade especial que ficou conhecida como *fast track*. O referido instrumento confere maior autonomia ao executivo para assinar acordos de livre comércio, legando ao congresso a possibilidade de aceitar ou rejeitá-los, com ou sem alterações. Ademais, as regras de *fast track* determinam que o congresso vote, dentro do prazo máximo de noventa dias, o projeto de lei apresentado pelo presidente americano. Estando em minoria tanto na câmara dos deputados (*House of Representatives*) quanto no Senado, o governo Clinton foi grandemente obstaculizado pelos parlamentares durante a segunda metade de seu primeiro mandato. Em decorrência disso, o acordo de Livre Comércio da América do Norte

¹⁴⁴ O'HALLORAN, Sharyn. *Politics, process, and American trade policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

(NAFTA) foi aprovado pelo congresso dos EUA ao abrigo das disposições de *fast track*, as quais expiraram em 1994, sem que o executivo conseguisse renová-las.

Assim, ao longo do restante de sua administração, o presidente Clinton tentou, insistentemente, sem sucesso, restabelecer a autonomia sobre questões de política comercial, visando obter recursos mais céleres para a promoção da agenda da ALCA. Todavia, as constantes disputas legislativas entre os partidos democrata e republicano não conseguiram estabelecer uma maioria segura, bem como a resistência de deputados e senadores aliados em conferir mais poder ao executivo tornaram essa possibilidade distante. Desse modo, a situação não só não se estabilizou como ainda se tornou mais tensa.

Em novembro de 1997, o governo de Bill Clinton sofreu o maior revés de sua política comercial internacional até então. O presidente não foi capaz de conseguir o necessário número de votos dentre os membros de seu próprio partido para aprovar a *Fast Track Authority* que havia solicitado ao congresso. Isso obrigou o executivo a retirar a solicitação feita para evitar assim o que seria uma derrota humilhante. Naquele momento, a Casa Branca pretendia que a autorização do congresso fosse usada para implementar os respectivos acordos de livre comércio com o Chile e, logo depois, com os demais países americanos no âmbito das propostas apresentadas em dezembro de 1994 para a construção da ALCA (CHALOUT; FERNÁNDEZ, 2001). O ponto culminante do impasse de política comercial do governo sobreveio durante o segundo mandato. O presidente Clinton enfrentou uma grave crise política por conta do seu envolvimento em um escândalo sexual que teve como pivô a estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky. Isso levou a uma série de investigações e, conseqüentemente, à instauração de um processo parlamentar, causando a destituição do presidente Clinton, em 1998, pela Câmara dos Deputados dos Estados Unidos e a sua posterior absolvição de todas as acusações por parte do Senado. A tensão e o conflito gerados por essa situação de quase *Impeachment* levaram à paralização de várias agendas políticas dentro e fora dos EUA, incluindo as negociações da ALCA. Depois desse alvoroço no final de 1998, a matéria voltou a ser considerada pelo congresso dos EUA. Porém, já haviam sido realizadas as eleições legislativas da segunda parte do mandato do presidente e, por conseguinte, se avizinhava o período no qual toda a atenção dos parlamentares seria consagrada às pré-candidaturas para o pleito presidencial de 2000.

Os estrategistas da Casa Branca avaliaram o quadro com cautela e chegaram à conclusão de que uma nova derrota do Executivo no Congresso afetaria não apenas o presidente, já desgastado em função do escândalo, mas também o Partido Democrata como um todo, prejudicando principalmente o vice-presidente, Al Gore, futuro candidato à presidência da república. Desse modo, o tema da autorização da via rápida para negociar acordos comerciais,

fundamental para a instauração da ALCA, foi progressivamente sendo esvaziado em função de prioridades da agenda política doméstica.

Do ponto de vista sul-americano, o Chile foi a nação que mais fortemente sentiu os efeitos da interdependência no caso da crise política interna americana. No início da década de 1990, seria de se esperar que, depois de ter adotado políticas liberais e de desregulamentação durante vários anos, o Chile enveredasse por um caminho que levasse facilmente à assinatura de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos. O acordo que começou a ser negociado em 1994 tinha por objetivo último viabilizar a entrada do país sul-americano no NAFTA. Tal iniciativa abriria caminho para o estabelecimento da ALCA, mediante a incorporação gradativa de outros países da região através de TLCs bilaterais com os EUA.

A incorporação do Chile teria sido rapidamente possibilitada por uma negociação que pudesse se valer da celeridade e autonomia propiciadas pelo *fast track*. Todavia, à medida que se intensificaram as dificuldades para a obtenção desses mecanismos durante a administração Clinton, o acordo com o Chile foi perdendo força. Em 1996, o governo chileno se revelava muito propenso à assinatura do tratado, mas acabou por desconsiderar qualquer expectativa de se unir ao NAFTA. Diante dos impasses surgidos, o presidente chileno, Eduardo Frei, relatou que deveria mesmo ter “Considerado os Estados Unidos um aliado pouco confiável” (FEINBERG, 1997, p. 177). As dificuldades em ingressar no NAFTA fizeram com que os atores políticos chilenos, defensores de expansão das ligações com o Cone Sul, ganhassem terreno (HAGGARD¹⁴⁵, 1998, p. 318). De fato, muito embora não tenha cogitado entrar no Mercosul na categoria de membro pleno, em outubro de 1996, o Chile acabou por se tornar membro associado do bloco sul-americano.

Todo o desgaste das negociações tornou o Chile, nas palavras do ex-secretário de Estado americano Henry Kissinger, “cansado de esperar pelo acesso ao NAFTA há muito prometido” (2001, p. 96). A esse respeito, o chanceler declarou que a entrada do país, no acordo do quadro do NAFTA, já não tinha “nem a urgência ou a importância que teve em 1994” (ROHTER, 1997). A partir de 1997, o Chile passou a adotar uma estratégia de celebração de acordos bilaterais. Deste modo, o país firmou tratados de livre comércio com o México e com o Canadá, bem como com o Mercosul e outros países sul-americanos. Essa conformação se revelou mais adequada aos interesses chilenos. A Entrada do país no NAFTA jamais aconteceu

¹⁴⁵ HAGGARD, Stephan. The political economy of regionalism in the western hemisphere. In: *The Post-Nafta Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*. Penn: The Pennsylvania State University Press, 1998.

e o esperado acordo de livre comércio com os Estados Unidos só foi assinado em 2003, já durante o governo de G. W. Bush (USTR, 2013)¹⁴⁶.

5.5.3 *O Recrudescimento do Unilateralismo*

O fim da Guerra Fria trouxe mudanças acentuadas na importância da América do Sul para a estratégia geopolítica dos Estados Unidos. Durante longo período, a América Meridional não era parte direta da esfera de influência norte-americana, mas sim, objeto de uma disputa entre Brasil e Argentina (MELLO, 1996; MONIZ BANDEIRA, 2009). Durante a Guerra Fria o perímetro de segurança e influência dos Estados Unidos dilatou-se das Américas Central para o norte da América do Sul, incluindo a Venezuela, a Colômbia e o Equador. No contexto da bipolaridade, a lógica hemisférica da Guerra Fria condicionava e reduzia as opções de uma política externa autônoma. Ainda assim, o Brasil pode preservar uma lógica de não-alinhamento entre as duas superpotências nuclearmente armadas, não sendo completamente enquadrados na lógica securitária das tensões entre os blocos capitalista e socialista. Com o fim da Guerra Fria, a América do Sul voltou a ser uma região de menor importância na agenda geopolítica norte-americana. Com a queda do bloco soviético extinguiu-se o perigo de disseminação do comunismo, tornando esta preocupação um problema ultrapassado.

Nesse contexto de nova ordem unipolar importantes autores, como Joseph Nye Jr. (2002¹⁴⁷), identificaram a ascensão de uma atitude unilateral do governo norte-americano, estabelecida pós 1991. Criou-se um momento único na história, no qual uma superpotência ascendeu com as prerrogativas do poder sem paralelo capaz de expandir seu domínio por outros meios que não apenas a força. Diante da globalização, o poder econômico dos Estados Unidos expandiu-se abrangendo, inclusive, os Estados outrora comunistas (países da Europa Oriental e a própria Rússia).

Os Estados Unidos tornaram-se o maior poder militar do planeta e a locomotiva da economia mundial. Na arena discursiva, esse processo ancorou-se na ideia de livre comércio, ganhos comparativos e principalmente na concepção de que, o mundo globalizado, havia se

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/chile-fta>>. Acesso em: 15/08/2014.

¹⁴⁷ NYE JR., Joseph S. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: UnESP, 2002.

convertido em uma “aldeia global”¹⁴⁸. No início do século XXI, durante o início da era Bush, a agenda diplomática e econômica para a construção de um espaço de cooperação nas Américas foi alterada. O ganho de importância da agenda de segurança, estabelecido por ocasião dos atentados de 2001, produziram resultados inesperados para a América do Sul enquanto região de importância marginal na política externa americana. Com isso, o governo Bush passou a agir unilateralmente em questões internacionais que interferissem nos interesses norte-americanos. Outro resultado desse processo foi a re colocação da América Latina em *status* periférico, no que tange aos temas de política externa para a grande estratégia estabelecida pelos Estados Unidos pós 2001 (ZAKARIA, 2008¹⁴⁹).

5.5.4 A Crise de Mar del Plata e a ALBA

A quarta cúpula das Américas, ocorrida nos primeiros dias de novembro de 2005, na cidade argentina de Mar del Plata, poderia ter sido, apenas uma reunião de chefes de Estado, na qual a aceitação retórica das intenções de aprofundar a integração econômica teria prevalecido. Entretanto, o que se verificou, de fato, ao final da cúpula, foi uma acentuada divisão entre os principais atores continentais que apresentaram três propostas distintas de integração regional. Esse choque de interesses ficou claro durante o encontro e representou um momento chave para a política externa brasileira no concernente aos projetos integracionistas para a América do Sul. Isso gerou sérios impactos nas linhas diretivas adotadas pelo Itamaraty e pelo Executivo Federal na defesa dos interesses do país nesse cenário político. A rivalidade entre os Estados Unidos, o Brasil e a Venezuela, com relação ao modelo de integração regional a ser implementado para as Américas, corresponde a uma matéria importante para a adoção da estratégia de hegemonia cooperativa brasileira para o regionalismo sul-americano.

Durante a cúpula, o Brasil se absteve de adotar uma posição marcadamente contrária àquela firmada pelos Estados Unidos, deixando o papel de crítico para a Argentina, enquanto país anfitrião. Ademais, o Itamaraty mostrou-se fortemente preocupado em não ter a imagem do Brasil associada com os protestos do grupo bolivariano, corporificados pelo discurso do presidente venezuelano, Hugo Chávez.

Com efeito, antes da cúpula, durante a Convenção de Miami, os representantes brasileiros e americanos haviam estabelecidos uma série de compromissos comerciais a serem

¹⁴⁸ O conceito de aldeia global foi desenvolvido por Marshall McLuhan na década de 60, como forma de explicar os efeitos da comunicação de massa sobre a sociedade contemporânea, no mundo todo.

¹⁴⁹ ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

assumidos pelos dois países (DEBLOCK; TURCOTTE, 2007). Esse acordo, assinado previamente durante a Conferência Ministerial da OMC, revela a existência de pontos de interesse em comum e de antagonismos entre os dois grandes poderes do cenário interamericano. Os acordos firmados entre os dois atores, apesar de não terem avançado como o esperado, dão uma boa visão da ambiguidade da situação política das Américas, especialmente quando se leva em consideração a estratégia brasileira para se furtar da implementação da ALCA (MELLO, 2002). A posição expressa por esses dois importantes atores políticos revela as linhas gerais da integração regional, apresentando, ao mesmo tempo, pontos de convergência e diferenças praticamente inconciliáveis.

Conforme discutido, a América do Sul é a zona de influência geoestratégica imediata do Brasil. A região corresponde a um cenário estratégico chave para os interesses brasileiros, mesmo que o país apresente ambiciosas metas de política internacional, fora da região. A criação do espaço econômico, integrado na região, possibilita ganhos econômicos diretos e estabelece um padrão de hegemonia cooperativa.

A progressiva perda de importância da região para a estratégia política dos Estados Unidos reforçou o *status* marginal da América do Sul, vista pelos tomadores de decisão americanos como distante do centro de conflitos de poder e principais objetivos da agenda da política internacional. Paradoxalmente, essa situação trouxe um incremento de capacidade para o Brasil enquanto potência regional emergente. No entanto, a janela de oportunidade representada pela retirada da superpotência da região poderia ter sido fechada pela emergência de um novo *challenger*. Essa figura corresponde, necessariamente, à Venezuela bolivariana. A relativa ascensão da Venezuela, enquanto potência média dotada de recursos de petróleo e de uma estratégia ideológica discursiva baseada no “socialismo do século XXI”, foi vista como empecilho às aspirações brasileiras de liderança regional.

Durante o século XX, a Venezuela foi um país relativamente estável na América do Sul. Apesar de ter um conflito de fronteira com o vizinho Suriname, desde a ascensão de Hugo Chávez, em 1999, a política externa venezuelana assumiu linhas autonomistas, sendo grandemente caracterizada pelo reavivamento representado pelo projeto bolivariano. A ideia segundo a qual “La patria es America” deita raízes nos escritos e no legado político de Simon Bolívar, considerado, na América Espanhola, como “o libertador”. Historicamente, esse projeto fracassou diante da dissolução política e do fim da unidade territorial do império espanhol nas Américas. Em período contemporâneo, a Venezuela apresentou, em suas relações exteriores, um discurso que objetivava dar vida ao sonho bolivariano.

Um dos principais instrumentos aventados pela política externa bolivariana para alcançar esses objetivos foi a *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (ALBA). A iniciativa levada a termo pelo país andino para a região se sustentava no suporte material da “petrodiplomacia” e na retórica política no discurso de solidariedade nas relações internacionais. Em teoria, esse curso de ação seria capaz de construir um jogo de ganha-ganha entre os Estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos no nível regional. Do ponto de vista normativo, essa ideia sustenta a proposta de construção de uma outra lógica de poder nas Relações Internacionais dos países sul-americanos, baseada em iniciativas de solidariedade desenvolvimentista e na promoção de uma ideologia contra-hegemônica.

A princípio, a ALBA construiu sua imagem e suas propostas apresentando um caminho diferente para a integração regional, oposto, particularmente, àquele representado pela ALCA. Assim, elenca os objetivos econômicos e sociais como suas grandes prioridades. De acordo com essa perspectiva, o governo venezuelano propôs a criação de mecanismos que seriam destinados a compensar as assimetrias existentes entre várias nações do hemisfério. Isso significaria, em última instância, também a criação de fundos compensatórios para lidar com as disparidades que afetam os países mais fracos diante dos maiores poderes da região.

Desde o início do novo século, a diplomacia venezuelana mostrou-se mais proativa, ganhando terreno em questões sensíveis no nível regional. A iniciativa colombiana de assinar um acordo bilateral de livre comércio com os Estados Unidos e o seu crescente alinhamento com a superpotência em questões securitárias provocou, em 2006, a saída da Venezuela da Comunidade Andina de Nações (CAN). Ao fazer isso, o governo de Caracas já buscava uma maior participação do Mercosul sem, contudo, abrir mão da ALBA.

A Venezuela pode ser entendida como uma potência semiperiférica, mas não como potência regional. O país andino não dispõe de suficientes recursos de poder que lhe permitam ser comparada ao Brasil. Isso pode ser exemplificado pela diferença de população, economia e território, grau de preparação militar e outras variáveis. Soma-se a isso que o discurso do “socialismo do século XXI” não atrai os principais países do cenário sul-americano: Argentina, Brasil e Chile. Isso pode ser visto pelo perfil dos países que efetivamente passaram a integrar a ALBA¹⁵⁰.

Finalmente, a entrada da Venezuela no Mercosul impele esse país a uma aliança estratégica com o Brasil, sustentada pelo interesse geopolítico dos dois países. Isso,

¹⁵⁰ Os países-membros da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) são a República Bolivariana da Venezuela, a República de Cuba, a República da Bolívia, a República da Nicarágua, a Dominicana, a República de Honduras, a República do Equador, São Vicente e as Granadinas e Antiga e Barbuda.

evidentemente, não significa que a Venezuela não tentará mudar ou influenciar as metas da integração no âmbito do próprio Mercosul. Outra importante questão política envolvendo a política externa venezuelana e a ALBA diz respeito ao seu explícito interesse em promover uma cooperação e proximidade com os países caribenhos. Esse projeto *per se* significa projetar a iniciativa (ALBA) para os países do Caribe, normalmente associados aos interesses econômicos e securitários dos EUA. Em termos dos interesses venezuelanos, a projeção para a área do Caribe representa uma questão importante em termos políticos e geopolíticos, uma vez que a própria condição geográfica do país aponta diretamente para essa região. Esse, porém, não é um objetivo brasileiro explícito, muito embora essa ação, feita por um terceiro (Venezuela), pudesse promover algum ganho estratégico para o desejo brasileiro de criar uma área mais autônoma na América do Sul, através do emprego da hegemonia cooperativa.

A composição da ALBA é feita, basicamente, por países andinos e alguns países da América Central¹⁵¹. É importante notar que, historicamente, a PEB não buscou projetar sua influência para a América Central, região entendida como zona de influência e de segurança dos EUA. Todavia, os países sul-americanos da região do pacífico se constituem em importantes objetivos estratégicos da política externa brasileira, conforme demonstra a aproximação do Brasil com o Chile e com o Equador.

Certos aspectos da ALBA mostraram-se compatíveis com os interesses brasileiros e de outros países do Mercosul. A política externa brasileira se manteve vigilante nessa matéria. O Itamaraty entende que os aspectos indesejáveis dos componentes da ALBA podem ser desmantelados através de mecanismos sistemáticos de hegemonia cooperativa, através dos quais o Brasil maximiza sua influência política e econômica na região. Esse estrategema teve por objetivo minar a Venezuela, diante de suas já conhecidas vulnerabilidades. Isso foi feito através do emprego de dois instrumentos de engajamento levados a termo por instituições regionais promovidos pelo Brasil (Mercosul e UNASUL). Em suma, a estratégia brasileira consistiu em neutralizar a ALBA, trazendo a Venezuela para a lógica do regionalismo “à brasileira”. Participando, simultaneamente, da ALBA, do Mercosul e da UNASUL, o país chavista se viu sem condições de implementar seu projeto político-ideológico, sendo, finalmente, absorvido pelo Mercosul. Essa política impediu que a Venezuela se segregasse e preveniu a emergência de um potencial contendor pela liderança da integração regional.

¹⁵¹ Atualmente, a ALBA-TCP é composta por oito países, sendo que quatro deles possuem governos de cunho esquerdista populista-socialista. Além da fundadora Venezuela e de suas aliadas, Cuba, Equador e Bolívia, aderiram também ao bloco cinco países caribenhos: Nicarágua, Dominica, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

O discurso da ALBA enfatiza a luta contra a pobreza e a exclusão social entre os povos latino-americanos, conectando-se com a retórica diplomática defendida pela diplomacia brasileira no seio de organizações internacionais multilaterais como as Nações Unidas. A política defendida pela ALBA é baseada na ideia de desenvolvimento endógeno, noção essa comum aos países da América Latina por conta da tradição econômica cepalina.

Entre 2000 e 2013, os governos brasileiro e argentino conceberam essas políticas como interessantes no âmbito nacional e das capacidades de integração regional. Estabeleceu-se, entre as autoridades de política externa brasileiras, a lógica segundo a qual o Mercosul, em conjunto com a UNASUL, poderia se tornar uma espécie de provedor de bens públicos para os países-membros. Entretanto, diferentemente da ALBA, o Mercosul foi fundado sob princípios mais liberais de promoção do desenvolvimento.

Um dos pontos mais importantes da aproximação entre a venezuelana ALBA e o Mercosul, sob a liderança brasileira, corresponde ao já aludido conflito de interesses com a ALCA. Desde a década de 1990, o Brasil adotou políticas de ganho de tempo com as negociações da Área de Livre Comércio das Américas. Enquanto realizava essa política, a PEB buscava consolidar o Mercosul e a integração sul-americana. Os problemas enfrentados pela ALBA e pelo Mercosul diante da agenda da ALCA convergiam em questões similares, tais como agricultura, propriedade, desregulamentação e privatização de serviços. Todavia, contemporaneamente, essa questão não é mais tão importante quanto foi nos anos 1990.

A agenda social e econômica da ALBA, apresentada pelo governo venezuelano, tinha o escopo mais amplo do que aqueles previstos pelas linhas constitutivas do Mercosul. As duas propostas integracionistas também diferiam em abrangência. Enquanto a iniciativa apresentada pelo governo venezuelano buscava envolver também os países caribenhos, preservando a ideia de América Latina, o projeto brasileiro enfocava veementemente a concepção de integração sul-americana, em oposição à ideia de América Latina.

Apesar de promoverem as políticas de desenvolvimento regional e de defenderem o fortalecimento da integração, os formuladores da política externa brasileira acreditavam que uma institucionalização mais profunda, no nível regional, poderia promover um decréscimo da soberania, comprometendo suas opções de condução das relações exteriores. Um maior envolvimento e compartilhamento de soberania no quadro das instituições regionais estabeleceria elementos flagrantemente contrários às preferências de política externa do Brasil. A ALBA prevê, no seu quadro, um elevado nível de institucionalização política, acompanhado de uma intensa cooperação técnico-funcional e de um posicionamento político abertamente anti-liberal e anti-imperialista.

Essa perspectiva figurava de maneira claramente contrária ao modelo de política externa historicamente defendido pelo Brasil na busca de seus objetivos no plano político internacional. A postura multilateralista não-alinhada e autonomista da PEB não poderia se harmonizar com o compromisso ideológico dessa natureza. A adoção de um discurso de aberta confrontação, sobretudo dirigido contra os Estados Unidos, apresentava-se como algo totalmente fora de cogitação para o MRE.

Por essa razão, o Itamaraty colocou em prática que visava desmobilizar esses fatores indesejáveis da ALBA, enquanto engajava o país andino em uma lógica de hegemonia cooperativa que culminou na entrada deste no bloco capitaneado pelo Brasil e na transferência dos elementos compatíveis da ALBA para a UNASUL. Assim, a diplomacia brasileira entendeu que a melhor maneira de lidar com a ALBA seria permitir um desenvolvimento controlável dos elementos compatíveis apresentados por ela, enquanto minava, gradualmente, os elementos incompatíveis, através de uma elaborada estratégia de engajamento. Assim, o Brasil forneceu uma mostra de capacidade de agregação de poder nos termos definidos por Pedersen (2002).

Tal curso de ação, entretanto, não seria possível sem um país ou um grupo de países aptos a proverem bens públicos regionais, tais como: segurança, estabilidade, crescimento econômico e desenvolvimento. A locomotiva desse processo tem sido o Brasil, país fortalecido com uma maior envergadura de poder na região. A velha coluna de integração sub-regional composta pelo Brasil e pela Argentina continua sendo importante. Todavia, o ganho de expressão do Brasil, a escala de sua economia e a projeção de seus interesses, somada ao enfraquecimento do tradicional parceiro argentino e das debilidades da Venezuela, colocaram o Brasil à frente do processo de formação de um diferente pólo de poder na América do Sul.

A aceitação, por parte do Brasil, da intenção venezuelana de construir uma agenda cooperativa se deve ao fato da iniciativa permitir o aumento da influência brasileira e possibilitar o controle de potenciais rivais na disputa pela liderança regional. Apesar de terem passado por momentos de tensão, tais como aquele representado pelo suporte da Venezuela à Bolívia durante a crise do gás em 2006, o país chavista não dispõe de condições reais para confrontar o Brasil abertamente no processo de integração regional. O país andino foi sendo gradualmente atraído para os arranjos políticos e interdependências que favoreciam a liderança brasileira no processo de integração.

5.5.5 UNASUL e IIRSA

Um dos elementos mais importantes da estratégia brasileira para a América do Sul – especialmente no que diz respeito à desmobilização dos aspectos negativos da ALBA e do engajamento da Venezuela – corresponde, necessariamente, à criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Segundo os termos expressos em seu documento constitutivo¹⁵², a UNASUL é uma iniciativa de integração regional que associa os países sul-americanos a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional dos países-membros. Dentre os objetivos, está o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, que busca articular um espaço econômico e político sul-americano, preservando, porém, os espaços nacionais de formulação de política. A constituição e a posterior institucionalização da UNASUL levaram à seguinte indagação: em que medida a instituição poderia representar uma nova dimensão da integração, sem, contudo, deixar de lado a política brasileira em relação à América do Sul?

Portanto, é preciso compreender se essa lógica consegue compatibilizar o conceito de autonomia, objetivando a cooperação e aspectos setoriais de integração. Participam da UNASUL doze países sul-americanos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. A formação da UNASUL se deve, principalmente, à influência direta do Brasil que, desde o início, buscou a expansão geográfica da integração. Ainda durante o governo de Itamar Franco, na VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, se abriu caminho para a criação de uma Associação Sul-Americana (ALCSA). Anos depois, a discussão foi retomada no segundo governo de FHC, através da realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília (2000) e em Guayaquil (2002). Durante a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em dezembro de 2004, foi instituída a Declaração de Cuzco¹⁵³, que criou a base para o surgimento da UNASUL. Houve também a criação de um projeto intitulado Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e, em 2007, na Venezuela, durante a I Reunião Energética da América do Sul, o nome foi substituído por UNASUL. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos doze países sul-americanos assinaram outro tratado que objetivava a criação da UNASUL e esta passou a ser formalmente um organismo internacional.

O estabelecimento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), enquanto instância de coordenação política regional, operou como mais um instrumento de

¹⁵² O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, também chamado Tratado Constitutivo da Unasul, ou ainda Tratado da Unasul, foi assinado em Brasília no dia 23 de maio de 2008, durante a III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo.

¹⁵³ A declaração foi redigida depois da III Reunião de Presidentes da América do Sul realizada na cidade peruana de Cuzco, em 8 dezembro de 2004. No documento os chefes de Estado se propõem a estabelecer critérios igualitários entre os países da América do Sul a fim de promover a cooperação temática nas áreas política e social, infraestrutural, econômica e ambiental.

compartilhamento de poder na estratégia de hegemonia cooperativa da PEB para a América do Sul. A referida ORI funciona como um fórum político destinado a majorar a projeção externa dos países da região, promovendo a cooperação temática funcional. O politólogo neorrealista Joseph Grieco (*apud* PEDERSEN, 2002, p. 684) assevera que uma das maneiras de compartilhar poder consiste, essencialmente, em conferir “oportunidades de voz” a outros parceiros menores. Nesse sentido, a UNASUL surge como um espaço para a amplificação dos posicionamentos dos Estados sul-americanos em relação aos temas regionais e globais. As reuniões de cúpula de chefes de Estado da região dentro do quadro institucional da UNASUL expressaram a diversidade política dos Estado membros.

A UNASUL foi criada com o objetivo de estabelecer uma instituição regional para regular e resolver problemas regionais sem a interferência de qualquer grande potência, como os Estados Unidos. Esse processo seria feito através de um mecanismo multilateral de caráter concensualista, centrado nos executivos nacionais. A União de Nações Sul-Americanas não prevê nenhum projeto de integração econômica comercial mais complexo como uma união aduaneira ou mercado comum. Nesse sentido, não representa um obstáculo ou um concorrente para o Mercosul. Essa organização política adota um desenho institucional intergovernamental, em que o processo decisório se estabelece em reuniões de cúpula dos chefes de Estado dos países-membros. Ao contrário do Mercosul, a União de Nações Sul-Americanas corresponde a uma forma bastante ampla de cooperação regional, sendo, majoritariamente, voltada à promoção da coordenação política e não à integração comercial. Todavia, a dimensão da cooperação em infraestrutura revela as assimetrias desse processo e a existência de um ator hegemônico que arca com a maior parte dos custos do processo de integração.

Um dos principais elementos de compatibilidade da UNASUL com o Mercosul corresponde à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). O projeto, iniciado no ano 2000 por ocasião da primeira Cúpula Sul-Americana, corresponde a um plano de desenvolvimento que objetiva ligar as economias dos países sul-americanos, através de investimentos contínuos em energia, transporte e projetos de telecomunicações. Os objetivos da IIRSA, propostos anteriormente pela iniciativa venezuelana da ALBA, foram enquadrados na hegemonia da cooperativa brasileira a partir das políticas de exportação de capital realizadas sob a forma de investimento em infraestrutura. A partir de então, para que houvesse uma conexão entre as demandas econômicas, sociais e culturais dos países, buscou-se, essencialmente, ressaltar o sentido estratégico da integração física, visando projetar seu poder e influência, arcando com considerável parcela do financiamento dos projetos da IIRSA.

A partir da criação desses instrumentos, foi possível ao Brasil estabelecer sua nova estratégia de projeção de capacidades através do investimento em infraestrutura. Essa relação, estabelecida depois da I Cúpula Sul-Americana, ganha sentido e propriedade por volta de 2003 e é discutida em seguida.

5.6 A Primeira Cúpula Sul-Americana e a IIRSA na Estratégia de Hegemonia Cooperativa Brasileira

A ideia de promover a integração física da América do Sul corresponde a um movimento que ganhou contornos mais nítidos no início da década de 1990. Logo depois da redemocratização, ocorreu um importante câmbio na identidade internacional do Brasil (LAFER, 2001) enquanto potência média (NOLTE, 2010). Uma nova visão gestada por quadros do MRE, como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, fez com que o Brasil passasse a reconhecer a América do Sul como primeiro espaço de pertencimento e de promoção de seus interesses estratégicos. Com essa mudança, substituiu-se o conceito de América Latina, cujo sentido se tornava obsoleto em face das transformações da construção contextual que se estruturaram depois do fim da bipolaridade. Não obstante, o projeto de promoção da integração de infraestrutura do subcontinente já figurava nas formulações dos tomadores de decisão brasileiros desde o referido período. Foi somente a partir da redefinição da estratégia de inserção internacional iniciada pelo governo Cardoso e aprofundada pela administração Lula que se teve a criação de um mecanismo de cooperação regional claramente destinado a esse propósito.

Em 2000, o Itamaraty lançou uma iniciativa de grande impacto para a história política e econômica da região. Pela primeira vez, foi promovida uma reunião exclusiva dos doze presidentes sul-americanos para discutir a integração regional. Ao propor a realização da I Cúpula Sul-Americana, em Brasília, o governo Fernando Henrique Cardoso afirmou o conceito de América do Sul no lugar da noção de América Latina. Estabelecia-se, com esse empreendimento, a lógica segundo a qual a América do Sul correspondia a um subsistema diferente dos cenários interamericano e latino-americano. O objetivo fundamental do presidente Cardoso e dos demais formuladores da política externa brasileira consistia, nesse período, em afastar a influência norte-americana e, essencialmente, promover uma estratégia de hegemonia cooperativa nessa região (TEIXEIRA, 2011). A realização da cúpula visou a promover uma convergência dos países sul-americanos em torno de um projeto de cooperação funcional encabeçado pelo Brasil e ratificado pelos atores de maior peso da região (Argentina e Chile).

Esse curso de ação permitiria à potência média emergente (FLEMES, 2010), ao mesmo tempo, reduzir a influência dos Estados Unidos na região e consolidar a América do Sul enquanto uma zona de influência política e econômica brasileira.

Um dos mecanismos mais relevantes de cooperação gestados pela cúpula foi justamente a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). A IIRSA foi instituída com o fim precípua de dotar a região de uma infraestrutura básica, nas áreas de transporte, energia e de comunicações. Esse projeto visa a promover as bases para uma maior integração comercial e social do subcontinente sul-americano. O documento resultante da reunião de presidentes – O Comunicado de Brasília – foi assinado por todos os países da América do Sul. Seguindo a lógica do intergovernamentalismo pragmático, a IIRSA adotou um desenho institucional centrado na autoridade dos executivos nacionais para a promoção da cooperação setorial entre os países sul-americanos. A instância responsável por iniciar os projetos da instituição é o Comitê de Direção Executiva (CDE). O CDE tem a tarefa de guiar os trabalhos técnicos a partir da direção de especialistas de áreas específicas, que orienta a cooperação dos países-membros. O comitê se reúne ordinariamente, a cada seis meses, para fazer recomendações aos governos e se inteirar do desenvolvimento dos trabalhos.

O Comitê de Coordenação Técnica (CCT) é o órgão da IIRSA responsável pela coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos. O CCT é composto por três entidades financeiras multilaterais de fomento: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a Corporação Andina de Fomento (CAF), braço financeiro da Comunidade Andina e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA (COUTO, 2010).

Em dezembro de 2004, durante a reunião de Cuzco, os presidentes sul-americanos criaram uma nova organização regional: a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), instituição intergovernamental posteriormente rebatizada de União de Nações Sul-Americanas, em 2008. Na mesma ocasião, os líderes aprovaram a criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC). Os doze países-membros estabeleceram um consenso a respeito dos projetos necessários para a promoção da integração física regional no subcontinente. Ao final da Terceira Cúpula Sul-Americana, os chefes de Estado aprovaram um portfólio com trinta e um projetos, dos quais vinte e oito se concentravam na área de transportes, um na área de energia e dois na área de comunicações. Esse documento é considerado um marco para a história da integração infraestrutural na região. (UNASUL/COSIPLAN, 2011).

Com o estabelecimento de uma agenda comum, a temática da integração física regional tornou-se uma das prioridades para a estratégia brasileira para América Meridional. Tornava-se claro que o Itamaraty deixava de lado iniciativas concebidas em período anterior, tais como

o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina e o projeto ALCSA, em favor de nova estratégia para a região, estabelecida durante o governo Cardoso e adensada em administrações posteriores.

A gestão Lula, reafirmou o espaço Sul-americano enquanto prioridade na condução das relações exteriores brasileiras (VIZENTINI, 2006). Essa postura tornou-se manifesta já nos primeiros meses da nova administração. Aprofundando a lógica de diplomacia presidencial implementada pelo seu antecessor, o mandatário recém-eleito realizou uma série de viagens aos países vizinhos, com o propósito de reafirmar compromissos anteriormente estabelecidos e iniciar uma nova fase para a cooperação entre o Brasil, Argentina e demais países sul-americanos. O estabelecimento mais incisivo dessa agenda gerou mudanças na própria estrutura administrativa do MRE. Foi criado, em 2010, o cargo de alto representante geral para o Mercosul, o qual se subordina diretamente à Secretária-Geral, pasta esta que foi entregue ao embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (MRE, 2013).

No que tange diretamente à integração em infraestrutura, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva desempenhou um papel central para que essa iniciativa imaginada na primeira Cúpula Sul-Americana pudesse ser colocada a serviço dos interesses brasileiros na região. Duas medidas adotadas pelos formuladores da PEB contribuíram decisivamente para, nesse período, enquadrar a IIRSA dentro do projeto sul-americano de hegemonia cooperativa brasileiro: a) o emprego de recursos provenientes do BNDES para financiar obras nos países vizinhos e b) a inserção da IIRSA no quadro institucional da UNASUL.

Diante das conhecidas debilidades institucionais e limitações orçamentárias dos órgãos de fomento regional, de outros processos integracionistas paralelos da região (CAF e FONPLATA) e da pesada influência dos EUA sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁵⁴, o governo brasileiro optou por empregar mecanismos que viabilizassem o financiamento bilateral do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para as obras de infraestrutura nos países sul-americanos. Por iniciativa do governo federal, estabelecida em 2003, o BNDES foi autorizado a financiar obras de empreiteiras e outras empresas brasileiras realizadas no quadro da IIRSA.

¹⁵⁴ A influência dos Estados Unidos sobre esse banco regional decorre das próprias regras que regem o financiamento de projetos do mecanismo de fomento. Os Estados Unidos é um membro não mutuário do BID. Significa dizer que esse país não recebe financiamento algum, mas beneficia das regras de aquisições do BID, pois só os países-membros podem fornecer bens e serviços aos projetos. A grande disparidade no controle das ações do BID confere aos EUA uma grande vantagem sobre os integrantes latino-americanos. O poder de voto de que Estados Unidos dispõe nas decisões do banco é de 30%, ao passo que cada um dos países mutuários individualmente não alcança sequer 12%.

A Argentina tem sido um dos países mais beneficiados por financiamentos de infraestrutura do Brasil na América do Sul (KOBLOITZ, 2010a¹⁵⁵). Nos anos de 2009 e 2010, por exemplo, os projetos de infraestrutura no país responderam por mais de 50% dos empréstimos do BNDES destinados à América do Sul. O banco de fomento brasileiro possui uma carteira de financiamentos especialmente criada para projetos infraestruturais argentinos, que é dividida em três grandes áreas: gasodutos, transportes e saneamento (KOBLOITZ, 2010b)¹⁵⁶. A nova política externa de hegemonia cooperativa teve como ideia fundamental viabilizar um aumento da presença econômica brasileira no cenário sul-americano através da exportação de capital e de serviços de empresas multinacionais brasileiras especializadas na área de construção e infraestrutura, com o objetivo de estimular, na Argentina e em outros países sul-americanos, o desenvolvimento de cadeias produtivas. Os financiamentos do BNDES já contemplaram todas as principais empreiteiras do Brasil, como a Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, OAS e Andrade Gutierrez (MRE, 2010)¹⁵⁷.

O Brasil se destaca dos países da região por ter gerado grandes empresas multinacionais na área de serviços de engenharia e construção. Essas firmas são especializadas na realização de projetos de infraestrutura tanto públicos quanto privados. A partir das experiências adquiridas internamente, algumas dessas empreiteiras começam a se internacionalizar, realizando grandes projetos de infraestrutura na América do Sul, no continente africano e em países do Oriente Médio. Depois de 2004, um novo regulamento aprovado pelo Banco Central levou ao fim da restrição ao uso da CCR¹⁵⁸ de exportações e tornou possível empregar recursos provenientes do BNDES para promover o financiamento de projetos de construção, desenvolvidos por empresas brasileiras fora das fronteiras nacionais¹⁵⁹.

Segundo estudos da CEPAL (2007, 2013), o acesso aos mercados dos terceiros países através da interconexão de transportes a portos dos dois oceanos é uma motivação que possui

¹⁵⁵ KOBLOITZ, A. O BNDES acredita nos mecanismos regionais. In: BRAGA, Brunno (Ed.). *Seminário Bilateral de Comércio Exterior e Investimentos Brasil-Argentina*. Rio de Janeiro: Federação das Câmaras de Comércio Exterior (FCCE), 2010a, p. 50-51.

¹⁵⁶ KOBLOITZ, A. Integração bilateral positiva em pauta. In: BRAGA, Brunno (Ed.). *Seminário Bilateral de Comércio Exterior e Investimentos Brasil-Argentina*. Rio de Janeiro: Federação das Câmaras de Comércio Exterior (FCCE), 2010b, p. 18-21.

¹⁵⁷ Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura>>. Acesso em: 24/10/2013.

¹⁵⁸ O Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) é um mecanismo criado pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Trata-se de um sistema de compensações multilateral integrado por bancos centrais de 12 países da América Latina.

¹⁵⁹ Em 2003, a Circular BC nº 3.211, retirou as restrições ao uso do CCR no financiamento de exportações. Dessa forma, ele tornava-se um instrumento de importância crucial para a internacionalização do BNDES. O convênio vincula os países da região, abrangendo também a exportação de serviços onde se destacam as obras de infraestrutura, nas quais o emprego do CCR assume destacada importância. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2003/pdf/circ_3211_v1_O.pdf>. Acesso em: 17/08/2014.

força própria para o Brasil. O esforço empreendido com o propósito de permitir o acesso tanto ao Pacífico quanto ao Atlântico não depende apenas dos avanços na facilitação tarifária advindos dos acordos comerciais e de integração regional celebrados. Tal situação se relaciona diretamente com o perfil exportador desses países e com suas importações de produtos provenientes do exterior, sobretudo no que diz respeito à aquisição de bens com maior complexidade técnica e valor agregado do que os produzidos nacionalmente. Soma-se a isso que a própria condição geográfica da América do Sul gera motivações para ampliar e aperfeiçoar a integração nos setores de transportes, energia e comunicações. Em face das necessidades de integração territorial interna de alguns países – como as nações andinas, os Estados amazônicos e os do Escudo Guianês –, nos quais são débeis as transações econômicas e numerosos os obstáculos logísticos por conta da hidrografia, vegetação e da orografia dessas regiões. Para que a integração regional possa ser viabilizada, é fundamental a constituição de órgãos de financiamento.

O BNDES incorporou à sua missão este objetivo estratégico, passando a atuar como um órgão financiador da integração da América do Sul (MANTEGA, 2005¹⁶⁰). Essa iniciativa representa, ao mesmo tempo, um estímulo às capacidades produtivas dos países vizinhos e um veículo de promoção da hegemonia cooperativa brasileira sobre os países do Mercosul e outros vizinhos sul-americanos. Isso se deve, em grande medida, à escala de sua economia (a maior da região) e, em consequência, do tipo de produção exportada para esses países (principalmente bens industrializados). A lógica desenvolvida por essa nova política se enquadra no modelo proposto por Pedersen (2002), que identifica a capacidade de agregação de poder com o provimento de bens públicos e o estabelecimento de iniciativas de cooperação técnico-funcional para a promoção dos interesses de uma grande potência regional.

Ao tomar essas medidas, o Brasil se transformou, em certo sentido, no *paymaster*¹⁶¹ da integração sul-americana, arcando com a maior parte dos custos para a realização das obras

¹⁶⁰ MANTEGA, Guido. Integração da Infraestrutura de América do Sul. Anais. Foz do Iguaçu: Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, 2005. 16 slides. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf>. Acesso em: 04/10/2013.

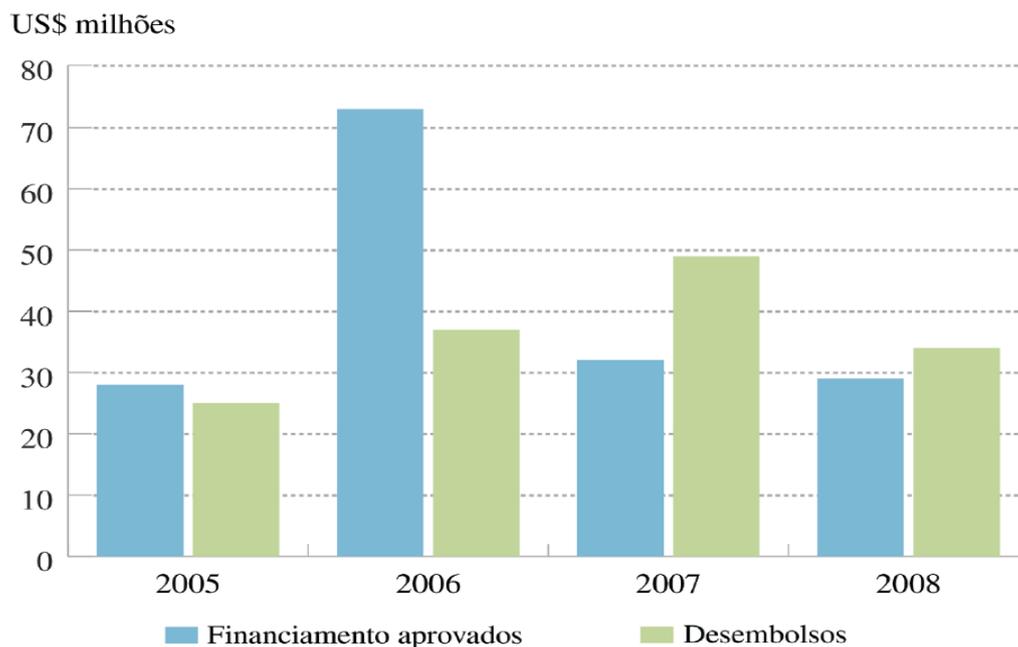
¹⁶¹ Segundo Mattli (1999), *paymaster* é o nome dado a um ator hegemônico regional que arca com os maiores encargos ligado ao estabelecimento e manutenção de um processo de integração regional. O referido autor afirma que um *paymaster* não se restringe à dimensão econômica. Essa função estaria ao chamado processo de transferência de competências para os níveis intergovernamentais, ou mesmo supranacionais. Nesse sentido, o Brasil não poderia ser completamente enquadrado nessa categoria por conta da predileção pelo modelo de integração regional de médio nível de institucionalidade centrado nos executivos nacionais e na cooperação econômica.

integradoras no subcontinente. Mariano, Ramazini Jr. e de Almeida (2014¹⁶²) enfatizam a importância da integração infraestrutural do subcontinente na estratégia da PEB para a região:

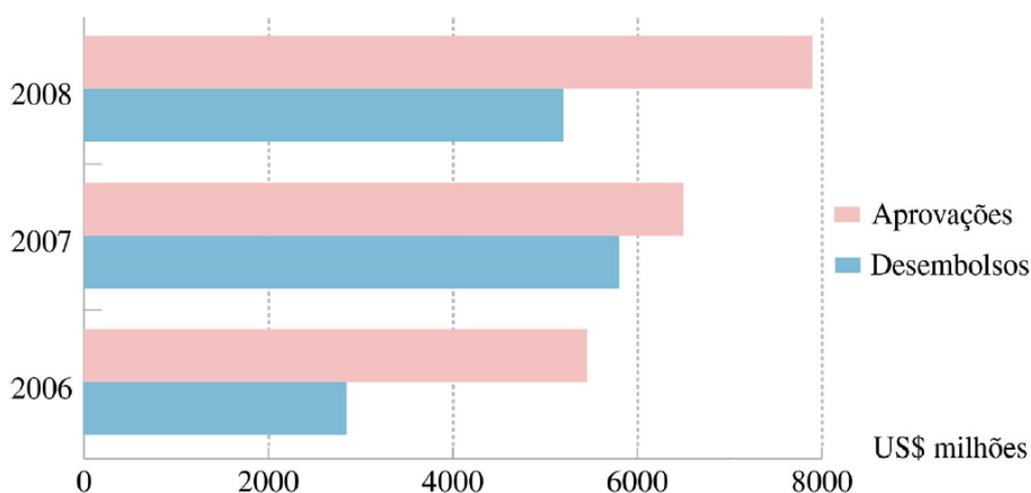
Nos últimos anos, o tema da infraestrutura passou a ser visto como central para a política brasileira de integração, na medida em que se considera que parte das dificuldades para o adensamento da interação regional se relaciona com a precária conexão física entre os países. A conexão seria pré-requisito para uma maior circulação de pessoas e mercadorias. Além disso, a crescente importância dos países localizados no oceano Pacífico justifica o destaque dado pelo Brasil a esta dimensão da integração. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada no ano 2000, por ocasião da Cúpula de Brasília, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi um marco importante nesse tema e se dava em um momento ainda marcadamente favorável à ideia de integração orientada pelo mercado. A operacionalização da iirsa foi estruturada sob a égide do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid), da Corporação Andina de Fomento (Caf) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Em junho de 2010, já em outro contexto político regional, a iirsa se tornou órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da UNASUL, passando a receber diretrizes políticas dos governos dos países da UNASUL. O papel do Bid, Caf e Fonplata passaria a ser técnico e de financiamento dos projetos. (MARIANO, RAMAZINI JR., DE ALMEIDA, 2014 p. 128).

Os mecanismos de financiamento da IIRSA foram concebidos para funcionarem enquanto instrumentos tripartites, através de recursos provenientes de bancos de fomento regionais. Contudo, uma opção política do Brasil fez com que esse país passasse a investir progressivamente mais na integração em infraestrutura na América do Sul, empregando, para tanto, recursos provenientes de seu próprio Tesouro, via BNDES. A relação das dotações de recursos, advindos do FONPLATA e da CAF, pode ser evidenciada através dos gráficos 1 e 2, que seguem abaixo.

¹⁶² MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR., Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, n. 41, 2014, p. 123-134.

Gráfico 1 – Desempenho Operacional FONPLATA (2005-2008)

Fonte: Dados do FONPLATA, KIYAN JR., 2009¹⁶³.

Gráfico 2 – Desempenho Operacional CAF (2006-2008)

Fonte: Dados do FONPLATA, KIYAN JR., 2009.

Em 2003, foi realizado um seminário conjunto do BNDES e da CAF para estabelecer uma agenda de promoção da infraestrutura nos países da região através do fomento a obras de

¹⁶³ KIYAN JR., Valter Seiti. *Fontes Nacionais e Multilaterais de Financiamento ao investimento de Empresas Privadas Catarinenses*. Monografia submetida ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

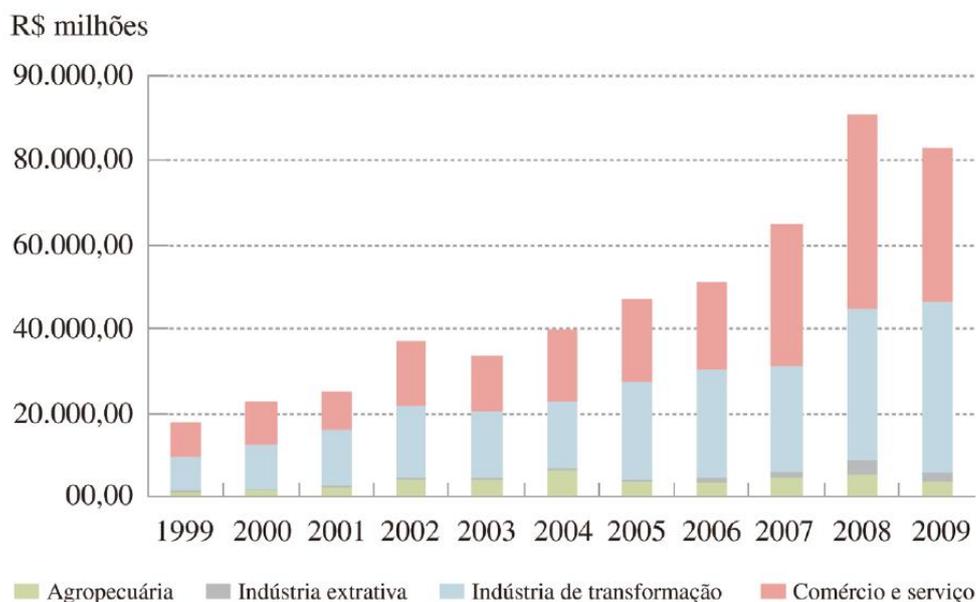
transporte, comunicações e investimentos no setor energético. Desde então, o Brasil passou a aumentar progressivamente seus repasses para o fundo da própria CAF, usando, para tanto, recursos do BNDES. Os tomadores de decisão brasileiros visaram, com essa iniciativa, a aumentar a influência do Brasil, tornando o país dotado de uma maior carteira de empréstimos (DEOS, 2009¹⁶⁴). Brasília busca, assim, inserir o BNDES no processo de integração regional. Destarte, uma instituição financeira pública nacional passou a agir de modo a promover condições favoráveis para o mercado no âmbito da integração regional sul-americana, entendida, pelas elites políticas brasileiras, como uma das prioridades das relações exteriores do país.

Pelo desenho institucional da IIRSA, o emprego do capital do BNDES não estaria previsto no *modus operandi* do órgão (que previa o tríplice financiamento do FONPLATA, CAF e BID). Contudo, em maio de 2008, o Tratado Constitutivo da UNASUL foi finalmente assinado pelos doze presidentes sul-americanos. A nova organização regional estabeleceu, em 2009, o Conselho de Infraestrutura e Ministros do Planejamento, que acabou por acomodar a IIRSA no quadro da UNASUL e tornar mais fácil a participação direta dos Estados membros no financiamento da integração pela via da cooperação setorial/funcional. Por meio desse arranjo político, o Brasil encontrou um meio eficaz para promover a exportação de capital e aumentar o volume dos investimentos feitos pelos particulares brasileiros (contando com linhas de financiamento públicas) nos países da região.

É evidente o aumento dos desembolsos do BNDES no período 2007/2009. Mesmo no contexto da crise financeira iniciada no segundo semestre de 2008, o volume de liberações feitas pelo banco continuou bastante elevado, vindo a cair apenas em 2009. Os setores de maior valor agregado – como a indústria de transformação, comércio e serviços – receberam os maiores aportes de capital. Estes investimentos destinados a América do Sul dotaram o processo de integração de um maior aporte de recursos para a integração infraestrutural, conforme ilustram os gráficos a 3 e 4, a seguir.

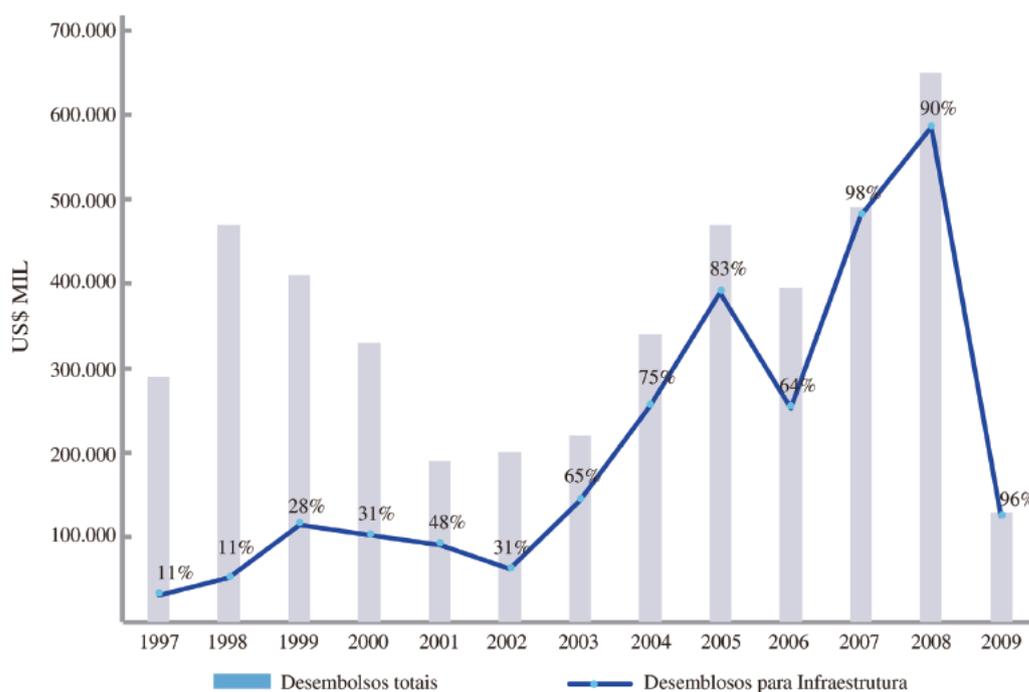
¹⁶⁴ DEOS, Simone de *et al.* *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. 2009. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf>. Acesso em: 18/10/2014.

Gráfico 3 – Desembolsos do Sistema BNDES – Por Atividade Econômica e Valor



Fonte: Dados do BNDES, KIYAN JR., 2009.

Gráfico 4 – Desembolsos do BNDES para a América do Sul (1997-2009)



Fonte: VALDEZ, 2011, p. 104¹⁶⁵.

¹⁶⁵ VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. *A internacionalização do BNDES no Governo Lula*. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/32890?show=full>>. Acesso em: 03/10/2014.

Os dados apresentados demonstram que a IIRSA tem sido, até o presente momento, mais sustentada por recursos fornecidos diretamente pelos países-membros do que pelos fundos providos pelas três instituições financeiras internacionais que, idealmente, deveriam garantir a sua operação. Mais de 60% do orçamento da IIRSA é proveniente dos doze países-membros. O BID contribui com 7% e a CAF com 8% das receitas empregadas para financiar as obras estruturais na região (ARAÚJO JR., 2009¹⁶⁶). Nesse quadro, o Brasil se configura como o país da região que repassa a maior quantidade de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura na América Meridional, custeando obras que vão desde a construção de estradas de ferro até a implantação de gasodutos nos países vizinhos e nas regiões de fronteira.

O enquadramento de todos os projetos dentro do plano estratégico da IIRSA foi estabelecido através de eixos de integração e desenvolvimento. A organização regional delineou dez eixos, nos quais se concentram os esforços dos países da região na promoção de obras de integração física e estrutural, além de projetos de convergência energética. O Comitê de Direção Executiva (CDE), composto pelos ministros do planejamento e infraestrutura dos países-membros, é responsável por definir os programas a serem executados, estruturando mecanismos financeiros adaptados às situações específicas dos projetos desenvolvidos em cada um dos eixos. A Figura 1, abaixo, aponta a localização geográfica dos dez eixos de integração temática da IIRSA.

¹⁶⁶ ARAÚJO JR., José Tavares. Infraestrutura e integração regional. O papel da IIRSA. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2010, 2009.

Figura 1 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) da IIRSA



Fonte: Ministério das Relações Exteriores *apud* HIRT, 2013.

Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/423>>. Acesso em: 17/08/2014.

O capital mobilizado via BNDES, destinado a obras infraestruturais, tem sido uma importante plataforma para a promoção do projeto sul-americano brasileiro. Presentemente, todas as obras da IIRSA em andamento na América do Sul contam com alguma forma de financiamento provido pelo BNDES. O adensamento e a diversificação dos recursos destinados à IIRSA pelo Brasil visa, em grande medida, a atender às demandas do seu próprio mercado interno. Isto é particularmente verdadeiro no caso do setor de construção e de energia (*apud* COUTO, 2008).

O posicionamento brasileiro é aparentemente ambíguo, pois, ao mesmo tempo em que patrocina obras estruturais que geram ganhos para os países do seu entorno, encontra nesse mecanismo uma tática para promover os interesses econômicos brasileiros e projetar sua influência. Outra estratégia empregada pelo governo brasileiro consiste justamente em atrelar as obras da IIRSA – que são em parte desenvolvidas em território nacional – com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dessa maneira, as construtoras obtêm do governo contratos públicos e condições para realizar obras da IIRSA, sobretudo em região de fronteira (ARAÚJO JR., 2009).

Além disso, o banco atende às solicitações de financiamento feitas por construtoras brasileiras para exportação de bens e serviços sem que as obras sejam especificamente integrantes da carteira da IIRSA, ou da CAF (SILVEIRA, 2010; VERDUM, 2008). Desde o início das parcerias, em 2003, o Brasil já financiou mais de 80 projetos de obras infraestruturais na América do Sul, totalizando um investimento da ordem de mais de US\$10 bilhões. Capital este fornecido tanto pelo BNDES quanto pelo Programa de Financiamento às Exportações (PROEX)¹⁶⁷ (MRE, 2014). As crescentes dotações de recursos do BNDES para o financiamento de obras na América do Sul pode ser vista na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Evolução dos Desembolsos do BNDES Para a América do Sul

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportações do Brasil (US\$ Bilhões)	55,0	58,2	60,4	73,1	96,5	118,3	137,4	160,6	52,7
BNDES Desembolsos Exportação (US\$ Bilhões)	3,1	2,6	3,9	4,0	3,9	5,9	6,4	4,2	1,9
BNDES Desembolsos Exportações Brasil (%)	5,6	4,5	6,5	5,5	4,9	4,9	4,6	2,6	3,6
BNDES Desembolsos (Exportação) BNDES Desembolsos (Totais [%])	24,5	23,5	31,5	33,0	29,6	29,6	26,6	12,4	12,4

Fonte: elaborado pelo autor com dados do BNDES (2009).

Os dados revelam que incremento dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para a região é acompanhado por um aumento das exportações brasileiras para os países vizinhos. As exportações cresceram ano após ano, até quando a crise econômica de 2008 fez retrair essa tendência. Existe, portanto, uma correlação entre o investimento regional e a promoção do comércio exterior brasileiro com os países sul-americanos.

A análise da atuação internacional do BNDES no financiamento da integração regional pode ser constatada ao se tomar como base os índices de dados oficiais do banco, registrados a partir do ano de 1998, quando passaram a ser, efetivamente, feitos desembolsos para que as empresas brasileiras pudessem atuar junto aos países da América do Sul. Incluem-se, neste computo, tanto os capitais destinados às obras de infraestrutura quanto os investimentos

¹⁶⁷ O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) é um instrumento do Governo Federal de financiamento às exportações brasileiras de bens e serviços, voltado principalmente ao suporte das exportações de micro e pequenas empresas. O Banco do Brasil é o agente da União para o Programa.

brasileiros feitos em outros projetos – como expansão, incorporação ou fusão com empresas daqueles países. É justamente no setor de infraestrutura que os financiamentos do banco se notabilizam. Através do rastreamento desse processo (*process-tracing*), é possível inferir alguns elementos conectados com a estratégia da PEB para a região. A Tabela 2, abaixo, demonstra o grande interesse do Brasil em investir na construção de obras de infraestrutura na Venezuela e na Argentina.

Tabela 2 – Desembolsos do BNDES no Apoio à Exportação Brasileira para Obras de Infraestrutura na América do Sul (US\$ Milhões)

Ano	ARGENTINA	EQUADOR	PARAGUAI	PERU	URUGUAI	VENEZUELA
1998	.....	46,4	.....	.....	.....	.....
1999	.....	82,4	.....	.....	4,8	....
2000	.....	66,4	.....	....	7,3	.....
2001	.....	33,3	13,8	.....	9,5	16,1
2002	.....	3,3	1,3	....	....	18,0
2003	.....	.....	24,8	....	....	25,4
2004	.....	112,3	17,2	....	....	44,0
2005	150,5	57,0	8,0	....	....	3,9
2006	.....	55,8	....	.....	2,6	39,5
2007	308,9	17,4	....	....	3,1	6,8
2008	260,1	0,5	....	....	2,4	6,8
2009	325,4	.....	....	.....	1,7	25,0
2010	172,5	.....	.....	129,9	.....	315,2
2011	361,1	.....	.....	96,7	.....	392,9
2012	208,3	27,1	.....	.....	.....	137,7

Fonte: BNDES (2013).

Atualmente, o BNDES possui em carteira diversos empreendimentos nos quais financia as exportações de empresas brasileiras, que participam da execução de projetos em países da América do Sul. Essa estratégia de política exterior econômica se enquadra naquilo que a literatura chama de práticas dos novos doadores emergentes (NEL; STEPHEN, 2010¹⁶⁸). Além da ampliação da agenda cooperativa, incentivada por Brasília, que aumentou o engajamento brasileiro na região, evidenciou-se, neste perfil, maior destaque para o gerenciamento e aumento dos ganhos sul-americanos, em vez da plena disposição brasileira em ligar-se, sob a forma de dependência, à região.

O BNDES registra que os financiamentos às exportações brasileiras para os países vizinhos trazem alguns dados relevantes para a compreensão do perfil de atividade brasileira

¹⁶⁸ NEL, Philip; STEPHEN, Matthew David. The foreign economic policies of regional powers in the developing world. In: FLEMES, Daniel. (Ed.). *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Aldershot: Ashgate, 2010, p. 71-90.

na região. Notabiliza-se o caso argentino. Mesmo a Argentina sendo o principal parceiro do Brasil na região, verifica-se uma certa demora para a disponibilização dos recursos, embora tenha sido significativo o valor destinado para os empréstimos, levando-se em consideração o montante disponibilizado. O Equador tem uma sequência considerável de recursos continuados, o que demonstra interesse do empresariado brasileiro em investir naquele país. O caso do Paraguai apresenta um fluxo razoável de investimento, mas que não se traduz em um ciclo de continuidade e de oportunidade de negócios. Já no que concerne ao Peru, é possível identificar um fluxo pequeno, porém apontando para uma possibilidade de incremento. No caso do Uruguai, identifica-se um fluxo contínuo, todavia, muito pequeno em termos do total dos recursos disponibilizados, sendo o menos expressivo dentre os casos apresentados. Por fim, no caso da Venezuela, percebe-se um fluxo contínuo e a permanente demanda por investimentos. Os empresários brasileiros têm enxergado muitas possibilidades de atuação naquele país, o que parece ter influenciado, consideravelmente, o valor do fluxo de investimentos brasileiros para esse vizinho em particular. Nota-se que a entrada do país andino no Mercosul, efetivada no ano de 2012, foi precedida de um massivo fluxo de investimentos, através do qual o Brasil exportou capital e, provavelmente, influência para este vizinho em particular.

Em se tratando da UNASUL, o papel do regionalismo na política externa brasileira, tanto geral quanto específica, consiste em encontrar estratégias de autonomia para possibilitar um acréscimo de capacidades econômicas e também logísticas. Isto gera a previsibilidade das relações internacionais na região e, por conseguinte, a eficácia no que diz respeito ao monitoramento das atitudes tomadas pelos atores envolvidos, favorecendo a resolução de crises de forma pacífica (Mercosul e UNASUL). A estratégia adotada pelo Brasil, sem desconsiderar as responsabilidades regionais, cria mecanismos de gerenciamento e estabelecimento de uma certa autonomia e autoridade na América Meridional. Sendo assim, o país estabelece condições para impedir a dependência completa, através da multilateralização dos custos e responsabilidades dentro de uma lógica de hegemonia cooperativa.

A criação da UNASUL significou a continuação do projeto iniciado durante o governo FHC de promover a consolidação de um espaço sub-regional propriamente sul-americano, no qual o Brasil deveria desempenhar um papel central. Para tanto, tratou-se de institucionalizar um marco multilateral, alicerçado sobre uma identidade sul-americana. Diferentemente do que se processa com os poderes centrais, a liderança brasileira não pode se calcar na mera coerção ou imposição de suas agendas de política externa. Antes, o que se processa é o reforço nas capacidades de concentração e de agregação, pois o Brasil se enquadra, em grande medida, na lógica de agregação definida por Thomas Pedersen (2002). O investimento em infraestrutura

revela uma expressiva capacidade de agregação de poder. Entende-se que o Brasil realiza um processo de compartilhamento de poder encapsulado, no qual a identidade fundamental do Estado hegemônico regional permanece inalterada a despeito de esse ator prover bens públicos para os países vizinhos com base em processos institucionalizados de longo prazo. Assim, o Brasil não abre mão de sua vocação internacional universalista enquanto preserva seu subsistema de poder regional.

Essa tendência à promoção de políticas de aglutinação de interesses é uma das mais expressivas características da diplomacia brasileira. Dialogando com a perspectiva colocada por Pedersen e tratando, especificamente, do caso brasileiro, Burges (2009) entende que o Brasil exerce uma forma de “liderança consensual”. Essa perspectiva sustenta que o Brasil ocupa a posição de principal ator regional, mas que, paradoxalmente, carece dos necessários recursos de poder para impor sua hegemonia. De maneira tal, a projeção de capacidades e de influência se estabeleceria por intermédio de recursos não coercitivos, objetivando a construção de uma liderança cooperativa no seio de estruturas multilaterais.

Não obstante, a já aludida política de financiamento da infraestrutura regional exercida pelo Brasil para alcançar a hegemonia enfrenta muitas dificuldades. Uma das mais flagrantes discrepâncias diz respeito aos regionalismos paralelos que se desenvolvem na América do Sul. Alguns dos membros da UNASUL pertencem, simultaneamente, à ALBA e ao próprio Mercosul, fazendo com que o Brasil precise tomar iniciativas destinadas a gerenciar o potencial conflitivo desse arranjo.

5.7 A Estratégia Brasileira para o Bloco: Conservação da Liderança Regional e Diversificação de Parcerias

Um dos períodos mais relevantes para o entendimento da estratégia de manutenção e diversificação adotada pelo Itamaraty com relação ao regionalismo sul-americano corresponde ao intervalo (2001-2010). Esse período compreende o final conturbado do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2006-2010). A linha de atuação estabelecida pela PEB nesse período tem impactos que chegam até o início da primeira gestão Dilma (2011-2014) e condiciona boa parte da estratégia regional que foi seguida pelo MRE durante o seu primeiro mandato. A própria incorporação da Venezuela no bloco, em 2012, é fruto de uma intrincada cadeia de eventos políticos e econômicos originados nos dois governos anteriores.

Tal momento é caracterizado por importantes mudanças na esfera internacional e por fatores de política doméstica que acabam influenciando, decisivamente, o processo de integração na América do Sul. Os dois últimos anos de mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram caracterizados por sérias conturbações na esfera global. No final dos anos 1990, essa administração enfrentou as crises econômicas que colheram os países em desenvolvimento.

Os colapsos financeiros do México (1995), Ásia (1997) e Rússia (1998) geraram efeitos sistêmicos para economia mundial como um todo, afetando o Brasil e outros países emergentes. Esse quadro foi agravado pela chamada “crise do corralito”, que se abateu sobre a vizinha Argentina, entre dezembro de 2001 e 2002, em face da deterioração da política de paridade cambial e da restrição aos saques bancário, determinada pelo governo argentino. A crise solapou o maior parceiro do Brasil no Mercosul, levando à renúncia do presidente Fernando de La Rúa e afetando diretamente o bloco. Isso fez com que, no início dos anos 2000, o governo brasileiro se visse forçado a tomar uma série de medidas de austeridade, destinadas a demonstrar a solidez da economia brasileira para os mercados e investidores estrangeiros. Essa situação levou o Brasil a requerer um empréstimo preventivo do FMI, com o objetivo de garantir fluxo de caixa para poder honrar as obrigações da dívida externa em caso de grandes flutuações no câmbio. Tais políticas, entretanto, tiveram uma repercussão doméstica muito negativa, afetando, consideravelmente, a popularidade do governo diante de importantes grupos politicamente organizados, como associações de empresários e sindicatos e do eleitorado de modo geral.

No que concerne aos Estados Unidos, as mudanças estruturais provocadas pelos atentados ocorridos em Nova York e Washington, no dia 11 de setembro de 2001, provocam uma intensa fragmentação na ordem internacional. Os EUA implementaram uma plataforma de segurança internacional calcada na ideia de uma guerra global ao terrorismo. Guiando-se por essa lógica, estabelecida depois dos atentados terroristas perpetrados por extremistas islâmicos em território americano, os Estados Unidos tiveram que modificar o eixo de sua política externa, agindo unilateralmente através do exercício do seu imenso poderio militar. O ator hegemônico identificou, então, como alvos entidades estatais e não estatais do Oriente Médio, dando início, assim, a um amplo conjunto de iniciativas securitárias que dividiram a opinião da comunidade internacional e que culminaram nas intervenções militares contra o governo fundamentalista islâmico do Talibã, a rede terrorista Al-Qaeda, no Afeganistão, e o governo do ditador Saddaim Hussein, no Iraque.

De volta ao plano da integração regional, o projeto ALCA, que vinha ganhando terreno mesmo diante das resistências do Brasil e de outros países da região durante as tratativas, foi amplamente comprometido pelo unilateralismo do governo G. W. Bush, pelo deslocamento da política externa norte-americana e pela chegada ao poder de governos de centro-esquerda e populistas de esquerda nos países da América do Sul. Notabiliza-se, nesse contexto, a realização da I Cúpula Americana, em 2000, e o esforço despendido pela diplomacia brasileira com vistas à definição de um espaço de atuação subcontinental. No segundo mandato de FHC, ocorreu um grande interesse do MRE de manter um consenso mínimo entre os parceiros do Mercosul, com o objetivo de formar uma posição conjunta nas negociações da ALCA, e levar a termo a construção do espaço integrado da América do Sul, segundo os princípios estabelecidos após a reunião de Brasília.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2011), duas grandes ações de política externa, desenvolvidas durante o primeiro governo Cardoso, revelavam-se muito favoráveis à consolidação política do Mercosul: a adesão conjunta do Brasil e da Argentina ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), no contexto de um acordo com Agência Interacional de Energia Atômica, e a defesa da democracia diante das crises institucionais – ocorridas, principalmente, depois da tentativa de golpe no Paraguai – e subsequente inclusão da Cláusula Democrática do Mercosul, prevista pelo Protocolo de Ushuaia, assinado em 1998. Segundo esses princípios, o quadro regional, pretendido pelo Brasil na persecução de suas metas internacionais, deveria se caracterizar pela manutenção da estabilidade entre os países da região. Assim, se justificam outras iniciativas tomadas pelo Brasil, tais como: a mediação do conflito limdeiro entre Equador e Peru e a defesa dos princípios democráticos diante da crise na Venezuela, em 2002.

Nesta perspectiva, o estabelecimento de um novo eixo político para a retomada do processo de integração sul-americano foi lançado durante o governo Cardoso e tornado possível pelas medidas implementadas após a eleição de Lula da Silva. É importante ressaltar, nesse quadro, a vitória de outras candidaturas de políticos “pró Mercosul”, como Nestor Kirchner, na Argentina, Fernando Lugo, no Paraguai, Tabaré Vasquez e José Mujica no Uruguai, o que, apesar das grandes assimetrias econômicas e divergências apresentadas entre os Estados Parte, deu um mais fôlego aos países da América do Sul, preservando a intenção de promover a integração regional.

A mudança de governo no Brasil, ocorrida com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores e a chegada de Lula da Silva ao poder, trouxe, simultaneamente, elementos de ruptura e de continuidade para a política externa brasileira com relação à integração regional.

Depois da bem sucedida transição de governo, iniciaram-se as tratativas para dar continuidade às medidas de estabilidade econômica e responsabilidade fiscal estabelecidas na administração anterior. A primeira preocupação do novo governo consistiu justamente em debelar a imagem negativa associada ao perfil “revolucionário” do grupo político de esquerda que chegou ao Planalto. Assim, o novo governante tratou de preservar a política econômica ortodoxa estabelecida durante o período Fernando Henrique e de reafirmar o compromisso do Brasil com os acordos firmados pelo país no cenário regional e internacional.

Assumindo o poder em um momento de crise econômica para o bloco, o novo governo buscou estabelecer condições para a retomada do Mercosul. Após a Argentina ter tido vários problemas durante o governo de Fernando de La Rúa, em decorrência da situação econômico-financeira, a crise finalmente se encerrava, em 2002, com o retorno do crescimento do PIB no país platino. No Brasil, o novo mandatário optou por uma agenda integracionista ao indicar um diplomata de carreira, defensor da geoestratégia sul-americana, para a pasta das Relações Exteriores: o ministro Celso Amorim. A indicação do chanceler foi acompanhada pela indicação de nomes dotados de credibilidade junto aos mercados para as pastas econômicas do governo: de Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda e de Henrique Meirelles para o Banco Central. Desta forma, Lula buscou passar uma imagem de compromisso com o rigor fiscal, para empregar, com mais eficácia, a sua liderança carismática.

Logo depois de ser empossado, o novo mandatário deu continuidade à agenda internacional da presidência da república, estabelecida durante o governo Cardoso, realizando viagens ao exterior para a promoção dos interesses brasileiros. Utilizando os projetos sociais como principal plataforma discursiva, Lula visitou países de todos os continentes, tentando reforçar a diversificação de parceiros políticos e comerciais, conferindo maior influência ao Brasil através da participação efetiva nos espaços globais.

Em 2004, Lula visitou a Índia e a China, tendo recebido a visita do presidente chinês Hu Jintao, do presidente da Coreia do Sul, Ro Mûo-Hyun, o do Vietnã, Tran Duc Luong, e o da Rússia, Vladimir Putin, dando a tônica do que seria o seu mandato, com muitas viagens internacionais e contatos com vários países, em especial os emergentes, intensificando a agenda de cooperação Sul-Sul, lançada pelo seu antecessor. Adicionalmente, foi feita uma aproximação estratégica junto às nações africanas e aos países árabes, com visitas à África portuguesa (Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe), além da Namíbia e da África do Sul, facilitando a aproximação entre o Mercosul e a Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), além de várias visitas ao Oriente Médio e à região do Crescente do Magreb,

promovendo a inclusão de países como Síria, Egito e Líbia, o que viria a ser o início das reuniões de Cúpula do Mercosul e da América Latina com os países árabes.

O novo governo – sem abandonar projetos já em negociação, como a ideia de criação de um acordo entre Mercosul e a União Europeia – entendia ser necessário resgatar o bloco sul-americano das turbulências experienciadas nos últimos anos e redirecionar o bloco para a concretização dos interesses de Brasília. Esse redirecionamento se dava no sentido de uma integração “à brasileira” que traria, concomitantemente, condições para o exercício da liderança política e comercial regional e de uma maior inserção da PEB na esfera global.

Esse posicionamento já figurava antes mesmo da posse. Em dezembro de 2002, em discurso dirigido aos veículos de imprensa internacionais reunidos em Washington D. C., o então presidente eleito da República Federativa do Brasil reforçou o compromisso do país de fazer avançar a integração regional, sem abrir mão de se engajar nas grandes questões internacionais na administração a se iniciar no ano seguinte. No mesmo pronunciamento, Lula reforçou elementos tradicionais da retórica diplomática brasileira e enfatizou a dimensão estratégica da preservação das relações bilaterais entre o Brasil e os Estados Unidos para a manutenção da estabilidade na região:

[...] Vamos olhar com atenção especial os nossos vizinhos da América do Sul. O Brasil tem as sólidas credenciais de um país que há mais de um século vive em paz e harmonia com seus dez vizinhos. De um país que participou decididamente, desde sempre, da construção do direito internacional e da fundação das organizações multilaterais que são os pilares da boa ordem mundial. Tem também as credenciais de um país que decidiu, pela força do voto, engajar-se num grande processo pacífico de mudança. Isso nos dá as melhores condições possíveis para sermos um ativo promotor da estabilidade política, econômica e sócia na região. Estabilidade que também interessa, evidentemente, aos Estados Unidos. Queremos ajudar a garantir a paz e a democracia na região, condições essenciais para o avanço social. Estamos profundamente empenhados na integração da América do Sul. [...] Vemos essa integração não só do ponto de vista econômico e comercial. Acreditamos em um amplo processo de aproximação política, social e cultural entre os povos da região, processo no qual o Mercosul tem papel de destaque. O Mercosul é um projeto nacional e como tal, uma das principais prioridades da política comercial externa brasileira. O meu governo está determinado a preservá-lo e fortalecê-lo, buscando, com os demais países-membros, encontrar fórmulas para superar as atuais dificuldades e tornar os mecanismos comerciais existentes mais realistas e ajustados às peculiaridades de todos os parceiros. [...] O Mercosul é um projeto estratégico e para seu aprofundamento existe vontade política de todas as nações que o integram. A visita que fiz na semana passada a Buenos Aires, a primeira ao exterior na qualidade de Presidente eleito, foi uma mensagem sobre minha determinação de trabalhar nesse rumo. Contudo, em um mundo cada vez mais interdependente, a ação de qualquer país, mas em particular a de uma nação das dimensões do Brasil, não pode ficar limitada a uma única região ou continente. Ela precisa ser global. O Brasil, em meu governo, estará aberto ao mundo. Queremos melhorar as

relações que temos com os Estados Unidos e a União Europeia. Buscaremos novos parceiros comerciais em países com dimensão e potencial parecidos aos nossos, como é o caso da Rússia, da China e da Índia. [...] Para o Brasil, a construção de relações econômicas internacionais mais equilibradas passa, necessariamente, pela unificação do espaço sul-americano. Vamos continuar a apoiar a reunião de Chefes de Estado da região para dar seguimento aos projetos de integração nos campos dos transportes, da energia e das comunicações. Buscaremos concluir as negociações entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações para aproveitar, também na área comercial, o extraordinário potencial da vizinhança. A partir de janeiro de 2003, e até o final dos entendimentos, o Brasil participará das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Lá, defenderemos os interesses nacionais de maneira objetiva, realista e propositiva. O Brasil é favorável a uma verdadeira integração americana, mas não pode deixar de reconhecer que há uma situação de nítida desigualdade entre o norte e o sul das Américas. Essas assimetrias precisam ser corrigidas por novas práticas comerciais e por políticas de apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres. [...] (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p.14-22)¹⁶⁹.

Tanto no campo da retórica diplomática quanto na conduta da PEB, o Mercosul e a integração regional sul-americana foram entendidos pelo governo Lula enquanto prioridade da agenda internacional brasileira. Como uma prioridade, mas não a única. O bloco passou a ter uma maior relevância na perspectiva de consolidação dos seus espaços institucionais e da ampliação de suas atividades e prioridades. O espaço integracionista não somente se inseria como pólo de importância regional mas também internacional, uma vez que o Mercosul, enquanto espaço de regionalismo, teria a possibilidade de estabelecer inúmeras trocas e contatos com outros países. Do mesmo modo, o interesse brasileiro de não permitir uma maior institucionalização do bloco conservaria a margem de manobra do país para perseguir suas metas extra-regionais. Assim, enquanto promovia o investimento na integração regional, desmobilizando projetos integracionistas rivais e provendo bens públicos para a região, o Brasil esteve ativamente comprometido com a sua participação em organizações internacionais e na busca de parcerias estratégicas com países em desenvolvimento. Alguns dos mais destacados movimentos da política externa brasileira deste período correspondem à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o envio de tropas de paz sob a chancela da ONU para o Haiti. Notabiliza-se, também, no quadro mais amplo da atuação contemporânea da PEB, as articulações com outros importantes Estados emergentes, tais como

¹⁶⁹ SILVA, L. I. L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. 1o de janeiro de 2003, Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse. In: no Congresso Nacional, em Brasília. In: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, organizador. A política externa no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. 2003. p. 25-46.

a iniciativa BRICS e o fórum IBAS-G3¹⁷⁰. Essa grande agenda externa é desenvolvida concomitantemente a uma estratégia de hegemonia regional, que emprega um Mercosul não amplamente institucionalizado com um de seus principais mecanismos.

5.8 A União Aduaneira como Limite: Motivos Políticos e Econômicos para a Não Institucionalização do Mercosul

A conduta da política externa brasileira jogou um papel relevante na preservação do modelo de baixa-média institucionalização do Mercosul. As posições brasileiras, assim como aquela manifestada pela Argentina, revelam que os principais Estados Parte não apresentam um grande interesse pelo aprofundamento do processo integracionista. Frequentemente, essa tendência tem sido atribuída às relações com a Argentina e as assimetrias insolutas do Mercosul. Contudo, a estratégia brasileira tem se mostrado pragmática, tanto nas manobras destinadas a evitar problemas no comércio com a parceira Argentina quanto também apostando em soluções que contemplem as assimetrias dos sócios menores, Paraguai e Uruguai. Um elemento representativo desse posicionamento corresponde à criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Instituído em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005, o Fundo se destina a financiar projetos para aperfeiçoar a infraestrutura das economias dos países menores e das regiões menos desenvolvidas dos países integrantes do Mercosul.

A ideia que subjaz à criação do fundo é a de incrementar a produtividade econômica dos países associados, com vistas a promover o desenvolvimento social, contemplando principalmente os territórios fronteiriços. O FOCEM é composto por contribuições não reembolsáveis, que totalizam US\$ 100 milhões, em que o Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2013)¹⁷¹. Esse mecanismo foi posteriormente empregado pelos países do bloco para servir como fonte de financiamento de projetos infraestruturais no Mercosul¹⁷². Essa dotação de recursos soma-se à política de investimento brasileiro em infraestrutura no quadro da UNASUL/IIRSA dentro da estratégia de hegemonia cooperativa. A própria composição do fundo revela que essa

¹⁷⁰ Uma discussão a respeito dos grandes dossiês diplomáticos brasileiros no cenário global não está dentro da investigação desenvolvida por esse trabalho. Para uma apreciação mais detalhada desses e de outros temas relevantes de política exterior ver: (CERVO, 2008, 2010; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; VISENTINI, 2012)

¹⁷¹ Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/focem/Focem_Manual_02.pdf. Acesso em: 03/10/2014.

¹⁷² Depois de sua aprovação, o fundo teve seus objetivos estabelecidos pela normativa 18/05 do CMC, de julho de 2005, tendo sido o seu regulamento estabelecido pela normativa 24/05, de dezembro do mesmo ano.

iniciativa atende aos interesses brasileiros na região. Por mais que tenha sido idealmente concebido como mecanismo compensatório, esta iniciativa corresponde, na prática, a mais um elemento de exercício da hegemonia cooperativa do Brasil na América do Sul. Seguramente, os países que contribuem menos para o fundo se beneficiam mais dos recursos dele provenientes. Tome-se, por exemplo, o Paraguai, que contribui com apenas 1% do valor total mas que recebe mais de 40% dos recursos totais do FOCEM¹⁷³. Contudo, o enredamento desse processo é mais complexo do que pode aparentar inicialmente, pois as normas que regem o fundo exigem que essas dotações sejam repassadas na forma de projetos nos quais o recebedor deverá arcar com ao menos 15% do valor total das obras a serem realizadas¹⁷⁴. Como Paraguai e Uruguai se mostram desprovidos de capital para investir, recorrem frequentemente ao financiamento brasileiro e argentino.

O modelo de cotas fixas por países, e não por regiões, somado à inexistência de um órgão supranacional dotado de autonomia para definir onde devem ser aplicados os recursos, acabam restringindo a sua aplicação aos projetos apresentados pelos governos centrais. Caso algum governo subnacional (estados e províncias, municípios e departamentos), ou outro órgão público, pretenda apresentar um projeto ao FOCEM, deve direcioná-lo à Unidade Técnica Nacional (UTN)¹⁷⁵ do FOCEM do seu país para que esta o apresente enquanto proposta nacional. Esta situação mostra que o modelo adotado pelo FOCEM está intimamente ligado ao formato institucional calcado no padrão intergovernamental adotado pelo Mercosul, o qual, por sua vez, é preferido pelo Brasil

O fundo possui uma finalidade explícita de redistribuição de recursos entre os Estados Parte. Todavia, essas medidas são pouco acomodadas no caso do Mercosul. A rigor, não há uma correlação necessária no continente entre o tamanho de um país e seu nível de desenvolvimento. Ao destinar uma parcela importante dos recursos do fundo ao Uruguai, pode-se gerar efeitos não pretendidos, como o aprofundamento das disparidades de desenvolvimento entre os Estados do bloco. Do mesmo modo, pode-se aumentar as assimetrias no interior de

¹⁷³ MERCOSUR. FOCEM. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1>>. Acesso: em: 26/05/2014.

¹⁷⁴ O item 5.2.12 do regulamento do FOCEM estipula que “No cronograma, deverão ser apresentados os valores, ano a ano, discriminando cada um dos gastos elegíveis (detalhando contrapartida nacional) e inelegíveis, bem como os subtotais por ano e por tipo de gasto. Deverão ser indicados: a data de referência dos parâmetros utilizados na estimativa dos custos, a fonte e os custos unitários utilizados. Ter em conta que para serem financiados pelo FOCEM, os projetos devem conter ao menos 15% (quinze por cento) de contrapartida financeira nacional dos gastos elegíveis. O Estado beneficiário é ainda responsável pela totalidade dos gastos inelegíveis”.

¹⁷⁵ Cada um dos Estados cotistas criou, ou elegeu uma estrutura já existente na sua burocracia governamental como sua Unidade Técnica Nacional FOCEM (UTNF) No Brasil essa função ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento.

cada país, sobretudo no caso do Brasil e da Argentina, onde as zonas de fronteira comum (ao sul do primeiro e ao norte da segunda) são mais desenvolvidas em relação ao restante do território destes dois países.

Ademais, os fundos são excessivamente limitados para terem qualquer impacto significativo sobre a região. Nesse sentido, os programas nacionais dispõem de meios muito mais elevados do que aqueles à disposição desse fundo compensatório. Vistas as diferentes capacidades financeiras dos países-membros, é possível que as divergências estruturais continuem a crescer nos próximos anos. Os critérios de seleção dos projetos são pouco claros. Não foram definidas prioridades explícitas e não se procura manter uma coerência entre os diferentes programas.

Soma-se a isso o fato de que as propostas sejam feitas pelos governos nacionais incentiva a promoção de interesses internos, em detrimento de uma visão propriamente mercossulina. A iniciativa de criar o FOCEM, em 2004, da qual o Brasil é o principal contribuinte, corresponde a um exemplo do compromisso distintivo de longo prazo da PEB para a região. Mais do que um programa de combate às assimetrias, o FOCEM parece ser um instrumento político, através do qual o Brasil se mostra interessado em responder aos anseios dos sócios menores do Mercosul, apesar de sua pequena quantidade de recursos para combater as assimetrias. O compromisso brasileiro com o FOCEM não é, contudo, desprovido de interesses; ele representa uma mudança relevante na postura brasileira em relação à região, pois revela a decisão de Brasília de pagar a maior parte dos custos do processo de integração de regional (PINHEIRO; GAIO, 2013).

Os recursos do FOCEM para o desenvolvimento regional têm por objetivo o estabelecimento de uma dinâmica de integração que se destina a manter o Mercosul em atividade e se expandindo, a despeito das assimetrias entre os Estados Parte. Esse projeto se pauta principalmente nos interesses nacionais do Brasil e da Argentina. Dessa maneira, o FOCEM corresponde a um dos mecanismos empregados para a implementação da estratégia integracionista adotada pelo governo brasileiro a partir de 2000. Em face da persistência dos elementos do protecionismo dos países do bloco e das dificuldades que impedem a formação de um mercado unificado na região, o Brasil adota uma linha diretiva para o projeto de integração que tem como objetivo oferecer bens públicos aos países vizinhos através de uma lógica de hegemonia compartilhada. Essa é uma posição de interesse do Brasil, pensada para

uma estratégia de longo prazo: construir um projeto de desenvolvimento comum, preservando a liderança na região (COSTA; FERREIRA, 2013)¹⁷⁶.

Os investimentos estimularam, sobretudo, a integração física entre os países sul-americanos. Tais mecanismos foram empregados no financiamento de obras infraestruturais, de transportes e de convergência energética na América Meridional. Por meio deles, a política externa brasileira cria uma agenda de integração produtiva na região. Esse curso de ação externa gerou estímulos à internacionalização das empresas brasileiras, que foi impulsionada pelos créditos e projetos estatais. Esse novo movimento ampliou os elos de interdependência econômica dos países vizinhos com o Brasil.

Isso, contudo, não representa um maior compromisso com a criação de instituições mercosulinas que envolvam um processo de transferência de competências do nível nacional para o sul-americano. Os avanços na questão institucional e na formulação de políticas públicas ou de estratégias conjuntas tem sido implementadas pela via tradicional e consolidada do intergovernamentalismo, visando a permitir os avanços na área de comércio. A aprovação do Código Aduaneiro, em 1994, demonstrou que existe espaço para mais avanços nesta área. Contudo, as dificuldades para avançar no objetivo da consolidação de uma união aduaneira completa, acabam passando também pela percepção da intensidade das crises e do perfil geral do comércio exterior brasileiro, que não se restringe à região, apesar de sua importância. Esse entendimento, somado aos reflexos na economia de cada país membro, impõe um obstáculo concreto à integração mais profunda do que a que hoje se verifica no comércio intrabloco.

Em aspectos gerais, essencialmente, dois grandes grupos de razões que podem ser elencadas para fins de análise acerca da preservação do papel do Mercosul na estratégia da PEB para a região: a) razões políticas e b) razões econômicas. Tais motivações afetam as ênfases dadas pela diplomacia brasileira ao bloco no período estudado. Em decorrência destes dois fatores, o Mercosul representa um projeto político e estratégico de integração no qual o aspecto comercial se soma a outras vertentes de igual ou maior importância na visão dos formuladores de política externa brasileiros (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014)¹⁷⁷.

¹⁷⁶ COSTA, Rogério Santos; FERREIRA, Paulo Roberto. O Desenvolvimento Regional na Estratégia da política externa do governo Lula para a Integração da América do Sul. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n° 24, p. 41-73, 2013.

¹⁷⁷ MRE, Integração Regional: Mercosul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:mercosul&catid=143:integra%C3%A7%C3%A3o-regional-com-foto&Itemid=434&lang=pt-br>. Acesso em: 19/05/2014.

a) **Motivos Políticos**

O Mercosul tem sido, desde a sua criação no início dos anos 1990, a pedra de toque da política externa brasileira para a América do Sul. Na visão brasileira, a América do Sul não é apenas uma região geográfica específica que se diferencia da América Latina como um todo, mas também um espaço autônomo de projeção político-econômica (MALAMUD, 2011). As elites políticas brasileiras consideram a América Meridional o seu espaço natural de influência. Através do exercício da liderança regional, o Brasil tem por meta estabelecer um subsistema de poder por meio do qual mitiga a influência de Washington e impede que os países da região desenvolvam alguma forma de articulação que obstacule os seus interesses na América do Sul (SOZA, 2008)¹⁷⁸. Alguns anos mais tarde, no início dos anos 2000, o Itamaraty começou a pôr em prática uma estratégia de alargamento destinada a trazer para o Mercosul outros países sul-americanos. Como consequência, três países andinos se tornaram membros associados do bloco: o Peru, a Colômbia e o Equador, em 2003. A Venezuela foi integrada ao Bloco seis anos depois de ser convidada, em 2006. Por fim, completando esse quadro, a Bolívia se encontra em pleno processo de adesão. Por mais que tenha buscado trazer esses países para o bloco, seja na condição de membros plenos ou associados, a diplomacia brasileira não se revela interessada em promover uma maior institucionalização do Mercosul.

Isso é particularmente interessante porque a retórica diplomática do MRE enfatiza fatores como identidade comum, fortalecimento das instituições democráticas, criação de um espaço integrado de cooperação e outros elementos dessa ordem. Tendo em vista esse posicionamento manifestado, a política externa do Brasil para América do Sul deveria, em princípio, se esforçar no sentido de viabilizar a formação de instâncias de cooperação regional com elevado nível de institucionalidade. Entretanto, a PEB para a América do Sul – e especialmente para o Mercosul – se furta, tanto quanto possível, do estabelecimento de vínculos desse tipo. O Mercado Comum do Sul que, de fato, interessa ao Brasil é, na verdade, uma união aduaneira imperfeita.

Embora tenha ocorrido um processo de integração regional em que o Brasil participa ativamente, em termos políticos e principalmente econômicos, não se registra entre os acordos firmados no bloco, no Cone Sul e na América do Sul, pensados em termos mais amplos, um processo integral de transferência de competências ou de compartilhamento de soberanias, na acepção entendida pela dinâmica de *spillover* do neofuncionalismo. Antes, a PEB mantém-se

¹⁷⁸ SOUZA, Amaury de. *O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.

aferrada ao princípio da autonomia na política externa, mesmo diante da relevância do Mercosul para sua estratégia regional (FONSECA JR., 1998¹⁷⁹; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Essa peculiaridade da política externa brasileira, somada à preferência dos demais Estados Parte pela decisão centrada no executivo nacional, impacta diretamente sobre o modelo do Mercosul. Na América do Sul, a lógica identificada pelo paradigma funcionalista e neonacionalista, estabelecida com base no processo de integração regional europeu, não encontra um terreno fértil para seu desenvolvimento. Os países que integram o bloco, sobretudo o Brasil e a Argentina, não se mostram dispostos a permitir a perda de autonomia de determinadas funções do Estado nacional para recompô-las em nível regional, diminuindo, por conseguinte, a margem de atuação internacional independente do Estado¹⁸⁰.

A sucessão de crises atravessadas pelo Mercosul nos últimos anos, a despeito do perfil das posições políticas apresentadas pelos governantes no plano político doméstico, se torna evidente ao se analisar os aspectos presentes no modelo brasileiro destacados acima. Diante da centralidade dos governos e da vontade política concentrada nos presidentes, é possível verificar que a posição dos líderes ou chefes de Estado, mesmo quando envolvidos em uma conjuntura favorável do ponto de vista ideológico, como aquele verificado no início do novo milênio (AYERBE, 2008¹⁸¹), acabam por afetar diretamente a estabilidade do processo de integração. Ao passo em que os governos ganham centralidade, as mudanças conjunturais, ou desacordos entre os governos dos países sul-americanos, podem refrear o avanço ou o aprofundamento do processo, já que os presidentes são atores domésticos com grande capacidade de intervenção sobre as negociações. Apesar de não estarem presentes na direção ordinária do processo integracionista, os chefes executivos nacionais correspondem a atores importantes devido à considerável influência de seu posicionamento com relação à integração regional (MARIANO; RAMANZINI, 2012). Tendo em vista que essas lideranças dependem de uma boa performance no plano doméstico para que possam ser bem sucedidas politicamente, não raro, esses atores podem preferir atender os interesses nacionais ao invés de buscar uma solução coletiva através da cooperação internacional regionalizada. A análise da trajetória da PEB toma como pressuposto analítico a centralidade do poder executivo para a condução da

¹⁷⁹ FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 293-352.

¹⁸⁰ A tendência ao estabelecimento de arranjos de caráter predominantemente intergovernamentais não é uma característica exclusiva do Mercosul. Com a exceção da União Europeia, as instituições o processo de união política e de direito comunitário exercido através de instâncias supranacionais não são verificadas em outros processos integracionistas. A maior parte das organizações regionais internacionais existentes são acordos de livre comércio, ou zonas preferenciais de comércio que operam em um nível de institucionalidade muito restrito.

¹⁸¹ AYERBE, Luís Fernando (Ed.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

política externa e busca compreender os mecanismos que levaram o Brasil a preferir um modelo de média institucionalidade para o bloco.

O perfil contemporâneo de atuação da PEB para o Mercosul e o regionalismo sul-americano, pensado de forma mais ampla, começou a partir da realização da I Cúpula Sul-americana, em 2000. O governo Fernando Henrique Cardoso organizou a primeira cúpula de Presidentes sul-americanos em Brasília. Aprofundando esse modelo, o governo Lula engajou a diplomacia brasileira na construção da CASA/UNASUL, entre 2004 e 2008, gerando uma plataforma de coordenação política afinada com os interesses brasileiros na região por acomodar a IIRSA e os demais elementos da estratégia de hegemonia cooperativa brasileira.

O acumulado histórico da integração regional sul-americana e do próprio Mercosul demonstram que as vantagens decorrentes da cooperação regional são desejadas e necessárias, porém, não ao ponto de justificar um maior nível de institucionalização. Nos seus aspectos mais fundamentais, prevalece a lógica de que o interesse nacional brasileiro se concretiza com a manutenção do Mercosul nos seus moldes atuais (união aduaneira imperfeita/processo decisório intergovernamental) e que a ideia de expansão das competências do bloco levaria a uma redução das capacidades de projeção dos interesses mais amplos da PEB. Considerável parte dessa conduta decorre do perfil contemporâneo do comércio exterior brasileiro, cuja relação com a estratégia de manutenção e diversificação é discutida a seguir.

b) Motivos Econômicos

Não são poucas as dificuldades atravessadas pelo Mercosul durante seus mais de vinte anos de existência. O desafio de integrar a economia de países em desenvolvimento com grandes assimetrias entre si em uma região historicamente caracterizada pela instabilidade política e econômica é deveras considerável. O Brasil responde pela imensa maior parte da população, escala da economia e território do bloco. A potência regional representa mais de 70% do território do bloco; corresponde a cerca de 80% da população e gera 79% do PIB regional. No outro extremo, estão o Paraguai e o Uruguai que representam cerca de 4% do território e 5% da população, respondendo por apenas 3,5% do PIB (CEPAL, 2013)¹⁸².

Do ponto de vista econômico, o Mercosul preservou seu projeto de estabelecer uma união aduaneira, mas sem demonstrar grandes avanços na agenda de compartilhamento de soberania ou institucionalização supranacional. A ORI enfrentou diversos desafios que

¹⁸² CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Santiago, 2013, 94p.

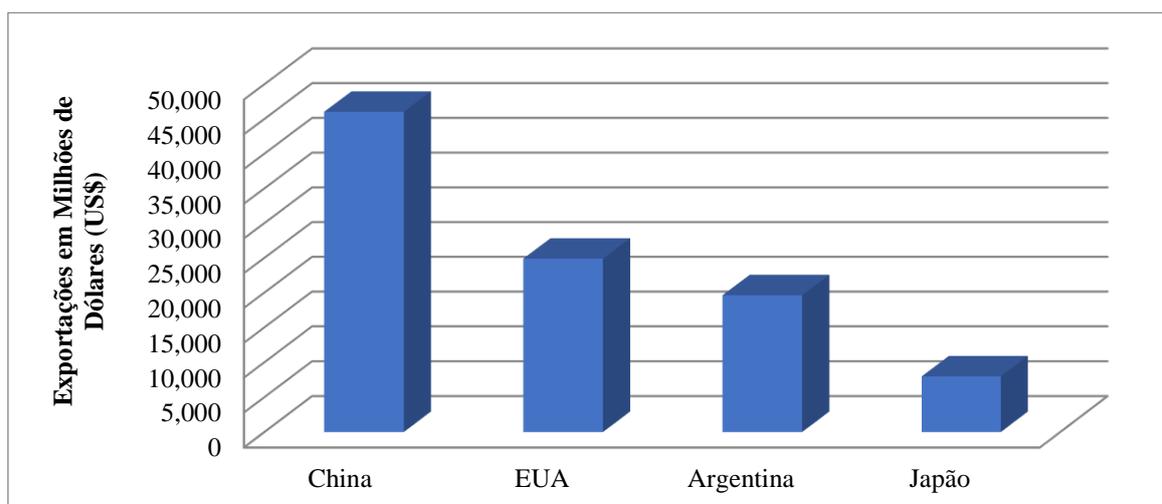
minaram sua importância relativa para a política externa brasileira. A estrutura normativa do bloco sofreu duros revezes. As listas de exceção, as disputas envolvendo produtos da chamada linha branca, em 2004, a não internalização completa da Tarifa Externa Comum (TEC), a realização de tratados comerciais desiguais, o desrespeito aos acordos de livre comércio; concessão de salvaguardas e as muitas medidas protecionistas dos vizinhos e do próprio Brasil demonstraram a vulnerabilidade dos compromissos firmados (FONSECA; MARCONINI, 2006¹⁸³). Ainda assim, o bloco foi mantido e ampliado.

As disparidades de tamanho, nível de abertura comercial e diversificação da estrutura produtiva fazem com que uma maior integração ao bloco econômico seja vista com mais interesse pelos sócios menores, enquanto o par argentino-brasileiro entende que sua integração deve ser bem mais restrita. Essa acentuada heterogeneidade se manifesta, mais claramente, na postura dos Estados Parte no tocante ao funcionamento da união aduaneira e da adoção da tarifa externa comum (TEC). Esse modelo de integração econômica demanda algum nível de perda da autonomia política sobre as questões comerciais em decorrência das regras comuns que estabelece. Enquanto Paraguai, Uruguai e, em menor medida, a Argentina apresentam um manifesto interesse na integração comercial, o Brasil se mostra assaz reticente em levar esse processo a termo. O baixo interesse do governo brasileiro em se enquadrar nesse modelo se deve à já mencionada tradição universalista e autonomista de sua política exterior e, em grande medida, à menor relevância do Mercosul no conjunto de seu comércio com o mercado externo.

O principal destino de exportações do Brasil é a China, seguida pelos Estados Unidos e pela Argentina (ver gráfico 5). O Japão é o quarto maior comprador de bens do Brasil. Isso significa dizer que, com exceção da Argentina, os maiores compradores de produtos brasileiros não figuram dentre os países da região. As relações comerciais com a Ásia e com os EUA se destacam na pauta de exportações brasileira. Soma-se a isso que o tipo de produto demandado por esses parceiros difere bastante daquele que é comercializado com os países sul-americanos. Esses países demandam do Brasil primordialmente produtos agrícolas, alimentos, combustíveis e minérios. Ou seja, *commodities* e outros produtos básicos.

¹⁸³ FONSECA, Roberto Giannetti da; MARCONINI, Mário. Inserção internacional e comércio exterior brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 87, abr./jun., 2006.

Gráfico 5 – Principais Parceiros Comerciais do Brasil – 2012 (Exportações)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da OMC International Trade and Market Access Data (2014).

Um dos principais motivos que podem ser identificados para a manutenção do Mercosul, mesmo diante de suas debilidades, consiste no fato de o bloco oferecer para o Brasil um destino certo para uma parcela considerável da produção industrial do país. Contrariamente ao que se processa com a pauta de exportações brasileiras com seus principais parceiros fora da região (China, EUA e Japão), onde as maiores parcelas dos ganhos foram geradas pela venda de *commodities* (principalmente com os parceiros asiáticos), no comércio com bloco, o superávit decorre do comércio de produtos industrializados. A pauta comercial brasileira possui uma considerável presença de países sul-americanos, principalmente no que tange às exportações. Nesse sentido, o Mercosul joga um papel estratégico para a atividade industrial brasileira. Em 2012, 92% das exportações brasileiras para o Mercosul foram bens industrializados (manufaturados e semimanufaturados). Um dos setores que mais se beneficia do Mercosul é o automotivo, pois o bloco possibilitou ao Brasil e a Argentina integrar suas cadeias produtivas de automóveis. Os dois países juntos correspondem ao terceiro maior mercado global de automóveis (depois de China e Estados Unidos). Em 2013, 47% da produção de automóveis argentinos foram exportados para o Brasil. O mercado brasileiro foi o destino de 85% das exportações totais de veículos argentinos nesse mesmo ano. As exportações para a Argentina representaram, em 2013, 16% da produção brasileira de automóveis e 80% das exportações de veículos do Brasil (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2014)¹⁸⁴. O quadro de

184

Disponível

em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:mercopolis&catid=143:in-tegra%C3%A7%C3%A3o-regional-com-foto&Itemid=434&lang=pt-br.>. Acesso em: 20/12/2014.

exportações brasileiras para o Mercosul, verificado nos últimos anos, pode ser melhor exemplificado na tabela 3, abaixo.

Tabela 3 – Percentuais das Exportações de Produtos Industrializados Brasileiros para Países Sul-Americanos
Exportações Brasileiras para o Mercosul – Principais Grupos de Produtos 2011-2013-2014 (jan. - out.) US\$ milhões.

Exportações	2011	2012	2013	Variação % 2011-2013	Part. % no total das exportações brasileiras para o bloco em 2013	2013 (jan-out)	2014 (jan-out)	Variação % 2013-2014 (jan-out)
Automóveis	9.077	7.822	9.792	7,9%	33,2%	8.186	5.006	-38,8%
Máquinas mecânicas	3.576	3.062	2.807	-21,5%	9,5%	2.377	1.888	-20,6%
Carnes	970	816	1.331	37,3%	4,5%	991	1.209	22,0%
Plásticos	1.307	1.245	1.279	-2,1%	4,3%	1.086	968	-10,9%
Máquinas elétricas	1.828	1.441	1.222	-33,2%	4,1%	1.035	880	-15,0%
Combustíveis	1.964	1.455	1.195	-39,1%	4,0%	970	1.591	64,1%
Minérios	1.449	838	985	-32,0%	3,3%	899	906	0,7%
Ferro e aço	1.096	1.088	864	-21,2%	2,9%	749	596	-20,4%
Borracha	953	838	805	-15,5%	2,7%	690	571	-17,3%
Papel	713	636	632	-11,4%	2,1%	526	529	0,5%
Subtotal	22.932	19.241	20.912	-8,8%	70,8%	17.510	14.144	-19,2%
Demais grupos de produtos	9.513	8.615	8.621	-9,4%	29,2%	7.036	6.929	-1,5%
Total	32.444	27.856	29.533	-9,0%	100,0%	24.547	21.073	-14,1%

Fonte: MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial

Os dados apresentados na referida tabela dão uma dimensão da importância do bloco para as exportações brasileiras de produtos de alto valor agregado, notadamente para a produção automobilística. Com exceção da exportação de carne e minérios, o conjunto dos bens ofertados pelo Brasil para seus parceiros mercossulinos é majoritariamente composto de manufaturas. Tal situação assume grande relevância, pois representa um *trade off* para o governo brasileiro, que se vê diante da necessidade de buscar uma maior inserção internacional junto aos grandes compradores mundiais e de garantir sua liderança econômica no subcontinente. O governo precisava, ao mesmo tempo, permitir que os produtores nacionais se beneficiem da alta internacional dos produtos agrícolas, impedir que o Brasil se desindustrialize, lidando com

poderosos interesses dos *lobbies* domésticos, como aquele representado pelas federações das indústrias.

A política de exportações para os países do Mercosul (especialmente o comércio com a Argentina) é interessante para os líderes brasileiros diante do poder de organização política e dos empresários da indústria, que, nos últimos anos, têm visto a participação de seu setor minuar no cálculo da composição das receitas nacionais.

Enquanto o agronegócio teve um incremento considerável na pauta de exportações brasileira, a atividade industrial reduziu sensivelmente em face da maior procura por produtos básicos no mercado estrangeiro e da falta de competitividade da indústria nacional. Os países do Mercosul passaram a ser entendidos como uma espécie de reserva de mercado para as exportações de produtos de alto valor agregado brasileiros, jogando uma função importante para a não reprimarização da economia nacional. Soma-se a isso que no âmbito sul-americano, fora do Mercosul, as exportações de bens industriais também se revelam muito lucrativas para a balança comercial brasileira. Essa relação pode ser melhor expressa pelos dados expostos, a seguir, na tabela 4.

Tabela 4 – Exportações Brasileiras por Valor Agregado

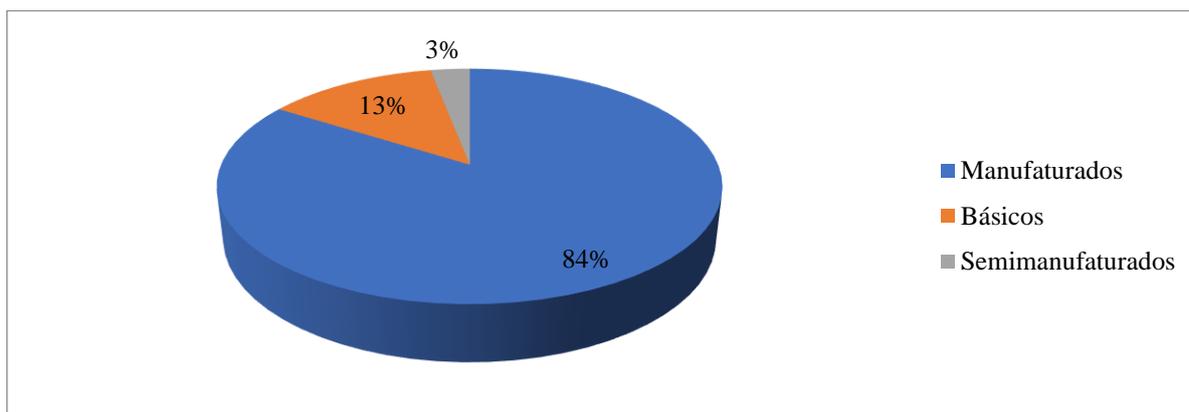
Percentuais das Exportações de Produtos Industrializados Brasileiros para Países Sul-Americanos

País/Ano	Total das exportações Brasileiras de Produtos Industrializados para Países Sul-americanos (%)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	85,4	89,4	91,3	92	91,8	93	90,7	94,8	90,9	89,9
Bolívia	89,01	88,4	90,7	92,8	91,1	92,7	95,2	96,1	97	96,6
Chile	80,5	76,5	76	79,1	67,6	64	65,2	76,1	68,5	52,7
Colômbia	93,4	93,5	89,5	88,7	87,9	91,2	88	83,7	86	86
Equador	93,2	88,3	91,8	87,6	89,5	89,5	95,5	92,7	92,6	90,0
Paraguai	96,1	96,6	96	93,1	95,7	95,2	94,7	92,3	93,4	92,3
Peru	96,1	90,6	88,1	82,8	72	78,7	80	74,9	83,4	81,9
Uruguai	79,4	80	82,2	86,8	86,1	88,1	90,4	89,3	88	86,3
Venezuela	93,7	92,1	88,6	89,6	87,3	82,9	69,3	66,4	52,4	55,1

Fonte: Elaborada por Pinheiro e Gaio (2013), a partir de dados da OMC e MDIC, 2012.

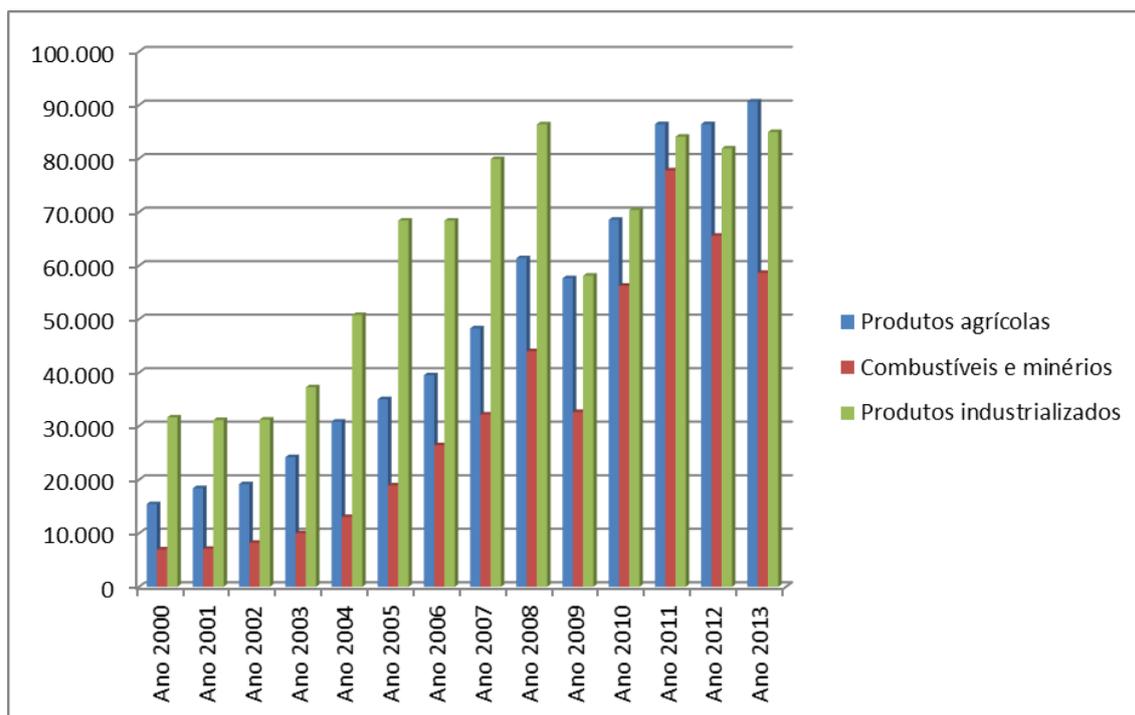
A tabela mais uma vez demonstra que a quase totalidade dos produtos exportados para os países da região é composta de bens manufaturados. Excetuando-se o Chile, país que se

engaja por TLC com os EUA e com o qual o Brasil não conseguiu manter o ritmo de crescimento da venda de produtos da indústria, a maior parte dos parceiros sul-americanos adquire do Brasil produtos de alto valor agregado. Notabiliza-se a percentagem de bens transformados e ofertados pelo Brasil para a Argentina, a qual atingiu níveis superiores a 90% no intervalo analisado. Mesmo a Colômbia (país que também possui um acordo de livre comércio com os Estados Unidos) adquire do Brasil produtos industriais, cujo percentual registra números superiores a 80%. O caso Venezuelano, entretanto, se desvia da tendência geral apresentada, revelando um decréscimo da exportação de produtos industrializados para esse parceiro. As razões dessa queda residem, principalmente, na perda de poder aquisitivo da Venezuela, ocorrida a partir de 2008, ano no qual eclodiu a crise econômica internacional, que teve por epicentro os EUA, trazendo graves impactos sobre a venda internacional de petróleo, o principal produto de exportação venezuelano. Ademais, essa situação foi agravada pelos desequilíbrios fiscais domésticos da economia venezuelana, registrados a partir deste mesmo período. Em decorrência da grave dificuldade experienciada por esses países, reduziu-se sensivelmente a compra de produtos brasileiros de modo geral. Contudo, o tamanho da população venezuelana (cerca de 30 milhões de habitantes) fez com que esse país continue sendo um destino atrativo para as exportações brasileiras, um dos motivos pelos quais o Itamaraty alimentou grandes interesses por um maior engajamento com Caracas. No que diz respeito, mais especificamente, ao processo de integração regional, o peso do Brasil para as exportações de produtos industrializados no Mercosul atualmente pode ser constatado a partir dos dados apresentados no gráfico 6, abaixo.

Gráfico 6 – Exportações Brasileiras para os Países do Mercosul por Fator Agregado (2013)

Fonte: MRE/DPR/DIC – Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados da UN/UNCTAD/ITC, 2014.

Conforme foi explicitado pelos dados acima, a despeito da crise econômica internacional e seus desdobramentos, a balança comercial brasileira registra um incremento na exportação de bens de maior valor agregado para os países da sua zona de influência imediata. A mesma situação, contudo, não se repete no comércio do Brasil com o restante do mundo, sobretudo, nas relações comerciais com seus dois maiores parceiros: China e Estados Unidos. O grau de importância dos produtos agrícolas para a balança comercial brasileira, em volume de exportações, se traduz nos dados providos pela Organização Mundial do Comércio e do MDIC, expostos no gráfico 7 e na tabela 5, mais adiante. O grupo de produtos manufaturados expõe o maior volume de exportações de 2000 a 2008, quando sofre súbita queda, no ano de 2009, quando as consequências da crise econômica mundial são mais duramente sentidas, equiparando-se ao volume de exportações de produtos agrícolas e outros produtos básicos, como combustíveis e minérios. No ano seguinte, os números voltam a subir, mas, dessa vez, em paridade evidente com os produtos agrícolas.

Gráfico 7 – Exportações Brasileiras por Categoria de Produto (2000-2013)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos da OMC, 2013. Disponível em: <<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>>. Acesso em: 06/02/2015.

Neste mesmo período, a exportação de produtos agrícolas atribuiu um papel significativo à diplomacia econômica desenvolvida pelo Brasil durante esta época. No plano internacional, era preciso fazer com que essa importante fonte de divisas não fosse severamente obstaculizada pelo protecionismo dos países desenvolvidos e outros blocos econômicos. Os formuladores de política brasileiros enxergaram no desenho institucional formal da OMC um ambiente no qual dispunham de maiores chances de promover seu pleito. A queda da exportação de produtos industrializados se acentua a partir de 2012, quando começa a apresentar variações negativas, conforme pode ser verificado pela tabela 5, abaixo.

Tabela 5 – Exportação Brasileira para o Mundo por Fator Agregado (2000-2013)

Ano	Básicos Valor Total	Básicos Var. (%)	Semiman uf. Valor Total	Semiman uf. Var (%)	Manufatura s Valor Total	Manufatur as Var (%)	Valor Total
2000	12.562	6,2	8.499	6,5	32.528	19,0	55.086
2001	15.342	22,1	8.244	-3,0	32.901	1,1	58.223
2002	16.952	10,5	8.964	8,7	33.001	0,3	60.362
2003	21.179	24,9	10.943	22,1	39.654	20,2	73.084
2004	28.518	34,7	13.431	22,7	52.948	33,5	96.475
2005	34.721	21,8	15.961	18,8	65.144	23,0	118.308
2006	40.285	16,0	19.523	22,3	75.018	15,2	137.807
2007	51.596	28,1	21.800	11,7	83.943	11,9	160.649
2008	73.028	41,5	27.073	24,2	92.682	10,4	197.942
2009	61.957	-15,2	20.499	-24,3	67.349	-27,3	152.995
2010	90.005	45,3	28.207	37,6	79.563	18,1	201.915
2011	122.457	36,1	36.026	27,7	92.929	16,8	256.040
2012	113.454	-7,4	33.042	-8,3	90.878	-2,2	242.578

Fonte: elaborado pelo autor com dados do MDIC, 2014.

A diplomacia dos ministros Felipe Lampreia (1995-2000), Celso Lafer (2001-2002) e Celso Amorim (2003-2010) se empenhou em negociar as regras para o comércio internacional, que, nesse período, se deparava com grandes dificuldades de adequação, face à crescente demanda dos países industrializados por abertura dos mercados emergentes para produtos de alto valor agregado e serviços especializados. Entretanto, os países do primeiro mundo não se mostravam dispostos a promover uma liberalização de seus próprios mercados para produtos agrícolas ou mesmo para os produtos industriais competitivos, provenientes do mundo em desenvolvimento.

A nova geografia comercial do Brasil, sobretudo a centralidade da exportação de produtos primários para a República Popular da China, fizeram com que o Brasil se tornasse cada vez mais ativo no Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, buscando uma maior liberalização dos produtos agrícolas, enfrentando disputas contra os países centrais ao

adotar essa linha de ação externa (ALBUQUERQUE; REIS, 2013)¹⁸⁵. Essa postura contrasta com o baixo interesse do Brasil em resolver as disputas comerciais no Mercosul através dos canais institucionais competentes. Desde a ratificação do Protocolo de Brasília, em 1993, até a instituição do Tribunal Permanente de Revisão pelo Protocolo de Olivos, implementado em 2004, poucas foram as vezes em que o Brasil efetivamente se utilizou do mecanismo de solução de controvérsias previsto no Mercosul (BRESSAN, 2012). Tal conduta de política externa demonstra que o mecanismo de solução de controvérsias da OMC é visto como muito mais interessante para a diplomacia comercial brasileira do que o seu equivalente regional.

Em certo sentido, pode-se afirmar que a solução de conflitos pela via da diplomacia bilateral contribui para o esvaziamento do processo de institucionalização dos processos de solução de controvérsias no âmbito regional. Tal situação acaba amainando, do mesmo modo, as próprias instituições que são criadas, uma vez que os atores domésticos não identificam formas efetivas de resolver os seus problemas no âmbito do Mercosul. Existe, nesse sentido, uma propensão de que conflitos desse tipo reforcem as opções políticas nacionais (representadas na figura das autoridades de política externa e do executivo) em detrimento dos mecanismos regionais de governança institucionalizada para solução de controvérsias¹⁸⁶.

Diante disso, é possível inferir que, no âmbito regional, as negociações bilaterais com os parceiros mercosulinos e sul-americanos é suficiente para o Brasil conseguir desmobilizar práticas comerciais lesivas à sua política de comércio exterior. A dimensão do Brasil, enquanto potência regional emergente e líder aceito, ou não, seria satisfatória no que diz respeito às

¹⁸⁵ Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil se empenhou vivamente na criação da OMC em substituição ao antigo GATT. Subsequentemente, durante os governos Lula, a estratégia brasileira lançou mão dos canais institucionais providos pela OMC a fim de aumentar a legitimidade de suas demandas. Para fazer frente às medidas protecionistas levadas a termo pelos países desenvolvidos, a representação brasileira passou a recorrer com mais frequência ao Órgão de Solução de Controvérsias em casos envolvendo produtos específicos. Três grandes contenciosos do Brasil com países centrais ocorridos durante os governos Lula são representativos dessa nova postura no regime de comércio global: o contencioso do algodão, o contencioso do açúcar e o contencioso do suco de laranja. (ALBUQUERQUE; REIS, 2013).

¹⁸⁶ Durante as discussões que levaram à criação sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto, ficou evidente o interesse dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, em aprofundar e desenvolver as instâncias regionais, contribuindo para a institucionalização do bloco. Esses países defenderam o emprego de mecanismos institucionais que diminuíssem as assimetrias dos componentes do bloco diante das negociações. Além disso, Paraguai e Uruguai fortaleceram a etapa jurisdicional, com uma instituição permanente e, por fim, permitiram o acesso dos entes não governamentais nesse mecanismo. Argentina e Brasil, por sua vez, defenderam a manutenção de um sistema que garantisse a posição privilegiada de negociação pela via política, através do emprego de canais diplomáticos. O Brasil, em particular, resistiu diante da proposta de criação de novos procedimentos que aumentassem a autonomia do órgão e aprofundassem a institucionalização do sistema – como havia sido proposto pelo Uruguai. Para o governo brasileiro, a criação de instituições supranacionais no Mercosul seria entendida como renúncia à soberania, condição esta que não estaria disposto a aceitar. Dessa maneira, o Brasil insistiu na preservação dos instrumentos do Protocolo de Brasília, buscando atender aos seus objetivos e assegurar sua posição privilegiada em negociar diplomaticamente com os demais Estados membros.

negociações com os países da região. Os tomadores de decisão brasileiros provavelmente entendem que recorrer ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul daria ensejo para que, no âmbito do quadro arbitral, os países menores robustecessem sua posição diante do Brasil em matérias de política comercial. O mesmo, entretanto, não acontece no âmbito do regime internacional de comércio, onde o Brasil busca potencializar seu poder de barganha diante dos países desenvolvidos através do emprego das disposições normativas estabelecidas pelo multilateralismo comercial da OMC. Essa é uma flagrante ambiguidade da estratégia da PEB contemporânea. Se, por um lado, o Brasil se serve dos mecanismos internacionais para alcançar seus objetivos extra-regionais, no âmbito propriamente sul-americano, o emprego das instituições segue critérios claramente diferenciados, prevalecendo uma lógica intergovernamental calcada no pragmatismo. Na sua condição de potência regional, o Brasil conta com algumas das características identificadas por Flandes (2010) e descritas por Pedersen (2002). O Brasil ostenta capacidade de agregação de poder; é o ator preponderante em uma região geograficamente delimitada e é altamente influente em questões regionais. Todavia, essa qualidade não torna o Brasil um país interessado no exercício da sua liderança através de mecanismos de governança regional amplamente institucionalizados. Boa parte desse posicionamento pode ser entendido à luz do perfil das exportações brasileiras, estabelecido no período estudado.

Entretanto, a estratégia de engajamento de nações sul-americanas no Mercosul, estabelecida pelo Itamaraty a partir do início dos anos 2000, não se esvazia por conta do comércio com a Ásia e com a América do Norte. Seja por motivos de afinidade ideológica, seja por razões mais pragmáticas, decorrentes do fortalecimento de mercado, o Brasil mostra interesse em continuar trazendo mais países para o bloco por ele capitaneado. Os maiores exemplos disso podem ser vistos no interesse brasileiro em permitir a adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul e na formalização do pedido de entrada da Bolívia no processo de integração. Essas questões serão discutidas no capítulo que segue.

6 A INTEGRAÇÃO DA VENEZUELA NO BLOCO, O PLEITO BOLIVIANO E A ESTRATÉGIA SUL-AMERICANA DO ITAMARATY

O presente capítulo discute as relações entre o Brasil e a Venezuela, analisando a entrada do país andino no Mercosul na condição de membro pleno. O texto discute os interesses políticos e econômicos coincidentes e divergentes entre os dois países e os fatores que conduziram a uma maior aproximação da PEB com a Venezuela nos últimos anos. Analisa-se como a relação com o país fronteiriço tem sido, ao mesmo tempo, promissora e paradoxal, devido à possibilidade de ganhos econômicos e aos riscos ensejados pela retórica de confrontação adotada pela diplomacia venezuelana no período chavista. O capítulo finaliza com uma reflexão a respeito da formalização do pedido de adesão ao Mercosul, feito recentemente pelo governo boliviano. Busca-se estabelecer um paralelo entre as condições que permitiram que o Brasil se empenhasse na aceitação da Venezuela no bloco e as condições objetivas dentro das quais a Bolívia busca apoio para ingressar no Mercosul. Assim, a pesquisa procura compreender as perspectivas de alargamento do processo de integração regional sul-americano pelo prisma da estratégia brasileira para o subcontinente.

À primeira vista, poderia parecer que o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul foi efetuado com uma certa precipitação. Contudo, o governo Chávez já havia iniciado manobra de aproximação desde os primeiros tempos de seu governo. A Venezuela participou do Acordo de Complementação Econômica (ACE) Número 59 (2004), processo que culminou na associação entre a CAN e o Mercosul. Posteriormente, o governo Chávez formalizou o protocolo de adesão, logo após ter abandonado a CAN, em 2006. A partir desse momento, os sucessivos procedimentos de ratificação, por parte dos legislativos nacionais dos Estados Parte, culminaram na cúpula de Mendoza, ocorrida em junho de 2012, na qual o Mercosul finalmente admitiu a Venezuela como membro pleno da ORI. Os motivos que conduziram a esse desfecho estão relacionados a fatores tanto geoestratégicos quanto político-econômicos. Do ponto de vista da política externa brasileira, a adesão da Venezuela ao Mercosul tem a ver com a já mencionada estratégia de manutenção e diversificação para lidar com o regionalismo sul-americano.

Para o Brasil, a entrada do país andino no bloco auxilia o projeto de hegemonia cooperativa, que constitui a espinha dorsal da política sul-americana do Itamaraty, pois diminui a influência regional dos aspectos negativos do bolivarianismo e ainda potencializa a convergência de interesses entre os dois países, dentro de uma relação de trocas assimétricas, benéfica ao Brasil.

Diante do panorama que se revelou favorável ao presidente, no que tange ao âmbito político doméstico venezuelano, Chávez formaliza, antes da eleição, em junho de 2006, a adesão da Venezuela ao Mercosul. Dessa maneira, o país andino se contrapõe a uma política externa de aproximação com os Estados Unidos, que data desde o início do século XX e que se intensifica entre 1958 e 1998. Por conseguinte, Chávez procurou novos meios a fim de estabelecer laços mais próximos com outros países. De acordo com Uchoa (2003)¹⁸⁷, a Venezuela historicamente se encontra em uma posição de sensível dependência dos norte-americanos, no que tange às exportações de petróleo, ofertando cerca de 80% de suas reservas para os EUA (BP, 2012)¹⁸⁸.

Ao tentar reverter essa situação, Chávez procurou estreitar os laços não somente com países latino-americanos mas também com integrantes da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), como o Irã, a fim de fortalecer a organização. Além deles, negociou com a Rússia e com a China, encontrando, especialmente nesse último Estado, um forte parceiro comercial, pois essa grande potência emergente se destacava no cenário petrolífero mundial e isso significava estar apta a comprar o petróleo venezuelano.

Do ponto de vista regional, o interesse venezuelano em fazer parte do Mercosul atende às motivações geoestratégicas, políticas e econômicas. Os governantes do país vizinho procuraram, simultaneamente, a recomposição de sua estratégia sul-americana – de contraponto aos Estados Unidos – e elevar o perfil internacional do seu país, aderindo a um processo de integração liderado pela maior potência regional sul-americana: o Brasil. Mesmo que Chávez não concordasse como o pensamento adotado pela maioria dos países latino-americanos – em virtude, por exemplo, das críticas feitas à ALCA e da extensão da política externa –, declarando apoio a Evo Morales e a Ollanta Humala nas eleições presidenciais da Bolívia e Peru, ele tinha o apoio dos países vizinhos em momentos de crise, como no golpe que sofrera em 2002, quando o governo de Carmona não fora reconhecido pelos países da região. Ademais, previa novas parcerias comerciais com a América Latina e, principalmente, com o Brasil, com o objetivo de tornar a dependência das compras norte-americanas de petróleo. O Brasil despontou como uma parceria interessante para novos investimentos internos e exportações de petróleo. Suas relações amistosas com Lula e a ajuda do Brasil em momentos cruciais, como o suporte dado ao vizinho

¹⁸⁷ UCHOA, Pablo. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Editora Globo, 2003.

¹⁸⁸ BRITISH PETROLEUM. *Statistical Review of World Energy*. Londres: BP, 2012.

andino na criação do Grupo de Amigos da Venezuela)¹⁸⁹ ou o envio de gasolina ao país venezuelano em tempos de greve geral dos funcionários da Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), entre os anos 2002 e 2003, corroboraram para este pensamento. Além disso, os dois países tinham a possibilidade de aprofundar os laços econômicos.

6.1 Vantagens e Desvantagens da Adesão Venezuelana ao Mercosul: Âmbito Político e Econômico

Como mencionado acima, durante os governos anteriores a Hugo Chávez, a Venezuela procurava manter uma alternativa oposta à Cuba, que havia passado por um processo revolucionário orquestrado por Fidel Castro, instaurando um regime de esquerda naquele país. De acordo com Uchoa (2003) e Maringoni (2009)¹⁹⁰, o país optou pela não adoção dos processos integracionistas na América Latina. Procurou manter-se ao lado dos Estados Unidos, principal importador do petróleo venezuelano, mesmo tendo o Brasil como segundo maior importador.

Algumas tentativas de aproximação ocorreram, mas a situação mudou, de fato, nos anos 1990. Em 1994, os presidentes Itamar Franco e Rafael Caldera assinaram o Protocolo de Guzmania. Além disso, enquanto esteve detido, Chávez recebeu a visita de Fernando Henrique Cardoso. Segundo Uchoa (2003), o livro *Dependência e Desenvolvimento*, escrito por FHC, figurava entre as principais referências para o então futuro presidente da Venezuela, que se autodefinia como um “cepalino dependentista” e se dirigia a FHC como “mestre”.

Foi ainda na gestão de Fernando Henrique que o Brasil começou a desempenhar um papel de mediador junto à Venezuela. Nos conflitos com a Colômbia e a Guiana, referentes a uma disputa de fronteiras, em 1999 e 2000, o então presidente brasileiro usou toda a sua influência e serviu muitas vezes como uma espécie de conselheiro de Chávez, buscando orientá-lo a tomar decisões que não ultrapassassem os limites democráticos, evitando arranhar a imagem do país bolivariano perante a opinião pública internacional (UCHOA, 2003).

A partir de 2002, com a eleição de Lula para a presidência do Brasil, as relações com a Venezuela se intensificaram, graças à orientação esquerdista do novo mandatário. Isso fez com

¹⁸⁹ Iniciativa, lançada pelo Brasil, de criar um grupo de países amigos da Venezuela afim encontrar uma saída para a prolongada crise política no país andino. Os representantes dos Estados reuniram-se em Washington, em 2003, para trabalhar junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) na busca de soluções para a tensa situação no país vizinho. O grupo composto por Brasil, Estados Unidos, México, Chile, Espanha e Portugal foi, posteriormente, rebatizado de “amigos do secretário-geral da OEA para Venezuela”.

¹⁹⁰ MARINGONI, Gilberto. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

que houvesse uma maior aproximação entre os dois países. Nesse mesmo período, intensificou-se o processo de revitalização do Mercosul. Por conta das iniciativas levadas a termo pelo Brasil e pela Argentina, o Mercosul não poderia mais ser visto apenas como um bloco econômico e possibilitador de vantagens tarifárias entre os seus membros. Passou a assumir, adicionalmente, um viés político para os Estados Parte, o que se mostrava interessante para a Venezuela. O petróleo, então, passou a ser o grande instrumento de barganha do país também dentro da região. As empresas estatais Petrobras e Petróleos de Venezuela foram atores importantes nessa aproximação e nem mesmo as notícias da descoberta de uma grande camada de pré-sal¹⁹¹ em solo brasileiro atenuou a relação entre os dois países, que tinham planos de criar uma *joint-venture* para atuar como parceiros e não se limitar apenas ao processo de compra e venda de petróleo. Dessa forma, a Venezuela buscava enxergar a longo prazo, viabilizando uma maior integração e possibilitando a diversificação dos laços econômicos futuros, tendo o petróleo como a ponta de lança deste processo. A Venezuela se manteve nessa direção mesmo quando a exportação petrolífera para o Brasil e para os demais países do Mercosul não logrou atingir um patamar considerado importante, tendo em vista o potencial existente.

Vale mencionar, também, que a rápida deterioração das relações diplomáticas com os EUA foi um acontecimento importante, talvez decisivo, para a prospecção de novos compradores para o seu petróleo, pois o volume importado pelos EUA era cada vez menor (ARCE, 2013¹⁹²). Beneficiando-se da recuperação econômica dos seus parceiros comerciais – no caso, Brasil, Argentina e Uruguai, durante os governos Lula da Silva, Néstor Kirchner e Tabaré Vázquez –, o governo venezuelano pôde assinar acordos bilaterais entre estes países e isso gerou o apoio da Argentina na entrada da Venezuela como um membro pleno do Mercosul. Em relação a este ponto, Saraiva e Ruiz (2009) defendem que a Argentina via na entrada da Venezuela uma parceria de forma de evitar que o Brasil se destacasse isoladamente na liderança do bloco econômico, já que a presença do novo integrante no bloco aumentaria o poder de barganha dos argentinos nas decisões por consenso que são produzidas pelo Mercosul.

¹⁹¹ As reservas de petróleo encontradas na camada pré-sal do litoral brasileiro se encontram dentro da faixa marítima, considerada, na forma do direito internacional, como zona de exploração econômica exclusiva do Brasil. São reservas de petróleo considerado de médio a alto grau de qualidade, segundo escala internacional (API). Os campos petrolíferos do pré-sal ocupam a área que se estende desde o litoral dos estados do Espírito Santo até a costa do estado de Santa Catarina, apresentando profundidades que variam de 1.000 a 2.000 metros de lâmina d'água e entre 4.000 e 6.000 metros de profundidade no subsolo, chegando, portanto, a até 8.000 metros da superfície do mar, incluindo uma camada que varia de 200 a 2.000 metros de sal (EBC, 2009).

¹⁹² ARCE, Anatólio Medeiros. Como a Venezuela chegou ao Mercosul? A política externa do governo Hugo Chávez (1999-2006). 2013. 211 f. Dissertação de Mestrado em História – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

Nesse sentido, a incorporação da Venezuela ao bloco se relaciona com a disputa pela liderança no cenário político regional. Para o governo argentino, a adesão da Venezuela permitiria equilibrar a proeminência do Brasil no Mercosul e, ao menos em tese, aumentar a sua própria, ao articular o seu posicionamento com Caracas acerca das decisões a serem implementadas no cerne da união aduaneira. Mesmo que esse risco existisse, os formuladores de política externa brasileiros entenderam que as vantagens associadas à entrada do novo membro compensariam as temeridades associadas à adesão de um parceiro ideologicamente complicado e potencial rival em uma hipotética aliança com a Argentina. Nos seus aspectos mais fundamentais, a estratégia do Itamaraty com relação à Venezuela consistiu em engajar esse país através de instrumentos de hegemonia cooperativa. Os grandes veículos para a realização desse plano corresponderam ao envolvimento dos países da região na estrutura econômica do Mercosul e na lógica de coordenação política da UNASUL. Para os dois casos, o Brasil dispõe de recursos de poder econômico e vantagens comparativas que lhe conferem uma margem de manobra muito maior do que aquela detida pela Venezuela, fazendo com que o país desenvolva a sua capacidade de agregação (PEDERSEN, 2002).

É no âmbito da economia e do comércio que a convergência de interesses do Mercosul e da Venezuela fica mais explícita em função do perfil de mercado apresentado. Os países do bloco exportam sua produção industrial e agropecuária para a Venezuela, enquanto esta assume destaque por sua grandiosa riqueza em recursos energéticos (petróleo e gás natural). Evidencia-se que, na perspectiva de Caracas, é mais vantajoso pertencer ao Mercosul do que à Comunidade Andina de Nações, uma vez que o seu comércio com os países do Tratado de Assunção é bem mais expressivo do que aquele realizado com os países andinos, excetuando-se a Colômbia.

Com efeito, o mercado venezuelano é bastante atraente para o Mercosul. O comércio entre os Estados Parte do bloco e a Venezuela aumentou, significativamente, entre 2000 e 2012. Notabiliza-se que se avolumaram as exportações dos quatro parceiros mercosulinos para a Venezuela. Entre 2006 e 2009, por exemplo, a Venezuela foi o principal destino, na América do Sul, das exportações brasileiras e o segundo da Argentina. A relevância desse mercado torna-se muito mais evidente ao se considerar que cerca de 80% dos alimentos consumidos na Venezuela são importados (APEX, 2011)¹⁹³. O interesse, sobretudo brasileiro, não se restringe ao terreno estrito do comércio de bens industrializados, incluindo, também, a realização de

¹⁹³ APEX-BRASIL. *Venezuela – Perfil e Oportunidades Comerciais*. 2011. Brasília, 2011, 40p. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/inteligenciacomercial/uploadAddress/venezuela_17102012164353_45405.pdf>. Acesso em: 14/10/2013.

obras de logística e infraestrutura, além dos investimentos diretos feitos no país vizinho. Esse conjunto de interesses coincidentes auxiliam o entendimento do esforço despendido pelos governos brasileiro e argentino no sentido de viabilizar o processo de adesão da Venezuela no Mercosul.

A entrada deste país provocou receios em vários setores políticos e atores econômico-empresariais, preocupados com a ameaça da ideologização ou “bolivarianização” do Mercosul. Temia-se que a adesão do novo membro gerasse um processo de politização negativa da integração comercial promovida pelo bloco. Contudo, apesar de não ter tido uma aceitação irrestrita, a adesão da Venezuela foi vista pelas autoridades brasileiras e por empresários que já faziam negócios com Caracas como uma janela de oportunidades, cujos ganhos esperados superavam as ameaças identificadas. Ademais, prevaleceu, entre os tomadores de decisão brasileiros, o entendimento de que, para além da retórica diplomática, a Venezuela não dispunha nem de poder político e nem de envergadura econômica capazes de pôr em risco a liderança brasileira na região. Em entrevista concedida à imprensa, em 2009, o então chanceler, Celso Amorim, afirmou que a adesão da Venezuela ao bloco se justificava em face das vantagens econômicas ensejadas e do potencial energético representado por essa parceria:

O Brasil tem o maior saldo comercial com a Venezuela. É mais do que com qualquer outro país do mundo, de mais de 4 bilhões de dólares ao ano. Do ponto de vista mais amplo, geoestratégico, a entrada da Venezuela vai dar uma vértebra ao Mercosul. Deixa de ser, no imaginário das pessoas, o mercado comum do Cone Sul para ser o mercado da América do Sul, de uma grande parte dela. Passamos a ser 80% do PIB, 72% da área e 70% da população. Politicamente, também é importante ter a Venezuela perto. É nosso vizinho e tem tradições culturais, apesar da língua espanhola, muito parecidas com as nossas, muita mistura, um componente negro mais forte que outros países da América do Sul. Temos de confiar na nossa capacidade de exercer uma influência positiva. Não uma intromissão, mas o contato conosco só pode fazer bem à Venezuela. (AMORIM, 2009)¹⁹⁴.

Abaixo, na Tabela 6, podem ser verificados os números da balança comercial entre Brasil e Venezuela, no período compreendido entre 2000 e 2011, os quais demonstram as vantagens do comércio bilateral para as exportações brasileiras.

¹⁹⁴ Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, à Revista *Carta Capital*. Brasília: 11/05/2009. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/294347616702-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota>>. Acesso em: 18/10/2014.

Tabela 6 – Balança Comercial: Brasil/Venezuela (2000-2012)

ANO	IMPORTAÇÕES (US\$)	EXPORTAÇÕES (US\$)	SALDO (US\$)
2000	1.327.672.176	752.905.969	- 574.766.207
2001	746.983.275	1.095.269.547	348.286.272
2002	633.060.045	798.974.175	165.914.130
2003	275.154.451	608.229.076	333.074.625
2004	199.083.320	1.469.802.005	1.270.718.685
2005	255.605.407	2.223.705.818	1.968.100.411
2006	591.553.378	3.565.424.415	2.973.871.037
2007	345.924.595	4.723.939.986	4.378.015.391
2008	538.772.712	5.150.187.992	4.611.415.280
2009	581.593.287	3.610.339.282	3.028.745.995
2010	832.667.132	3.853.971.840	3.021.304.708
2011	1.266.356.385	4.591.847.947	3.325.491.562

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2013).

A tabela apresenta um crescimento significativo das exportações brasileiras para a Venezuela. ARCE (2013) afirma que esse crescimento é consequência de fatores como a recuperação do Mercosul, do preço do barril de petróleo, que voltou a subir no mercado externo, e a dependência da economia venezuelana em relação a este produto, que torna o país bastante subordinado à importação de produtos alimentícios. A recuperação da economia mercossulina, assim como a venezuelana, é considerada, pelo autor, como o fator mais importante da evolução da balança comercial. Também pode-se constatar que, no biênio 2002-2003, as exportações brasileiras sofreram uma queda, destoando dos demais períodos. Esta queda se deu em virtude da já citada turbulência política venezuelana, ocorrida como consequência da tentativa de deposição de Chávez e das greves do setor petrolífero. Porém, tão logo os problemas internos foram resolvidos, as exportações para a Venezuela retomaram ao patamar considerado normal.

Contudo, nota-se que, após o processo de adesão da Venezuela ao Mercosul, a balança comercial não teve grandes alterações e que as que existiram não ocorreram de forma definitiva, logo voltando ao patamar anterior, não justificando, de imediato, o sucesso da adesão bolivariana no que tange ao setor econômico. Todavia, deve ser mencionado o fato de que – apesar do Brasil ser o mais importante parceiro comercial da Venezuela na América do Sul e a despeito dos diversos investimentos brasileiros naquele país – a Argentina ainda é a principal parceira econômica do Brasil na região. A Argentina é terceiro principal parceiro comercial brasileiro, com participação de 7,5% no comércio exterior do país. Entre 2008 e 2012, é possível notar que o intercâmbio comercial brasileiro com a Argentina cresceu. Neste período, as

exportações e as importações aumentaram. O saldo da balança comercial, favorável ao Brasil em todo o período, registrou superávit de mais de US\$ 5 bilhões, em 2011 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014). Para efeito de comparação, segue, na Tabela 7, a balança comercial do Brasil com a Argentina entre os anos 2000 e 2012.

Tabela 7 – Balança Comercial: Brasil/Argentina (2000-2012)

ANO	IMPORTAÇÕES (US\$)	EXPORTAÇÕES (US\$)	SALDO
2000	6.843.231.619	6.237.684.373	- 605.547.246
2001	6.206.537.463	5.009.810.224	-1.196.727.239
2002	4.743.785.116	2.346.508.274	-2.397.276.842
2003	4.672.610.526	4.569.767.654	-102.842.869
2004	5.569.811.952	7.390.967.394	1.821.155.442
2005	6.241.110.029	9.930.152.936	3.689.042.907
2006	8.053.262.647	11.739.591.939	3.686.329.292
2007	10.404.245.932	14.416.945.588	4.012.699.656
2008	13.258.441.511	17.605.620.920	4.347.179.409
2009	11.281.656.656	12.784.966.502	1.503.309.846
2010	14.434.593.883	18.522.520.610	4.087.926.727
2011	16.906.351.509	22.709.344.431	5.802.992.922
2012	16.443.910.391	17.997.706.375	1.553.795.984

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, 2013.

Acerca das resistências enfrentadas no plano político doméstico à entrada da Venezuela no bloco, assumem destaque os debates ocorridos na Câmara Alta (Senado Federal). Muitos parlamentares objetaram que a Venezuela efetivamente dispusesse das necessárias condições para cumprir a cláusula democrática estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia. Um exemplo representativo deste posicionamento pode ser visto no discurso proferido no plenário, em 2009, pelo o senador pernambucano Jarbas Vasconcelos, o qual criticou, duramente, a entrada da Venezuela no bloco. O representante discordou dos aspectos jurídicos e da vitalidade das instituições democráticas no país governado por Chávez, visto, pelo parlamentar pernambucano, como um “protoditador”. Em seu pronunciamento, o líder pemedebista elencou questões de ordem política e econômica para defender o veto à entrada da Venezuela no Mercosul.

Quero aqui tornar pública a minha posição contrária à entrada da Venezuela no Mercosul, principalmente da forma apressada e equivocada como essa questão vem sendo tratada pelo governo Lula. A pressa tem uma razão de ser: o ano que vem o Brasil elegerá um novo presidente da República e essa benevolência para com Chávez pode

acabar... Não fico confortável com desrespeito à democracia, com ataques à liberdade de imprensa, com as barreiras ao direito de fazer oposição. Para mim não faz diferença alguma que um ditador se apresente como de ‘esquerda’ ou de ‘direita’. A história mostra que as consequências são sempre nefastas [...] As minhas premissas políticas para votar contra o ingresso da Venezuela são óbvias, bastando acompanhar o retrocesso que Chávez promoveu desde que chegou ao poder, em 1999. De forma autoritária, o atual presidente venezuelano vem procurando exterminar a oposição, oprimir a imprensa e organizar uma protoditadura, de inspiração fascista. Seu objetivo é claro: ficar no poder indefinidamente. (VASCONCELOS, 2009¹⁹⁵).

Na Câmara dos Deputados, o governo obteve sucesso na aprovação da entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul. O resultado da votação na Câmara revelou um comportamento bastante homogêneo entre os membros da coalizão governista, composta pelo PT, PMDB, PP, PTB, PR, PDT, PCdoB, PSB, PV, PSC, PRB, PHS e PMN. Apesar da heterogeneidade ideológica da aliança governista, composta por partidos historicamente identificados com as ideologias de esquerda e de direita, é possível verificar uma expressiva unidade entre as posições das agremiações partidárias na matéria em questão. Na câmara baixa, prevaleceu a tendência verificada pelos estudos legislativos de preponderância da agenda do executivo brasileiro também em matérias de política externa¹⁹⁶. Já no Senado, foi necessária uma pressão especial do governo Lula sobre os parlamentares para, finalmente, lograr sucesso com a ratificação do pedido de ingresso do novo membro do bloco, que ocorreu em outubro de 2009. O então ministro de Relações Institucionais, Alexandre Padilha, foi incumbido pelo Planalto de criar condições para obter a aprovação da entrada do Estado postulante¹⁹⁷. O governo federal intensificou as articulações para garantir a aprovação do relatório paralelo da Comissão de Relações Exteriores do Senado (CRE), que asseguraria a participação dos venezuelanos no bloco regional. O ministro então se lançou ao fechamento de acordos com os membros da câmara alta, contando com o apoio dos senadores Romero Jucá (PMDB/RR), Ideli Salvatti (PT/SC) e Aloizio Mercadante (PT/SP). Esse movimento se destinou a assegurar a

¹⁹⁵ VASCONCELOS, Jarbas. *Pronunciamento do Senador Jarbas Vasconcelos* (PMDB-PE). IN: PLENÁRIO DA CÂMARA ALTA, 11/11/2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/getTexto.asp?s=208.3.53.O&disc=68/3/S>>. Acesso em: 20/12/2014.

¹⁹⁶ Segundo Limongi (2006), no presidencialismo de coalizão brasileiro, a maioria legislativa formada pelos partidos aliados ao presidente eleito compõe a coalizão governista. Esta se sustenta em grande medida pelos amplos poderes legislativos e de agenda detidos pelo presidente; bem como através da prerrogativa deste de nomear cargos executivos. De posse desse instrumento e da capacidade de prover verbas federais e bens públicos para as *constituences* dos legisladores na forma de programas do governo, o presidente induz os parlamentares à cooperação. Nessa perspectiva, o histórico das votações no congresso revelam elevados índices de disciplina partidária entre os distintos partidos que conformam as heterogêneas coalizões governistas. As votações em temas de política externa no Congresso Nacional tendem a seguir o mesmo padrão daquelas no âmbito doméstico.

¹⁹⁷ Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-10-19/governo-intensifica-articulacoes-para-garantir-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>>. Acesso em: 22/12/2014.

presença dos governistas e seus votos favoráveis ao ingresso do país vizinho no dia da votação. Foi articulada, também, a vinda do prefeito de Caracas, Antonio Ledezma¹⁹⁸, e do governador de Roraima, José de Anchieta Junior (PSDB/RR)¹⁹⁹, para proferir discursos no congresso, defendendo a entrada do país vizinho no Mercosul.

Assim, depois de meses de acalorados debates no Senado, audiências públicas e uma série de tentativas frustradas de votação, o Plenário do Senado, finalmente, aprovou – por trinta e cinco votos a favor, vinte e sete em contrário e dezenove abstenções – o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul. A partir de então, a entrada plena da Venezuela passou a depender apenas da aprovação do congresso paraguaio.

De acordo com a tabela apresentada acima, no ano 2000, seis anos antes da solicitação de ingresso da Venezuela ao Mercosul, a balança comercial com a Argentina, assim como a Venezuelana, ficou negativa, com mais importações do que exportações destes países. Porém, enquanto o Brasil exportava cerca de US\$ 1 bilhão para a Venezuela, esse valor com a Argentina se aproximava dos US\$ 7 bilhões. Já no ano de 2006, o Brasil tinha o saldo comercial positivo com os dois países, mas, enquanto as importações da Venezuela não chegavam a US\$ 600 milhões, as importações da Argentina ultrapassavam os US\$ 8 bilhões. Em 2012, por sua vez, seis anos após o processo de ingresso da Venezuela, as importações de produtos venezuelanos tiveram um aumento relativamente baixo, não chegando a US\$ 1 bilhão. Enquanto isso, o Brasil importou da Argentina o equivalente a mais de US\$ 16 bilhões (BID/INTAL, 2013²⁰⁰).

Apesar disso, os números da balança econômica se apresentam como um ponto positivo da entrada da Venezuela, quando esta se torna membro pleno do Mercosul. A evolução na balança comercial entre Brasil e Venezuela fez com que o país andino passasse a dar preferência para os países do Mercosul. Antes, a ênfase nas relações com os EUA, tendo a Colômbia como principal parceiro regional, em virtude de todas as ligações históricas e culturais existentes entre estes países, prevaleceu. Porém, analisando a balança entre os dois países, os valores atingidos em 2008 indicam que as exportações brasileiras para a Venezuela foram, assim como nos anos

¹⁹⁸ Nessa ocasião, Ledezma, que integrava a oposição ao governo Chávez, sugeriu que a adesão de seu país ao Mercosul deveria ser apoiada pelo Brasil, mas com ressalvas. Entre os aspectos a serem observados, o prefeito citou o respeito às práticas democráticas e aos acordos até então firmados pelo bloco.

¹⁹⁹ O estado de Roraima é o principal destino das exportações da Venezuela para o Brasil. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Atas/20090430RO011.pdf>>. Acesso em: 20/12/2014.

²⁰⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/INTAL. *Informe Mercosul*. N. 18. 2012-2013. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14059.pdf>>. Acesso em: 29/08/2009

de 2007 e de 2012, um ponto fora da curva, já que, nos demais períodos, a balança se manteve estável, não ultrapassando os US\$ 3,3 bilhões.

A Venezuela é um importante mercado para as exportações dos membros do Mercosul, em especial para o Brasil e a Argentina e, em menor grau, para o Uruguai. Além disso, o país andino constitui uma alternativa para garantir o abastecimento de petróleo para o sul do continente. O presidente uruguaio ressaltou os laços ideológicos com o país bolivariano, sem deixar de evidenciar as expectativas econômicas dos orientais com a entrada do novo parceiro no bloco. Em fala dirigida à imprensa, José Mujica (2012) declarou que a Venezuela “[...] é muito mais do que um governo: é uma nação-irmã exportadora de energia e compradora de alimentos”²⁰¹.

Da mesma forma, o ministro das relações exteriores brasileiro, Antônio Patriota, afirmou que “o Brasil tem um grande interesse na relação econômica com a Venezuela, um país com cerca de 30 milhões de habitantes, que adquire boa parte do que consome com o Brasil; um comércio bilateral que somou mais de US\$ 5,85 bilhões em 2011, com superávit de US\$ 3,32 bilhões para o Brasil, e investimentos de empresas brasileiras que alcançam US\$ 20 bilhões”²⁰². Se, do ponto de vista do comércio exterior, a adesão se justificava, uma grande interrogação se levantava com relação à adesão do país andino. Os polêmicos contornos ideológicos do governo de Caracas e do grupo bolivariano conduzido por ele corresponderam e permanecem como uma questão delicada, que acompanhou o processo de entrada da Venezuela no bloco e que ainda é um ponto de inflexão para a integração regional na América do Sul.

Na dimensão política, o posicionamento de Chávez pode ser considerado uma desvantagem para o bloco. Apesar do alcance geoeconômico que o bloco teria, a posição, além do caráter nacionalista e, por muitas vezes, autoritário de Chávez, como já foi visto anteriormente, contrasta com a posição democrática defendida e propalada pelo Mercosul. As medidas tomadas pelo mandatário venezuelano, como a censura de veículos midiáticos, foi alvo de diversas críticas, principalmente no Paraguai, cuja votação sobre a aceitação da Venezuela como membro do bloco precisou ser postergada, adiando a decisão paraguaia sobre a solicitação. Cita-se, como exemplos, as divergências com os EUA e o seu discurso

²⁰¹ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/511199-mujica-desautoriza-vice-e-assume-apoio-a-caracas>>. Acesso em: 16/11/2014.

²⁰² Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/o-tortuoso-ingresso-da-venezuela-ao-mercosul>>. Acesso em: 16/11/2014.

anticapitalista, que pode prejudicar as relações do Mercosul com a União Europeia (UE) e com outros países, o que é visto com certo desconforto pelo Brasil e demais membros do bloco.

Também merece destaque a campanha por parte de Chávez para atacar a Área de Livre Comércio das Américas. A intensidade com que Chávez se opunha ao modelo deste bloco desagradava a alguns mandatários da região, sendo este um dos motivos para Chávez solicitar o desligamento da Comunidade Andina de Nações (CAN). O posicionamento pró-EUA de outros países do bloco, como Colômbia e Peru, além da disposição destes países em celebrar acordos bilaterais com a superpotência, irritava Chávez, que, frequentemente, questionava a viabilidade do bloco, se este mantivesse seguindo o caminho em que se encontrava. Este posicionamento de Chávez também incomodava os empresários dos demais Estados Parte do Mercosul. Ainda que o bloco procurasse se afastar da posição de alinhamento com os EUA e agir por conta própria, a forma controversa de pensar e as declarações polêmicas do presidente venezuelano eram consideradas muito drásticas pelo empresariado dos demais países.

Em 2004, dois anos antes de a Venezuela optar pela desfiliação da CAN²⁰³, foi criada, juntamente com Cuba, a Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). A liderança venezuelana exercida neste bloco foi um ponto relevante, sendo, paradoxalmente, um fator que favoreceu a entrada da mesma no Mercosul. A posição de destaque entre os países da América Central e do Caribe se mostrava ao Mercosul como uma possibilidade de expansão da influência do bloco sobre estas regiões. Contudo, dois fatores eram vistos como impeditivos: a forte presença dos EUA na América Central e o posicionamento ideológico socialista e antiamericano da ALBA. Portanto, o interesse venezuelano em se associar ao Brasil e aos demais países sul-americanos esbarrava no fato de a maioria destes não demonstrarem interesse em se filiar à ALBA, devido ao seu posicionamento político. Assim, o governo Chávez optou por fazer parte dos dois blocos simultaneamente, mesmo com a possibilidade de que isso fortalecesse e destacasse ainda mais a liderança brasileira na região. Essa decisão favoreceu consideravelmente a estratégia de hegemonia cooperativa do Itamaraty, abrindo caminho para a “neutralização” da ALBA e engajamento político e econômico da Venezuela no modelo preferido pelo Brasil: o eixo de integração UNASUL/Mercosul.

²⁰³ Devido, principalmente, à deterioração da relação bilateral com a Colômbia, envolvendo disputas fronteiriças, a guerrilha, o Plano Colômbia e a presença norte-americana na região, o governo Chávez decidiu denunciar o tratado da CAN em 19 de abril de 2006. Essa atitude foi considerada radical pela maioria dos países do bloco. Na prática, o exercício da “denúncia” significava a solicitação formal da saída venezuelana da CAN que foi encarada com surpresa por alguns setores sociais, parte da mídia e até mesmo por alguns funcionários da chancelaria de Caracas.

Portanto, verifica-se que a aproximação venezuelana com o Brasil e os demais países da América do Sul, como Argentina e Uruguai, correspondeu a um acontecimento importante, que culminou com o pedido de filiação ao Mercosul, em 2006. Muito desta aproximação deve-se ao bom relacionamento diplomático entre o Brasil e a Venezuela, cujo alinhamento político e de outros interesses, tais como a proteção de suas fronteiras e o expressivo volume de transações econômicas entre os dois países, colaboraram para este desfecho. Tudo isso possibilitou ganhos econômicos para o Brasil no campo geopolítico, favorecendo a diplomacia brasileira. Apesar dessa aproximação e da possibilidade de uma inserção mais profunda nas economias dos parceiros mercosulinos, estes são cenários que se apresentariam, com mais clareza, após a adesão. Determinados fatores, tais como o posicionamento problemático do então presidente Hugo Chávez e o não incremento das balanças comerciais no período imediatamente posterior à adesão venezuelana, aparecem como pontos considerados desvantajosos deste processo.

O último obstáculo concreto consistia na ratificação do protocolo de adesão pelo congresso paraguaio. Essa dificuldade foi sanada graças à suspensão temporária da participação do Paraguai, ocorrida após o processo de destituição do presidente Fernando Lugo, em junho de 2012. A crise política que culminou com a deposição do mandatário do país vizinho forneceu uma grande janela de oportunidade para os tomadores de decisão brasileiros implementarem seu plano de incorporar a Venezuela ao Bloco. Vendo que estava passando por um momento estratégico, o governo Dilma Roussef, mesmo sabendo que a destituição havia ocorrido segundo os termos previstos pela legislação paraguaia, qualificou a manobra como golpe de Estado e liderou a suspensão do país da UNASUL e do Mercosul, sob a justificativa da quebra da ordem democrática. Após conseguir a suspensão do Paraguai, o Brasil aproveitou a brecha criada pela punição ao Estado para ratificar a adesão da Venezuela como membro-pleno do Mercosul.

Com a subsequente aprovação da adesão, por unanimidade dos três chefes de Estado, partícipes da cúpula de Mendoza, também em junho de 2012, foi formalizada a inserção do novo parceiro mercosulino. As circunstâncias em que se processaram a adesão e o empenho para que ela ocorresse com tanta celeridade reforçam o caráter predominantemente político dessa decisão. Daí evidencia-se o interesse brasileiro e argentino de incorporar a Venezuela ao bloco.

6.2 O Mercosul + 1: Limites e Possibilidades

Após apresentadas as informações acerca da entrada da Venezuela como um membro pleno do Mercosul, foram verificados alguns pontos que podem ser considerados minimamente suficientes para explicar os mecanismos associados à entrada do novo membro no âmbito do Mercosul. No que concerne à dimensão econômica, a balança comercial brasileira com a Venezuela realmente obteve um crescimento significativo após a ascensão de Hugo Chávez à presidência do país andino e, anos depois, de Lula no Brasil. Porém, não é notado um maior crescimento após o processo de entrada na Venezuela no bloco; feita a aproximação entre os dois países, a balança se manteve estável e as exceções que ocorreram foram casos desviantes, como os anos de 2002 e 2003, anos da tentativa de deposição de Chávez e das greves do setor petrolífero, respectivamente.

Portanto, chega-se à conclusão de que o crescimento no comércio entre os dois países caracteriza-se como um dos motivos que contribuíram para o ingresso venezuelano no bloco e não como uma consequência deste fato, demonstrando, dessa forma, que o apoio brasileiro à participação da Venezuela no Mercosul não é baseado exclusivamente nos fatores econômicos. Com efeito, os principais mecanismos envolvidos no processo de adesão são, concomitantemente, econômicos e políticos. O comércio se revelava promissor, a despeito do esperado incremento das transações econômicas entre os dois países não ter atingido o patamar inicialmente pretendido. Já o relativo alinhamento político entre Caracas e Brasília possibilitou a efetiva entrada do novo sócio no bloco, malgrado as relações comerciais bilaterais terem atingido níveis aquém das expectativas dos atores políticos e empresariais envolvidos.

A Venezuela procurava exercer influência significativa sobre os países da América Central e do Caribe, principalmente após a criação da ALBA. Sua entrada no Mercosul faria com que a influência do bloco e, conseqüentemente, a brasileira, também pudesse atingir essas áreas, proporcionando um maior destaque ao Brasil, reconhecidamente a maior economia do bloco. Entretanto, a projeção esperada por alguns quadros do Itamaraty para essa a sub-região caribenha não apresentava suficientes atrativos para a política externa brasileira. A escala da economia e o perfil dos países da América Central não ensejavam incentivos seletivos que justificassem uma maior presença brasileira nesta região. Seria demasiado oneroso, em termos econômicos, e muito arriscado, em termos políticos, buscar projetar influência para países – além de envolvidos ideologicamente com o antiamericanismo bolivariano – de economia tão inexpressiva para o escopo do comércio exterior brasileiro.

No concernente ao caso venezuelano, é possível afirmar que o Brasil se beneficiou dos anseios da Argentina e da Venezuela, fortalecendo a sua posição na América do Sul. A Argentina defendia a entrada da Venezuela com a intenção de arrefecer a liderança brasileira no bloco econômico. Consequentemente, o Brasil soube jogar com as necessidades políticas e econômicas de alguns dos seus principais parceiros regionais e as utilizou no intuito de aumentar a sua influência na América do Sul, destacando-se, perante a opinião pública internacional, como uma liderança na região.

Com a Venezuela no quadro do Mercosul, abre-se ainda mais o mercado deste país para as exportações de produtos industrializados brasileiros. Contudo, essa parceria está sujeita a dificuldades. Apesar de invocar uma identidade comum de valores compartilhados, registram-se, no seio do Mercosul e da UNASUL, grandes divergências com relação ao sentido e ao escopo da integração regional. A Venezuela pertence, ao mesmo tempo, à UNASUL, ao Mercosul e à ALBA. Tal situação enseja um potencial conflitivo, que se manifestou em várias ocasiões, conforme ficou claro na questão da presença militar americana na Colômbia e durante as negociações para a criação do Conselho de Segurança Sul-americano (CDS), em 2008. Em contrapartida, sem contar com a liderança do populista e carismático Hugo Chávez, morto em 2013, a ALBA passou por um enfraquecimento, particularmente conveniente para os interesses brasileiros no que tange à América do Sul. A política bolivariana, entretanto, não existe apenas por conta da personalidade do presidente falecido; antes, tem uma identidade própria que, em termos de política externa, se traduz na postura autoproclamada contra-hegemônica de enfrentamento a Washington e em uma aproximação considerável com o regime cubano. Depois de suceder o seu mentor político no Palácio de Miraflores, o presidente Nicolás Maduro enfrenta uma crise econômica e uma ruptura institucional que paralisa boa parte das capacidades de projeção internacional do seu país, reduzindo o seu nível de influência regional. Em decorrência desta redução de capacidades, os bolivarianos têm sido muito mais incômodos para a PEB no campo da retórica do que em termos de política internacional mais concreta. Restrito a essa condição, esse posicionamento, *per si*, não impõe prejuízos à relação comercial do Brasil com a Venezuela.

A aceitação da Venezuela como membro pleno do Mercosul, em 2012, revela os reflexos das políticas implementadas no final do governo FHC, durante a administração de Lula e a transição para o governo Dilma. Tais repercussões podem ser percebidas no início de seu primeiro mandato. Seguindo uma lógica de continuidade, o governo Rousseff apresentou interesse em não descuidar do processo de integração regional, enfatizando a retórica diplomática da prioridade para a América do Sul e, pragmaticamente, reforçando o

posicionamento brasileiro no Mercosul e na UNASUL. A aplicação estratégica da Cláusula Democrática sobre o Paraguai, no âmbito destes dois blocos, bem como a condução do processo de integração com a Bolívia e o Equador – países associados no âmbito comercial do Mercosul²⁰⁴ embora sob a esfera de influência política venezuelana –, juntamente com o avanço das discussões sobre a agenda dos recursos naturais e da infraestrutura, no âmbito da UNASUL, revelaram uma continuação das grandes linhas da PEB para o regionalismo sul-americano.

6.3 O Pleito Boliviano

Muito embora ainda seja um processo em curso, a possibilidade de entrada da Bolívia no Mercosul assume relevância para o objeto estudado por esta tese. A eventual incorporação deste país poderia ser interpretada como uma tendência de expansão do projeto integracionista rumo aos Andes, dando prosseguimento ao movimento iniciado com a efetiva entrada da Venezuela na organização regional internacional, em 2012. A concretização deste processo de adesão provavelmente traria, ainda mais, a Bolívia para a esfera de influência econômica do Brasil.

Apesar de ser um país de perfil modesto – se comparado com a, já aceita, Venezuela e, principalmente, com a Argentina –, a Bolívia tem no Brasil o seu principal destino de exportações e a sua maior fonte de importações (OMC, 2014²⁰⁵). Do ponto de vista da hegemonia cooperativa, a entrada do país vizinho no bloco pode representar uma tentativa, por parte da diplomacia brasileira, de engajar a Bolívia no modelo de integração regional preferido pelo Brasil: coordenação política via UNASUL e integração econômica no âmbito do Mercosul.

Outra questão relevante no caso boliviano diz respeito à temática dos hidrocarbonetos, que assume destaque para o processo de geração energética e representa um elemento central para economia deste país. No campo geopolítico, a adesão da Bolívia ao Mercosul demonstraria o intuito da PEB de intensificar as relações com os países da região, projetando poder para além do estrito Sul da América do Sul.

²⁰⁴ Os Estados Associados são aqueles membros da ALADI com os quais o Mercosul subscreve acordos de livre comércio e que, posteriormente, solicitam ser considerados como tais. Os Estados Associados estão autorizados a participar das reuniões de órgãos do Mercosul que tratem temas de interesse comum. Essa é a situação atual do Chile, Colômbia, Equador e Peru.

²⁰⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *International Trade and Market Access Data*. 2014.

Disponível em:

Argentina, Brasil e Bolívia²⁰⁶ são os três países do Mercosul nos quais o gás natural possui grande relevância para a geração de riqueza²⁰⁷. O país andino tem neste produto sua principal fonte de divisas e o par argentino brasileiro emprega este recurso natural para mover a sua produção industrial. A Bolívia responde por 26% das reservas de gás natural liquefeito (GNL) é responsável pela produção de 18,3% do total e por 95% das exportações de gás entre os três parceiros (BRITISH PETROLEUM, 2012). A população boliviana é maior do que todos os habitantes do Paraguai e do Uruguai somados. Porém, o seu PIB *per capita* (US\$ 3.104, 96) é um dos menores da América do Sul e o mais baixo dentre todos os membros do Mercosul. Ao decidir aceitar o convite para integrar o bloco, a Bolívia apresenta como credencial, para os demais países integrantes, essencialmente, o seu potencial energético.

Os hidrocarbonetos bolivianos são importantes para o Brasil e para a Argentina, todavia, ambas as economias mercossulinas já têm acesso a este recurso natural sem que a Bolívia participe, como Estado Parte, do processo de integração regional. Diante desse quadro, seria possível inferir que o convite estendido à nação andina poderia se enquadrar no esquema de hegemonia cooperativa e de agregação de poder, desenvolvido pelo Brasil na região. A entrada do novo membro funcionaria como um mecanismo destinado a promover o desenvolvimento da Bolívia, evitando que atores externos ao continente viessem a exercer uma maior influência sobre a economia do país andino, como tem feito, por exemplo, a China. A potência asiática tem intensificado consideravelmente as exportações de produtos industrializados para a Bolívia e comprado produtos básicos (notadamente minérios como o lítio²⁰⁸). Os dados da OMC demonstram que as relações comerciais entre China e Bolívia têm se expandido bastante desde 2002. O montante das trocas comerciais entre os dois países passou de US\$ 103 milhões, em 2002, para US\$ 1,28 bilhão, em 2012 (BOLÍVIA/INE, 2012²⁰⁹). Entretanto, a China não realiza importações dos hidrocarbonetos ofertados pela Bolívia. A ausência de uma saída para o mar, ou de um gasoduto que leve o GNL até um porto, torna muito onerosa a exportação deste recurso para além do entorno geográfico imediato do país andino. Privada de um acesso ao oceano e não disposta da necessária infraestrutura para exportar o seu produto mais importante para fora da região, a Bolívia se vê sensivelmente restringida em suas opções de comércio

²⁰⁶ Membro associado do Mercosul, atualmente em processo de adesão.

²⁰⁷ Na Argentina, por exemplo, o gás natural corresponde a mais de 50% de toda a oferta de energia primária empregada pelo país (ARGENTINA, 2013).

²⁰⁸ A Bolívia detém aproximadamente 5,4 milhões de toneladas cúbicas de lítio, que representam entre 50 e 70% das reservas mundiais desse mineral disponíveis.

²⁰⁹ BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. INE. *Principales indicadores: comercio exterior*. 2012. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/default.aspx>>. Acesso em: 19/10/2014.

exterior. De maneira tal, o Brasil e a Argentina continuam como alvos centrais do interesse de La Paz.

Durante a Cúpula de Brasília, realizada em novembro de 2012, a Bolívia assinou o Protocolo de Adesão ao Mercosul, seguindo as normas em vigor²¹⁰. A partir de então, passou a caber ao parlamento boliviano e aos legislativos dos demais países integrantes do Mercosul ratificar o aceite do novo sócio. O referido protocolo confere à Bolívia o direito de integrar as delegações do Mercosul nas negociações com terceiros Estados, além do direito de se pronunciar nas cúpulas do Mercosul através de seu representante diplomático; contudo, não lhe confere o direito a voto (permitido apenas para membros plenos). Tal processo só estará completo após os Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – depositarem, na secretaria do Mercosul, os seus instrumentos de ratificação da adesão. Posteriormente, os presidentes dos Estados Parte do Mercosul emitiram uma declaração conjunta, por meio da qual reafirmam o seu interesse na adesão do Estado Plurinacional da Bolívia e na qual já se referem ao postulante como o sexto Estado Parte do Mercosul, enfatizando a vocação sul-americana do bloco²¹¹.

A aprovação do protocolo de adesão nos respectivos poderes legislativos de cada um dos Estados do Mercosul não possui um prazo determinado para ser finalizada. Deste modo, é mister considerar que, desde a sua criação, além dos quatro países-membros originais, o Mercosul teve somente a Venezuela aderindo a essa ORI. As negociações com a Venezuela levaram mais de seis anos para concretizar a entrada daquele país ao bloco. Decorridos quase três anos da formalização da candidatura boliviana, o pedido ainda segue em aberto, mostrando que, a exemplo do que se processou com a Venezuela, o processo de adesão da Bolívia ao bloco deverá ocorrer de maneira lenta. Na ocasião da assinatura, as estimativas do bloco para a conclusão do processo de adesão eram de que essa durasse, no máximo, quatro anos. Recentemente, em junho de 2014, o protocolo de adesão foi aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado do Uruguai. Entretanto, o protocolo segue ainda em tramitação nos congressos paraguaio, argentino e brasileiro, devido, por um lado, à burocracia e, por outro, em decorrência da prioridade de agendas políticas domésticas, que se sobrepõem a essa matéria.

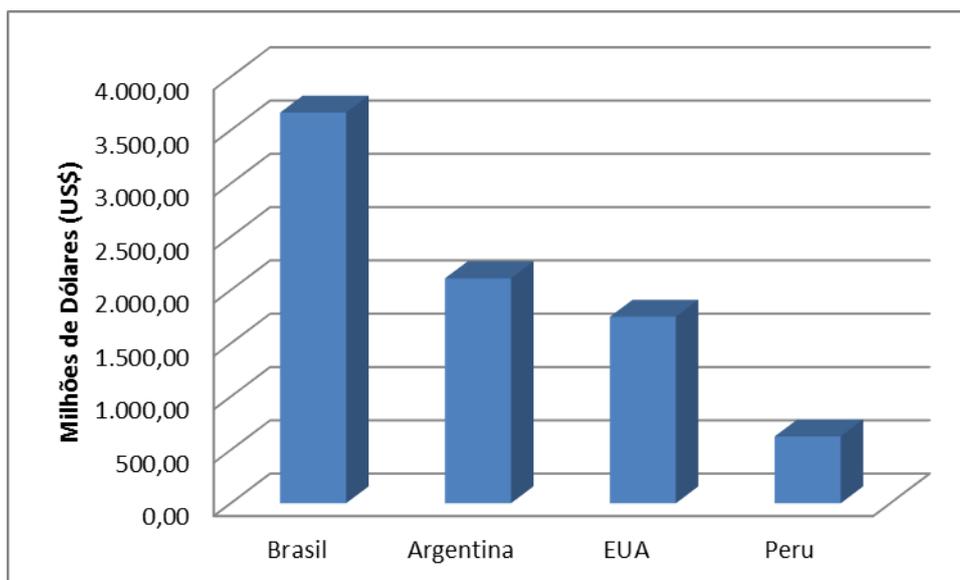
²¹⁰ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3248&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br>. Acesso em: 27/11/2014.

²¹¹ Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38570/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27/11/2014.

Diferentemente do que se processou no caso venezuelano, a Bolívia não oferece os mesmos incentivos seletivos para o Brasil e para os demais membros do bloco. A economia boliviana é baseada, essencialmente, na exportação de produtos primários, tendo o gás natural como principal componente da sua pauta de exportações. Muito embora a Bolívia tenha como os dois maiores compradores deste recurso o Brasil e a Argentina – as duas maiores economias do Mercosul, respectivamente –, o par dos maiores sócios do Mercosul não entende ser necessária a adesão da Bolívia ao Tratado de Assunção para garantir o fornecimento de tal produto. A atual condição já lhe é bastante benéfica, no sentido de que, mesmo depois da crise do gás, ocorrida em 2006, o país continua exportando este item majoritariamente para o Brasil. Com a exceção do comércio de insumos energéticos, existem poucos produtos que a Bolívia poderia ofertar aos membros do Mercosul.

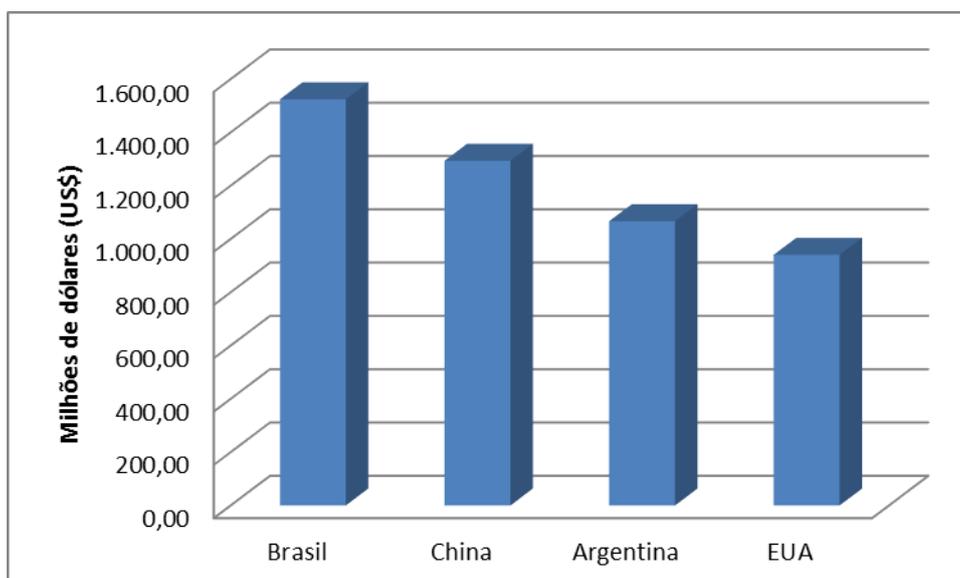
É possível, no entanto, afirmar que o país governado por Morales poderia ter um ganho maior caso fosse efetivado como membro do bloco. A Bolívia tem no Brasil e na Argentina seus maiores parceiros comerciais. Apesar do grande incremento do comércio com a China, na comparação com os demais países para os quais a Bolívia exporta, o país asiático não ocupa uma posição de destaque. A participação, em 2011, foi de 3,65% do total exportado, enquanto o Brasil foi responsável por 33,2%, a Argentina por 12,6% e os Estados Unidos por 9,6%. A composição desses números se deve, em grande medida, à questão do gás. Dados da OMC, registrados em 2012, apontam que a Bolívia exportou para o Brasil e para a Argentina quase cinco vezes mais do que foi vendido ao seu vizinho e parceiro na CAN, o Peru. Entretanto, o volume de exportações e de importações é bastante modesto, o que revela a reduzida escala da economia boliviana, principalmente em comparação com a envergadura produtiva da Argentina e do Brasil. Do ponto de vista das importações, o Brasil figura como segundo maior fornecedor de bens para Bolívia, sendo superado apenas pela China. Esta relação é explicitada nos gráficos 8 e 9, abaixo:

Gráfico 8 – Principais Parceiros Comerciais da Bolívia – Exportações (2012)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da OMC – International Trade and Market Access Data (2014).

Gráfico 9 – Principais Parceiros Comerciais da Bolívia – Importações (2012)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da OMC- International Trade and Market Access Data (2014).

Tendo em vista a precária infraestrutura física e logística da Bolívia, seria evidente que os empresários brasileiro e argentino tivessem interesse em investir no setor de construção do Estado postulante. Contudo, os investimentos na infraestrutura são propiciados pelo Plano de Ação Estratégico da IIRSA, no quadro da UNASUL, com base na agenda de Projetos Prioritários elaborados pelo Conselho de Infraestrutura Sul-Americano (COSIPLAN). Nesses

projetos, são amplamente favorecidas as empreiteiras brasileiras, graças às dotações de recursos provenientes do BNDES. Daí entende-se que o motivo principal para a solicitação de ingresso da Bolívia no Mercosul poderia, nesse caso, ser melhor explicado pela afinidade ideológica com governos dos países integrantes do bloco do que pelas vantagens econômicas que poderiam advir dessa parceria. Mais ainda, essa relação poderia ser compreendida como mais um movimento da política de hegemonia cooperativa, que visa, em última instância, a fazer com que os países da região convirjam em torno do projeto brasileiro. Nessa situação específica, o eventual ingresso desse país no seio do Mercosul apresentaria acentuados contornos de exercício da influência brasileira, pois traria, implícita, a ideia de promover o desenvolvimento desta nação, com vistas a impedir que ela busque alternativas extra-regionais para escoar sua produção e solucionar os seus problemas logísticos. O governo boliviano não encontra parceiros viáveis para sua economia no processo de integração andino e já externalizou sua insatisfação com o direcionamento tomado pela política comercial de alguns dos países vizinhos.

De fato, La Paz demonstrou, em período recente, se sentir isolada em uma CAN não majoritariamente comprometida com o ideal bolivariano e cada vez mais próxima dos Estados Unidos, em termos comerciais. Em discurso proferido em uma solenidade militar, ocorrida em 2012, o presidente da Bolívia, Evo Morales, declarou que “[...] as razões para pertencer ao Mercosul é que nenhum de seus membros têm tratados de livre comércio (TLC) com os Estados Unidos”²¹². Morales, em contrapartida, enfatizou que dois membros da Comunidade Andina de Nações possuem acordos dessa natureza com Washington (Colômbia e Peru). Alguns anos antes, em 2006, ocasião na qual a Venezuela formalizou seu pedido de ingresso e foi estendido o convite de adesão à Bolívia, o chanceler boliviano, David Choquehuanca, explicitou que o ingresso do país no Mercosul não implica, em absoluto, na retirada da Comunidade Andina de Nações. De fato, a Bolívia permanece no bloco e não parece demonstrar interesse em abandonar a CAN, como fez a Venezuela durante o governo Chávez.

Nosotros creemos que el ingreso de Bolivia al Mercosur no significa que nosotros nos salimos de la CAN... Queremos que pueda haber esa posibilidad, de que nosotros, sin perder las preferencias, sin perder los mercados, podamos seguir en la CAN pero al mismo tiempo participar de este espacio de integración que es el Mercosur”, indicó el ministro. Vamos a pedir seguramente que se pueda trabajar algunas decisiones, tanto del Mercosur como de la CAN, que nos permitan participar del Mercosur sin perder nuestra participación en la CAN. (CHOQUEHUANCA, 2006²¹³).

²¹² Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2012/11/bolivia-aceita-convite-para-fazer-parte-do-mercosul-e-quer-comecar-negociacoes-imediatamente>>. Acesso em: 15/10/2014.

²¹³ Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-2323047>>. Acesso em: 15/10/2014.

Sobre essa questão, ainda existem pontos em aberto a serem equacionados pelos membros da Comunidade Andina. Muito embora a CAN permita que os países integrantes firmem acordos comerciais com terceiros Estados – haja vista, por exemplo, o tratado de livre comércio entre a Colômbia e os EUA –, as normas em vigor no bloco não trazem disposições claras a respeito de eventuais convênios com outros processos de integração. No caso específico da participação no Mercosul, a situação é ainda mais complexa porque, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, firmado em 1994, o Mercosul é um sujeito de direito público internacional, possuindo, portanto, personalidade jurídica. Essa questão pode ser alvo de discussões no seio da CAN, as quais podem ocasionar o atraso da adesão da Bolívia, embaraçando as negociações, ou mesmo levar La Paz ao dilema de ter de optar pelo pertencimento a uma das duas organizações regionais. Vista por outro prisma, a incorporação da Bolívia e, talvez, a do Equador, pudessem reforçar o grupo bolivariano no âmbito do Mercosul. Isso, por sua vez, poderia servir de contraponto à liderança brasileira na região, o que, muito provavelmente, seria interessante para Venezuela e para a Argentina. Enquanto o Uruguai figura como um governo de esquerda moderada, o posicionamento do governo Kirchner se mostrou, por vezes, mais afinado com o discurso antiliberal do bolivarianismo.

Evidencia-se, pois, no caso boliviano, uma situação ainda pouco clara, com resultados ainda não completamente conhecidos. A justificativa econômica do caso venezuelano não se repete com relação à eventual entrada da Bolívia no processo de integração. A adesão desse Estado não deve alterar sensivelmente a política de comércio de hidrocarbonetos com os demais países da região. Do ponto de vista do discurso diplomático, o Brasil se mostra amplamente favorável ao ingresso da Bolívia no Mercosul. Porém, até o presente momento, não se verificam grandes esforços políticos desprendidos no sentido de efetivar a participação boliviana como membro pleno do bloco. Situação esta deveras distinta do que se processou no caso venezuelano.

Esses processos seguem em curso sem maiores definições acerca da adesão da Bolívia como membro pleno. Uma verdadeira ampliação do Mercosul, com a incorporação de novos sócios, precisaria consolidar um vínculo maior entre Estados que, além de possuírem grandes assimetrias econômicas entre si, têm apresentado um quadro de relativa heterogeneidade ideológica. Isso exigiria a coordenação política de alguns Estados Parte, capazes de atuar como catalizadores, imprimindo maior dinamismo à integração regional. Dentre os atores da região, o Brasil figura como o único capaz de desempenhar esta função, impulsionando o desenvolvimento de instâncias regionais de cooperação, ainda que de modo descontínuo e sem

vincular a sua política externa totalmente ao horizonte geoestratégico imediato na América do Sul. Cientes disso, tanto os tomadores de decisão brasileiros e argentinos quanto o próprio governo boliviano aceitam, reticentemente, a necessidade de o Brasil projetar suas capacidades na região. Isso significaria, além da política de investimento em infraestrutura, uma expansão do Mercosul, ainda que em bases assimétricas, operando com base nos ditames pragmáticos do integovernamentalismo comercial.

A despeito do seu desinteresse em um Mercosul supranacional, o Brasil se impõe como o único país da região dotado dos recursos para o exercício de alguma forma de liderança. A diplomacia brasileira se mostra conhecedora de sua própria potencialidade e das debilidades dos seus parceiros; assim, tem sido guiada por uma visão pragmática na busca da promoção de sua estratégia para o regionalismo sul-americano. Ao mesmo tempo em que não se verifica um interesse em desmobilizar ou rebaixar o bloco – transformando-o, por exemplo, em uma área de livre comércio –, em função das realizações conseguidas ao longo de mais de vinte anos e do seu significado para a diplomacia brasileira, também não existe um maior esforço de promover novos mecanismos de governança que impliquem a transferência de competências para essa ORI. Isso se deve, em grande medida, ao relevante papel desempenhado pelo Mercosul no incremento do comércio exterior brasileiro, no âmbito regional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração regional na América do Sul é descontínua e assimétrica. A histórica tendência à instabilidade política e econômica – causada pela personalização do poder e hipertrofia do Executivo, descrédito das instituições representativas e pelos desequilíbrios administrativos – gera uma grande volatilidade para os processos integracionistas. Isso causa, muitas vezes, uma dependência das mudanças de governo e, conseqüentemente, das conjunturas nas quais os Estados se comprometem a preservar a agenda regional de cooperação político-econômica. Nesse contexto conturbado, o Brasil tem a vantagem de se apresentar como a economia mais pujante da região, de contar com instituições relativamente confiáveis e de apresentar uma grande continuidade no que diz respeito às linhas diretivas de sua política externa. Motivos estes pelos quais as relações exteriores desta potência regional se mostram menos suscetíveis às disputas políticas domésticas do que os países vizinhos.

O presente trabalho demonstrou que a estratégia de inserção internacional do Brasil está ligada à promoção de um projeto de liderança regional, através da adoção de uma política de hegemonia cooperativa, que emprega a integração regional via Mercosul e UNASUL. Essa política se liga à IIRSA e ao provimento de bens públicos para os países do Mercosul e outros parceiros sul-americanos, dentro de uma lógica de agregação de poder, na qual o Brasil conserva, para si, a imensa maior parte dos ganhos advindos da cooperação e desenvolve a capacidade de seus parceiros na região com vistas à obtenção de ganhos políticos e comerciais futuros. Através desses mecanismos, o Itamaraty busca consolidar a hegemonia cooperativa brasileira na América do Sul.

Nesse sentido, o Mercosul e a UNASUL correspondem aos grandes pilares da política externa brasileira para região, pois permitem tanto o exercício da hegemonia econômica quanto o estabelecimento de mecanismos intergovernamentais de baixa institucionalidade, capazes de preservar a estabilidade e a segurança da região. Essa conduta estratégica não restringe a vocação universalista do Brasil, antes, promove o reforço da posição brasileira na sua zona de influência geoestratégica imediata e controla a ação de forças extra-regionais no contexto sul-americano.

A pesquisa verificou que os investimentos em infraestrutura, realizados, na sua maioria, com recursos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), correspondem a um relevante componente da estratégia de hegemonia cooperativa desenvolvida pelo Brasil, no período investigado, para projetar a influência sobre os países sul-americanos.

O estudo da trajetória da PEB, no intervalo analisado, revela que depois que as negociações da ALCA perderam impulso, o Brasil despreendeu recursos políticos para promover seu projeto sul-americano, visando a criar um subsistema de poder. Essa estratégia está ligada a uma agenda internacional mais ampla que visa a aumentar o *status* do Brasil na ordem mundial. Esta situação foi muito influenciada por mecanismos relevantes que estabeleceram a configuração do poder na região. Tal quadro é igualmente produto de momentos críticos, que promoveram mudanças de perspectiva do ator político, levando, posteriormente, à adoção de novas estratégias para a inserção internacional e projeção de poder.

A posição de liderança – ainda que contestada e menos relevante do que metas extra-regionais mais ambiciosas, tais como a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o robustecimento da influência do Brasil em termos de governança internacional – é importante para a estratégia contemporânea da PEB. Liderar o processo de integração significa, antes de mais nada, a preservação de um ambiente estável nas relações com os países vizinhos, a qual permite ao Brasil continuar a perseguir seus objetivos no cenário internacional. Um esforço significativo sobre este ponto é representado pela tendência da PEB em explorar a falta de recursos de poder duro (*hard power*) da Venezuela e da ALBA, visando a promover um maior alcance da influência brasileira ao criar condições para o fechamento de um acordo político e econômico capaz de expandir as capacidades do Mercosul, através da incorporação da Venezuela no bloco. A pesquisa revela que a adesão da Venezuela ao Mercosul pode ser interpretada como vantajosa para a PEB em face dos ganhos econômicos que a inclusão do novo sócio poderia propiciar. Esses ganhos objetivos compensariam os potenciais riscos ligados ao posicionamento ideológico antiliberal e confrontacionista do discurso diplomático venezuelano. O crescente volume de exportações e de investimentos para o país vizinho revelam o interesse do governo e de importantes atores econômicos brasileiros em exercer territorialidade sobre aquela nação.

Em consequência dos recursos limitados da ALBA e das possibilidades de ganhos econômicos com o Mercosul, o comportamento estratégico brasileiro está mais preocupado com a promoção da hegemonia cooperativa do que com um confronto direto com a alternativa bolivariana. Essa hegemonia é viabilizada através da integração econômica via Mercosul e da cooperação política funcional desenvolvida no quadro da UNASUL. Estes dois processos são compatíveis e instrumentais para a estratégia brasileira, que esvazia iniciativas regionais indesejáveis e ajuda o Brasil a consolidar a sua liderança na América do Sul. A pesquisa conclui que o Mercosul joga um papel importante na política comercial brasileira, servindo como um destino das exportações de produtos industrializados brasileiros, a partir do que é possível

inferir que o interesse em preservar e expandir o bloco, a despeito das assimetrias e vulnerabilidades, se vincula grandemente a interesses mais complexos do comércio exterior brasileiro. Essa dimensão se enquadra em um projeto de hegemonia compartilhada, que permite ao Brasil estabelecer uma estratégia de longo prazo, fundamentada sobre um bem sucedido regime regional internacional de comércio que produz ganhos coletivos, mas que conserva essa potência média como maior beneficiária dos dividendos propiciados pelas trocas comerciais na América do Sul. Dispondo da maior escala econômica e capacidade transformadora, o Brasil obteve ganhos mais substanciais do que os demais Estados Parte do bloco. Essa estratégia gerou ganhos coletivos assimétricos e incentivos seletivos para os países que integram essa ORI, prevenindo o *free-riding* e impedindo que o processo de integração se esvaziasse.

Durante todo o período analisado, a política externa brasileira valeu-se de mecanismos institucionais e de instrumentos econômicos com o objetivo claro de influenciar o cenário regional. Os investimentos do Brasil em seu entorno geoestratégico imediato assumiram um papel de grande destaque na promoção da estratégia de liderança regional do Itamaraty. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) possibilitaram a internacionalização das empresas brasileiras nos países da América do Sul, ao passo em que atenuaram as insatisfações dos países vizinhos com o projeto de integração regional “à brasileira”, evitando, assim, potenciais deserções. De outro lado, a criação e o desenvolvimento de instituições regionais como a UNASUL foram um traço marcante da PEB no desenvolvimento de um modelo de cooperação para hegemonia, gestado dentro de um compromisso de longo prazo de dividir poder com os países vizinhos, auferindo, então, grandes benefícios para o Brasil.

O insuficiente poderio do Brasil, em termos de *hard power*, frente às potências estabelecidas é a expressão de uma limitada capacidade de projeção de força; motivo pelo qual o Brasil não pode ser considerado uma potência ou mesmo um *global player*. Essa condição, contudo, não significa que o país sul-americano não tenha meios para exercer uma considerável influência no cenário mundial, ocupando o *status* de potência média emergente. A inserção internacional do Brasil é uma realidade cada vez mais concreta, mesmo diante dos palpáveis obstáculos para a consolidação deste projeto. O país está comprometido com uma política externa de objetivos audaciosos, que almeja aproveitar a janela de oportunidade fornecida pelas mudanças estruturais no cenário internacional contemporâneo, adotando estratégias globais.

A projeção internacional do Brasil nos foros internacionais e a sua atuação junto aos outros países emergentes tornam o país um interlocutor válido tanto para os países periféricos

quanto perante às potências centrais. A estratégia brasileira para a América do Sul, no período analisado, mostra um vivo interesse da PEB no exercício da liderança na América do Sul ao passo em que exerce um papel mais destacado na governança global. O Brasil se revela, cada vez mais, determinado a atuar em nível mundial através das suas próprias capacidades, não se valendo, necessariamente, da credencial fornecida pela condição de líder da América do Sul para robustecer o seu posicionamento diante das grandes potências. Todavia, essa linha de atuação não representa, em absoluto, um descolamento completo da região e, sim, um reordenamento de prioridades que põe como imperativos tanto a preservação do subsistema do poder regional quanto a projeção mais ampla dos interesses brasileiros em uma agenda internacional diversificada.

O caso analisado mostra como a política de hegemonia cooperativa, estabelecida com base no comércio intrabloco e nos financiamentos de infraestrutura para os países da região, operou no processo através do qual os formuladores de política e tomadores de decisão brasileiros buscaram implementar tal projeto. Os desdobramentos dessa conduta fizeram com que o futuro do Mercosul passasse a se relacionar com a atuação brasileira na UNASUL e com o panorama político, econômico e ideológico formado pelos regionalismos paralelos, que se desenvolvem na América Meridional. A despeito do fato de que as decisões tomadas foram pesadamente influenciadas por questões econômicas e de mercado, tais cursos de ação corresponderam a escolhas, essencialmente políticas, que tiveram repercussões importantes sobre os rumos a serem seguidos e sobre os fundamentos do bloco.

Os liames existentes entre a integração regional e a hegemonia cooperativa na política externa brasileira contemporânea são elementos de um processo em curso, cujos resultados ainda não são plenamente conhecidos, o que demanda mais esforços analíticos destinados à compreensão das estratégias de política externa do Brasil para o Mercosul e para o regionalismo sul-americano, *lato sensu*. A presente pesquisa dedicou-se à tarefa hermenêutica de escrutinar resultados políticos específicos, obtidos em um intervalo de tempo determinado, fornecendo, assim, sua parcela de contribuição para lançar luz sobre este intrincado fenômeno político.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Só a imprensa brasileira vê crise no Mercosul*. 15/12/2004. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-12-15/celso-amorim-so-imprensa-brasileira-ve-crise-no-mercosul>>. Acesso em: 10/08/2013.

AGÊNCIA BRASIL. *Exploração do pré-sal na Bacia de Santos exigirá perfuração de 22 poços*. 22/04/2009. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-04-22/exploracao-do-pre-sal-na-bacia-de-santos-exigira-perfuracao-de-22-pocos>>. Acesso em: 10/08/2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. *Venezuela – Perfil e Oportunidades Comerciais*. Brasília, 2011, 40p. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/inteligenciacomercial/uploadAddress/venezuela17102012164353\[45405\].pdf](http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/inteligenciacomercial/uploadAddress/venezuela17102012164353[45405].pdf)>. Acesso em: 14/10/2013.

ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros; REIS, Elton Gomes dos. *O multilateralismo na política externa brasileira: a estratégia para o regime internacional de comércio nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)*. In: SEPTIMO CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, Bogotá, 2013.

ALDEN, Chris; SCHOEMAN, Maxi. South Africa in the company of giants: the search for leadership in a transforming global order. *International Affairs*, v. 89, n. 1, 2013, p. 111-129.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (Coord.). *Mercosul: textos básicos*. Brasília: IPRI, 1992a.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A relação do Brasil com os EUA: de FHC-Clinton a Lula-Bush. In: GIAMBIAJI, Fábio; REISE, José Guilherme; URANI, André (Eds.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

_____. *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*. Coleção Documentos, Série Economia. São Paulo: IEA/USP, 2000.

_____. *Integração regional e Mercosul*. Coleção Documentos, Série Internacional, n. 15. São Paulo: IEA/USP, 1992b.

_____. Mercosul e ALCA na perspectiva Brasileira. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

_____. Mercosul e União Europeia: vidas paralelas? *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 14, jul./set., 1994a.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTr, 1998.

_____. O Brasil e o Mercosul em face ao NAFTA. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 13, abr./jun., 1994b.

_____. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.

_____. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, v. 1, n. 1, 1999, p. 167-190.

_____. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ANDRIOLE, Stephen J.; HOPPLE, Gerald W. The rise and fall of event data: from basic research to applied use in the U.S. department of defense. *Journal International Interactions Empirical and Theoretical Research in International Relations*, v. 10, n. 3-4, 1984.

ANDRIOLE, Stephen J.; WILKENFELD, Jonathan; HOPPLE, Gerald W. A framework for the comparative analysis of foreign policy behavior. *International Studies Quarterly*, v. 19, n. 2, 1975, p. 160-198.

ALONS, Gerry C. Predicting a state's foreign policy: state preferences between domestic and international constraints. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, n. 3, 2007, p. 211-232.

AMORIM, Celso. Entrevista concedida a RBA 20/07/2013. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2013/07/para-amorim-oposicao-brasileira-a-alca-mudou-agenda-da-america-do-sul-9798.html>>. Acesso em: 14/08/2014.

_____. Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, à Revista *Carta Capital*. Brasília: 11/05/2009. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/294347616702-entrevista-concedida-pelo-ministro-das-relacoes/print-nota>>. Acesso em: 18/10/2014.

APEX-BRASIL. *Venezuela – Perfil e Oportunidades Comerciais*. 2011. Brasília, 2011, 40p. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/inteligenciacomercial/uploadAddress/venezuela_17102012164353\[45405\].pdf](http://www.fiepr.org.br/cinpr/servicoscin/inteligenciacomercial/uploadAddress/venezuela_17102012164353[45405].pdf)>. Acesso em: 14/10/2013.

ARAGÃO, José Maria. Tarifa externa comum e interesse nacional. *Boletim de Integração Latino-Americana*, n. 9, abr./jun., 1993.

ARAÚJO JR., José Tavares. Infraestrutura e integração regional. O papel da IIRSA. *Política Externa*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2010, 2009.

ARCE, Anatólio Medeiros. *Como a Venezuela chegou ao Mercosul? A política externa do governo Hugo Chávez (1999-2006)*. 2013. 211 f. Dissertação de Mestrado em História – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

ARGENTINA. Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. *Balance Energético*. Buenos Aires: Secretaria de Energía, 2011.

AYERBE, Luís Fernando (Ed.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Novas Diretrizes de Atuação. Informe BNDES*. Rio de Janeiro, n. 171, p. 1, jul., 2003.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *O BNDES como Agente de Política Externa. Informe BNDES*. Rio de Janeiro, n. 187, nov., 2004.

_____. *Evolução do Desembolso do BNDES em 2009*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/desempenho_2009.html>. Acesso em: 10/08/2014.

_____. *Evolução do Desembolso do BNDES em 2013*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/Desempenho_2013.html>. Acesso em: 10/08/2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PARTICIPAÇÕES S.A. *Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas dos Exercícios Findos em 31/12/2010 e 2009 e Relatório dos Auditores Independentes*.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Política exterior do Brasil – de FHC a Lula. Projeto História. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 31, n. 2, 2009.

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a nova ordem econômica internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, 2001, p. 22-42.

BARBER, James David. *The presidential character: predicting performance in the White House*. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

BARBOSA, Rubens Antônio. A política externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. *Revista Interesse Nacional*, abr./jun., 2008.

_____. *Brasil/EUA: relações comerciais e oportunidades de negócios*. Disponível em: <http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/rel_comerciais_e_opportunidades_de_neg%C3%B3cios.pdf>. Acesso em: 10/09/2014.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, 2008, p. 226-238.

BAUMANN, Renato. Dimensões da inserção internacional do Brasil. In: VELOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1995.

BEACH, Derek. *Analyzing foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-tracing methods: foundations and guidelines*. Detroit: University of Michigan Press, 2012.

BEASLEY, Ryan. Collective interpretations: how problem representations aggregate in foreign policy groups. In: SYLVAN, Donald A.; VOSS, James F. (Eds.). *Problem representation in foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 80-115.

BENNETT, Andrew. Process-tracing and causal inference. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Eds.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex causal relations and case study methods: the example of path dependence. *Political Analysis*, v. 14, n. 3, 2006, p. 250-267.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. (Orgs.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO/INTAL. *Informe Mercosul*. N. 13. 2007-2008. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_Mercosul_13.pdf>. Acesso em: 29/08/2009.

_____. *Informe Mercosul*. N. 18. 2012-2013. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14059.pdf>>. Acesso em: 29/08/2009.

BLOOMBERG. Brazilian Debt Raised to Investment Grade by S&P. 30/04/2008. Disponível em: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a86v4f6_W2Jg>. Acesso em: 30/08/2009.

BOLÍVIA. Instituto Nacional de Estadística. INE. *Principales indicadores: comercio exterior*. 2012. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo/default.aspx>>. Acesso em: 19/10/2014.

BOUDON, Raymond. What middle-range theories are. *Contemporary Sociology*, American Sociological Association, v. 20, n. 4, 1991, p. 519-522.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o sistema de solução de controvérsias. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 42, 2012, p. 17-39.

BREUNING, Marijke. *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRITISH PETROLEUM. *Statistical Review of World Energy*. Londres: BP, 2012.

BURGES, Sean W. *Brazilian foreign policy after the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

BURNHAM *et al.* *Research methods in politics*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

CALCAGNOTTO, Gilberto. O Brasil e a União Europeia: os passos rumo a uma nova potência global? *Nueva Sociedad*. 2008.

CAMARGO, Sônia de. União Europeia: uma referência indispensável para o Mercosul. *Contexto Internacional*, v. 21, n. 1, 1999, p. 83-122.

_____. Europa Ocidental e América do Sul: duas regiões à procura de sua integração. *Contexto Internacional*, v. 15, n. 2, 1993.

CARLSNAES, Walter *et al.* (Ed.). *Handbook of international relations*. Sage, 2002.

CARLSNAES, Walter. Actors, structures, and foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. (Eds.). *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 85-100.

CASON, Jeffrey; POWELL, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, 2009, p. 117-140.

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. *Desafios da Política Externa Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, ano 7, 2008.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *União das Nações Sul-Americanas: um espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago, 2011.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2010.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHALMERS, Alan Francis. *O que é ciência afinal?* São Paulo: Brasiliense, 1993.

CHALOULT, Yves; FERNÁNDEZ, Wilson. A ALCA e as novas alianças sindicais Norte-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 2, p. 168-185, 2001.

CHOI, Young Jong; CAPORASO, James A. Comparative regional integration. In: CARLSNAES, Walter *et al.* (Ed.). *Handbook of international relations*. Sage, 2002, p. 480-499.

COLEMAN, James. S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. 2011-2012. Santiago, 2012.

_____. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, 2012, 121 p.

_____. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2013, 94p.

_____. *La Inversión Extranjera Directa em América Latina y el Caribe*. Santiago, 2012, 154 p.

_____. *Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasília, 2007, 155 p.

Disponível em:

<<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBRSR186AntonioJoseCerqueiraAntunes.pdf>>. Acesso em: 17/07 /2012.

_____. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, 2013, 94p.

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *Reporte Financiero Trimestral 3T09*. 2013.

Disponível em:

<http://www.caf.com/media/1684667/reporte_financiero_trimestral_3t_2013.pdf>. Acesso em: 15/08/2014.

_____. *Informe Anual*. 2009. Disponível em:

<<http://publicaciones.caf.com/media/1486/1.pdf>>. Acesso em: 15/08/2014.

COSTA, Rogério Santos; FERREIRA, Paulo Roberto. O desenvolvimento regional na estratégia da política externa do governo Lula para a integração da América do Sul. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 24, 2013, p. 41-73.

COUTO, Leandro Freitas. A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2008.

_____. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, v. 10, n. 1, 2010.

D'ARCY, François. *Considerações sobre a União Europeia para servir nas reflexões sobre o Mercosul, o lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

DEBLOCK, Christian; BRUNELLE, Dorval. Le régionalisme économique international: de la première à la deuxième génération. In: FORTMANN, Michel *et al* (Eds.). *Tous pour un ou chacun pour soi: promesses et limites de la coopération internationale en matière de sécurité*. Québec: Institut Québécois des Hautes Études Internationales, 1996.

DEBLOCK, Christian; TURCOTTE, Sylvain. Après Mar del Plata: Les Amériques plus divisées que jamais. *Critique Internationale*, v. 1, n. 34, fev./mar., 2007, p. 149-170.

DEOS, Simone de *et al*. *Perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina*. 2009. Disponível em:
<http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf>.
Acesso em: 18/10/2014.

DREZNER, Daniel W. Ideas, Bureaucratic politics and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 4, 2000, p. 733-749.

DUBOIS, Thomas David. Hegemony, imperialism, and the construction of religion in East and Southeast Asia. *History and Theory*, v. 44, n. 4, 2005, p. 113-131.

EVANGELISTA, Matthew. Issue-area and foreign policy revisited. *International Organization*, v. 43, n. 1, 1989, p. 147-171.

EVANGELISTA, Matthew. The paradox of state strength: transnational relations, domestic structures, and security policy in Russia and the Soviet Union. *International Organization*, v. 49, n. 1, 1995, p. 1-38.

FEINBERG, Richard. E. *Summitry in the Americas: a progress report*. Peterson Institute, 1997.

FERRER, Aldo. *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

FILADORO, Mario J. *Incidencia de las secretarías del MERCOSUR y de la CAN em los respectivos procesos de integración: un análisis comparado*. Buenos Aires: E-Libro Corp., 2008, pp. 01-60.

FLEMES, Daniel (Ed.). *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing, 2010a.

_____. Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum. *GIGA Working Paper*, n. 57, ago., 2007.

_____. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, 2010b, p. 141-156.

FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CUENCA DO PRATA. *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata*. Disponível em: <<http://www.fonplata.org/default.aspx>>. Acesso em: 18/08/2013.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 293-352.

FONSECA, Roberto Giannetti da; MARCONINI, Mário. Inserção internacional e comércio exterior brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 87, abr./jun., 2006.

FREIXO, Adriano de et al. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro: Alexandre Gusmão, 2006.

_____. *Brazilian foreign policy handbook*. Rio de Janeiro: Alexandre Gusmão, 2008.

_____. *Brazilian foreign policy handbook*. Rio de Janeiro: Alexandre Gusmão, 2010.

GAENSLEN, Fritz. Decision-making groups. In: SINGER, Eric; HUDSON, Valerie M. (Eds.). *Political psychology and foreign policy*. 1992, p. 165-194.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GODIN, Robert E.; TILLY, Charles (Dir.). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

GRAHAM, Allison; PHILIP, Zelikow. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

GRANT, David (Ed.). *The Sage handbook of organizational discourse*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

GRATIUS, Susanne. Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?. *Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior*, 2007.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Interpretações da política externa do governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 1, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Argentina e Brasil: integração, soberania e território*. Coleção Documentos – Série Economia. São Paulo: IEA/USP, 2000.

_____. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAGGARD, Stephan. The political economy of regionalism in the western hemisphere. In: *The Post-Nafta Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*. Penn: The Pennsylvania State University Press, 1998.

HALPERIN, Morton H.; CLAPP, Priscilla. *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution Press, 2006.

HART, Paul't; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt (Eds.). *Beyond groupthink: political group dynamics and foreign policy-making*. Detroit: University of Michigan Press, 1997.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F.; HAGAN, Joe D. *How decision units shape foreign policy: development of a model*. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL SOCIETY OF POLITICAL PSYCHOLOGY. Helsinki, Finland, 1991.

HERMANN, Charles F. *Foreign policy behavior: that is to be explained*. Beverly Hills: Sage, 1978.

HERMANN, Margaret G.; PRESTON, Thomas. Presidents, leadership style, and the advisory process. *Domestic Sources of American Foreign Policy*, 1999, p. 351-368.

HERMMANN, Richard. The power of perceptions in foreign-policy decision making: do views of the soviet union determine the policy choices of american leaders? *American Journal of Political Science*, v. 30, n. 4, 1986, p. 841-875.

HERRERA VEGAS, Jorge Hugo. Impactos da desvalorização do real sobre o comércio entre o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, 1999, p. 5-17.

HERZ, Mônica; RIBEIRO-HOFFMANN, Andrea. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

HILSMAN, Roger. *To move a nation*. New York: Doubleday, 1967.

HIRST, Mônica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, v. 205, 2006, p. 131-142.

HIRT, Carla. O papel do BNDES nas políticas de desenvolvimento e integração regional. Espaço e Economia. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*, n. 3, 2013.

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

HOLSTI, Ole R. *Making American foreign policy*. New York. Routledge, 2006.

HOOK, S. (Ed.). *Comparative foreign policy: adaptive strategies of the great and emerging powers*. New Jersey: Prentice Hall, 2002.

HUDSON, Valerie M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, n. 2, 1995, p. 209-238.

_____. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. Strategic Planning and the Political Process. *Foreign Affairs*, v. 32 n. 2, 1960, p. 285-99.

_____. A unimultipolar world. *American Enterprise Institute*, jul., 1998. Disponível em: <<http://www.aei.org/article/%20foreign-and-defense-policy/a-uni-multipolar-world/>>. Acesso em: 10/04/2013.

HUMPHREYS, Adam R. C. The heuristic application of explanatory theories in International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 17, n. 2, p. 257-277, 2011.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

_____. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, v. 83, n. 1, 2007, p. 127-146.

HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. *International Affairs*, v. 88, n. 3, 2012, p. 463-484.

JACKSON, Patrick Thaddeus. *The conduct of inquiry in international relations*. London: Routledge, 2011.

JACOBS, Alan M. *Governing for the long term: democracy and the politics of investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JAGUARIBE, Hélio; VASCONCELOS, Álvaro (Orgs.). *The European Union, Mercosur and the New Order*. London: Routledge, 2005.

JANIS, Irving L. *Victims of groupthink: a psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

KATZENSTEIN, Peter J. *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin Press, 1977.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry (Eds.). *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation, 2005.

KEGLEY, Charles W. *The comparative study of foreign policy: paradigm lost?* *Institute of International Studies*, University of South Carolina, 1980.

KEOHANE, Robert; GRANT, Ruth W. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 1, n. 99, 2005, p. 29-43.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence: World Politics*. Boston, Little Brown, 1977.

_____. Power and interdependence revisited. *International Organization*, v. 5, n. 41, 1987, p. 725-53.

KIYAN JR., Valter Seiti. *Fontes Nacionais e Multilaterais de Financiamento ao investimento de Empresas Privadas Catarinenses*. Monografia submetida ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

KOBLITZ, A. Integração bilateral positiva em pauta. In: BRAGA, Brunno (Ed.). *Seminário Bilateral de Comércio Exterior e Investimentos Brasil-Argentina*. Rio de Janeiro: Federação das Câmaras de Comércio Exterior (FCCE), 2010b, p. 18-21.

_____. O BNDES acredita nos mecanismos regionais. In: BRAGA, Brunno (Ed.). *Seminário Bilateral de Comércio Exterior e Investimentos Brasil-Argentina*. Rio de Janeiro: Federação das Câmaras de Comércio Exterior (FCCE), 2010a, p. 50-51.

KHONG, Yuen F. *Analogies at war*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

KRASNER, Stephen (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

LAFER, Celso. *A política externa brasileira: necessidades internas x possibilidades externas. Problemas Brasileiros*, n. 375, Encarte, 2006.

_____. *Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LANDMAN, Todd. Issues and Methods. In: *Comparative politics: an introduction*. London: Routledge, 2008.

LEANA, Carrie R. A partial test of Janis' groupthink model: effects of group cohesiveness and leader behavior on defective decision-making. *Journal of Management*, v. 11, n. 1, 1985, p. 5-18.

LEBOW, Richard Ned; STEIN, Janice Gross. Rational deterrence theory: I think, therefore I deter. *World Politics*, v. 41, n. 2, 1989, p. 208-224.

LEHTONEN, Tiia. *Small states, big negotiations: decision-making rules and small state influence in EU treaty negotiations*. 2008. Doctoral Thesis, European University Institute, Department of Political and Social Sciences.

LESSA, Carlos. Discurso do Presidente do BNDES no I Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF, Rio de Janeiro, 6-8/08/2003. In: Lembrando Bolívar. *Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, Brasília, v. 3, n. 1, abr., 2004, p. 65-70.

LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

LOMBAERDE, Philippe de; GARAY, Luis Jorge. El nuevo regionalismo en América Latina. In: *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Siglo XXI, 2008, p. 3-36.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, jul./ago., 1972, pp. 298-31.

MAGNOLI, Demétrio. *História da paz*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

_____. Mercosul + 1: o chavismo contra o Mercosul. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, 2007, p. 33-39.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, 2011, p. 1-24.

_____. Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n. 21, 2009, p. 125-139.

_____. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 3, 2005, p. 421-436.

MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experience. *EUI Working Paper RSCAS*, 2013. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf. Acesso em: 25/05/2013.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *The International Spectator*, v. 47, n. 1, 2012, p. 116-133.

MANTEGA, Guido. Integração da Infraestrutura de América do Sul. Anais. Foz do Iguaçu: Primeira Rodada de Consultas para Construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, 2005. 16 slides. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf. Acesso em 04/10/2013.

MAOZ, Zeev. *Defending the Holy Land*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009.

_____. Framing the national interest: the manipulation of foreign policy decision in group settings. *World Politics*, v. 43, out., 1990, p. 77-110.

_____. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. RHODES, R. W. *Public Administration*, v. 76, 1998, p. 408-509.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. *Organizations*. New York: Wiley, 1993.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina P. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC/Fundação Editora da Unesp, 2005.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR., Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, 2012, p. 23-41.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR., Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, n. 41, 2014, p. 123-134.

MARINGONI, Gilberto. *A revolução venezuelana*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. O Mercosul e a União Europeia: uma abordagem comparada do processo de formação de instituições. *Contexto Internacional*, v. 18, n. 1, 1996.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JR., Augusto Wagner M.; REIS, Elton Gomes dos. O Mercosul na agenda de pesquisa contemporânea da política internacional. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, 2011.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; TEIXEIRA JR., Augusto Wagner M.; REIS, Elton Gomes dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a UNASUL. In: 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2014, Caxambú.

MELLO, Flávia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *São Paulo em Perspective*, v. 16, n. 1, 2002, p. 37-43.

MELLO, I. P. A inserção do Mercosul na economia mundial. In: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. *Mercosul – perspectivas da integração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

MÉNY, Yves. *Les politiques do mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993.

MERA, Laura Gomez. Explaining Mercosur's survival: strategic sources of Argentine/Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, n. 1, 2005, p. 109-140.

MERCOSUL. *Fundo da Convergência Estrutural do Mercosul*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=proyectos1>>. Acesso em: 26/05/2014.

_____. Secretaria do Mercosul. Setor de Normativa, Documentação e Divulgação. *Instrumentos Fundacionais do Mercosul*. Montevideu, 2013, 117 p. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/0_libro_mercosur_-_port.pdf>. Acesso em: 14/02/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Argentina/Brasil – Comércio Exterior*. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Inteligência Comercial. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDAArgentina.pdf>>. Acesso em: 17/10/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. *Balanco de Política Externa 2003/2010*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/>>. Acesso em: 16/06/2012.

_____. *Integração Regional: Mercosul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:mercoul&catid=143:integra%C3%A7%C3%A3o-regional-com-foto&Itemid=434&lang=pt-br>. Acesso em: 19/05/2014.

_____. *Mercosul – Comércio Exterior – Intercâmbio Comercial com o Brasil*. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Inteligência Comercial. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtMercosul.pdf>>. Acesso em 20/12/2014.

_____. *Os Projetos de Infraestrutura Apoiados pelo Brasil na América do Sul*. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Secretaria de Comércio Exterior. *Exportação Brasileira por Fator Agregado: 1964 a 2013* (Valores em US\$ Milhões). Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual para Apresentação de Estudos de Viabilidade Socioeconômica com vistas à Obtenção de Recursos do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul* (FOCEM). Versão 1.1. Brasília. 2009, 95 p.

MINTZ, Alex; DEROUEN JR., Karl. *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf>> Acesso em: 20/05/2009.

MOTTA VEIGA, Pedro da; MACHADO, João Bosco; CORREA, Paulo Guilherme. A agenda de Lãs Leñas e a integração do Mercosul. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 7, out./dez., 1992.

NEACK, Laura. *The new foreign policy: US and comparative foreign policy in the 21st century*. Lanhan: Rowman & Littlefield, 2003.

NEACK, Laura; HEY, Jeane; HANEY, Patrick J. (Eds.). *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

NEL, Philip; STEPHEN, Matthew David. The foreign economic policies of regional powers in the developing world. In: FLEMES, Daniel. (Ed.). *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Aldershot: Ashgate, 2010, p. 71-90.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, v. 36, n. 4, 2010, p. 881-901.

_____. Regional powers in international relations: Analytical Concepts and Research Approaches. *SSRN*, n. 30, out., 2006.

NYE JR., Joseph S. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: UnESP, 2002.

O'HALLORAN, Sharyn. *Politics, process, and American trade policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *International Trade and Market Access Data*. 2014. Disponível em:
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:{%22langParam%22:%22en%22}}. Acesso em: 10/12/ 2014.

OWEN, John M. How liberalism produces democratic peace. *International Security*, v. 19, n. 2, 1994, p. 87-125.

PAIVA ABREU, Marcelo de. O Nafta e as relações econômicas Brasil-Estados Unidos. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). *Mercosul e Nafta: O Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1995.

PALMER, Glenn; MORGAN, T. Clifton. *A theory of foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

PAUL, Thazha V. (Ed.). *International relations theory and regional transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

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

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, v. 28, n. 4, 2002, p. 677-696.

PEÑA, Félix. A integração do espaço sul-americano. A UNASUL e o Mercosul podem se complementar? *Nueva Sociedad*, 2008.

_____. *O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial*. Bruxelas: Mimeo, 1991.

PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham: Chatham House, 1996.

PINHEIRO, Letícia. Autores y actores de la política exterior brasileira. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, 2009, p. 14-24.

PINHEIRO, Letícia; GAIO, Gabrieli. The role of south-south cooperation on Brazilian regional leadership and global protagonism. *Oxford Occasional Paper*, N. BSP-11-13, 2013.

POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

POST, Jerrold M. (Ed.). *The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

POST, Jerrold M. *The mind of the terrorist: the psychology of terrorism from the IRA to al-Qaeda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

PUTTNAM, Robert D. *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. *International Organization*, v. 42, 1988, pp. 427-460.

RATHBUN, Brian. C. Interviewing and qualitative field methods. In: *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

REDE BRASIL ATUAL. *Bolívia aceita fazer parte do Mercosul e quer começar negociações imediatamente*. 22/11/2012. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/mundo/2012/11/bolivia-aceita-convite-para-fazer-parte-do-mercosul-e-quer-comecar-negociacoes-imediatamente>. Acesso em: 15/10/2014.

REED, Steven B. The influence of advisers on foreign policy decision making: an experimental study. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 46, n. 3, 2002, p. 335-364.

REIS, Elton Gomes dos. *Regional integration alternatives and power projection: contemporary Brazilian foreign policy strategy to regionalism and international insertion*. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION 22ND WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, Madrid, 2013, p.1-22.

REIS, Elton Gomes dos; LUCENA, Antônio Henrique Silva. *Liderança regional e inserção internacional: estratégia de projeção e capacidades na política externa brasileira*. In: 4º ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2013, pág. 1-19.

REIS, Elton Gomes dos; TEIXEIRA JR., Augusto Wagner. *Regional integration, power projection and international insertion: Brazil's strategy towards alternative integration projects*. In: 21 WORLD POLITICAL SCIENCE CONGRESS, Santiago, 2009, p. 1-27.

REIS VELLOSO, João Paulo dos (Org.). *Mercosul e Nafta: o Brasil e a integração hemisférica*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1995.

REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na ciência política comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Exploring the nature of the beast: international relations theory and comparative policy analysis meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 34, n. 1, 1996, p. 53-80.

ROBERTS, Carl W. (Ed.). *Text analysis for the social sciences: methods for drawing statistical inferences from texts and transcripts*. New York: Erlbaum, 1997.

ROCHA E SILVA, Olavo César da. A coordenação de políticas econômicas no Mercado Comum do Sul – Mercosul. *Boletim de Integração Latino Americana*, n. 02, mai./set., 1991.

ROLLINAT, Robert. Teorias da integração monetária e mecanismos da unificação das moedas: uma comparação Europa/América Latina. *Contexto Internacional*, v. 20, n. 1, 1998.

ROSENAU, James N. Pretheories and theories of foreign policy in approaches in comparative and international politics. In: FARRELL, Barry; EVANSTON, Il (Eds.). *Approaches to comparative and international politics*. Northwestern University Press, 1996.

_____. *Theory and foreign policy analysis*. New York, Duke University Press Durham, 1987.

SAIDEMAN, Stephen M.; AYRES, R. William. Pie crust promises and the sources of foreign policy: the limited impact of accession and the priority of domestic constituencies. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, n. 3, 2007, p. 189-210.

SARAIVA, Miriam Gomes. A América do Sul na política externa do governo Lula: ideias e mudanças. In: FREIXO, Adriano de et al. *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

_____. A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, 2004, p. 84-111.

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

_____. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI, São Paulo, 2011.

_____. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. *Civitas*, v. 10, n. 1, 2010, p. 45-62.

_____. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *Revista Internacional de Estudos Políticos*, v. 1, n. 1, 1999, p. 167-190.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brazil and Venezuela: different perceptions about the construction of Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 149-166.

SCHIRM, Stefan A. Leadership in regional and global politics: why do emerging powers (sometimes) fail to reach their goals. In: GIGA CONFERENCE ON REGIONAL POWERS IN ASIA, AFRICA, LATIN AMERICA AND THE MIDDLE EAST, Hamburg, 2006.

SCHILLING, Warner Roller; HAMMOND, Paul Y.; SNYDER, Glenn Herald. *Strategy, politics, and defense budgets*. Columbia University Press, 1962

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O novo caminho da integração na América do Sul. *Cadernos Adenauer*, v. 7, n. 1, 2007, p. 105-126.

SCHMITTER, Philippe. The nature and the future of comparative politics. *The European Review of Political Science*, v. 1, n. 1, 2009, p. 33-61.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power. *African Security Review*, v. 9, n. 3, 2003, p. 47-58.

SCHUNZ, Simon. How to assess the European Union's influence in international affairs: addressing a major conceptual challenge for EU foreign policy analysis. *Journal of Contemporary European Research*, v. 6, n. 1, 2010, p. 22-42.

SEITENFUS, Ricardo. *Integração regional e Mercosul*. Coleção Documentos – Série Internacional, n. 15. São Paulo: IEA/USP, 1992.

_____. *Mercosul: impasses e alternativas*. Coleção Documentos – Série Internacional, n. 14. São Paulo: IEA/USP, 1991.

SEMMEEL, Andrew K.; MINIX, Dean. Small group dynamics in foreign policy making. *Biopolitics, Political Psychology, and International Politics*, 1982, p. 94-113.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa no Brasil*. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse. In: CONGRESSO NACIONAL, Brasília, 01/01/2013, p. 25-46.

SIMON, Herbert. Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, v. 2, n. 1, 1991, p. 125-134.

SKOCPOL, T.; SOMERS, M. The use of comparative history in macro-social inquiry. *Society and History*, v. 22, n. 3, 1980, p. 174-97.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. M. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University, 1954.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, 2006, p. 21-40.

SOSA, Alberto J. *El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas*. Disponível em: <www.amesur.org.ar>. Acesso em: 05/11/2008.

SOUZA, Amaury de. *O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.

SPROUT, Harold Hance. *Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics*. Princeton: Princeton University, 1956.

STUART, Douglas T. Foreign policy decision-making. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SYLVAN, Donald A.; VOSS, James F. (Eds.). *Problem representation in foreign policy decision-making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TEIXEIRA JR., A. W. M. O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. 2013. 304 f. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Brazil and the institutionalization of South America: from hemispheric estrangement to cooperative hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, 2011, p. 189-211.

TETLOCK, Philip E. Identifying victims of groupthink from public statements of decision-makers. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 37, n. 8, 1979, p. 1314-4324.

UCHOA, Pablo. *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Editora Globo, 2003.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb11_completo_baja.pdf>. Acesso em: 30/06/2012.

_____. *Plano de Trabalho*. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_plano_de_trabalho_2012.pdf>. Acesso em: 30/06/2012.

VAILLANT, Marcel; LORENZO, Fernando. (Orgs.). *Mercosur and the creation of the Free Trade Area of the Americas*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. *A internacionalização do BNDES no Governo Lula*. 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/32890?show=full>>. Acesso em: 03/10/2014.

VASCONCELOS, Jarbas. *Pronunciamento do Senador Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE)*. IN: PLENÁRIO DA CÂMARA ALTA, 11/11/2009. In: PLENÁRIO DA CÂMARA ALTA, 11/11/2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/plenario/sessao/disc/getTexto.asp?s=208.3.53.O&disc=68/3/S>>. Acesso em: 20/12/2014.

VAZ, Alcides Costa. *A integração regional no contexto das políticas exteriores de Brasil e Argentina: elementos para análise comparada*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIV, 2000.

_____. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, 2001, p. 43-54.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polônia. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, 2007.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. *Contexto Internacional*, v. 19, n. 2, 2006, p. 267-305.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

_____. Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 7, 2007, p. 1309-1326.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JR., Haroldo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, 2008, p. 5-27.

VISENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, v. 5, n. 2, 2005, p. 381-397.

_____. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). *Iberoamérica*, n. 4, 2011, p. 56-68.

_____. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2, 2006.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill Humanities, 1979.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora UNB, 2004.

WEINGAST, Barry. Rational-choice institutionalism. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Eds.). *Political science: state of a discipline*. New York: Norton, 2002.

WESTERHAUSEN, Fernando Martínez. *Integração e inserção internacional da América Latina e Caribe*. Recife: FASA, 2013.

ZAKARIA, Fareed. *O mundo pós-americano*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.