

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

BRUNA COELHO JAEGER

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF PARA A AMÉRICA
DO SUL (2011-2015): O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO?**

Porto Alegre

2016

BRUNA COELHO JAEGER

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF PARA A AMÉRICA
DO SUL (2011-2015): O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Jaeger, Bruna Coelho

A Política Externa do Governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o fim do paradigma logístico? / Bruna Coelho Jaeger. -- 2016.

66 f.

Orientador: Luiz Augusto Estrella Faria.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Externa Brasileira. 2. Dilma Rousseff. 3. América do Sul. 4. Integração Regional. 5. Estado Logístico. I. Faria, Luiz Augusto Estrella, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

BRUNA COELHO JAEGER

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF PARA A AMÉRICA
DO SUL (2011-2015): O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de julho de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Joséli Fiorin Gomes
FURG

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira
UNILA

*Às mulheres brasileiras, cuja força
me inspira a seguir em frente.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à República Federativa do Brasil, cujas políticas afirmativas me possibilitaram adquirir conhecimento através do Ensino Superior.

Agradeço também à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pelo espaço enriquecedor de pesquisa e aprendizado.

Gostaria de agradecer também à população brasileira e à CAPES pela bolsa que possibilitou a realização desse trabalho.

Agradeço ao meu orientador Luiz Faria pelo apoio e disposição em me auxiliar nesse desafio.

Além disso, agradeço aos meus colegas de pós-graduação, cujos debates em sala de aula fizeram emergir a ideia para essa pesquisa.

Gostaria de agradecer a todos os meus amigos que me acompanham desde a graduação e sempre estiveram à disposição para me ajudar e tornar essa jornada mais leve.

Agradeço, em especial, a Giovana Zucatto, Henrique Acosta e Naiane Cossul pelas contribuições a esse trabalho. Ademais, gostaria de agradecer às minhas amigas, com as quais conheci o valor da sororidade e da força feminista nas amizades.

Agradeço à minha família pelo apoio, principalmente aos meus pais e avós, que jamais mediram esforços para que eu pudesse ter uma formação mais digna.

À minha mãe, agradeço pelo carinho, confiança e suporte nos momentos mais difíceis.

Ao meu pai, agradeço por me apresentar o mundo das Relações Internacionais em 2003 e sempre me impulsionar nessa jornada.

Gostaria de agradecer especialmente a Pedro Brites, meu marido, companheiro, amigo, colega de profissão e principal incentivador para encarar grandes desafios. Obrigada por dar tudo de si para estar ao meu lado em todos os momentos.

Por fim, agradeço à Marília Closs, cuja dedicação incessante, parceria e amizade possibilitaram a conclusão desse trabalho.

O dado concreto é que nós resolvemos deixar de ser tratados como pequenos, até porque eu aprendi, na minha vida, que ninguém respeita quem vai negociar de cabeça baixa, ninguém respeita quem vai negociar de forma subalterna. É preciso a gente não andar com o pescoço empinado, ou seja, com prepotência, mas de cabeça erguida, defendendo nossos interesses. Nós podemos crescer e abrir espaços extraordinários para nós. Lula da Silva, 15 de setembro de 2003

Hoje podemos dizer que o sonho de Simon Bolívar, no século XXI, chama-se Comunidade Sul-Americana de Nações. E não é mais o sonho de um herói, mas a realidade de uma era. [...] Deixamos o campo da retórica. Juntos somos uma poderosa força de pressão e de mudança nas negociações internacionais.
Lula da Silva, 2 de dezembro de 2004

RESUMO

O tema desta pesquisa consiste na política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul. Dessa forma, adotando-se como marco teórico-conceitual os padrões de conduta e os paradigmas da política externa de Amado Luiz Cervo (2008), o objetivo do trabalho é avaliar se há uma continuidade em relação ao governo Lula da Silva nas relações regionais. Mais especificamente, a pergunta que guia essa pesquisa é se a política externa sob o governo Rousseff mantém ou não o paradigma do Estado logístico para a integração sul-americana. Como hipótese, considera-se que a política externa do governo Rousseff para a região, em relação ao governo anterior, não representa completa continuidade e, sim, um ajuste. Esse ajuste devido à redução da intensidade da política externa seria o suficiente para descaracterizar o paradigma logístico observado ao longo do governo Lula. Para cumprir seus objetivos, esse trabalho está dividido em três partes. A Parte I aponta a intersecção entre a Análise de Política Externa e os Estudos Estratégicos Internacionais, a fim de esclarecer as bases para o trabalho que segue adiante. A Parte II consiste no artigo científico sobre o tema, no qual residem os objetivos e hipóteses da pesquisa. Nessa parte, os padrões de conduta e paradigmas da Política Externa Brasileira (PEB) são analisados em uma perspectiva histórica. Além disso, são apresentados os indicadores que medem a intensidade do Estado logístico brasileiro para a América do Sul, através das viagens presidenciais e da promoção de infraestrutura regional. Por fim, são apontados os condicionantes internos, regionais e globais para o recuo do paradigma logístico no governo Dilma Rousseff. Conclui-se que o contexto adverso descaracteriza o Estado logístico brasileiro na atuação regional, o que deveria ser recuperado para os objetivos de inserção internacional autônoma e de integração sul-americana. Ao final, a Parte III sugere uma agenda para futuras pesquisas em relação ao tema abordado no trabalho.

Palavras-Chave: Política Externa Brasileira. Dilma Rousseff. América do Sul. Integração Regional. Estado Logístico.

ABSTRACT

The theme of this research is the Dilma Rousseff government's foreign policy to South America. Adopting as a theoretical and conceptual framework the standards of conduct and the paradigms of foreign policy from Amado Luiz Cervo (2008), the purpose of this study is to assess whether there is a continuity in relation to the Lula da Silva government in regional relations. More specifically, the question that guide this research is whether the foreign policy under the Rousseff government maintains, or not, the Logistical State paradigm for South American integration. As a hypothesis, it is considered that the Rousseff government foreign policy for the region, in relation to the previous government, is not a complete continuity, but rather, an adjustment. This adjustment because the reduced intensity of foreign policy would be enough to disfigure the logistical paradigm observed along Lula government. To meet its goals, this study is divided into three parts. Part I shows the intersection between the Foreign Policy Analysis and the International Strategic Studies, in order to clarify the basis for the study that goes on. Part II consists of the scientific paper on the subject, in which reside the objectives and hypotheses of the research. In this part, the standards of conduct and paradigms of Brazilian foreign policy are analyzed in a historical perspective. In addition, the indicators are presented to measure the intensity of the Brazilian Logistical State to South America, through the presidential trips and the promotion of regional infrastructure. Finally, the internal, regional and global constraints for the decline of the logistics paradigm in government Dilma Rousseff are pointed. It concludes that the adverse context decharacterizes the Brazilian Logistical State in regional performance, which should be recovered for the purposes of independent international insertion and South American integration. Finally, Part III suggests an agenda for future research regarding the topic covered at the study.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Dilma Rousseff. South America. Regional Integration. Logistical State.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIC	– Agenda de Implementação Consensuada
APE	– Análise de Política Externa
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF	– Cooperação Andina de Fomento
CASA	– Comunidade Sul-Americana de Nações
CELAC	– Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
COSIPLAN	– Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
EEI	– Estudos Estratégicos Internacionais
EID	– Eixos de Integração e Desenvolvimento
EUA	– Estados Unidos da América
IIRSA	– Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
PEB	– Política Externa Brasileira
PEI	– Política Externa Independente
RI	– Relações Internacionais
SI	– Sistema Internacional
TPP	– Parceria Transpacífica (sigla em inglês)
UNASUL	– União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS	10
2	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF PARA A AMÉRICA DO SUL (2011-2015): O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO? ..	21
2.1	BREVE HISTÓRICO DOS PADRÕES DE CONDUTA E PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	22
2.2	ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL: COMPARAÇÃO DOS INDICADORES ENTRE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF	34
2.2.1	A Diplomacia Presidencial nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff: as viagens internacionais	35
2.2.2	Perfil das viagens presidenciais aos países sul-americanos: comparação qualitativa entre Lula da Silva e Dilma Rousseff	39
2.2.3	Os Acordos de promoção de infraestrutura regional.....	41
2.3	OS CONDICIONANTES INTERNOS, REGIONAIS E GLOBAIS DO RECUO: O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL?.....	47
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
3	AGENDA PARA FUTURAS PESQUISAS	56
	REFERÊNCIAS	62

1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

A Análise de Política Externa (APE), como campo de estudo das Relações Internacionais (RI), é um instrumental teórico-conceitual já bastante consolidado no Brasil e no mundo. Tal como as RI, a APE analisa os fenômenos de conflito e cooperação que ultrapassam as fronteiras nacionais. Entretanto, de forma mais específica, “[...] a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 40).

Além da APE, essa pesquisa insere-se na área de Estudos Estratégicos Internacionais (EEI). Dessa forma, através de revisão bibliográfica, a presente seção tem como objetivo apontar a intersecção entre as duas áreas, a fim de esclarecer as bases para o trabalho que segue adiante. Para tanto, primeiramente serão apresentados os principais conceitos e abordagens de APE que a pesquisa utiliza, justificando sua importância para o trabalho. A seguir, relaciona-se a APE com os EEI, tendo em vista que esses últimos têm a Política Internacional como uma de suas principais linhas de estudo.

O conceito de Política Externa pode ser definido, brevemente, como a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas RI (HILL, 2003). Charles Hermann (1990), por sua vez, define como um programa, ou plano, designado para abarcar algum problema ou perseguir algum objetivo, que acarreta em ações em direção a entidades estrangeiras. Além disso, a Política Externa é usualmente delimitada na literatura como uma política pública, mas diferencia-se por ser empreendida fora das fronteiras dos Estados (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Para Amado Cervo (2008), a política externa é o elemento que confere à diplomacia o seu conteúdo, sendo responsável por seus erros e acertos. Apesar do campo da APE estar mais ligado à teoria liberal nas RI, alguns autores inserem o conceito em uma perspectiva mais realista, tal como a definição que segue:

A política externa dos Estados, isto é, a ação empreendida pelos países no plano internacional, não apenas aponta para os objetivos e linhas mestras que o país adotará na sua relação com os demais agentes do Sistema Internacional, mas também deve compor estratégias de atuação nas diversas dinâmicas da vida internacional, considerando, para tanto, o poder relativo que cada Estado possui em relação a seus pares. Esse poder, no entanto, não é estático, já que depende não apenas de como o país converte possibilidades internas em vantagens externas, mas também de como absorve as mudanças estruturais e conjunturais do Sistema Internacional para favorecer potencialidades, antes adormecidas ou menos relevantes, transformando-as em fontes de poder (FIGUEIRA, 2011, p. 6-7).

Como será melhor abordado adiante, para a tradição realista, a Política Externa é produto do interesse nacional, não importando a influência dos atores domésticos. Dessa forma, o realismo não leva em consideração o processo decisório em Política Externa, tema que é basilar na APE. Portanto, a presente pesquisa adota um caráter mais intermediário, ou interméstico, para a APE, visto que se considera a influência do plano interno, bem como dos constrangimentos externos para a formulação dessa política.

Diferentemente de Política Externa, o conceito de Ação Externa é “um conceito mais amplo que envolve todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41). Essa diferenciação é bastante significativa, visto que, nesse trabalho, parte-se da ideia de que a Política Externa Brasileira (PEB) não é marcada por mudanças fundamentais ao longo de sua história. As ações externas do país, por sua vez, apresentaram maiores descontinuidades. Já o conceito de Diplomacia “compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses” (CERVO, 2008, p. 8).

Gelson Fonseca Júnior (2011) discorre sobre os conceitos de mudança e continuidade em política externa, apontando que esse último revela comportamentos diplomáticos que perduram no tempo. Nesse sentido, o autor afirma que a continuidade é um dos traços que caracterizam a PEB, cujos “momentos de ruptura, em que a mudança é simultaneamente real e simbólica, são raros” (FONSECA JÚNIOR, 2011, p. 17). CerVO (2008) e Lima (2010), ao definirem o acumulado histórico da diplomacia brasileira, também adotam a explicação da continuidade. Para o primeiro autor, os padrões de conduta

[...] exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo lugar, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. (CERVO, 2008, p. 26).

Lima (2010, p. 14), por sua vez, aponta o legado histórico da diplomacia brasileira e explica que “os ‘novos’ conceitos são, na verdade, reformulações de conceitos anteriores”. Os padrões de conduta, em outras palavras, a continuidade na PEB, serão melhor discutidos no trabalho a partir de visões complementares e divergentes de vários autores. Essa pesquisa adota, em convergência com os autores supracitados, a perspectiva de que o acumulado histórico da PEB é mais marcado por continuidades do que por mudanças profundas. Dessa

forma, a fim de embasar esse argumento, é preciso compreender de que forma acontecem as rupturas em política externa.

Charles Hermann (1990) cria um esquema para interpretar as decisões de um governo que escolhe mudar sua política externa. Sua pesquisa enquadra-se em um contexto de mudanças nas RI com a aproximação do final da Guerra Fria. Para o autor, a mudança de uma política externa importa na medida em que afeta os interesses dos grupos internos e pode ter consequências para outros países – guerras podem começar ou terminar; bem-estar econômico pode aumentar ou diminuir; alianças podem ser reconfiguradas (HERMANN, 1990, p. 4). Seu principal objeto de análise são as mudanças profundas em uma política externa, a qual passa por uma significativa reorientação, geralmente acompanhada por uma mudança de regime. Entretanto, esse caso representaria a forma mais extrema de mudança, havendo também outros níveis menos intensos:

Quadro 1 - Níveis de Mudança em Política Externa

Ajustes	A mudança ocorre a nível de intensidade, portanto, tende a apresentar um caráter mais quantitativo. O que é feito, como é feito e os propósitos pelos quais é feito continuam os mesmos.
Mudanças de programa	Mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou o problema é abarcado. Geralmente são qualitativas e envolvem novos instrumentos para a política de Estado (tal como buscar um objetivo através da diplomacia ao invés da força militar). Muda o que é feito e como é feito, mas os propósitos pelos quais é feito se mantêm os mesmos.
Mudanças de problema/objetivo	O problema ou objetivo inicial que a política externa incorporava é substituído ou então simplesmente perdido. Nesse nível de mudança de política externa, os próprios propósitos mudam.
Mudanças de orientação internacional	A forma mais extrema de mudança de política externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do país para suas relações com o mundo. Em contraste com formas menores de mudança, que concernem à abordagem do ator para uma única questão ou para outros atores específicos, a mudança de orientação envolve uma transformação no papel e nas atividades internacionais desse ator. Não apenas uma parte da política muda, e sim, simultaneamente, muda a maioria dos seus propósitos e ações.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Hermann (1990, p. 5, tradução nossa).

Ainda de acordo com Hermann (1990, p. 11, tradução nossa), resumidamente, há quatro tipos de agentes que induzem a mudança em uma política externa:

- a) *direção do líder*: quando o líder impõe sua visão de política externa, redirecionando-a. O líder deve ter convicção, poder e energia para compelir o seu governo a mudar de curso;

- b) *ação burocrática*: quando um grupo dentro da burocracia advoga pela mudança na política externa. Esse grupo deve estar bem posicionado para perceber a necessidade de mudança e tentar induzi-la;
- c) *reestruturação doméstica*: quando um governo depende do apoio de um grupo da sociedade, esse grupo pode ser agente de mudança na política externa. Essas mudanças ocorrem quando elites poderosas mudam suas visões ou sua própria constituição para legitimar o governo;
- d) *choques externos*: quando há um grande fenômeno internacional impossível de ser ignorado para a política externa de um país.

Goldmann (1988), por sua vez, aponta que há três dimensões de influência para a mudança de política externa:

- a) o grau de institucionalização, ou seja, em que medida o governo se tornou comprometido com a política;
- b) o grau de suporte, em outras palavras, em que medida os vários atores na política doméstica apoiam, são indiferentes ou se opõem à política; e
- c) o grau de importância, ou seja, o significado da questão para a disputa doméstica por poder.

Na APE, a fim de identificar os processos de continuidade e de mudança, um dos principais temas de análise é a diplomacia presidencial. Danese (1999, p. 51) define a diplomacia presidencial como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo Presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. De acordo com o Art. 84 da Constituição brasileira (BRASIL, 1988), o chefe de Estado apresenta um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões da atuação externa do país. Esse padrão da PEB, de preponderância do Executivo na ação diplomática, é observado desde o período imperial, especialmente a partir de D. Pedro II (FIGUEIRA, 2011). Nessa seara, o Ministro das Relações Exteriores é o substituto imediato do Presidente, auxiliando-o de forma ativa na formulação e execução da PEB.

A análise das viagens presidenciais ao exterior é um objeto bastante utilizado nas pesquisas de APE. Para autores como Figueira (2011), Cornetet (2014) e Milani et al (2014), as viagens internacionais do chefe de Estado são consideradas o principal indicador para

medir e definir características da diplomacia presidencial. Carlos Lessa (2015¹ apud LEÃO, 2015, p. 6), por exemplo, afirma que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o Presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no [...] governo”. Assim, tendo em vista os níveis de mudança de Hermann (1990), as viagens internacionais representam um interessante instrumento quantitativo para caracterizar um ajuste em política externa. Isto é, dado que ajustes são definidos como uma mudança de esforço em uma política externa que mantém seus objetivos e métodos, as viagens presidenciais são um importante indicador de intensidade e assertividade da atuação internacional.

No entanto, ainda que o chefe de Estado seja um ator importante na formulação e condução da política externa, a APE busca entender a capacidade de influência de grupos da sociedade civil, mesmo que estes não tenham prerrogativa regulamentar ou constitucional, para o processo decisório. Nesse sentido, esses grupos buscam a representação de seus interesses econômicos, sociais ou culturais. De acordo com Figueira (2011, p. 153), “[...] o resultado desse jogo pode ser percebido por meio da prioridade atribuída pelo Estado a alguns setores em determinado período”. Esse processo leva a um cenário bastante competitivo, pois outros grupos buscarão seus interesses através do governo. Segundo a autora, quanto mais democrático for um regime, maior a tendência de que haja essa disputa de interesses, visto que o governo seria mais aberto a arranjos institucionais de interlocução entre Estado e sociedade.

A partir de uma perspectiva gramsciniana e poulantziana, as decisões tomadas em assuntos relativos à política exterior explicam-se a partir da relação entre o Estado e as frações do bloco de poder, cujo conceito se “[...] refere à composição diversificada de classes e frações que integram o grupo dirigente em determinado contexto” (CAMPOS, 2015, p. 34). Poulantzas (1980) caracteriza o bloco de poder não só como essencial para a compreensão das ações do Estado, mas também como um instrumento para avaliar as ações internacionais dos Estados a partir das contradições decorrentes da sua configuração. Nesse sentido, o conceito de hegemonia gramsciano é operacionalizado por Poulantzas (1977) na definição dos blocos de poder domésticos, através da incorporação dos interesses políticos das elites por meio do Estado. Por conseguinte, a política externa não é uma política de Estado indiferente às classes

¹ LESSA, Antônio Carlos. Entrevista concedida à BBC Brasil. 21/01/2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso em: 05/03/2016.

sociais, e sim, é influenciada pela fração hegemônica do bloco de poder e é composta pela contradição entre classes e entre frações de classes (SILVA, 2009; BERRINGER, 2015).

Segundo Hermann (1990), a mudança de política externa vem de alguma falha, que pode se dar através de um grande descontentamento ou da falha em satisfazer as demandas dos grupos de poder. Dessa forma, mudanças nas relações entre os grupos internos e nas relações dos grupos internos com o regime tendem a acionar mudanças na política externa (HERMANN, 1990). Para a nossa pesquisa, essa influência doméstica é bastante significativa, visto que analisaremos no trabalho os constrangimentos internos à PEB. De acordo com Salomón e Pinheiro (2013), os interesses divergentes de grupos de poder, bem como a atuação desses grupos internos de pressão, se relacionam diretamente com o processo decisório da política externa. De forma mais incisiva sobre a importância dessa influência, Hill (2003) analisa os condicionantes da política externa a partir das suas origens (análise cognitiva e identitária) e a partir dos eleitorados (grupos de pressão, ou *constituencies*) dos agentes tomadores de decisão.

Tendo em vista a influência de seus agentes, o processo decisório em política externa é basililar à APE, que busca desvendar a caixa preta do Estado na tomada de decisão para suas relações com o mundo. O trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954) é considerado fundador da APE como campo de estudos. Para os autores, a política externa deveria ser analisada a partir da tomada de decisão dos seus respectivos *policymakers* e a partir dos estímulos externos. Para Hermann (1990), a mudança em política externa é feita através de um processo decisório no qual atuam os agentes de mudança. Salomón e Pinheiro (2013) tornam a perspectiva mais flexível ao afirmarem que a APE não analisa somente o processo decisório, mas também influências, contextos e práticas sociais, desde a formação da agenda até a implementação. De acordo com Hill (2003, p. 28), ao abordar a interação agente-estrutura, “o processo decisório em política externa é uma complexa interação entre muitos atores inseridos em uma ampla variação de estruturas. Suas interações são processos dinâmicos, conduzindo à evolução constante de ambos, atores e estruturas”. Dessa forma, o autor analisa como se dão os limites de atuação do ator racional, bem como o processo de execução da deliberação. A implementação dessa decisão (ação) depende de instrumentos para a execução (capacidades) (HILL, 2003).

Valerie Hudson (2005), ao avaliar o conjunto de decisões em política externa, afirma que essas decisões são implementadas na maioria das vezes por autoridades estatais. Para a autora, a APE deveria priorizar o campo das ideias, das crenças e das identidades desses

agentes de política externa. Nesse sentido, a análise deveria ter como foco os indivíduos. Para tanto, a partir dessa perspectiva de APE, os principais instrumentos utilizados são as análises de discursos e de elementos sociocognitivos dos tomadores de decisão.

Apesar das contribuições dessa abordagem bastante utilizada em APE, a qual se proliferou a partir do final da Guerra Fria e da ascendência das teorias pós-positivistas, a presente pesquisa prioriza a análise das estruturas domésticas e externas que constroem a política exterior. Além das estruturas, no plano interno, analisamos a diplomacia presidencial a partir das viagens internacionais. A teoria construtivista é aquela dentro das RI que fornece o enfoque sociocognitivo à APE e tem grande influência dentro desse campo de estudos. O foco não se encontra nos Estados, e sim, em ideias, identidades e interesses individuais. Dessa forma, ao criticar o realismo, Hudson (2005) se propõe a uma melhor caracterização da agência. Segundo a autora, a teoria realista, ao focar na estrutura, tem menor poder explicativo sobre as mudanças na política externa.

Em nosso trabalho, assume-se que os agentes da PEB são os líderes e a burocracia. Todavia, consideramos que suas ações são condicionadas por fatores estruturais que ultrapassam o campo das ideias e das identidades dos atores. Analisando comparativamente os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, consideramos que a ideologia político-partidária que acompanha os líderes não se altera: o que muda são os constrangimentos internos e externos às suas atuações. Esses fatores estruturais condicionantes incidem sobre as ações de política externa de ambos os governos, diferenciando-os. Contudo, a PEB em si não apresenta reorientações fundamentais, tal como na maior parte da história diplomática do país. Para analisar a PEB para a América do Sul, é precipitado atribuir seus resultados de maneira decisiva às ideias e crenças dos seus agentes. Afinal, a conjuntura internacional pós-Guerra Fria incentivou que a prioridade dada ao entorno regional fosse estabelecida. O fato de esse mesmo fenômeno ter ocorrido em diversos países em desenvolvimento na mesma conjuntura é um importante indicador de que esse processo apresenta fatores sistêmicos. De forma contrafactual, mesmo que Lula tivesse sido eleito em 1989, o Presidente provavelmente não teria conseguido levar a cabo a mesma PEB que encabeçou a partir de 2003. Os ambientes interno, regional e global não eram favoráveis para tanto.

Para Hill (2003), o liberalismo explica em parte os fenômenos associados à política externa, mas o realismo e o neorealismo seriam insuficientes. Tal afirmação se dá devido aos pressupostos do ator unitário e racional, mas principalmente por não considerarem a inter-relação entre os fatores internos e externos em suas abordagens teóricas. Salomón e Pinheiro

(2013) atestam que o liberalismo é base da APE desde os anos 1950, quando se passa a dar importância aos fatores internos para a formação de política externa. Por essa perspectiva, diferentemente do realismo, a APE tem um caráter multidisciplinar, envolvendo diversos atores e explicações que passam por história, economia, direito, psicologia, entre outras. Entretanto, mesmo que a APE tenha emergido em oposição ao realismo, os realistas neoclássicos que surgiram ao final da década de 1990 utilizam a APE para construir uma teoria realista de política externa (SCHWLLER, 1998; WOHLFORTH, 1993; ZAKARIA, 1998). Gideon Rose (1998), ao especificar as teorias realistas que versam sobre política externa, divide-as entre defensiva, ofensiva e neoclássica. Essa última, apesar de manter a explicação sistêmica para a política externa, na qual os Estados se preocupam com sua posição relativa na distribuição de poder internacional, também reconhece os constrangimentos domésticos como variáveis intervenientes (ROSE, 1998; KITCHEN, 2010). Nesse sentido, os realistas neoclássicos analisam também os recursos internos, a capacidade de mobilização, a influência dos atores sociais domésticos e de grupos de interesse, o nível de coesão das elites, entre outros. Ou seja, diferentemente dos neorealistas, os realistas neoclássicos reconhecem a importância dos atores domésticos, visto que haveria disputas sobre a definição do interesse nacional (LOBELL et al., 2009).

Além de criar o termo “realismo neoclássico”, Rose (1998) apresenta também o que denomina como “teorias Innenpolitik”, as quais priorizam o plano interno na determinação de política externa. De forma similar, Lima (1994) afirma que há o enfoque político-social para a APE, que também privilegia o âmbito doméstico. Além desse enfoque, segundo a autora, há outros dois: o clássico e o interativo. De forma oposta ao político-social, o clássico seria uma abordagem realista, com foco nos determinantes sistêmicos para analisar a política externa. O interativo, por sua vez, seria uma interligação entre os outros dois enfoques, visto que considera igualmente importante para a APE os fatores domésticos e externos. Por esse mesmo viés, Figueira (2011) destaca a tradição pluralista de APE, a qual possui um caráter “interméstico”, ou seja, analisa um fenômeno influenciado tanto pelo plano interno, como pelo externo.

Robert Putnam (1988) apresenta em sua teoria de APE essa abordagem interméstica/interativa/pluralista. Nesse sentido, para o autor, haveria um jogo de dois níveis para a política externa de um Estado, no qual os níveis se sobrepõem um ao outro e se influenciam mutuamente. O primeiro nível é o internacional, onde o ator formula sua estratégia e implementa suas decisões, com o objetivo de construir vantagens em relação aos

demais Estados. O segundo nível, por sua vez, trata do âmbito interno, no qual se abrem negociações com os diversos grupos de interesses, cujo objetivo para o governo é a ratificação de suas ações e de sua política. Dessa forma, Putnam (1988) busca explicar como os agentes de política externa agem nos dois ambientes, tendo que lidar ao mesmo tempo com os constrangimentos internacionais e os interesses domésticos. As variáveis do primeiro nível seriam a estratégia e a barganha dos negociadores; já as do nível interno seriam as preferências dos jogadores, as coalizões domésticas e as instituições. *Win set* é definido pelo autor como os ganhos esperados nas negociações, que dependem dessas variáveis. Já os “linkages cinérgicos” são situações nas quais fenômenos internacionais afetam de forma determinante as preferências internas. Portanto, a presente pesquisa se enquadra nesse caráter interméstico de APE, visto que consideramos a influência dos atores domésticos e da política nacional, bem como os constrangimentos externos à PEB para a América do Sul.

Tendo esse quadro em vista, a APE enquadra-se nos EEI na medida em que corresponde ao nível de análise voltado à compreensão das respostas que os atores dão frente aos condicionantes sistêmicos. Assim, a APE vincula-se à análise da Grande Estratégia. Segundo Clausewitz (2007), o conceito de estratégia refere-se ao uso do engajamento para atingir os propósitos políticos. A guerra não seria uma esfera desvinculada da política, mas sim uma extensão dessa por outros meios. Segundo Martins:

[...] a estratégia é um elo entre a diplomacia (alta política) e o planejamento de guerra. Estratégia em sentido amplo (também denominada Grande Estratégia) é o uso dos meios disponíveis (políticos, econômicos, culturais e militares) para realizar os objetivos da política nacional. (MARTINS, 2008, p. 9).

Assim, à estratégia cabe estabelecer uma mediação entre os objetivos políticos que orientam a inserção externa dos Estados e seus meios militares para pô-los em prática (esfera da tática). Criado durante a Guerra Fria para entender a política das grandes potências, os Estudos Estratégicos são um campo interdisciplinar que busca explicar as diversas relações sociais, técnicas e políticas entre o uso da força e as suas finalidades (CEPIK, 2007; BUZAN; HANSEN, 2012). Juntamente com a economia internacional e a segurança internacional, a política internacional é uma das principais linhas dos EEI. Segundo o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a linha de Política Internacional:

[...] enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa, tanto em perspectiva histórica quanto sincrônica. [...] Por meio de Análise de Política Externa Comparada, procura-se ainda confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos da América do Sul, África e Ásia, considerando como parâmetros de comparação os padrões institucionais, a política comercial dos países, estruturas de intermediação de interesses e atuação de grupos de interesses e outros atores da sociedade civil no eixo sul-sul das relações internacionais contemporâneas (UFRGS, 2015).

Além disso, os EEI se relacionam com a APE na medida em que adotam a política como elemento da estratégia a partir do processo decisório. Dessa forma, ressalta-se que os tomadores de decisão em política externa são aqueles que fazem as estratégias para os planos operacional e tático. Ou seja, a relação entre a guerra e as RI se dá de forma indireta, visto que é mediada através do campo da estratégia (o processo decisório da alta política) (MARTINS, 2015).

Dentro da Análise de Política Externa, a corrente tradicionalista torna essa correlação mais evidente à medida que identifica a inserção internacional de um país como reflexo do interesse nacional. Assim, a compreensão da atuação externa de um país residiria no entendimento do modo como esse Estado procura maximizar os ganhos frente à competição interestatal, entendida como inerente ao Sistema Internacional, ou às limitações que a estrutura do SI impõe aos atores.

Desse modo, pode-se compreender que, se de um lado os Estudos Estratégicos têm como parte de sua agenda a análise dos objetivos primários de um país, a alocação de recursos, a capacidade de mobilização nacional, o inventário das forças militares, a APE procura entender como esses objetivos são estruturados do ponto de vista das decisões burocráticas, da atuação externa e do posicionamento diplomático nos fóruns internacionais.

Mesmo que não exista consenso a quais seriam os objetivos estratégicos do Brasil, a integração regional ocupa espaço central na inserção internacional do país. Embora existam variações no perfil e no nível de atenção dado à integração, essa configura-se como elemento estruturante da inserção externa do país, principalmente desde a década de 1970, quando a aproximação com a Argentina deu início a um processo de aprofundamento no cone sul que levaria ao estabelecimento do Mercosul no início da década de 1990.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008) estabelece a América do Sul como espaço prioritário no entorno estratégico brasileiro. Nesse sentido, defende o fortalecimento da integração e a estabilidade regional como elementos centrais para ampliar a capacidade defensiva do país. A integração regional, desse modo, é tratada como objetivo estratégico. O estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, a inclusão de pautas como a defesa

de recursos naturais e estratégicos regionais, compõe os esforços de alavancar a unidade sul-americana.

Dentro do contexto de integração da América do Sul, o Brasil assume papel de liderança. Por liderança, entende-se o país que possui o maior peso econômico e político relativos na região. Assim, revela uma vocação para assumir um papel de liderança regional. Entretanto, segundo Padula (2011),

A “liderança natural” pode até ter aspectos ambíguos entre uma expansão assimétrica e recíproca, mas certamente não pode levar firmemente na direção de uma liderança cooperativa ou hegemônica recíproca. Estas exigem uma estratégia ampla e clara apoiada em coalizões internas de poder e também em ideias. Um estado que mescle uma tentativa de estratégia cooperativa – obstaculizada por atuações externas ou por coalizões internas de poder ou falta de projeto e vontade clara – com a liderança natural, pode levar a resultados ambíguos, dependendo da esfera e do momento analisado. (PADULA, 2011, p. 217).

Ou seja, entende-se que faz parte do perfil da inserção do Brasil na região consolidar-se como líder da integração regional, contudo esse projeto enfrenta pressões adversas, no plano interno e externo, bem como enfrenta a falta de um consenso consolidado na região acerca da liderança brasileira.

Sob esse ponto de vista, em que pesem as resistências existentes, a América do Sul configura-se como parte indissociável do interesse nacional brasileiro. Assim, o papel que a América do Sul ocupa na agenda de política externa do Brasil relaciona-se diretamente com a compreensão da estratégia brasileira no século XXI.

2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF PARA A AMÉRICA DO SUL (2011-2015): O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO?

O tema desta pesquisa consiste na política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2015) para a América do Sul. Adotando-se como marco teórico-conceitual os padrões de conduta e os paradigmas da política externa de Amado Luiz Cervo (2008), o objetivo do trabalho é avaliar se há uma continuidade em relação ao governo Lula da Silva nas relações regionais. Mais especificamente, a pergunta que guia essa pesquisa é se a política externa sob o governo Rousseff mantém ou não o paradigma do Estado logístico para a integração sul-americana. A fim de responder ao problema de pesquisa, utilizamos o instrumental metodológico de Análise de Política Externa (APE), especialmente a abordagem interativa que realiza a correlação entre os níveis interno e externo na política externa. A justificativa para essa pesquisa reside na importância que a integração regional apresenta para Política Externa Brasileira (PEB), que tem a América do Sul como área prioritária para a inserção internacional do país.

Como hipótese, considera-se que a PEB do governo Rousseff para a região, em relação ao governo anterior, não representa uma completa continuidade e, sim, um ajuste. Esse ajuste devido à redução da intensidade da política externa seria o suficiente para descaracterizar o paradigma logístico observado ao longo do governo Lula. Entende-se que os padrões de conduta do acumulado histórico brasileiro não abrem espaço para grandes transformações na política externa. Dessa forma, o paradigma logístico manteve em grande parte o padrão histórico, contudo, com um aumento na intensidade em que persegue os objetivos da política externa. Em outras palavras, a principal característica do paradigma é a sua intensidade na busca por desenvolvimento e inserção externa autônoma. Portanto, havendo uma significativa diminuição na intensidade e na assertividade da PEB a partir do governo Dilma Rousseff (ao menos em relação à América do Sul, à liderança no subcontinente e à integração regional), isso descaracterizaria a continuidade do paradigma logístico para a região.

Para tanto, o artigo está dividido em três seções. A primeira empreende uma revisão bibliográfica e análise histórica acerca dos padrões de longa duração da PEB, bem como dos paradigmas que são apontados por Cervo (2008). Assim, com a finalidade de contribuir para os objetivos da pesquisa, analisa-se o paradigma logístico, especialmente sob o governo Lula. Conclui-se nessa seção que o Estado logístico mantém o padrão de conduta da diplomacia

brasileira, mas diferencia-se a partir do elevado nível de intensidade e assertividade que passa a caracterizar o paradigma em si.

A segunda seção, por sua vez, apresenta e analisa os indicadores para medir a intensidade do paradigma logístico e da política externa para a América do Sul, comparados entre os governos Lula e Dilma. Com efeito, avalia-se viagens presidenciais em termos quantitativos e qualitativos. Ademais, a relação do Estado com a promoção de infraestrutura também consiste em um indicador para análise da política externa regional. Depreende-se aqui o baixo perfil e uma redução na intensidade da política exterior de Rousseff, que, devido a uma maior introspecção, afasta-se da integração regional sul-americana, tanto em relação às viagens, como em relação aos acordos e aos investimentos em infraestrutura integrada.

Por fim, a terceira seção objetiva analisar o recuo do paradigma logístico para a América do Sul, bem como identificar seus condicionantes internos, regionais e globais. Internamente, destaca-se o contexto de crise econômica e política, e os interesses das elites nacionais. Em termos regionais, o aumento do conservadorismo e da resistência à liderança brasileira se somam à maior presença chinesa, consistindo em obstáculos à inserção do Brasil. Já no âmbito internacional, ressalta-se os efeitos da crise econômica nos países emergentes e a retomada do crescimento das potências centrais. Ao final, conclui-se que o contexto adverso descaracteriza o Estado logístico brasileiro na atuação regional, o que deveria ser recuperado para os objetivos de inserção internacional autônoma e de integração sul-americana.

2.1 BREVE HISTÓRICO DOS PADRÕES DE CONDUTA E PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O objetivo dessa seção é o de apresentar as premissas do marco teórico-conceitual da pesquisa a partir do estudo de Amado Cervo (2008) em relação à inserção internacional do Brasil, debatendo seus conceitos em uma perspectiva histórica da PEB. Utilizamos como base os padrões de conduta do acumulado histórico da diplomacia brasileira, bem como os paradigmas da política exterior. A hipótese que guia essa seção é de que a história da PEB não é marcada por grandes rupturas, e sim por continuidades. O paradigma do Estado logístico é apresentado como fio condutor da política externa do governo Lula da Silva (2003-2010). Apesar de seguir grande parte dos objetivos tradicionais do Brasil, o período logístico diferencia-se dos demais paradigmas devido à intensidade empregada na condução da política externa.

Gelson Fonseca Júnior (2011) discorre sobre os conceitos de mudança e continuidade em política externa, apontando que esse último conceito revela comportamentos diplomáticos que perduram no tempo. O autor afirma que a continuidade é um dos traços que caracterizam a PEB, cujos “momentos de ruptura, em que a mudança é simultaneamente real e simbólica, são raros” (FONSECA JÚNIOR, 2011, p. 17). Cervo (2008) e Lima (2010), ao definirem o acumulado histórico da diplomacia brasileira, também adotam a explicação da continuidade.

Em sua obra, Amado Cervo (2008) estabelece uma importante discussão acerca desse acumulado histórico, apontando padrões de conduta de longa duração na política externa do país. Os padrões são princípios e valores que se inserem na conduta diplomática brasileira e que se caracterizam por sua longa duração. Apesar de haver hiatos na história da PEB nos quais esses padrões foram adotados de forma menos assertiva, é notável que a maioria deles podem ser observados no acumulado histórico das relações exteriores do país. Além disso, tais padrões não são observados conjuntamente ao longo de toda a história. Um após o outro, surgem e se consolidam com o passar do tempo, assim como podem eventualmente ser abandonados.

Nesse sentido, Cervo (2008) aponta nove padrões de conduta da diplomacia brasileira:

- a) *autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias*, os quais, grosso modo, remontam ao pacifismo e ao pan-americanismo² inaugurados no final do século XIX, cuja figura do Barão do Rio Branco (1902-12) exemplifica a atuação do país³;
- b) o *juridicismo*, com origem na Independência, insere-se no contexto conservador de política externa, que é conduzida através de tratados e compromissos internacionais⁴;
- c) *multilateralismo normativo*, com gênese nos anos 1960-70 através da inauguração da Política Externa Independente (PEI), e que tem um novo impulso com o final da Guerra Fria e um maior interesse do Brasil no ordenamento do Sistema Internacional (SI) através das instituições multilaterais e da transparência nas normas⁵;

² O conceito de pan-americanismo refere-se ao projeto de integração continental liderado pelos Estados Unidos e que se inseriam nos pressupostos da Doutrina Monroe. Esse projeto que começara no final do século XIX, foi por um grande período o principal elemento de concertação regional nas Américas. Nesse contexto, a busca pela solução pacífica de controvérsias, a resolução de disputas sem o uso da força, a defesa dos valores democráticos, compunham o cerne dos princípios que orientavam o pan-americanismo.

³ Ver Barreto Filho (2001); Alsina Júnior (2015).

⁴ Ver Lafer (2007).

⁵ Ver Lima e Castelan (2012).

- d) *ação externa cooperativa e não-confrontacionista*, que tem como principais expoentes as políticas de Vargas (1930-45; 1950-54) e de Kubitschek (1956-61) para os EUA, com o entendimento de que a cooperação internacional deveria estar a serviço do desenvolvimento⁶;
- e) *a firmação de parcerias estratégicas*, as quais mudam o perfil a partir da globalização, voltando-se para as potências emergentes. Os objetivos são pragmáticos e visam à expansão do comércio, dos investimentos diretos e da cooperação empresarial em ciência e tecnologia⁷;
- f) *realismo e pragmatismo*, cujo padrão de conduta já seria anterior ao pragmatismo responsável de Geisel (1974-79), com destaque para as origens na política do Barão de Rio Branco em relação aos EUA, e principalmente em Vargas e seu projeto de desenvolvimento a partir da barganha internacional⁸;
- g) *cordialidade oficial no trato com os vizinhos*, que tem como marco a delimitação das fronteiras a partir do Visconde de Rio Branco, buscando a paz e a boa convivência regional como estratégias para a segurança e para a unidade interna. O Barão deu prosseguimento e expandiu essa conduta, dando foco à questão securitária devido à necessidade de garantir a paz da região em tempos de conflitos entre as grandes potências. Essa cordialidade explica o baixo perfil do Brasil em suas relações regionais, visto que o país busca evitar um dilema da segurança⁹ entre os vizinhos, e por isso esquiva-se de demonstrações de capacidade. Não obstante, esse padrão de conduta pode ser rompido ao deparar-se com ameaças ao interesse nacional, como foi o caso do contencioso de Itaipu¹⁰;
- h) *desenvolvimento como vetor* a partir do advento do paradigma desenvolvimentista (1930-1989), o qual se incorpora à noção de identidade nacional com forte papel do Estado empresário. A participação externa passa a buscar o fornecimento de capitais, ciência e tecnologia para o processo de substituição de importações. Após o recuo desse padrão de conduta no período neoliberal (1990-2002), a partir do século XXI, evolui para a autoimagem de

⁶Ver Vizentini (2003).

⁷Ver Burges (2013).

⁸Ver Pinheiro (2000)

⁹A partir da teoria realista das RI, o conceito de Dilema da Segurança refere-se à situação de quando um Estado busca manter sua própria segurança e, com isso, acaba sendo percebido como uma ameaça para os demais. Esse processo retroalimenta-se até se tornar uma corrida armamentista.

¹⁰Ver Santos (2014).

potência emergente, a qual deve ter espaço no ordenamento do SI. O governo Lula retoma o desenvolvimentismo, mas em um novo contexto de interdependência global e por outras vias, visto que houve uma significativa diminuição do Estado no período anterior¹¹;

- i) *Independência de inserção internacional*, que por sua vez é considerado pelo autor o substrato ideológico de todos os outros padrões de conduta¹². Apesar de ter sido colocado em segundo plano no período do paradigma neoliberal, baseia-se na autonomia do processo decisório, na visão própria de mundo e na formulação da própria política exterior¹³.

Uma visão complementar sobre a conduta da PEB pode ser interpretada a partir de Ricardo Sennes (2003). O autor apresenta o conceito de matriz de política externa como os contornos mais gerais que a orientam, bem como a partir da concepção de mundo e de inserção internacional que a condiciona, se sobressaindo a mandatos presidenciais. Diferentemente de autores que afirmam que a PEB é marcada por continuidades, para Sennes, ao haver mudanças de matriz, necessariamente as concepções de política externa passam por grandes rupturas. Cervo (2008), por sua vez, aponta que os padrões de continuidade do acumulado histórico se vinculam diretamente com os paradigmas da PEB. Apesar da possibilidade de preceder ou sobreviver a um determinado paradigma, é neles onde identificamos a vigência de longa duração dos padrões de atuação externa. Para Bresser-Pereira (2015, p. 14): “as periodizações envolvem simplificações que violentam a realidade do curto prazo, mas, em compensação, são sempre esclarecedoras quando nosso objetivo é uma visão geral de determinada sociedade e sua história”. Segundo Cervo (2008, p. 66), os paradigmas representam um método de observação empírica, que analisa na história o “modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais”. Nesse sentido, o que diferencia um paradigma do outro são muito mais as ações externas do que necessariamente o substrato formador da política externa adotada¹⁴.

¹¹ Ver Cervo e Bueno (2011) e Bresser-Pereira (2015)

¹² Essa afirmação pode ser considerada um grande debate para a PEB, visto que para muitos autores a política externa a serviço do desenvolvimento é o objetivo que submete a todos os demais, em uma perspectiva mais próxima ao padrão de conduta de ação externa cooperativa e não-confrontacionista.

¹³ Ver Guimarães (2006).

¹⁴ Para Amado Cervo (2008), a Política Externa é o elemento que confere à diplomacia o seu conteúdo fundamental. Diferentemente de Política Externa, o conceito de Ação Externa é “um conceito mais amplo que envolve todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

Amado Cervo (2008) aponta que são quatro os paradigmas da PEB, os quais traduzem as visões da nação sobre si mesma, sobre o mundo e sobre a relação entre esses dois elementos:

- a) o liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930);
- b) o desenvolvimentista (1930-1989);
- c) o normal¹⁵, também conhecido como neoliberal (1990-2000); e (IV) o logístico (2000-).

No período de vigência do primeiro paradigma, a ideologia liberal era aplicada aos interesses conservadores das elites no poder. Durante o período imperial, os tratados desiguais que se fizeram desde a Independência traduzem a política adotada, a qual posiciona o país em uma situação periférica no SI. A década de 1840 foi um hiato dentro desse longo período, no qual os protecionistas vencem os liberais radicais na disputa sobre a condução externa do país. Entretanto, esse modelo não se perpetuou devido à força da ideologia comercial britânica da época. Segundo Cervo e Bueno (2011), por mais que houvesse pressões externas para essa subordinação, as decisões políticas tomadas à época – assim como em qualquer outro período – foram formuladas por agentes racionais que visavam seus interesses, bem como o que consideravam ser o melhor para os objetivos da nação. Dom Pedro II teve uma atuação diplomática intensa, contudo, a burocracia e o MRE a partir do advento da República tiveram um papel mais proeminente na condução da PEB ao longo desse paradigma (FIGUEIRA, 2011). Tendo como principal figura o Barão do Rio Branco, foram inauguradas as tradições brasileiras de busca por aproximação com os países vizinhos, a solução pacífica pela arbitragem internacional dos litígios territoriais e o objetivo de angariar e iniciar um processo de modernização no país (ALSINA JÚNIOR, 2015). Inclusive, a política externa lançada pelo Barão é considerada por Cervo (2008) um dos poucos momentos de reorientação na história da PEB.

Assim como em outros países latino-americanos, a década de 1930 inaugura um novo paradigma para as relações externas do Brasil: o desenvolvimentismo. Há uma profunda alteração na agenda diplomática a partir do governo Vargas (1930-45; 1950-54), com a emergência de uma política externa mais ativa devido aos efeitos da Grande Depressão e da busca por industrialização e desenvolvimento (VIZENTINI, 2008; AMORIM NETO, 2011). Vargas rompe com a timidez da diplomacia presidencial, tendo uma participação ativa em

¹⁵ “Nosotros queremos ser normales”, expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relaciones Exteriores do governo Menem, da Argentina, cuja “normalidade” adviria do cumprimento às instruções de eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório (CERVO, 2008, p. 78).

política externa através de viagens e participação em conferências internacionais (FIGUEIRA, 2011). Isso se deu especialmente devido ao ambiente propício de competitividade internacional, bem como ao poder que passa a estar mais concentrado nas mãos do chefe de Estado. Juscelino Kubitschek (1956-61) repete esse perfil ativo da política externa do primeiro governo Vargas, com o objetivo de modernizar o país e alavancar a industrialização para um novo patamar. As gestões de Jânio Quadros e João Goulart (1961-64), com a PEI, estabelecem as bases para o que viria a se tornar uma nova tradição da PEB: a busca por autonomia e a cooperação Sul-Sul (VIZENTINI, 2003).

O golpe militar se deu, em parte, como reação a essa política externa. Assim, houve uma retomada da maior aproximação às potências ocidentais e um novo retraimento na diplomacia presidencial na gestão Castelo Branco (1964-1967) (FIGUEIRA, 2011). Geisel (1974-79), com a sua ativa política de pragmatismo responsável, retoma importantes iniciativas de inserção internacional do Brasil que estavam presentes na PEI. Cervo (2008) aponta esse momento como uma nova reorientação da PEB, que rompe com a política externa pretendida inicialmente pelo regime militar e retoma suas bases anteriores. Ou seja, mudanças políticas não necessariamente implicam em mudanças na PEB: “quando se tentou adaptar abruptamente a política exterior à mudança do regime, observou-se, por vezes com certa rapidez, o refluxo de parâmetros anteriores dentro do mesmo regime” (CERVO, 2008, p. 36).

Além disso, o ambiente externo estava mais propício para essa atuação externa devido ao relaxamento da Guerra Fria e do combate ao comunismo (VIZENTINI, 2004). Inclusive, desde a gestão de Geisel, o pragmatismo tornou-se uma característica da PEB, o que Letícia Pinheiro (2000) aponta ser o traço mais fundamental da condução externa do país, ao lado do realismo. Para Sennes (2003), de Geisel a Sarney esse pragmatismo da PEB foi baseado em uma perspectiva terceiro-mundista, ainda que seletiva e limitada. Essa atuação, especialmente nos organismos multilaterais, teria sido a “segunda melhor opção” estratégica para o país, visto que os recursos de poder eram limitados para agir de forma unilateral e alcançar os objetivos de projeção como potência (SENNES, 2003).

O governo Figueiredo (1979-85) deu continuidade às políticas de Geisel e avançou naquilo que se tornaria uma das marcas da PEB através da maior aproximação regional. Até então, a integração regional era idealizada de forma hemisférica ou latino-americana. Por conseguinte, a criação da Hidrelétrica de Itaipu é considerada um marco da integração sul-americana, pois, além de iniciar o processo de superação das desconfianças Brasil-Argentina, solucionou um conflito regional através da criação de infraestrutura conjunta. O governo de

José Sarney (1985-1989), caracterizado como um período de transição entre os paradigmas desenvolvimentista e neoliberal, tem destaque no avanço do processo de cooperação regional, contribuindo de forma decisiva para a diminuição das rivalidades. Nesse sentido, os acordos sobre o tema da energia nuclear entre Brasil e Argentina também formaram as bases para o processo de integração regional que seria iniciado a partir de 1991 (VIZENTINI, 2003).

Com o fim da Guerra Fria, o neoliberalismo é implementado no Brasil e em quase todos os países da América Latina. Mais do que em qualquer outra região do globo, as diretrizes do Consenso de Washington são absorvidas nos países latino-americanos de forma bastante ortodoxa. Assim, o paradigma neoliberal, ou “normal”, na PEB dos anos 1990 é marcado por diminuição do papel do Estado, desregulamentação, desuniversalização e privatizações. Por outro lado, desde a redemocratização, a diplomacia presidencial tem sido marca da PEB (FIGUEIRA, 2011). Collor afasta-se do perfil terceiro-mundista que vinha sendo adotado e estabelece uma PEB alinhada aos interesses das potências ocidentais, especialmente aos EUA. Tendo como marco a assinatura do Tratado de Assunção (1991) que criou o Mercosul, a atuação de Collor foi bastante ativa até as dificuldades advindas da crise política interna.

A criação do Mercosul tem raízes no processo de redução das rivalidades e desconfianças no Cone Sul, na aproximação bilateral entre Brasil e Argentina e nas tratativas para a construção da hidrelétrica de Itaipu ainda na década de 1970. Nesse contexto, a assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear em 1980, a assinatura da Declaração de Iguazu em 1985, o estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice) de 1986 e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, representam a evolução que antecede a assinatura do Tratado de Assunção em 1991.

Entretanto, a formação do Mercosul não seguiu o perfil de integração que vinha se consolidando ao longo dos anos 1980. O perfil adotado privilegiava a intensificação dos fluxos comerciais em detrimento da perspectiva de integração produtiva e de alavancagem de desenvolvimento. Segundo Faria (2004)

O novo cenário político criado com as posses de Collor e Menem e sua adesão ao fundamentalismo de mercado do Consenso de Washington acabaram por desviar a ênfase do processo de integração para a liberalização comercial, abandonando ou relegando muitos dos protocolos e iniciativas decisivos para a viabilização de uma estratégia de desenvolvimento aut centrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro. A política setorial remanescente resultou mais das pressões de interesses atingidos, como no caso do

açúcar, do que de um projeto compartilhado e coerente de desenvolvimento. (FARIA, 2004; p. 135)

Desde o final do governo Collor, emergiram dentro do MRE divergências sobre como deveria ser a atuação internacional do país, se mais alinhada ao chamado primeiro mundo, ou mais voltada à cooperação sul-sul. Contudo, esse é um debate marcante da história da PEB, presente desde a geração de 1840. No período imperial, a disputa se dava entre liberais e protecionistas. No período republicano, especialmente a partir de Vargas, observa-se a divergência entre os chamados associacionistas e os nacionalistas. Desde os anos 1960, o debate entre os americanistas e os independentistas foi reforçado. Com a redemocratização, é marca do atual período a disputa entre os chamados institucionalistas pragmáticos e os autonomistas (SARAIVA, 2010). Apesar dos últimos terem influenciado mais a segunda metade do século XX, é notável que essa histórica disputa tenha se traduzido em uma PEB mais equilibrada e menos propensa a grandes rupturas devido à necessidade de diálogo político e à interpenetração de influências (CERVO, 2008). A própria ideia de cooperação internacional é comum entre as duas correntes de pensamento, tornando-a desde Vargas um padrão de conduta da PEB. Além disso, Vizentini (2008) afirma que, devido à inteligência política brasileira, o diálogo e a disputa entre as correntes de pensamento tiveram o efeito de tornar a PEB uma política de Estado, e não de governos ou regimes.

Itamar Franco (1992-1994) renova o pragmatismo do período desenvolvimentista, ainda que de forma bastante híbrida devido à então vigência do neoliberalismo. Sem afastar-se do alinhamento aos EUA e dos novos temas da agenda internacional, o Presidente buscou diversificar parcerias, especialmente através do avanço da integração regional (FIGUEIRA, 2011). O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tinha como principal objetivo a estabilidade monetária do país, mantendo a perspectiva neoliberal. Vigevani e Cepaluni (2007) definem a PEB desse governo através da “autonomia pela participação”, visto que busca enquadrar o país na ordem internacional vigente. Especialmente em seu primeiro mandato, as ações externas do Brasil se mantiveram voltadas essencialmente ao alinhamento com as potências ocidentais e às relações comerciais. No que diz respeito ao Mercosul, segundo Faria (2004),

Durante os anos 1993-94 e 1998, no entanto, uma certa convergência alcançada entre taxas de inflação e câmbio foi importante para o crescimento do fluxo de comércio no Mercosul, alimentando as ilusões sobre a política de estabilização neoliberal. A calmaria, entretanto, não foi apenas temporária, abruptamente interrompida pela desvalorização do real em janeiro de 1999, como não foi acompanhada de nenhum mecanismo de coordenação monetária e cambial, a exemplo da União Europeia (Pereira, 1998). (FARIA, 2004, p. 156).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil; especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado Normal e mergulhou em profunda crise a partir de 2001 (VIZENTINI, 2003). Silva (2009) aponta que há uma reorientação da política externa sob o governo Cardoso no ano 2000, que assume uma postura mais crítica nos fóruns multilaterais. O seu conceito de globalização assimétrica é lançado como alternativa ao modelo que vinha sendo adotado de forma praticamente acrítica. Um dos principais exemplos dessa mudança está na chamada da I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, que ocorreu em 31 de agosto de 2000 em Brasília, e inaugura uma nova fase da integração regional, a qual passa a ser mais autônoma e com foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura. Nesse contexto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Para Cardoso, a integração regional serviria como uma salvaguarda frente aos possíveis efeitos nocivos da globalização.

Com a deterioração dos indicadores econômicos e sociais, bem como devido ao entendimento de que as economias desenvolvidas do centro capitalista pregavam o modelo neoliberal, mas não o aplicavam para si, há uma transição para o paradigma logístico na PEB.

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce função de apoio e legitimação das iniciativas de outros econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder (CERVO; BUENO, 2011, p. 529).

O paradigma logístico é definido como um intermédio entre os paradigmas desenvolvimentista e neoliberal. “Limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais” (CERVO, 2008, p. 86). Surge ao final do governo FHC, que retoma a importância do desenvolvimento em seus discursos. Contudo, pode-se dizer que o Estado logístico não foi mais do que um ensaio no governo Cardoso, visto que ficou muito mais restrito ao plano dos discursos (CERVO; BUENO, 2011). Por outro lado, é notável que o neoliberalismo foi relativamente mais ameno no Brasil devido às fortes pressões de algumas

classes sociais, bem como devido à permanência de um núcleo desenvolvimentista no poder¹⁶ (SILVA, 2009).

A partir do governo Lula (2003-2010), o Estado logístico opera com mais efetividade, com o desafio de superar o legado danoso do período neoliberal, ou seja, diminuir a dependência tecnológica e financeira, impulsionando a inovação produtiva, com o objetivo de atenuar a vulnerabilidade externa. Com a busca por autonomia decisória, adequa-se o desenvolvimentismo ao contexto de globalização e interdependência. Por conseguinte, transfere-se à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferentemente do paradigma neoliberal, o Estado não tem só a função de garantir estabilidade econômica, mas a de coadjuvar a sociedade para a efetivação dos seus interesses. Há apoio ao empresariado que toma o Estado como estrategista e não mais como guia. A visão sobre a globalização passa a ser nem otimista e nem pessimista, mas sim uma oportunidade de negócios.

Segundo Cervo (2008) passa a haver um nivelamento pelo alto do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. O foco do paradigma consiste em dar apoio logístico aos empreendimentos públicos e privados, a fim de fortalecê-los internacionalmente. Assim, almeja reproduzir o comportamento de países desenvolvidos, que protegem suas empresas, tecnologia e capitais de matriz nacional. Soma-se a isso o zelo em relação ao nível de emprego e da ampliação do bem-estar do consumidor. Portanto, há um reforço do núcleo econômico duro nacional, a fim de impulsioná-lo em termos comparativos aos das nações avançadas e para facilitar o processo de internacionalização.

Ocorreu, em primeiro lugar, uma mudança no interior do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional, ascendeu politicamente em prejuízo dos interesses desse capital internacional e de seus aliados internos. Em segundo lugar, essa mudança esteve e está vinculada a uma mudança mais ampla na política nacional. Isso porque a ascensão da grande burguesia interna só foi possível graças à constituição de uma frente política que reúne, além dessa fração burguesa, os principais setores das classes populares (BOITO JÚNIOR; BERRINGER, 2013, p. 31).

O período desenvolvimentista havia lançado as bases para essa trajetória através do estabelecimento de um grande mercado, disponibilidade de capital e competitividade empresarial. Contudo, o paradigma normal é um hiato nesse contexto, obstruindo uma transição direta à fase logística (CERVO, 2008). No governo Lula, é importante destacar que houve uma retomada da consciência do papel do Estado, cuja ação política tinha a missão de

¹⁶ Por exemplo, o Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty, que era conduzido pelo diplomata Samuel Pinheiro Guimarães e empreendia fortes críticas ao modelo neoliberal em vigência.

tornar o país um agente ativo do SI. Entretanto, ressalta-se que houve continuidades em relação ao período anterior, o que limitou o alcance do paradigma logístico. Cervo (2008, p. 53), ao definir a transição de Cardoso a Lula, aponta que foi “de um neoliberalismo híbrido para um governo híbrido de esquerda”.

O objetivo de expansão para fora da economia brasileira teve como principal iniciativa o investimento direto no exterior, a começar pelos vizinhos sul-americanos e o continente africano, a fim de superar os desequilíbrios estruturais do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, do entorno para o mundo, as empresas nacionais atuam nas áreas de mineração, prospecção, metalurgia, indústria e tecnologia. Em relação à integração sul-americana, foram as grandes empresas os agentes do processo, impulsionados pelo Estado logístico. O avanço se deu especialmente na área de infraestrutura, que passa a ser considerada o vetor estruturante da integração regional, pois é o fator que amarra os países ao processo, sobrevivendo às mudanças governamentais (LIMA, 2007). O Mercosul assumiria, nesse contexto, uma dimensão efetivamente estratégica. Segundo Desiderá Neto et al (2015),

O Mercosul seria, como já apontado, o coração dessa articulação sul-americana, demandando uma redefinição de sua lógica e da postura brasileira em relação ao bloco. A diplomacia presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva fez importantes movimentos nesse sentido, apoiando a criação de um parlamento regional, de regras para o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), reforçando a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e adotando medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes. Foram criados na estrutura institucional do Mercosul, no lado social, as Cúpulas Sociais do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e, na esfera política, além do Parlamento do Mercosul (Parlasul), o cargo de alto-representante geral do Mercosul (DESIDERÁ NETO et al, 2015).

Entretanto, no início do primeiro governo Lula, a IIRSA era encarada com desconfiança De acordo com Leandro Couto (2013, p. 157), “a aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos”. Assim, ainda que o governo tratasse como fundamental a integração física, inicialmente não concordava com os moldes pela qual vinha sendo planejada no subcontinente. Isso se dava especialmente devido à ausência do BNDES, bem como à grande influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e das reformas neoliberais. Em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em Cuzco, a qual formou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, futura UNASUL), os governos passaram a dar maior atenção à IIRSA e à construção de um modelo diferente de integração. Ainda que a

IIRSA tenha mantido seu enfoque no regionalismo aberto¹⁷, foi consolidada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, a qual abandonou a visão de área de livre-comércio nas Américas (PADULA, 2011). Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação do Estado e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. Em relação à integração física, o fato mais relevante se deu na criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2010, o qual absorveu a IIRSA e implementou um caráter mais político e estratégico à integração infraestrutural, prevalecendo sobre as instituições financeiras multilaterais e sobre os interesses externos. Dessa forma, o paradigma logístico foi estabelecido na PEB especialmente através do investimento em infraestrutura regional, visto que representava uma área com grandes potencialidades às grandes empresas brasileiras.

A partir do exposto, retomando os padrões históricos da diplomacia, entende-se que o paradigma logístico não representa uma alteração fundamental na conduta da PEB, tendo em vista o caráter de permanência e longa duração da história diplomática do país. O nosso argumento é que a inovação consistiu justamente no elevado grau de intensidade conferido à busca dos objetivos externos do Brasil. Em outras palavras, não seria uma reorientação profunda da política externa, mas sim a sua intensidade que marcaria o período do Estado logístico no Brasil. Por conseguinte, em relação à América do Sul, foi estabelecido um padrão de relacionamento e inserção mais profundos do que em qualquer outro período da história. Permanece a histórica importância dada à região; entretanto, a partir do paradigma logístico, a integração regional passa a ser o objetivo primordial para a inserção internacional do país. Villafañe Santos (2014), ao analisar a América do Sul no discurso diplomático brasileiro, também caracteriza o período Lula a partir da maior intensidade e empenho na busca pela cooperação regional:

A maior intensidade, associada à grande disposição de estreitar as relações sul-americanas, produziu uma diferença expressiva em relação às iniciativas de construção de uma identidade comum que antecederam o atual governo. O próprio Chanceler Amorim assinalou que a grande diferença entre os dois momentos está nas opções de cada governo. Para ele, como no caso da prioridade para a América do Sul, ‘algumas são questão de ênfase, mas quantidade se transforma em qualidade’. (SANTOS, 2014, p. 150)

¹⁷ CEPAL (1994) define como “um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente”. Segundo Padula (2011), no âmbito do regionalismo aberto a integração regional seria um processo de liberalização comercial intrarregional, o qual se constitui como parte fundamental e estágio inicial do processo de liberalização global.

Consequentemente, Dilma Rousseff foi eleita em 2010 com grandes expectativas de continuidade e avanços comparativamente ao seu antecessor. Portanto, em relação à América do Sul, depreendemos três indicadores principais para medir se a intensidade do Estado Logístico se mantém no governo Rousseff: a pro atividade da diplomacia presidencial, o perfil dos acordos firmados e a importância conferida à infraestrutura regional.

2.2 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL: COMPARAÇÃO DOS INDICADORES ENTRE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

O objetivo dessa seção é empreender uma análise comparada entre os governos Lula e Dilma, a fim de depreender se prevalece um padrão de continuidade no paradigma logístico em relação à América do Sul. Para tanto, buscamos nessa seção testar a hipótese de que o paradigma logístico sob o governo Lula não rompe com os padrões de conduta da PEB, mas sim, confere-os um elevado grau de intensidade que passa a caracterizar o Estado logístico. O recuo nessa intensidade de atuação externa, especialmente regional, descaracterizaria o paradigma logístico brasileiro para a América do Sul.

Com essa finalidade, apresentam-se três indicadores para medir a intensidade desse paradigma:

- a) a diplomacia presidencial, ou seja, a assertividade na política exterior, averiguada na América do Sul por meio do número de viagens aos vizinhos;
- b) o perfil das viagens empreendidas, analisando suas finalidades e consequências em termos de acordos assinados; e
- c) a relação do governo com o incentivo (ou falta dele) à construção de infraestrutura regional, por entendermos que uma das bases da atuação do Estado logístico se encontra justamente nessa relação com os empreendimentos em energia, transportes e comunicações através dos investimentos das empresas brasileiras como agentes da PEB.

Tais indicadores foram selecionados para medir a intensidade do paradigma logístico brasileiro para a América do Sul visto que demonstram a assertividade do Estado como estrategista, ou seja, o Estado com o papel de fornecer suporte aos empreendimentos brasileiros no exterior através da diplomacia.

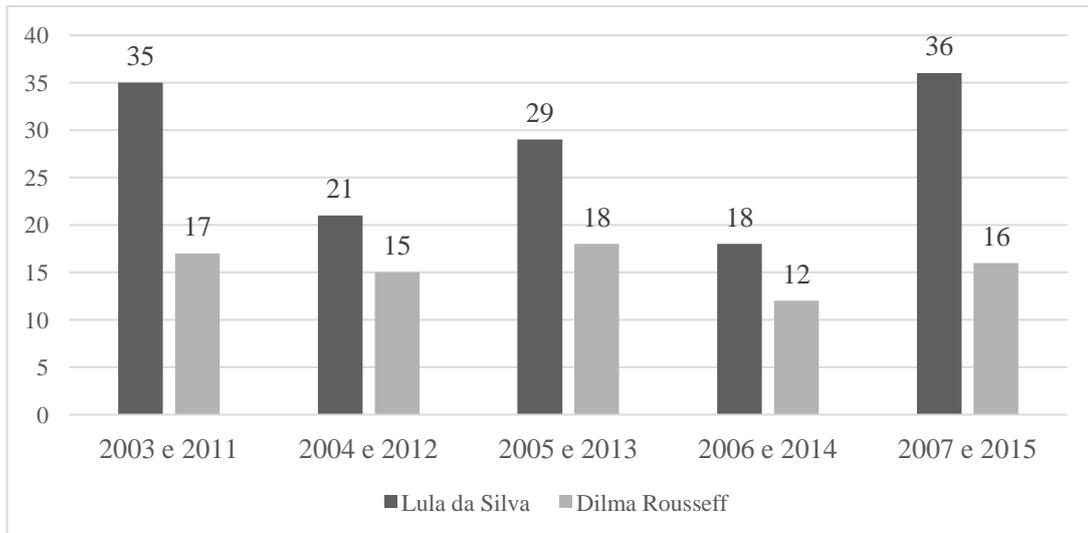
2.2.1 A Diplomacia Presidencial nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff: as viagens internacionais

A análise das viagens presidenciais ao exterior é um objeto bastante utilizado nas pesquisas de APE. Essa subseção tem como objetivo extrair entendimentos acerca das viagens internacionais dos Presidentes Lula e Dilma em perspectiva comparada. Infere-se que a figura do chefe de Estado é central na condução da política exterior e da diplomacia, conferindo importância aos dados referentes aos números de viagens empreendidas pelo mandatário.

Para autores como Figueira (2011), Cornetet (2014) e Milani et al. (2014), as viagens internacionais do líder são consideradas o principal indicador para medir e definir características da diplomacia presidencial. Carlos Lessa (2015¹⁸ apud LEÃO, 2015, p. 6), por exemplo, afirma que “as viagens presidenciais são uma medida interessante da intensidade com que o Presidente se põe à disposição da diplomacia, do valor da política externa no [...] governo”. Dessa forma, é possível estabelecer esse indicador como termômetro das áreas de interesse externo do país, bem como da importância dada ao contexto internacional. Para essa pesquisa, as viagens internacionais representam principalmente um indicador para medir a intensidade da PEB para a América do Sul e, assim, medir o paradigma logístico em si, visto que através delas o chefe de Estado promove a maior inserção internacional do país e de suas empresas.

Com vistas a não causar uma distorção na análise da amostra, utilizaremos para a comparação de números e dados apenas os cinco primeiros anos do governo Lula da Silva, visto que o ano de 2015 encerra o quinto ano de Dilma Rousseff à frente da Presidência da República. Primeiramente, apresentamos o Gráfico 1, o qual compara em termos gerais o número de viagens oficiais de ambos os Presidentes.

¹⁸ LESSA, Antônio Carlos. Entrevista concedida à BBC Brasil. 21/01/2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso em: 05/03/2016.

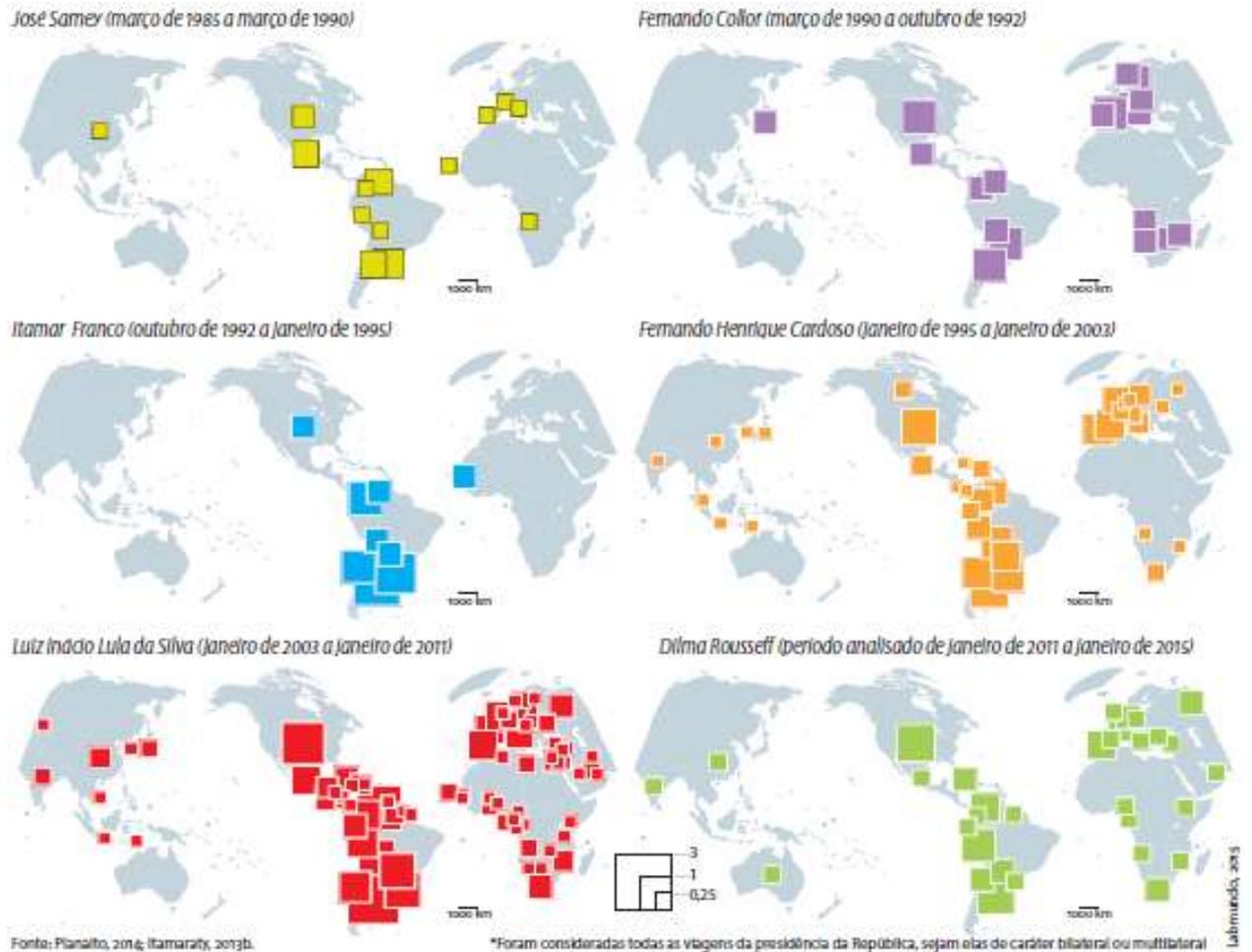
Gráfico 1 - Viagens Internacionais Oficiais da Presidência da República (2003-2007; 2011-2015)

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados da Biblioteca da Presidência da República.

Os dados acima demonstram uma significativa discrepância do número de viagens internacionais em termos comparativos. Enquanto Lula viajou 139 vezes nos primeiros cinco anos de governo, Dilma realizou 78 viagens, uma redução de 43,8% em relação ao seu antecessor. Nos anos de 2006 e 2014, por serem anos de eleições presidenciais, naturalmente há uma redução no número de viagens internacionais. Além de outras razões que serão expostas adiante, Saraiva (2014) e Cornetet (2014) afirmam que as diferenças entre os perfis dos dois mandatários seria uma das causas para essa grande disparidade numérica. Ao passo que Lula teria um perfil de liderança mais voltado para a inserção externa do Brasil e a reforma do ordenamento internacional, Rousseff apresentaria um caráter mais preocupado com as questões internas e de impacto imediato.

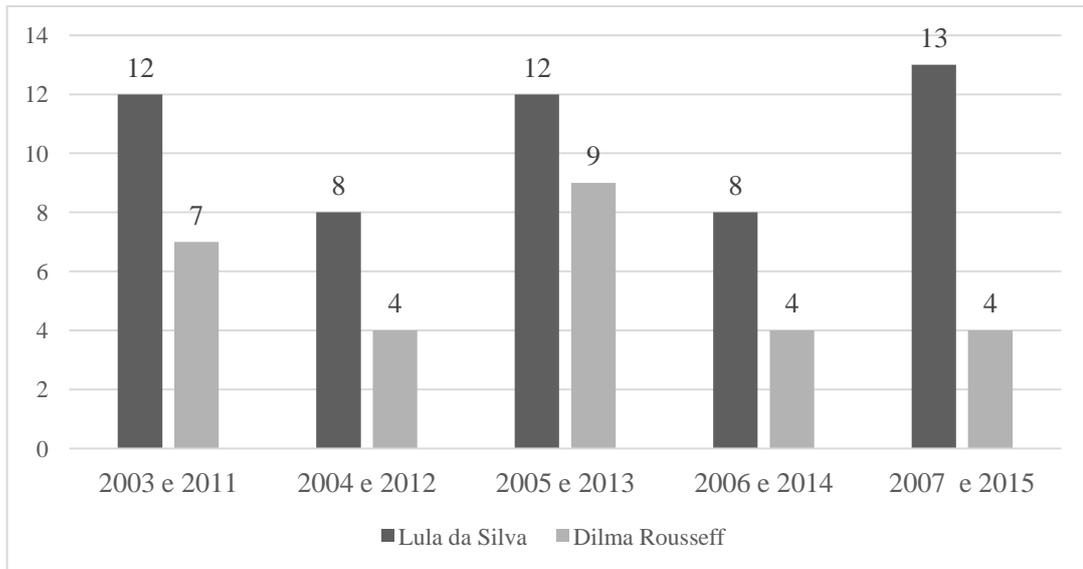
Como pode ser visto no Mapa 1, a intensidade da política externa sob o governo Lula pode ser averiguada através das viagens internacionais. Especialmente em relação ao paradigma neoliberal que o antecedeu, é possível perceber que as regiões prioritárias como destino se mantêm semelhantes. Contudo, há uma maior intensidade no número dessas viagens. Cardoso, por exemplo, realizou 67 viagens internacionais em seus cinco primeiros anos de governo (BRASIL, 2015). Dessa forma, o governo Lula demonstra ter dado um grande salto nessa área.

Mapa 1 - Destino e Média Anual de Viagens de Presidentes Brasileiros



Fonte: Milani et al.(2014).

Especialmente a partir dos anos 1990, quando se iniciou o processo de integração regional, a América do Sul tem sido a região mais visitada pelos Presidentes brasileiros. Apesar dessa importância representar um padrão de conduta da PEB desde o Visconde de Rio Branco, é notável que o aumento das relações comerciais e políticas elevaram a interdependência entre os vizinhos. Entretanto, a tendência de recuo no perfil externo de Rousseff que se verificou acima também pode ser averiguada em relação às viagens aos países sul-americanos, como mostra o Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 - Viagens Presidenciais aos Países Sul-Americanos (2003-2007; 2011-2015)

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados da Biblioteca da Presidência da República.

Lula da Silva viajou 53 vezes aos países sul-americanos entre 2003 e 2007, enquanto Dilma Rousseff baixa esse número para 28 viagens à região em cinco anos de governo. Assim como a análise do Gráfico 1 anterior, aqui percebemos que a tendência de retração externa se confirma até mesmo na região eleita oficialmente como prioritária ao Brasil no início dos anos 2000. Contudo, em relação às demais regiões, verifica-se a manutenção da prioridade dada à América do Sul, tendo em vista que a maioria das viagens permanece sendo aos vizinhos.

Aprofundando-se o escopo de análise, na Tabela 1 a seguir especificamos os dados do Gráfico 2 a fim de identificar os países mais visitados em termos comparativos. Com exceção do Suriname, que se mantém nos cinco primeiros anos, todos os demais países apresentaram uma retração como destino das viagens presidenciais de Rousseff.

Tabela 1 – Viagens aos vizinhos Sul-Americanos por país (2003-2007; 2011-2015)

	Lula da Silva	Dilma Rousseff
Argentina	9	7
Bolívia	6	1
Chile	4	2
Colômbia	4	2
Equador	3	1
Guiana	2	0
Paraguai	6	2
Peru	5	4
Suriname	1	1
Uruguai	5	4
Venezuela	8	4
Total	53	28

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados da Biblioteca da Presidência da República.

Tendo como base o indicador das viagens presidenciais, percebe-se um recuo e diminuição no perfil externo e regional de Rousseff em comparação a Lula. A fim de complementar essa avaliação, a seguir exporemos o perfil das viagens empreendidas aos vizinhos, apontando suas diferenças qualitativas.

2.2.2 Perfil das viagens presidenciais aos países sul-americanos: comparação qualitativa entre Lula da Silva e Dilma Rousseff

Nessa subseção buscamos analisar qualitativamente os dados anteriores referentes às viagens de Lula da Silva e Dilma Rousseff aos vizinhos sul-americanos. É importante ressaltar que aqui não consideramos os dados do fluxo inverso, ou seja, das viagens dos países sul-americanos ao Brasil. Seguimos a metodologia dos relatórios do Itamaraty, a partir do entendimento de que a proatividade do Chefe de Estado de ir ao encontro do vizinho é mais significativa para análise do perfil externo do governo em questão. Na próxima subseção, contudo, ao abordarmos as ações referentes à infraestrutura regional, consideraremos também os acordos firmados em território brasileiro.

Assim como o número das viagens internacionais, consideramos também como indicador da intensidade da PEB para a América do Sul o perfil dessas viagens, visto que os seus propósitos podem ser variados. Os seus efeitos, nesse sentido, indicam o grau de assertividade do Estado logístico, visto que ele é o estrategista dos interesses da sociedade no exterior. Consequentemente, retomando-se os dados da seção anterior, apontamos na Tabela 2

quais os tipos de viagens em termos de objetivos que foram feitas por Lula e Dilma comparativamente.

Tabela 2 – Perfil das viagens presidenciais aos vizinhos sul-americanos (2003-2007; 2011-2015)

Cerimônias Oficiais	
Lula: 13%	Rousseff: 29%
Reuniões Ordinárias Regionais	
Lula: 32%	Rousseff: 46%
Encontros bilaterais e trilaterais com assinatura de atos	
Lula: 55%	Rousseff: 25%

Fonte: Elaborado pela autora a partir do banco de dados da Biblioteca da Presidência da República.

Da Tabela 2 depreende-se que Lula da Silva apresentou um perfil mais voltado à assinatura de atos bilaterais e trilaterais. Entendemos nessa pesquisa que viagens com esse objetivo têm um caráter mais profundo e proativo, na medida em que a integração sul-americana avança muito mais nesses termos. Ainda que a estratégia e objetivos sejam lançados nas reuniões ordinárias regionais (UNASUL, Mercosul, IIRSA, CELAC, por exemplo), é no âmbito bilateral, e até mesmo trilateral, que as decisões tomadas adquirem maior consenso e efetividade. Isso se dá devido à grande dificuldade regional em assinar termos e acordos – e não apenas memorandos de entendimento – que envolvam muitos países (MOREIRA et al., 2010). A integração sul-americana ainda não se constitui em um consenso regional, e as estratégias e visões de cada país diferem em relação ao processo. Por isso, é notável que, de 53 viagens aos vizinhos, Lula tenha assinado acordos em 29 delas. Dilma Rousseff, por sua vez, fez o mesmo em apenas 7 de 28 viagens (BRASIL, 2015).

Apona-se que a maioria das viagens de Rousseff aos vizinhos (13 de 28) teve perfil multilateral. Inserem-se nessa categoria as reuniões de cúpula do Mercosul e da UNASUL, em especial. Contudo, entende-se que a presença brasileira nessas reuniões é esperada, sendo moralmente obrigatória. Ou seja, não constitui uma ação proativa do governo em se fazer presente nessas reuniões ordinárias regionais, visto que são herança de seus antecessores.

Ademais, as viagens de Rousseff para cerimônias oficiais (8 de 28) também superam as de Lula em termos de porcentagem. Cerimônias oficiais compreendem especialmente posses presidenciais, como a do Presidente argentino Maurício Macri, e velórios de Chefes de Estado, como de Néstor Kirchner e de Hugo Chávez. Tal como o perfil anterior, viagens com essa finalidade também fazem parte da cordialidade oficial, pois estão no rol das obrigações

diplomáticas esperadas. Todavia, apesar de importantes, não representam avanço no processo integracionista, assim como não apontam para uma maior profundidade da política regional brasileira¹⁹.

2.2.3 Os Acordos de promoção de infraestrutura regional

Para os fins desta pesquisa, o termo infraestrutura compreende o aparato de estruturas físicas e organizacionais necessárias para o funcionamento de uma sociedade ou de uma empresa, bem como serviços e instalações necessárias para o funcionamento de uma economia. Pode ser geralmente definida como o conjunto de elementos estruturais interconectados que fornecem suporte ao desenvolvimento. No presente trabalho, aborda-se a infraestrutura econômica, que compreende as atividades de energia, transportes e comunicações. Essas atividades lastreiam a produção de insumos essenciais para a constituição da atividade produtiva e garantem a distribuição de bens e serviços (COSTA, 2011). Os investimentos e a oferta adequada de infraestrutura trazem impactos positivos e de interesse social na produção, assim como maior competitividade, geração de empregos e renda, que se multiplicam por toda a economia, “constituindo o capital social básico sem o qual as demais atividades econômicas não podem funcionar” (PADULA, 2011, p. 202).

Visto isso, utilizamos o incentivo à infraestrutura regional como indicador de intensidade da PEB para a América do Sul, posto que há um paralelo entre o perfil dessa infraestrutura (se é constituída de forma autônoma ou extrarregional), o desenvolvimento socioeconômico (se auxilia ou não na superação das assimetrias regionais) e os aspectos geoestratégicos (se vai além ou mantém a função estritamente comercial). É possível, inclusive, identificar nos diferentes paradigmas da PEB mudanças significativas na relação entre o Estado e a promoção de infraestrutura interna e regional²⁰.

A partir do paradigma logístico, o Estado transfere seu papel de agente à sociedade e à burguesia nacional, mas sem deixar a construção de infraestrutura exclusivamente a cargo dos

¹⁹ A fim de enriquecer essa comparação, aponta-se que FHC realizou 32 viagens aos vizinhos entre 1995 e 1999. Reuniões ordinárias e encontros bilaterais ou trilaterais representaram, ambos, 41% de suas viagens, enquanto que cerimônias oficiais totalizaram 18% delas (BRASIL, 2015). A elevação do número de encontros bilaterais e trilaterais no governo Lula é indicador da intensidade da PEB, o que reflete o paradigma logístico.

²⁰ Embora a opção pela infraestrutura como indicador do perfil de relação estabelecida na América do Sul se deva à sua importância para os efetivos avanços da integração, alguns fatores dificultam a análise. Primeiro, é a falta de uma base de dados completa e disponível de forma transparente acerca dessas obras. Segundo, em nome da defesa do sigilo financeiro das empreiteiras, poucos dados são disponibilizados. Terceiro, mesmo quando existem dados, por vezes ocorrem desencontros. Apesar disso, a exclusão da Infraestrutura como indicador poderia tornar a análise mais superficial, centrada apenas em discursos (indicador bastante frágil) e nas próprias viagens. Isso deve-se, justamente, ao caráter de permanência que a infraestrutura possui.

centros de decisão²¹ das potências extrarregionais, como foi feito no período neoliberal. O Estado logístico se caracteriza pelo incentivo e suporte aos empreendimentos das grandes empresas brasileiras no exterior, cuja maioria compõe o ramo de construção e energia. Nesse contexto, o BNDES apresenta um papel central através de três mecanismos:

- a) financiando projetos da carteira da IIRSA;
- b) parceria de financiamento com a Cooperação Andina de Fomento; e,
- c) através de concessão de linhas de crédito diretas para as empresas. Portanto, avaliamos nessa subseção se há diferenças na promoção de infraestrutura regional entre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

O governo Rousseff apresenta um perfil muito mais baixo em relação à infraestrutura regional. De certa forma, deixa-se de lado a pretensão de liderança regional devido aos custos desse processo (SARAIVA, 2014). Apesar disso, não significa que não tenha havido iniciativas, devido ao padrão de continuidade histórica na relação do Brasil com a América do Sul, especialmente em relação ao seu antecessor. Entretanto, essas iniciativas foram mais restritas no período observado, tanto em termo de quantidade de obras firmadas, quanto na diversidade de parceiros com os quais tais empreendimentos foram realizados. Ademais, destaca-se que não foi firmado acordo algum em relação a grandes obras estruturantes dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA e do COSIPLAN. Inclusive, segundo aponta Cervo e Lessa (2014, p. 140), “[...] em 2013, de aproximadamente 600 projetos de infraestrutura na carteira do COSIPLAN, 14% estavam concluídos e 30% em execução”.

No âmbito dos atos oficiais, acertados entre os governos nacionais, esses acordos se restringiram a basicamente três parceiros: Argentina, Uruguai e Peru, sendo esse último país privilegiado nessa forma de parceria intergovernamental (BRASIL, 2015). Entre Brasil e Argentina, sob o governo Rousseff, destaca-se aqui o acordo para construção de uma ponte internacional sobre o Rio Peperi-Guaçu, entre as cidades de Paraíso, Brasil, e San Pedro, Argentina (BRASIL, 2015). Em relação ao Uruguai, foi firmado um plano de ação na área de acesso à internet banda larga (BRASIL, 2015). Com o Peru, por fim, foram firmados dois acordos e um memorando de entendimento na área de infraestrutura, para telecomunicações e transporte ferroviário (BRASIL, 2015). O Peru tem sido uma das principais parcerias do Brasil na área de infraestrutura regional desde o governo Rousseff devido principalmente aos

²¹ A fim de enriquecer essa comparação, aponta-se que FHC realizou 32 viagens aos vizinhos entre 1995 e 1999. Reuniões ordinárias e encontros bilaterais ou trilaterais representaram, ambos, 41% de suas viagens, enquanto que cerimônias oficiais totalizaram 18% delas (BRASIL, 2015). A elevação do número de encontros bilaterais e trilaterais no governo Lula é indicador da intensidade da PEB, o que reflete o paradigma logístico.

investimentos chineses. Nesse sentido, interessa à China interligar Brasil e Peru a fim de facilitar o comércio com toda a região, exportando bens industrializados e importando *commodities*.

Na Tabela 3, apontamos algumas das maiores obras de integração de infraestrutura regional da última década. Percebe-se a continuidade da importância das grandes empresas brasileiras, as “campeãs nacionais”; contudo, também há uma sistemática diminuição no valor investido e na ocorrência desses empreendimentos. Já na Tabela 4 abaixo, indicamos os projetos financiados pela Cooperação Andina de Fomento (CAF) que contam com a participação de empresas brasileiras.

Tabela 3 - Grandes obras de infraestrutura firmadas por empresas brasileiras na América do Sul

Obra	País	Empresa Responsável	Ano de Financiamento	Valor do financiamento (em milhões de dólares)
Hidrelétrica San Francisco	Equador	Odebrecht	2003	243
Rodovia Tarija-Bernejo	Bolívia	Queiroz Galvão	2003	179
Rodovia Interoceânica Sul	Peru	Camargo Corrêa	2004	420
Gasoduto San Martin	Argentina	Odebrecht e CONFAB	2004	200
Gasoduto do Sul	Argentina	CONFAB	2006	279
Terceira Ponte sobre Rio Orinoco	Venezuela	Odebrecht	2006	-
Apoio ao projeto Transantiago	Chile	BNDES	2007	350
Ferrovia del Carare	Colômbia	Camargo Corrêa e Odebrecht	2008	650
Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-el-Chorro	Bolívia	Queiroz Galvão	2008	199
Aqueduto de Chaco	Argentina	OAS	2009	180
Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos	Bolívia	OAS	2009	332
Soterramento do Ferrocarril Sarmiento	Argentina	Odebrecht	2010	1500
Linha 4 do metrô de Caracas	Venezuela	Odebrecht	2010	185
Hidrelétrica de Chaglla	Peru	Odebrecht	2011	150
Hidrelétrica de Manduriacu	Equador	Odebrecht	2012	90,2
Segunda Ponte sobre o Rio Paraná	Paraguai	Construbase-Cidade-Paulitec	2014	200

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de sítios web oficiais dos países e empresas supracitados.

Tabela 4 - Projetos financiados pela CAF que contam com a participação de empresas brasileiras

Eixo²²	Projeto	Aporte CAF (em milhões de dólares)	Total
Escudo Guianense	Brasil: Interconexão viária Brasil-Venezuela	86	168
	Brasil: Interconexão elétrica Brasil-Venezuela	86	210
Amazônico	Brasil: Projeto viário do estado de Rondônia	35	89,2
Interoceânico Central	Brasil/Bolívia: gasoduto	215	2.055
Mercosul-Chile	Argentina/Brasil: centro fronteiriço Paso de los Libres – Uruguaiana	10	10
	Brasil: Programa de integração regional do Estado de Santa Catarina	32,6	65,5
	Uruguai: Construção de vias de ligação com Argentina e Brasil	25	136,5
Peru-Brasil-Bolívia	Bolívia: Rodovia Guayaramirim-Ribalta	42	45,5
	Brasil: Programa vial de integração, estado de Rondônia	56,4	134,2
	Peru: Corredor Vial Interoceânico Sul e garantias para estruturação privada	804,5	1.615

Fonte: Alves (2011).

Ao longo do paradigma logístico observado no governo Lula da Silva, grandes obras de cunho estratégico para o desenvolvimento regional foram acordadas (tais como o Gasoduto do Sul, a Rodovia Interoceânica Sul, a Conexão elétrica Brasil-Venezuela). O fomento a essas obras insere-se no projeto de fortalecimento da América do Sul, seguindo postura adotada desde a chegada do presidente ao poder em 2003. Em discurso, o presidente Luís Inácio Lula da Silva reafirmou a importância das obras de infraestrutura.

O Brasil está tomando medidas para estimular parcerias no Mercosul, com a ampliação da participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Estamos empenhados de forma crescente e decidida no esforço imprescindível de construir em toda a América do Sul uma infra-estrutura física capaz de dar carne e osso à nossa integração. Pela ação conjunta do Mercosul, poderemos mobilizar ainda maiores recursos junto aos organismos regionais para o desenvolvimento, como a Corporação Andina de Fomento, o FONPLATA e o BID. (LULA DA SILVA, 2003.)

²² Os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) são faixas de territórios multinacionais nas quais se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais (IIRSA, 2010). O conceito de EID permitiu identificar e gerar consenso quanto aos projetos de integração infraestrutural no marco de um processo de planificação territorial indicativa.

Apesar de a maioria delas não ter sido finalizada, ou nem ao menos iniciadas em alguns casos, destaca-se o nível de intensidade conferido à firmação de acordos e atos para a construção desses empreendimentos. Como exemplo, o Grande Gasoduto do Sul, lançado em 2005 na mesma ocasião do Memorando de Entendimento sobre Interconexão Gasífera regional, tinha como objetivo aproveitar o enorme potencial venezuelano para suprir a demanda por gás natural dos vizinhos. Além disso, em comparação com a atuação regional do governo Rousseff, Lula da Silva fez acordos para construção de infraestrutura com praticamente todos os países sul-americanos. A ideia da Ferrovia Interoceânica entre Brasil e Peru, com a constituição de corredores produtivos, também é fruto desse contexto.

De acordo com o COSIPLAN (2015), ao longo da última década, a composição da carteira de projetos da IIRSA foi se modificando e se atualizando, em virtude do processo de planejamento territorial dos países membros. Segundo o órgão, a quantidade de projetos e o investimento estimado da carteira foram aumentando ano após ano, à exceção de 2014. Neste ano, foram excluídos os projetos que desde 2008 não haviam experimentado avanços significativos na sua execução. No Gráfico 3 pode ser observada a variação na carteira de projetos entre 2014 e 2015, na qual destaca-se o número significativo de projetos excluídos e que não avançaram de etapa²³, em comparação ao número de novos projetos bem como de avanços.

Gráfico 3 – Modificações na Carteira de Projetos da IIRSA (2014-2015)



²³ Tal como o Gasoduto do Sul e o Soterramento do Ferrocarril Sarmiento.

Ainda que se considere esperado que no período de governo Rousseff diminuíssem as iniciativas de promoção de infraestrutura na região – devido ao valor gasto na continuidade das obras iniciadas no período anterior – sublinha-se que a maior parte das obras apontadas acima não tiveram prosseguimento, ao menos via financiamento de empresas e bancos brasileiros. Além disso, destaca-se que a América do Sul se encontra ainda com grandes gargalos na área de infraestrutura, o que limita o seu desenvolvimento, mas demonstra um enorme potencial para investimentos que não estão nem perto de serem totalmente esgotados. Enquanto no segundo governo Lula houve um aumento de 50% na carteira de projetos da IIRSA em relação ao primeiro mandato, no governo Dilma houve um aumento de apenas 9%, comparativamente ao governo anterior (ZIBECHI, 2015). Portanto, além de ter havido promoção de poucos novos projetos, a maior parte daqueles já existentes foram abandonados ou então foram repassados a empresas estrangeiras, especialmente da China.

No período logístico, o BNDES financiou obras nacionais na Venezuela, Guiana, Equador, Bolívia, Colômbia, entre outros países. Cabe destacar que é nesse contexto que emerge a ideia de criação do Banco do Sul, que seria voltado principalmente para o financiamento de infraestrutura regional. Os principais agentes desses empreendimentos eram as grandes empresas brasileiras: Petrobras, Vale, Gerdau, Queiroz Galvão, OAS, Odebrecht, Camargo Corrêa, Braskem, Andrade Gutierrez, entre outras, como pode ser visto no Mapa 2 abaixo. Destaca-se que a PEB para a América do Sul, na primeira década dos anos 2000, esteve voltada para facilitar e promover a atuação exterior do Brasil a partir das “campeãs nacionais”. Assim, o Estado logístico, através da diplomacia, era o responsável por formular a estratégia e conferir suporte à inserção internacional.

Mapa 2 - Principais Empresas Brasileiras no Mundo

Local das atividades por empresa, em 2014



Fonte: Milani et al. (2014)

Entretanto, é notável que a expectativa em relação ao papel do Brasil como indutor da integração física não se confirmou. Os gargalos internos da economia brasileira, somados às pressões dos grupos conservadores, tornaram a efetividade dessas ações bastante lentas e limitadas desde o período Lula e muitos projetos não foram levados adiante (CERVO & LESSA, 2014). Contudo, é importante destacar que havia a vontade política e uma intensidade significativa nas políticas brasileiras para a América do Sul.

No governo Rousseff, tudo indica que até mesmo o zelo pela integração regional teve que ser deixado em segundo plano. Por conseguinte, infere-se que a estratégia brasileira para a integração física sul-americana não avançou no governo Rousseff, transitando entre a paralisia e o recuo. As bases lançadas pelo Estado logístico e os acordos firmados tiveram pouca ou nenhuma evolução no período analisado, não correspondendo às expectativas dos Planos de Ação da IIRSA e do COSIPLAN. O Brasil, como principal economia regional e com pretensões de liderança, caracterizava-se por ser o país com os meios de pagamento²⁴ e a vontade política para empreender a integração infraestrutural. Contudo, os cenários e as expectativas otimistas da primeira década do século XXI não se realizaram.

2.3 OS CONDICIONANTES INTERNOS, REGIONAIS E GLOBAIS DO RECUO: O FIM DO PARADIGMA LOGÍSTICO BRASILEIRO PARA A AMÉRICA DO SUL?

Nessa seção empreenderemos uma análise a partir do exposto anteriormente, considerando-se o marco teórico-conceitual dos padrões de conduta e dos paradigmas da PEB (CERVO, 2008), bem como os dados e conclusões inferidas na seção anterior. A partir dos indicadores apresentados, identifica-se que há um recuo na política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul, cuja redução da intensidade descaracteriza o paradigma logístico nas relações regionais do Brasil. Nesse sentido, o objetivo dessa seção é analisar esse recuo e apontar os condicionantes para essa mudança, os quais se deram em nível interno, regional e global, e, portanto, são de ordem complexa.

Em seu trabalho, Cornetet (2014) conclui que a política externa de Dilma Rousseff é marcada por uma contenção na continuidade. Haveria uma continuidade da política externa de Lula da Silva, contudo, com uma mudança de intensidade que evidenciaria um ajuste na

²⁴ Arrighi (1996), com influências em Gramsci, define a hegemonia através de três fatores que a compõem de forma interligada e simultânea: os meios de pagamento, ou seja, o capital; o consentimento, traduzido através da liderança moral; e a coerção, que implica o uso da força ou uma ameaça digna de crédito.

política exterior. Para chegar a essa conclusão, o autor utiliza o modelo de Charles Hermann (1990) como marco teórico para explicar mudanças na política externa de um país, as quais poderiam ser de tais ordens como demonstradas na Tabela 4 abaixo:

Quadro 1 - Níveis de Mudança em Política Externa

Ajustes	A mudança ocorre a nível de intensidade e, portanto, tende a apresentar um caráter mais quantitativo. O que é feito, como é feito e os propósitos pelos quais é feito continuam os mesmos.
Mudanças de programa	Mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou o problema é abarcado. Geralmente são qualitativas e envolvem novos instrumentos para a política de Estado (tal como buscar um objetivo através da diplomacia ao invés da força militar). Muda o que é feito e como é feito, mas os propósitos pelos quais é feito se mantêm os mesmos.
Mudanças de problema/objetivo	O problema ou objetivo inicial que a política externa incorporava é substituído ou então simplesmente perdido. Nesse nível de mudança de política externa, os próprios propósitos mudam.
Mudanças de orientação internacional	A forma mais extrema de mudança de política externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do país para suas relações com o mundo. Em contraste com formas menores de mudança, que concernem à abordagem do ator para uma única questão ou para outros atores específicos, a mudança de orientação envolve uma transformação no papel e nas atividades internacionais desse ator. Não apenas uma parte da política muda, e sim, simultaneamente, muda a maioria dos seus propósitos e ações.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de HERMANN (1990, p. 5, tradução nossa).

Ao analisar o papel dos agentes de mudança (líder, burocratas, estruturação doméstica e choques externos), Cornetet (2014) identifica um padrão de continuidade entre as políticas externas de Lula da Silva e Rousseff. A mudança teria ocorrido especialmente em relação ao perfil de liderança e à conjuntura internacional. Contudo, a mudança não teria tido a profundidade para alterar os objetivos e as estratégias da PEB, mas sim a sua intensidade, por isso caracterizando um ajuste em relação ao período Lula da Silva.

Operacionalizando-se os níveis de mudança de Hermann (1990), consideramos que esse ajuste devido à redução da intensidade da política externa seria o suficiente para descaracterizar o paradigma logístico de Cervo (2008). Tal como exposto na primeira seção, entendemos que os padrões de conduta do acumulado histórico brasileiro não abrem espaço para grandes transformações na política externa. Dessa forma, o paradigma logístico manteve em grande parte o padrão histórico, contudo, com um aumento na intensidade em que persegue os objetivos da política externa. Em outras palavras, a principal característica do paradigma é a sua intensidade na busca por desenvolvimento e inserção externa autônoma. Portanto, os indicadores apresentados demonstram que há uma significativa diminuição na

intensidade e na assertividade da PEB a partir do governo Dilma Rousseff (ao menos em relação à América do Sul, à liderança no subcontinente e à integração regional), descaracterizando a continuidade do paradigma logístico para a região. De acordo com Saraiva (2014, p. 25):

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica do processo decisório.

Já para Cervo e Lessa (2014), o principal problema está na dificuldade do governo Dilma em dialogar com os diferentes segmentos da sociedade. Há um recuo do Estado logístico na medida em que se encerram as condições de se induzir a atuação do empresariado nacional no exterior. Ao contrário do governo Lula, “[...] não supriu, enfim, a baixa propensão do empresariado em inovar com política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse Universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada” (CERVO; LESSA, 2014, p. 135). Os autores, ao diminuírem o peso da conjuntura internacional, atribuem ao contexto interno de falhas na gestão política a principal causa para as mudanças.

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional: queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro (CERVO & LESSA, 2014, p. 135).

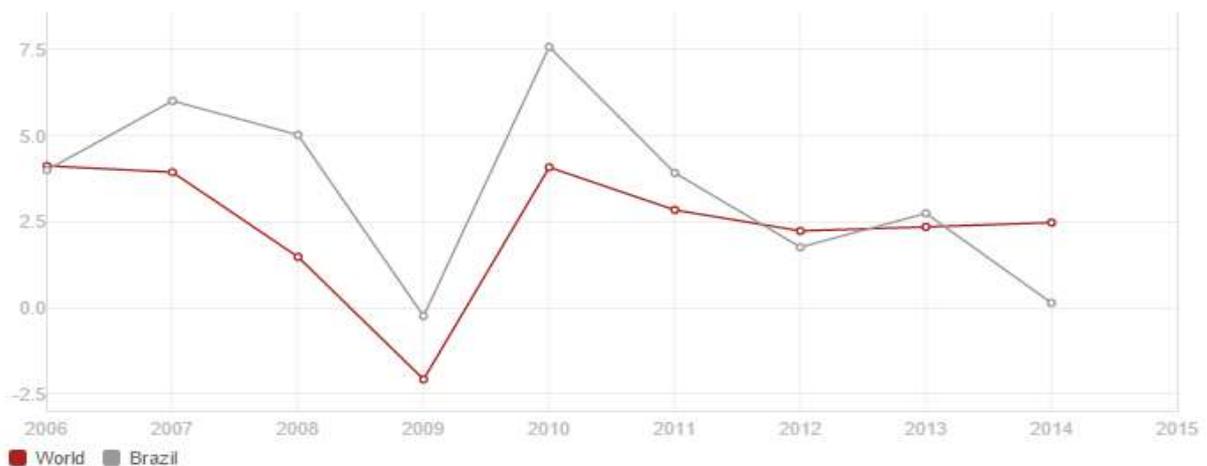
Portanto, identificamos o contexto de crise política no Brasil como condicionante interno para o recuo do paradigma logístico para a América do Sul. O acirramento ideológico nas eleições presidenciais se soma à quebra do consenso de classes que havia sido ensaiado no governo Lula (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013). De acordo com Silva (2009) e Berringer (2015), políticas externa e doméstica estão imbricadas, contudo, o processo decisório não depende apenas do líder ou das burocracias, mas também do bloco que está no poder, ou seja, das elites nacionais.

O governo Lula conseguiu empreender o Estado logístico devido ao pacto social que realizou com a burguesia interna – que passou a exercer poder frente às pressões externas – e as classes populares, beneficiadas pelo modelo econômico adotado. Entretanto, Rousseff não encontra no empresariado nacional as mesmas possibilidades de consenso. Esta classe passa a hostilizar o governo devido às consequências do aumento salarial e da desindustrialização em

curso (SVARTMAN; SILVA, 2016). Percebe-se que a maior fragilidade do Estado logístico reside justamente nessa confiança excessiva nas grandes empresas como agentes da inserção internacional do país, ou seja, partia-se da concepção de que as elites econômicas tinham interesses sólidos quanto ao avanço da integração regional. Todavia, a integração sul-americana está longe de ser um consenso na sociedade brasileira, uma vez que os interesses das elites na cooperação regional demonstram ser bastante instáveis e contraditórios.

Ademais, as manifestações sociais se tornaram frequentes no Brasil, principalmente a partir de uma classe média conservadora que deseja continuar expandindo o seu padrão de bem-estar e das frações do bloco de poder que entram na disputa por um novo projeto. Em termos econômicos, encerra-se o período de boom no preço das *commodities*, cujo impacto sobre a economia nacional incide diretamente sobre os investimentos e os subsídios à indústria (BELLUZZO; BASTOS, 2015). A queda no crescimento da produção industrial é caracterizada por alguns autores como um processo corrente de desindustrialização e reprimarização (BARBOSA et al., 2015). Como pode ser visto no Gráfico 4, há também uma significativa queda no crescimento do PIB nos últimos anos, que, desde 2006, pela primeira vez fica abaixo da taxa mundial. Além disso, escândalos de corrupção envolvendo as empresas “campeãs nacionais” afetam diretamente as possibilidades de atuação regional do Brasil em termos logísticos. Assim, o aumento dos problemas internos limita a inserção internacional do país.

Gráfico 4 – Evolução do crescimento do PIB brasileiro em relação ao mundo



Fonte: Banco Mundial (2016).

Em termos regionais, o contexto também se mostra adverso à atuação do paradigma logístico brasileiro. O principal parceiro do Brasil na região, a Argentina, também enfrenta

uma difícil conjuntura interna em termos políticos, econômicos e sociais. Uma das principais medidas adotadas pelo governo de Cristina Kirchner (2007-2015) para amenizar a situação foi o aumento do protecionismo e da introspecção econômica do país em relação ao comércio com o Brasil (CERVO & LESSA, 2014). A eleição de Maurício Macri à Presidência afasta ainda mais as relações em eixo Brasil-Argentina, devido às suas características de oposição conservadora aos governos de centro-esquerda. O Presidente argentino busca na Aliança do Pacífico um novo modelo de cooperação regional e rechaça a cooperação com países como Venezuela e Bolívia²⁵ (YANEKIEW, 2016).

Inclusive, a tendência é de retomada do conservadorismo em toda a América do Sul, com expectativa de vitórias dos partidos liberais de centro-direita nas próximas eleições, como já ocorreu em junho em 2016, no Peru²⁶. Caso esse cenário se confirme, a janela de oportunidade para a integração sul-americana se fechará por tempo indeterminado, devido à tendência dessas coligações conservadoras de desconfiança em relação aos vizinhos e de maior aproximação com as economias desenvolvidas do centro capitalista. Devido a esse maior conservadorismo, observa-se também uma crescente resistência dos vizinhos à liderança brasileira na região.

Soma-se à conjuntura regional o aumento da presença chinesa, que visualiza na América do Sul um enorme potencial subaproveitado para investimentos. Nesse sentido, o vácuo deixado pela liderança brasileira é sistematicamente ocupado pela China em termos de investimento em infraestrutura. Dentre vários outros projetos, a Ferrovia Interoceânica é um exemplo de uma grande obra lançada no período logístico para ser construída a partir do investimento brasileiro, mas que agora tem a China como financiador. O questionamento que fica é que tipo de atuação internacional a China poderá ter no futuro, e como a América do Sul pode ser afetada por ter sua infraestrutura estratégica (energia, transportes e comunicações) submetida ao centro de decisão de uma grande potência extrarregional²⁷.

Por fim, em relação à conjuntura global, a crise econômica passa a atingir de forma mais profunda os países emergentes (CEPAL, 2015). No caso do Brasil, as medidas anticíclicas de enfrentamento à crise assistem ao seu esgotamento²⁸. Ao mesmo tempo,

²⁵ Além disso, em maio de 2016, com a visita do presidente Obama à Argentina, foi firmado um acordo para instalação de duas bases americanas no país: uma em Ushuaia, na Terra do Fogo, e outra na Tríplice Fronteira com Brasil e Paraguai – fato que contraria os princípios do Conselho de Defesa Sul-Americano e os esforços de limitar a atuação estrangeira para a defesa da região.

²⁶ Inclusive, ambos os candidatos do segundo turno apresentavam esse perfil, principalmente o economista Kuczynski, sem partido político, que venceu Keiko Fujimori e é o novo presidente peruano.

²⁷ Ver Oliveira (2012).

²⁸ Ver Fonseca (2010) e Barbosa *et al* (2015).

atualmente há uma recuperação econômica dos EUA e a crise na zona do euro começa a ser controlada²⁹. Essa mudança no contexto externo reduz as oportunidades de atuação dos países emergentes e reforçam a centralidade do G7 (SARAIVA, 2014).

Ademais, o lançamento da Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) representa um grande desafio aos objetivos brasileiros (e de outras potências emergentes) de reforma do ordenamento internacional para facilitar sua inserção global independente. A Aliança do Pacífico, conformada entre Chile, Colômbia, Peru e México, está inserida nesse contexto, pois vê nas relações liberais de comércio com os EUA e países asiáticos uma oportunidade mais atrativa do que a integração regional com os vizinhos. Inclusive, é notório como o governo Dilma Rousseff tem se voltado para parcerias justamente com esses países. Contudo, ainda não é possível identificar se essa orientação visa atraí-los ao contexto regional, ou então melhor inserir-se nas relações comerciais que passam pelo Oceano Pacífico. Os cenários e possibilidades se mostram complexos e diversos. Entretanto, certamente há um recuo da política externa que acaba por descaracterizar o paradigma logístico. Ainda que não saibamos para onde vai essa retração, espera-se que a janela de oportunidade para a integração sul-americana não se feche em definitivo.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida procurou demonstrar quais fatores caracterizam a política externa do governo Dilma Rousseff para a América do Sul. Desse modo, observou-se que em termos empíricos houve uma alteração na intensidade dispensada aos vizinhos, seja pela diminuição dos contatos bilaterais, seja pela redução dos investimentos e do apoio à construção de obras de infraestrutura, aqui entendidas como elementos vertebradores de um processo de integração regional mais autônomo. Entende-se que essa mudança na intensidade representa uma descaracterização do Estado logístico, afinal esse se apoia na estruturação de uma aliança entre o Estado e o empresariado nacional, através do incentivo contínuo à ampliação da presença do capital brasileiro no exterior.

²⁹ Entretanto, a queda nas importações da Europa devido à crise econômica afeta muito mais ao mundo e à América do Sul, pois os europeus são responsáveis por um terço das importações mundiais. Assim, a América do Sul exporta menos para a União Europeia e também menos para EUA e China, visto que esses países diminuem a demanda por matérias-primas para produtos exportados à Europa (CEPAL, 2015). Por outro lado, alguns eventos, como o recente resultado do plebiscito sobre a saída do Reino Unido da União Europeia, demonstram que a coesão do bloco está ameaçada. Além de trazer possíveis efeitos negativos, do ponto de vista econômico, a saída do Reino Unido pode representar geopolíticos para o Brasil à medida em que os britânicos possuem territórios no Atlântico Sul.

Do ponto de vista teórico, a APE é uma ferramenta que permite analisar a formulação de política externa como uma política pública, não restrita apenas ao âmbito do Estado. Dessa forma, foram incorporados elementos tais como o papel das grandes empresas e da opinião pública, bem como fatores exógenos, tal como o contexto internacional e a atuação de potências extrarregionais. Embora na análise aqui empreendida tenha predominado o Executivo como principal agente, observa-se que a perspectiva interativa de APE é válida, especialmente, pois, a atuação do Brasil na América do Sul ocorre de forma coadunada às grandes empresas nacionais. Assim, a promoção de infraestrutura no período analisado vincula a inserção financeira e comercial com a inserção geopolítica e securitária do Brasil no subcontinente. Em outras palavras, a análise da PEB para a região nos governos Lula e Dilma tem a promoção de infraestrutura como um dos principais mecanismos de atuação regional do Brasil. Nesse sentido, do ponto de vista conceitual, a infraestrutura regional como nível de análise pode servir para estabelecer um vínculo entre os Estudos Estratégicos Internacionais e a inserção externa do Brasil.

As viagens internacionais do Chefe de Estado também servem como indicador do perfil e intensidade da PEB para a América do Sul, ainda que por si só não definam a diplomacia presidencial, na qual o Chefe de Estado apresenta um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões da atuação externa do país. Cabe ressaltar ainda que o Ministro de Relações Exteriores exerce um papel central na formulação e condução da política externa, especialmente, no Brasil, a partir da atuação de Celso Amorim, que inaugurou um perfil mais ativo de atuação da chancelaria, o que não se manteve a partir de seus sucessores. As manifestações do Ministro Celso Amorim durante os grandes fóruns internacionais demonstram a sua importância como formulador de política externa. Nesse sentido, a análise de discursos é também um indicador importante para avaliar a diplomacia presidencial, bem como o papel dos Chanceleres na formulação da PEB. Entretanto, esses são pontos que cabem em futuras pesquisas, visto que transcendem o escopo desse trabalho.

Além disso, atribuir os avanços e retrocessos da integração apenas à vontade política dos Estados seria estabelecer uma visão reducionista. As elites econômicas também são atores desses processos. A atual conjuntura regional de enfraquecimento do projeto integracionista demonstra que mesmo a conjugação da vontade política do líder regional e dos demais governos nacionais não foi o suficiente para consolidar o processo. Assim, identifica-se que os interesses das elites econômicas - especialmente aquelas da maior economia da região, e, portanto, as com maior influência e interesses em jogo - podem ter tido um papel decisivo na

evolução desse processo, alternando seus interesses ora em apoio ao projeto de integração sul-americana, ora agindo contra ele. Conforme varia o interesse das elites (que são contraditórias) também varia o perfil e o avanço do processo de integração regional na América do Sul, bem como a política externa brasileira para a região. As elites influentes na região, que se formaram em torno da exploração e exportação de recursos naturais e de produtos primários, tendem a priorizar alianças externas, associando-se aos interesses políticos, econômicos, culturais e ideológicos do centro hegemônico mundial.

Assim, na medida em que as elites econômicas advogam por uma maior inserção ao núcleo hegemônico mundial, o mesmo tende a ocorrer com o processo de integração regional, ainda que os governos nacionais tenham políticas externas mais progressistas, tal como indica ter ocorrido ao longo do governo Dilma Rousseff. O mesmo é válido às situações em que essas elites demandam um maior apoio do Estado com medidas de proteção, bem como para a internacionalização de seus capitais e conquista de mercados - processo o qual foi observado ao final do segundo mandato de Cardoso, transformando os rumos da integração regional, permitindo a inauguração de uma via mais autônoma. Ou seja, as elites econômicas brasileiras, nesse sentido, constituem a simbiose ativa que há entre seus interesses de classe e as políticas públicas do Estado. Dessa forma, tais elites influenciam o processo de integração sul-americana através de suas relações comerciais e de exportação de capitais à região; bem como utilizam-se de mecanismos de pressão de suas associações de representação para influenciar na atuação do Estado brasileiro na América do Sul. Cabe destacar, contudo, que essa influência carece de maior aprofundamento analítico, visto que dentro do escopo dessa pesquisa não foi o principal objeto de análise.

Cabe destacar que a hesitação brasileira em manter seu perfil de liderança, conforme fora adotado ainda no governo Lula, amplia as dificuldades em aprofundar e manter o processo de integração regional. Se considerarmos que a integração se trata de um dos objetivos históricos do Brasil, desde o século XIX, podemos concluir que o declínio do ciclo de aproximação com os vizinhos sul-americanos representa um grave retrocesso para os objetivos estratégicos do país. Além disso, as dificuldades brasileiras, em que pesem as distintas razões desse processo, incidem diretamente sobre o nível de confiança que os vizinhos depositam no Brasil. Em termos perspectivos, ao que tudo indica, as dificuldades que os governos progressistas na América do Sul enfrentam tendem a aprofundar o processo de erosão da liderança brasileira e da integração regional pela via logística. Desse modo, a análise da liderança, e mesmo dos interesses do Brasil no processo integração, passa por dois

espectros antagônicos e diametralmente opostos: de um lado, a perspectiva de que caberia ao Brasil o papel de *paymaster*, no qual absorveria os custos da integração, atuando como uma espécie de “liderança benevolente” através da provisão de bens públicos. Por outro lado, a perspectiva de que o Brasil, ao ampliar sua inserção na região, atuaria de forma subimperialista, vinculando o processo de integração regional aos interesses do centro hegemônico. Ao longo das gestões de Lula, a PEB orientou-se buscando enquadrar a atuação regional do país na primeira perspectiva, priorizando a América do Sul como espaço de inserção, desenvolvimento e fortalecimento conjunto frente à conjuntura internacional. O governo Dilma, ideologicamente atrelado ao de seu antecessor, tentou continuar e aprofundar esse projeto de inserção; contudo, como visto ao longo do trabalho, apenas a vontade política não foi o bastante, e fatores internos, regionais e externos condicionaram a retração da liderança brasileira no processo de integração.

As perspectivas para o curto prazo não são otimistas quanto à atuação regional do Brasil. Observa-se que o recuo da participação brasileira no contexto sul-americano reflete os constrangimentos internos, regionais e globais que influenciam a ação externa do país. Além de serem resultado de uma conjuntura internacional em constante transformação, essas dificuldades impostas à inserção do Brasil na América do Sul advêm das próprias debilidades do paradigma logístico, o qual cedeu poder em demasia a agentes instáveis da PEB – ou seja, às elites nacionais. Ademais, o acirramento da crise política no país advindo do processo de impeachment da Presidenta eleita demonstra a fragilidade das instituições democráticas brasileiras e tende a aprofundar esse processo de recuo. Independentemente dos rumos políticos que o Brasil vier a adotar no curto prazo, é de se esperar que não haja uma retomada da intensidade observada no paradigma logístico. Afinal, apesar da cordialidade oficial no trato com os vizinhos, a integração regional não se consolidou como um padrão de conduta da PEB.

3 AGENDA PARA FUTURAS PESQUISAS

O presente trabalho buscou abordar as relações regionais na América do Sul sob a perspectiva da política externa brasileira (PEB). Foram analisados os condicionantes internos e externos para a atuação regional do país, a partir de uma abordagem interativa de Análise de Política Externa (APE). Embora esse trabalho tenha procurado discutir os principais aspectos relacionados às relações do Brasil com a América do Sul no período Rousseff (2011-2015), há muitos desdobramentos analíticos que decorrem dessa análise e que podem se tornar agenda para futuras pesquisas. Em termos práticos, pode-se agrupar esses temas em quatro categorias:

- a) distintas metodologias para a Análise de Política Externa;
- b) ambiente regional;
- c) a presença de potências extrarregionais;
- d) a dinâmica político-econômica interna brasileira e seus efeitos sobre a PEB;
- e) a análise da PEB para a América do Sul após a saída do Partido dos Trabalhadores (PT) e o encerramento de um ciclo de treze anos.

Em relação às distintas metodologias e técnicas de pesquisa, entende-se que as técnicas e os indicadores utilizados poderiam ser complementados pela análise a partir de outros modelos. A análise de discursos, por exemplo, é um instrumental bastante utilizado para caracterizar a política externa de um país e que aqui não foi utilizada como método preferencial. Entretanto, trata-se de importante instrumento para avaliação das intenções e objetivos externos de um Estado. Nesse sentido, consideram-se os atos de fala, a construção dos saberes e uso da linguagem como elementos cruciais para se compreender a perspectiva dos atores. É uma perspectiva que ganhou força com o avanço das teorias pós-positivistas e que abrange estudos interdisciplinares em Relações Internacionais. Por isso, poderia ser uma agenda complementar à pesquisa aqui empreendida. Nesse sentido, diferentes abordagens teóricas de RI podem ser adotadas para a APE, privilegiando de forma mais ou menos intensa o fator doméstico ou sistêmico para o processo decisório em política externa, bem como o papel do indivíduo, os atos de fala, etc. Ademais, em termos analíticos, pode-se desdobrar a pesquisa para que se aprofundem temas econômicos e comerciais, ampliando-se o uso de dados estatísticos para dar sustentação à análise das eventuais mudanças na PEB América do Sul no período analisado, por exemplo.

Em relação ao ambiente regional, esse trabalho procurou avaliar o processo de integração regional a partir da perspectiva brasileira. Desse modo, buscou verificar de que

modo a transição do governo Lula para o governo Rousseff trouxe efeitos para esse processo. Todavia, não se pode traçar um panorama mais apurado sem que se observe as reações e expectativas dos outros atores regionais. Por isso, como agenda para futuras pesquisas nesse campo, recomenda-se o aprofundamento do tema da integração regional a partir da visão dos demais países sul-americanos. Abordar a formação das identidades nacionais na região, sua formação sistêmica e suas dificuldades comuns, tornam-se elementos centrais, à medida que ação de liderança do Brasil gerou reflexos na política externa dos países vizinhos.

Ressalta-se que o processo não representa um consenso em toda a região, e os países envolvidos apresentam visões muitas vezes distintas e concorrentes sobre como deveriam ser as relações regionais. Países como Colômbia, Chile, Peru e, atualmente, também a Argentina, apresentam maiores resistências à liderança brasileira e buscam nas parcerias extrarregionais o seu desenvolvimento. Por outro lado, Venezuela, Bolívia, Equador e, de certa forma, também o Brasil, apresentam uma visão mais voltada ao fortalecimento conjunto e autônomo da América do Sul. Dessa forma, pesquisas voltadas a analisar o processo de tomada de decisão sobre o tema de integração regional em outros países fora o Brasil são muito enriquecedoras ao estudo das Relações Internacionais (RI). Além disso, sugere-se o aprofundamento da pesquisa acerca da diplomacia presidencial na região, com foco especialmente nos arranjos intergovernamentais, a partir do conceito de “interpresidencialismo” de Andrés Malamud. (2000). Nesse sentido, cabe destacar que as mudanças no ímpeto da integração regional – situação atribuída aqui às transformações ocorridas no Brasil – também encontram respaldo nas mudanças políticas observadas nos vizinhos. Afinal, um processo de integração regional não ocorre apenas a partir de um Estado, mesmo quando esse exerce um papel de liderança, ou de *paymaster*.

O debate sobre o papel do Brasil na integração regional é tema correlato à pesquisa e que não foi o centro das discussões aqui estabelecidas. Destaca-se o debate teórico acerca da hipótese do subimperialismo brasileiro, desenvolvido por Ruy Mauro Marini, ainda nos anos 1960, e que foi retomado contemporaneamente com a maior inserção brasileira, especialmente a partir do governo Lula. Em que medida os debates acerca do papel do Brasil na região podem ser redimensionados? Será que é possível ainda colocar o Brasil na posição de *paymaster* da integração sul-americana ou subimperialista? E de que modo os países da região, que hoje vivenciam – muitos deles – processos de transição política com um retorno de agendas conservadoras, encaram essas mudanças? Todas essas são questões que derivam da análise aqui empreendida e que devem compor agenda para futuras pesquisas.

Outro tema que pode compor a agenda para futuras pesquisas é a discussão acerca da presença de potências extrarregionais. A avaliação da posição brasileira na América do Sul não pode ser feita de modo dissociado da análise da atuação de potências extrarregionais no subcontinente. Especialmente porque a dinâmica sistêmica também condiciona a ação dos atores, conforme a visão adotada aqui nesse trabalho. Assim, há de se verificar o papel das grandes potências, tanto como elemento causador das transformações aqui apresentadas na PEB, como um efeito da diminuição do protagonismo brasileiro na região. Embora não tenha sido o escopo dessa pesquisa, a ascensão do Brasil, vivenciada a partir dos anos 2000, enquadra-se dentro de um processo mais amplo de recomposição hegemônica. Por isso, para futuras pesquisas sugere-se a análise dos efeitos que o aumento da competição sistêmica derivada da atual configuração do Sistema Internacional gera sobre os processos de integração regional. A América do Sul não fica alheia a esses efeitos, mesmo que não esteja no centro geopolítico das disputas hegemônicas. Afinal, a ascensão do Oceano Pacífico como principal espaço geoeconômico e geopolítico no século XXI traz desafios para a inserção internacional do Brasil. E, nesse sentido, a integração sul-americana é elemento crucial para avaliar as respostas que o Brasil dá a esse processo, dado que é através da integração que o Brasil alcançaria a condição bioceânica. Se, por um lado, o processo de recomposição hegemônica gera efeitos sobre as regiões, o que pode impulsionar transformações no ambiente regional; a diminuição do ímpeto da liderança brasileira na região abre espaço para o aumento da presença extrarregional.

É notável que nos últimos anos a liderança brasileira no processo de integração sul-americana vem sofrendo uma retração, ainda que por razões diversas (internas, regionais e internacionais). Contudo, ressalta-se que esse vácuo deixado pelo Brasil, especialmente, decorre na região de um grande potencial não aproveitado para investimentos. Sabe-se que a infraestrutura é um dos principais pilares da integração regional, pois além de gerar desenvolvimento, amarra de fato os países ao processo, sobrevivendo às mudanças políticas de curto prazo. Nesse sentido, o aumento da presença chinesa é um efeito da diminuição da liderança brasileira, cujos desdobramentos ainda carecem de análises mais amplas. Primeiro, para que se compreenda de forma mais abrangente o conteúdo dessa inserção chinesa, os objetivos e os reais efeitos que traz para o processo de integração regional na América do Sul. A dualidade em relação ao tema que coloca em opostos a perspectiva da Cooperação Sul-Sul e a da dependência centro-periferia como sendo as perspectivas aptas a explicar as relações

com a China, talvez não traduza em sua plenitude os efeitos e a essência das relações com a China.

Além das relações com a China, destacam-se as relações com os EUA. Embora os EUA tenham ultimamente centrado sua Política Externa e de Segurança em outras regiões que não no hemisfério americano, ainda assim não há como não se avaliar esses processos à luz das relações com os EUA. Especialmente em termos geopolíticos, que efeitos a diminuição da liderança brasileira pode trazer para as relações com os EUA? De que modo, a partir do enfraquecimento das iniciativas regionais como a UNASUL, reforça-se as perspectivas dos projetos de integração hemisférica? Todas essas questões emergem a partir das discussões estabelecidas nessa pesquisa e compõem o quadro analítico mais amplo do processo de integração regional na América do Sul.

Cabe também que sejam aprofundadas as pesquisas quanto à formação e à influência das elites econômicas para a PEB. Assim, é preciso sistematizar a literatura existente que trata sobre as elites econômicas brasileiras, com vistas a identificar os indicadores que permitem avaliar o processo de influência que essas exercem na atuação externa do Brasil. Em perspectiva histórica, observa-se que muito além da vontade política do líder estão os interesses do bloco no poder. A partir de uma perspectiva gramsciniana e poulantziana, as decisões tomadas em assuntos relativos à política exterior explicam-se a partir da relação entre as frações do bloco de poder e o Estado nacional. Bloco de poder se “[...] refere à composição diversificada de classes e frações que integram o grupo dirigente em determinado contexto” (CAMPOS, 2015, p. 34). Não só como essencial para a compreensão das ações do Estado, mas esse viés também representa um mecanismo para avaliar as atitudes externas dos Estados a partir das contradições decorrentes da sua formação. Dessa forma, o conceito de blocos de poder domésticos é definido através da incorporação dos interesses políticos das elites por meio do Estado. Conseqüentemente, a política externa não é uma política estatal indiferente às classes sociais, visto que também é influenciada pela fração hegemônica do bloco de poder, e é formada pela contradição entre classes e entre frações de classes (SILVA, 2009; BERRINGER, 2015). Mais especificamente em relação à América do Sul, é intrigante analisar os períodos de aproximação e de afastamento da burguesia brasileira em relação ao projeto de integração. Supõe-se que o empresariado brasileiro tem muitos ganhos a partir da atuação regional, o que inclusive caracteriza uma grande assimetria do Brasil em relação a seus vizinhos. Entretanto, a elite nacional parece oscilar quanto a essa maior aproximação, intercalando períodos de entusiasmo e de hostilidade. Assim, a pergunta reside sobre o grau

de influência desses grupos internos de poder sobre a PEB, e se, em relação à América do Sul, predomina entre as elites nacionais o pragmatismo ou a ideologia. O principal desafio está na dificuldade do governo Dilma em dialogar com os diferentes segmentos da sociedade. Há um recuo do Estado logístico na medida em que se encerram as condições de se induzir a atuação do empresariado nacional no exterior. Por isso, como agenda para futuras pesquisas, inclui-se a avaliação da composição do bloco de poder no governo Rousseff. Em outros termos, houve mudança na perspectiva das elites nacionais em relação à PEB para América do Sul? Se sim, em que medida isso condicionou a inserção brasileira? Essas são algumas das questões que emergem como desdobramentos do esforço analítico aqui iniciado.

Por fim, recomenda-se a futuras pesquisas que continuem a análise empreendida nesse trabalho até o ano de 2018 e os efeitos da saída do PT do poder após treze anos no governo. A inflexão política após a confirmação do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff é bastante significativa, pois pode representar a ruptura com um coalizão nacional-popular que se estabeleceu a partir do governo de Lula da Silva em 2003. Embora o governo Rousseff tenha buscado manter as bases políticas e de atuação que caracterizaram o período anterior, vários elementos acabaram por afetar a capacidade de manter uma trajetória similar ou mesmo aprofundar o projeto. Dessa forma, é importante manter atualizados os dados comparativos para que o período possa ser devidamente caracterizado. Devido à confirmação do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, é imperativo que o governo Temer seja analisado quanto à política externa empregada. O vice-presidente Michel Temer, juntamente a José Serra à frente do MRE, flerta com a retomada da PEB do paradigma neoliberal, representando um enorme atraso à inserção internacional autônoma do país. Nesse ínterim, devem ser ressaltadas as consequências do governo Temer para a integração regional e a inserção externa do país, visto que há uma tendência de maior retração em relação ao paradigma logístico. Especialmente, pois o novo governo tem buscado se afastar de um diálogo construtivo da integração regional, priorizando a agenda comercial e bilateral. Reemergem, nesse contexto, inclusive as discussões acerca da possibilidade da inserção do Brasil nos mega-acordos comerciais como o TPP e a ALCA. Por isso, alguns questionamentos surgem desse processo: de que modo o Brasil pretende lidar com as restrições sistêmicas, segundo as quais há uma tendência de resistência a propostas de mega-acordos? Qual o futuro da UNASUL em um contexto no qual se prioriza as relações econômico-comerciais estritamente? A Política Externa ideologizada levada a termo pelo chanceler José Serra pode gerar retrocessos no Mercosul? Em caso de confirmação do afastamento do Brasil dos

processos de integração regional nesse período, em que grau será afetada a possibilidade de consolidação de um polo de integração sul-americano? Esse processo é irreversível? Desse modo, nesse interim, seria de grande valia prosseguir a pesquisa da PEB para a integração regional a partir do período de redemocratização, analisando o processo de integração sul-americana em perspectiva comparada entre todos os Presidentes brasileiros da Nova República, a fim de se traçar um panorama dos avanços e retrocessos a partir da atuação regional do Brasil. Afinal, a América do Sul constitui-se em espaço prioritário para a inserção internacional do Brasil. As oscilações de intensidade e prioridades afetam decisivamente o perfil de aproximação-distensão que se estabelece com os vizinhos. Assim, as futuras pesquisas devem passar por avaliar também a relação entre os aspectos estruturais e conjunturais que condicionam e/ou impulsionam a integração sul-americana.

REFERÊNCIAS

- ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. **Rio Branco, Grande Estratégia e o Poder Naval**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- ALVES, Rodrigo Maschion. Corporação Andina de Fomento: o financiamento da infraestrutura integradora sulamericana e a participação do Brasil. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n.123, p. 3-13, jan./fev. 2011.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **Evolução do crescimento do PIB brasileiro em relação ao mundo**. 2016. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 30 abr. 2016.
- BARBOSA, Nelson. et al. (Org.). **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2015.
- BARRETO FILHO, Fernando P. de Mello. **Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.
- BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.
- BRASIL. Biblioteca da Presidência República. **Viagens internacionais**. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2015.
- BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, Londres, v. 89, n. 3, 2013, p. 577–594.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Eduff, 2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015.

CEPIK, Marco A. C. **Plano de Ensino da Disciplina de Laboratório IV [Introdução aos Estudos Estratégicos]**. Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2007.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. da UNB, 2011.

CERVO, Amado L.; LESSA, Antônio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. pol. int.**, Brasília, v. 57, n.2, p. 133-151, jul-dez, 2014.

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

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa do Governo Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, 2014.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO - COSIPLAN. **Cartera de Projectos 2015**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=32>>. Acesso em 20 abr. 2016.

COSTA, Darc (org.). **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

COUTO, Leandro F. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio et al. **Relações do Brasil com a América Do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão).

FARIA, L. A. E. **A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/FEE, 2004.

FIGUEIRA, Ariane R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 29, mar. 2011.

FONSECA, Pedro C. D. A Atualidade da Questão Nacional e a Experiência Histórica Brasileira. In: BARROSO, A. S.; SOUZA; R. (Org.). **Desenvolvimento: ideias para um projeto nacional**. São Paulo: Anita Garibaldi: Fundação Maurício Grabois, 2010, p. 103-115.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOLDMANN, Kjell. **Change and Stability in Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1988.

GUIMARÃES, Samuel. **Desafios brasileiros na Era de Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, 34, n. 1, p. 3-21, Mar. 1990.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA – IIRSA. **Carteira de projetos 2010**: Planejamento Territorial Indicativo. 2010. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb10_carteira_de_projetos_iirsa_2010_p_ortugues.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sistema Atos internacionais**. 2015. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em: 20/11/2015.

KITCHEN, Nicholas. Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 1, p. 117-143, 2010.

LAFER, Celso. **Identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LEÃO, André P. F. Política Externa Brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Rousseff. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5, Belo Horizonte, 2015. **Anais...** Belo Horizonte: PUCMinas, 2015.

LIMA, Maria R. S. de. O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira. In: EXTERIORES, B. M. D. R. (Org). **Obras de Integração Física na América do Sul**. Brasília: MRE, 2007, p. 56-87.

LIMA, Maria Regina Soares de; CASTELAN, Daniel. O Brasil, os BRICS, e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília: FUNAG, 2012. p. 251-266.

LIMA, Maria Regina Soares. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares. **Tradição e inovação na política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2010. (Working paper, 3).

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. **Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do Mercosul**. Discursos Seleccionados do Presidente, 2010.

MALAMUD, Andres. **Presocialism and Mercosur**: a hidden cause for a successful experience. Buenos Aires: 2000. Mimeo

MARTINS, José M. Q. **Digitalização e Guerra Local: como fatores do equilíbrio internacional**. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

MARTINS, José M. Q. **Plano de Ensino da disciplina de Estudos de Segurança Internacional**. Programa de Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS, 2015.

MILANI, Carlos R. S. MUÑOZ, Enara E. DUARTE, Rubens de. S. KLEIN, Magno. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional**: geopolítica, estratégia e o papel do Centro de Decisão Energética. 2012. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PADULA, Raphael. As Visões Dominantes sobre a Integração Regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). In: COSTA, Darc (Org.) **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, Princeton, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANTOS, Luís C. Villafañe. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, v. 44, dez. 2014.

SCHWELLER, Randall. **Deadly Imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquests**. Columbia University Press, 1998.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Juruá, 2009.

SVARTMAN, Eduardo. SILVA, André. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.7, n.35, p.4-14, abr./maio 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais - PPGEI. **Linhas de pesquisa**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/ppgeei/linhas-de-pesquisa-1>>. Acesso: 30 maio de 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, Paulo G. F. Prefácio. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 8-13.

VIZENTINI, Paulo G. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WOHLWORTH, William. **The Elusive Balance: power and perceptions during the Cold War**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America's world role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

ZIBECHI, Raul. Interconexión sin integración: 15 años de IIRSA. **Resumen Latino-Americano**, 2015.