



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES CARNEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ARNALDO OLIVEIRA MÉLO NETO**

**LIDERANÇA BRASILEIRA NO MERCOSUL: uma análise dos discursos do Presidente Lula nas Reuniões de Cúpula (2003-2010)**

**JOÃO PESSOA  
2016**

**ARNALDO OLIVEIRA MÉLO NETO**

**LIDERANÇA BRASILEIRA NO MERCOSUL: uma análise dos discursos  
do Presidente Lula nas Reuniões de Cúpula (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite.

**JOÃO PESSOA  
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

M528I Mélo Neto, Arnaldo Oliveira

Liderança brasileira no Mercosul: uma análise dos discursos do presidente Lula nas reuniões de cúpula (2003-2010)

[manuscrito] / Arnaldo Oliveira Mélo Neto. - 2016.

129 p.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, Departamento de Relações Internacionais".

1. Política Externa Brasileira. 2. Liderança. 3. Mercosul. 4. Governo Lula. 5. Análise do Discurso. I. Título.

21. ed. CDD 327.81

ARNALDO OLIVEIRA MÉLO NETO

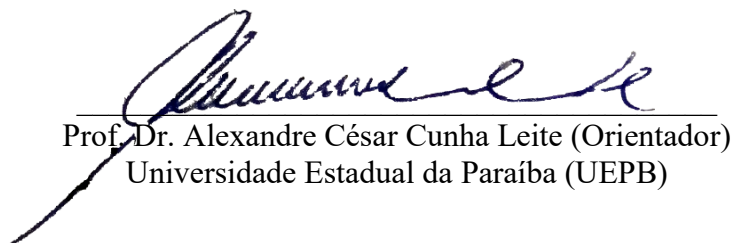
LIDERANÇA BRASILEIRA NO MERCOSUL: uma análise dos discursos do  
Presidente Lula nas Reuniões de Cúpula (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

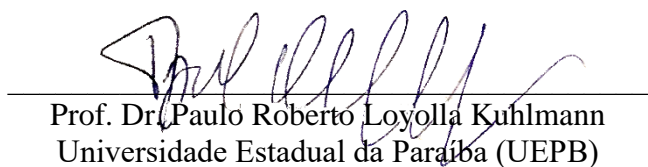
Área de concentração: Política Internacional.

Aprovado em: 04/10/2016.

BANCA EXAMINADORA



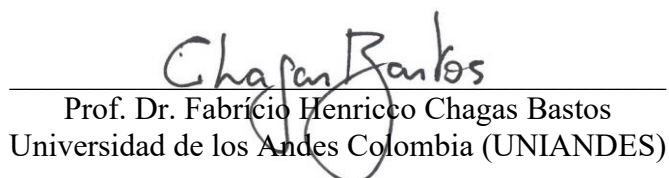
Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fábio Rodrigo Ferreira Nobre  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Fabrício Henricco Chagas Bastos  
Universidad de los Andes Colombia (UNIANDES)

Para Katharyne, que não me deixou vacilar e sempre  
acreditou em mim.

Para meus pais, Arnaldo e Patrícia, por me encorajarem a  
acreditar em todos os meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador, pela bênção inigualável da vida, pela sabedoria dada em momentos de incerteza e pelas oportunidades com as quais fui apresentado em minha jornada.

À minha mãe, Patrícia, que sempre me incentiva a seguir em frente e terminar todos os projetos iniciados. Ao meu pai, Arnaldo, por todo o suporte e respeito aos caminhos que resolvi trilhar. O que aprendi com vocês nenhuma pesquisa de mestrado pode ensinar. O amor incondicional que recebo de vocês me motiva, me dá força e me mantém firme passo após passo na minha jornada. Essa conquista é nossa.

À Katharyne, sem a qual nunca conseguiria chegar ao fim dessa batalha. Todo zelo e amor recebido de ti me mantiveram de pé ao fim de cada assalto. Tua força virou minha força e construiu pilares que sustentaram os momentos mais difíceis dos últimos dois anos. Essa conquista também é sua.

Aos meus irmãos Pamella e Christopher, pelo amor que aprendemos existir um com o outro, incondicionalmente, independente das circunstâncias.

À toda minha família, em especial aos meus avós, Salomé, Ruald, Paulo e Arnaldo pelo amor e suporte que me dão em minha vida. Vocês me inspiram e me trazem felicidade nos momentos mais difíceis.

Ao Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, que depositou sua fé em mim e nesse trabalho. Sua dedicação e seriedade me proporcionaram uma orientação de qualidade impecável que repercutiu em mim o desejo de cumprir minhas metas e deixá-lo orgulhoso. Levarei comigo todos os seus ensinamentos.

À Profª. Ma. Manuella Riane Azevedo Donato, por fazer parte do embrião de minhas pesquisas acadêmicas. Sem seus ensinamentos e orientações nos meus primeiros passos científicos, não teria as ferramentas para construir meu caminho até aqui.

Aos meus irmãos de outras mães Paulo André, Marcos, Yuri, Gleydson, Guilherme e Felipe, pela amizade verdadeira que compartilhamos desde sempre e pela união que construiu laços mais fortes que qualquer distância que a vida possa trazer. Com vocês, vivi experiências e amadureci valores únicos que hoje, mais do que nunca, fazem parte de quem eu sou.

Aos meus amigos Igor, Samuel, Thiago e Jorge, pelo sincero suporte e companheirismo com o qual sou presenteado em nossa convivência.

Aos professores do PPGRI, que me possibilitaram amadurecer no meio acadêmico das Relações Internacionais. Em especial, ao Prof. Dr. Daniel Afonso da Silva, que me ajudou nos primeiros passos dessa dissertação e me orientou em Estágio Docência.

À Anna Beatriz, amiga com quem fui apresentado nessa jornada acadêmica, por todo carinho, preocupação e suporte que recebi nessa jornada.

Ao amigo Vinicius, pelas boas conversas e pela boa companhia durante o cursar desse mestrado.

Aos meus colegas da turma do PPGRI 2014, que tornaram a experiência do mestrado muito mais tranquila e peculiar.

À CAPES, cujo suporte financeiro auxiliou na realização das viagens à João Pessoa e, conseqüentemente, a cursar meu mestrado.

A todos os funcionários da UEPB, em especial os que fazem parte do PPGRI, por tornarem possível minha pós-graduação.

*A mão que move o destino  
Peça que move o jogador  
Um movimento: xeque-mate  
Silêncio esclarecedor*

*Afinal quem é a peça  
E quem é o jogador?  
Quem escolhe seu caminho  
Quem caminha ao sabor?*

*Humberto Gessinger*



## RESUMO

O objetivo dessa dissertação é identificar por meio da leitura e análise dos discursos proferidos pelo então Presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se houve à época, uma narrativa que sugira ou represente um discurso político de liderança no cenário sul-americano. Mais especificamente, o trabalho se propõe a estudar a atuação brasileira no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), fazendo uma análise dos discursos de Lula em ocasiões de Cúpula do Mercosul, onde se encontram presentes todos chefes de Estado dos países parte. O critério metodológico utilizado por esse trabalho considerou a alta magnitude do discurso presidencial, visto que este é exposto pelo chefe de Estado. Ainda, entendendo o Mercosul como palco estratégico para a atuação do Brasil na região, as reuniões de cúpula são de fundamental importância, uma vez que estão presentes as altas autoridades dos países membros para deliberar sobre as decisões futuras do bloco e expor os interesses do projeto político dos Estados. O tema da liderança é estudado para além dos enfoques tradicionais do uso de poder coercitivo militar e econômico. São discutidas perspectivas mais recentes sobre o tema, autores que tratam liderança internacional ou regional como forma de influência e dominação, por meio da criação de consenso e diálogo político. Tais perspectivas mostrarão que um Estado com capacidades militar e econômica limitadas, como o Brasil, podem procurar exercer liderança no meio internacional de forma alternativa. O trabalho então se dividirá em três partes: na primeira, serão tratados os antecedentes do governo Lula, a fim de compreender em que posição se encontrava o Brasil no cenário regional e como se deu a busca por uma liderança na região. No segundo momento, será apresentada a importância do discurso presidencial brasileiro no Mercosul, para que, no terceiro momento, sejam analisados os discursos de Lula a fim de compreender se há liderança no discurso brasileiro e se o país consegue exercê-la enfaticamente.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Liderança; Mercosul; Governo Lula; Análise do Discurso.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to identify through reading and analysis of the speeches of the then President of the Republic of Brazil, Luiz Inácio Lula da Silva, if there was at the time, a narrative that suggest or represent a leadership political discourse in the South American scenario. More specifically, this essay aims to study the Brazilian performance in the Southern Common Market (Mercosur), by analyzing Lula's speeches at the Mercosur Summits, in which are present all the heads of state of the associated countries. The methodological criteria used for this work considers the high magnitude of the presidential address, since they're exposed by the head of state. Furthermore, understanding the Mercosur as a strategic stage for Brazil's role in the region, the summits are of fundamental importance, since the high authorities of the associated countries are present to discuss the future decisions of the regional bloc and expose the interests of the states' political projects. The theme of leadership is studied beyond traditional approaches which are related to the use of military and economic coercive power. Recent perspectives on the topic are discussed, authors the approach to international or regional leadership as a way of influence and domination through consensus building and political dialogue. Such prospects show that a state with limited military and economic capabilities like Brazil may seek to exert leadership in the international environment in an alternative way. The work then will be divided into three main parts: first, the background of the Lula government will be shown in order to understand in what position Brazil was in the regional scenario and how was the quest for leadership in the region then. In the second part, the importance of the Brazilian presidential speech in Mercosur will be presented. At last, Lula's speeches are analyzed in order to understand if there is a Brazilian leadership speech and if the country can exercise it emphatically.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Leadership; Mercosur; Lula's Government; Speech Analysis.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 01 - Dívida externa e índices inflacionários brasileiros anuais entre 1986-1990.....	25
Tabela 02 - Percepções das elites do Cone Sul a respeito da atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas).....	46
Tabela 03 - A crise do real em 1999.....	53
Tabela 04 - Produto Interno Bruto do Brasil nos anos de 2001-2004.....	59
Quadro 01 - Discursos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Cúpulas do Mercosul.....	72
Tabela 05 - Balança comercial brasileira nas relações com Argentina e Mercosul em US\$.....	82
Tabela 06 - Participação do Mercosul nas exportações brasileira de 2003-2010.....	100
Tabela 07 - Participação no Mercosul nas importações brasileiras de 2003-2010.....	100
Tabela 08 - Resultados das relações da balança comercial brasileira com o Mercosul de 2003-2010.....	101

## LISTA DE SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN	Comunidade Andina de Nações
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CMC	Conselho do Mercado Comum
CPC	Comissão Parlamentar do Mercosul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EUA	Estados Unidos da América
FCES	Foro Constitutivo Econômico-Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NUPRI	Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1. INSERÇÃO INTERNACIONAL E LIDERANÇA REGIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE COLLOR A FHC .....</b>	<b>24</b>
1.1 Os novos rumos da política externa brasileira: dificuldades na implantação de uma liderança regional nos governos Collor e Itamar .....	25
1.2 A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso: da autonomia pela integração à autonomia pela liderança? .....	36
<b>CAPÍTULO 2. O GOVERNO LULA E A UTILIZAÇÃO DOS DISCURSOS COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A LINGUAGEM COMO MODIFICADORA DA REALIDADE INTERNACIONAL .....</b>	<b>57</b>
2.1 O governo Lula e as estratégias de política externa: a América do Sul como meio para inserção internacional .....	58
2.2 O discurso como instrumento de análise de liderança na política externa brasileira .....	66
<b>CAPÍTULO 3. A ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS E A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE LIDERANÇA NA AMÉRICA DO SUL .....</b>	<b>74</b>
3.1 Um balanço dos discursos de Lula no primeiro mandato .....	75
3.2 Um balanço dos discursos de Lula no segundo mandato .....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

Um dos objetivos da política exterior brasileira durante os mandatos do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2006 e 2007-2010) foi o fortalecimento da relação com os países da América do Sul, continuidade dada a uma das diretrizes do governo de Fernando Henrique Cardoso, mas com constantes esforços na retórica da integração regional como uma realidade (ALMEIDA, 2004). O papel exercido pelo Brasil no desenvolvimento de acordos de cooperação horizontal, na participação ativa nos processos de integração regional, somados a estabilidade econômica do país, fortaleceram o debate em torno de uma liderança regional<sup>1</sup> almejada pelo Brasil. As percepções sobre a liderança do país no subcontinente tem sido um tema de destaque tanto no círculo acadêmico das Relações Internacionais, quanto nas esferas da prática política e da imprensa.

A política externa do governo Lula já mostrou atuação diferenciada logo nos primeiros anos de governo. Para Vizentini (2005), as ações se deram em três facetas, a saber: na econômica, na política e nos problemas sociais internos. No plano econômico, mantiveram-se as negociações com os países do norte, principalmente no que tange a afirmação dos compromissos nacionais quanto a negociação da dívida externa, mas também na atração de investimentos e tecnologia. Na diplomacia política, o governo Lula manteve a diplomacia presidencial de FHC, mas abriu mão de seus excessos e reiterou (ou reintegrou) o Itamaraty no quadro estratégico da política externa brasileira. Celso Amorim voltava a ocupar o cargo de Ministro das Relações Exteriores. As diretrizes eram de fazer uma atuação ativa, reafirmando os interesses nacionais brasileiros. Por fim, as políticas sociais do governo vestiram bem a figura de origem humilde do presidente. Somada a uma postura carismática, as medidas de combate à fome e desigualdade social, mostram a construção de um programa crítico a crise da globalização, o que permitiu ao presidente promover uma agenda internacional como mensageiro desse novo projeto.

No âmbito regional, a política externa do governo Lula trouxe uma abordagem mais enfática ao Mercosul e as possibilidades de integração continental que ele poderia alavancar. Para além da retórica da perspectiva econômica, as questões políticas e sociais traziam os

---

<sup>1</sup> É válido ressaltar que o Brasil não se coloca explicitamente como líder sul-americano em seus discursos, do contrário, a pretensão a líder regional é negada quando abordada diretamente nos discursos presidenciais. Ainda, para o corpo diplomático brasileiro, liderança não é parte de um vocabulário bem quisto, uma vez que tende a atrapalhar a relações do país com seus vizinhos, que podem considerar as pretensões brasileiras como imperialistas, visto sua extensão econômica no cenário continental. (MENEZES, 2010), (CERQUEIRA, 2008).

debates sobre uma união mais consistente da América do Sul. As visitas presidenciais e a continuidade dada aos assuntos condizentes a uma união entre Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), apontava uma política externa de atuação mais afirmativa e ligada ao eixo hemisférico sul. À medida que foi tomando vida própria, o governo Lula foi adotando uma estratégia de duas frentes (PECEQUILO, 2008). As relações com os EUA ainda eram consideradas importantes, mas ao invés da postura do bom comportamento, o Brasil adotava uma diplomacia afirmativa de barganha de alto perfil. Fortalecia-se também as dimensões horizontais de sua agenda e o país optou por estreitar seu relacionamento com países emergentes tais como Rússia, Índia, China e África do Sul<sup>2</sup>.

A política externa brasileira dava então passos para polarização de alianças nos eixos de cooperação Sul-Sul e começava a atuar de maneira mais ativa no campo da diplomacia. Como base desses eixos, estava a América do Sul, vista pelo governo brasileiro como a principal porta de inserção do país no cenário internacional. Para as novas diretrizes da política externa, uma organização política positiva do continente sul-americano garantia uma maior visibilidade e representação do país para as negociações com as potências do norte. Na esfera da integração regional, o Mercosul tomava uma nova perspectiva, e a atuação brasileira no processo foi fundamental e estratégica.

Este trabalho tem o objetivo de identificar se o Estado brasileiro, durante o período do governo Lula, exerceu, por meio de sua atuação no mecanismo de integração regional descrito acima, liderança no continente sul-americano. Como objetivos específicos, o trabalho busca (a) compreender como se deu a busca por uma liderança regional da política externa brasileira nos antecedentes ao governo Lula; (b) compreender a política externa do governo Lula e a importância do discurso presidencial brasileiro no Mercosul; e (c) analisar os discursos presidenciais de Lula em Cúpulas do Mercosul para entender se há um discurso de liderança e se o Brasil consegue exercê-la.

Quanto a metodologia de pesquisa, o trabalho fará uma análise dos discursos presidenciais de Lula em ocasião das Cúpulas do Mercosul e um debate a respeito da atuação da política externa brasileira ao atuar nesse bloco. A perspectiva do trabalho é analisar as aspirações expressas pelo Chefe de Estado brasileiro nos discursos prestados, procurando entender se o Brasil se comporta como líder em seus discursos, e fazer um debate acerca da

---

<sup>2</sup> O acrônimo BRIC, foi primeiramente citado pelo chefe de pesquisa em economia global do grupo financeiro Goldman Sachs, Jim O'Neil, em 2001, como as quatro possíveis potências econômicas mundiais até 2050. Embalados pela repercussão, os quatro países, ainda que não oficializando um bloco econômico, realizam cúpulas anuais desde 2009. Em 2011, a convite, a África do Sul se juntou ao grupo, intitulado, hoje, de BRICS – onde buscava fortalecer seu poder de barganha nos fóruns internacionais (BAUMANN, 2010).

política externa brasileira e o tema liderança, a fim de compreender se os papéis desempenhados pelo Brasil nos dois âmbitos correspondem ou se contradizem. Com esse modelo, será possível discernir se o Brasil do governo Lula posiciona-se, em seu discurso, como um líder regional, e se transcende suas aspirações para o campo prático da política.

No que tange o tema da liderança, este oferece uma abordagem interessante nos estudos das Relações Internacionais. Através da análise das posturas adotadas pelos atores estatais em suas relações bilaterais e multilaterais e dos impactos de sua atuação, é possível identificar as esferas de influência existentes no cenário internacional.

Petracca (2008) defende que os atributos e a personalidade do líder não o fazem ter por natureza a capacidade de liderar, no entanto, eles são favorecidos pelo contexto no qual se encontram. Assim, líderes em uma situação, independente da qualidade de suas características, podem não ser em outra. Estas questões são postas não sob a intenção de desfavorecer a capacidade individual do líder, mas evitar sua generalização, mostrando que seus valores e reações são peculiares e variam perante diferentes contextos.

Com efeito, os atributos de personalidade e habilidade do líder – bem como suas motivações – se encaixam no contexto de recursos que, numa situação específica, entram em jogo para a conquista e a manutenção da Liderança: estes recursos podem ser muito diferentes, tanto quanto diferentes podem ser as causas que levam ao estabelecimento de uma relação de influência (PETRACCA, 2008, p. 714).

Para Petracca (2008), ainda, definir liderança como conceito implicaria numa argumentação de grande amplitude, pois envolveriam questões que ora parecem individuais, ora interligados. A autoridade, influência, posicionamento, eficácia, poder de tomar decisões, entre outras características do líder, são importantes razões que caracterizam a liderança no ponto de vista de diferentes autores. Sem a intenção de fornecer uma definição plenamente satisfatória, o autor diz que são líderes aqueles que:

a) no interior de um grupo b) ocupam uma posição de poder que tem condições de influenciar, de forma determinante, todas as decisões de caráter estratégico, c) o poder que é exercido ativamente, d) e que se encontra legitimado na sua correspondência às expectativas do grupo (PETRACCA, 2008, p. 716).

Uma abordagem mais recente sobre as relações de poder no sistema internacional recai sobre uma releitura das concepções sobre hegemonia da obra de Gramsci. Cox (1994) procura enquadrar as concepções de hegemonia gramsciana na disciplina de Relações Internacionais sob uma abordagem crítica, dando importância aos novos atores presentes no sistema internacional. Para além das definições de hegemonia como imperialismo, o autor propõe hegemonia como dominação, o poder de influência de um Estado em direcionar o



comportamento de outros que são menos estruturados socialmente. A estrutura social, econômica e política interna de um Estado dominante expandir-se-ia como influência ao cenário internacional, sem a necessidade de uso explícito de poder. Capacidade de persuasão, direcionamento e consentimento são características de um Estado que exerce esse tipo de hegemonia.

A hegemonia mundial é, portanto, em seus primórdios, uma expansão para fora da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social dominante. As instituições econômicas e sociais, a cultura, a tecnologia associada a esta hegemonia nacional tornam-se padrões para emulação no exterior. Tal hegemonia expansiva colide com os países mais periféricos, como uma revolução passiva (COX, 1994, p. 61).

Cox (1994) aponta as organizações internacionais como um dos mais influentes mecanismos para projeção de hegemonia. Para o autor, as normas e regras das instituições internacionais agem em duas vertentes: facilitam a expansão da economia dominante e das forças sociais; e permitem que ajustes possam ser feitos pelos interesses subordinados, ou seja, aqueles influenciados, com o mínimo de prejuízo possível. O autor cita, por exemplo, as instituições monetárias mundiais, que têm, por princípio, promover a expansão econômica, mas também permitem, ao mesmo tempo, que exceções sejam adotadas para solução de determinados problemas. Ainda acrescenta que as normas das instituições internacionais são, na maioria dos casos, iniciadas e projetadas pelos Estados que estabelecem hegemonia, ou no mínimo, essas normas têm o suporte desses últimos. Por sua vez, esses países cuidam para que se mantenha uma estrutura de hierarquia interestatal de poderes dentro do bloco (COX, 1994).

Burges (2008) também baseado na obra de Gramsci, estuda o conceito de hegemonia consensual, que sugere que hegemonia ganha força a partir da criação de consensos ao invés de ameaça e imposição. A hegemonia consensual se dá por meio da aplicação indireta de pressão ou da criação antecipada de condições que fazem uma futura política parecer interessante para outros Estados. Assim, um Estado com capacidades militar e econômica limitadas, pode buscar influência a partir de sua capacidade de criação de ideias, procurando construir uma visão comum no âmbito regional e aos poucos conseguir o consentimento de seus Estados vizinhos na construção de sua política externa (BURGES, 2008).

Nas fases iniciais da construção de um projeto político no cenário internacional, pode ser necessário ao Estado aspirante a *hegemon* arcar com a maior parte da inovação. No entanto, em fases posteriores, é possível que outros atores, tendo abraçado as prioridades e aspirações do primeiro, atuem de forma a ajudar na consolidação da ordem hegemônica nascente (BURGES, 2008). Ao se relacionar por meio do consenso, o Estado traz uma aproximação que

remete a liderança por meio do estímulo a contribuição e participação ativa dos demais Estados no projeto. Dessa forma, o elemento coercitivo em caso de não cumprimento das partes não são sanções, mas os custos implícitos de não participação ou exclusão da nova ordem criada. Como aponta Burges (2008, p. 74), “a força da hegemonia consensual vem, assim, para apoiar-se não apenas sobre a capacidade de criar e manter a ordem, mas também na capacidade do projeto para agregar e promover os interesses dos Estados participantes”.

As relações de poder são estudadas por esses autores para além das concepções clássicas das Relações Internacionais, onde poder é usualmente medido pelas capacidades militar e econômica do Estado. A influência pelo diálogo, dominação ou consenso, sem a explícita necessidade de imposição de poder, aparece, como apresentam os autores, como uma alternativa as potências regionais. As organizações internacionais também tomam parte nessa estratégia, pois podem servir como catalisadoras desse processo.

Underdal (1994) também adota essas perspectivas e procura trazer uma visão mista do estudo sobre o tema. O autor explica que liderança pode ser definida como uma relação assimétrica onde um ator direciona o comportamento de outros durante um período de tempo. Acrescenta, ainda, que a noção de um Estado se unir ao líder por um propósito comum, implica dizer que liderança não pode ser exclusivamente baseada em coerção e força bruta, mas numa plataforma de valores, interesses e crenças conjuntas. Esses fatores seriam, então, necessários para uma liderança de sucesso.

Para Underdal (1994), nenhuma teoria por si só explica a liderança nas negociações multilaterais, logo, diferentes modos de liderança estão normalmente em jogo, mesmo que esses modos sejam derivados de diferentes fontes e estejam sendo exercidos através de diferentes estratégias de comportamento. O autor também relata que vários modos de liderança podem ser aplicados a um único contexto, e cada um deles terá em suas particularidades, diferentes meios e funções de tratar o tema, dessa forma, apenas uma boa articulação dos modos utilizados faz com que o processo atinja o estado esperado.

O desafio interessante para o estudioso de negociações internacionais, torna-se, então, transpor e integrar achados e proposições de outras definições e tradições da pesquisa em um quadro abrangente para a análise das conferências multipartidárias (UNDERDAL, 1994, p. 194).

Underdal (1994) explica que liderança pode ser definida como uma relação assimétrica onde um ator direciona o comportamento de outros durante um período de tempo. O autor ainda acrescenta que a noção de um Estado se unir ao líder por um propósito comum, implica dizer que liderança não pode ser exclusivamente baseada em coerção e força bruta, mas numa

plataforma de valores, interesses e crenças conjuntas. No âmbito da cooperação internacional e das negociações multilaterais, o autor acredita que “a presença da liderança é necessária, ainda que insuficiente; condição para conjugar acordos sob termos de contratos constitucionais” (UNDERDAL, 1994, p. 179).

Dessa forma, a liderança exercida por um Estado é de fundamental importância para entender como se desenvolvem as negociações no contexto internacional, posto que uma liderança estrategicamente construída é fator determinante para o sucesso das relações existentes entre os Estados. Underdal (1994), então, procura analisar liderança em negociações multilaterais sob três perspectivas distintas, (a) liderança como ação unilateral; (b) liderança coercitiva; e (c) liderança instrumental.

a) A liderança como ação unilateral implica nos mecanismos de persuasão e direcionamento social. “O impacto persuasivo da ação unilateral não depende primeiramente de seu impacto real, mas no acúmulo de incertezas removidas ou na sua força moral e significância simbólica” (UNDERDAL, 1994, p. 185).

b) A liderança coercitiva baseia-se em um jogo de trocas onde incentivos são oferecidos a outros atores desde que eles aceitem e se submetam aos termos de quem os oferece. “Liderança coercitiva é basicamente uma relação de barganha distributiva” (UNDEDAL, 1994, p. 186).

c) A liderança instrumental acontece quando a liderança coercitiva não funciona mais como esperado, e se baseia em habilidades (substantivas e políticas), energia e status. “Fica claro que, alguns países – notavelmente aqueles que são grandes e ricos – geralmente possuem uma equipe capacitada disponível para diagnosticar problemas e desenvolver soluções” (UNDERDAL, 1994, p. 189).

É a partir do debate proposto acima e das concepções adotadas pelos autores que este trabalho se propõe a estudar o conceito de liderança, e a partir dele, o papel do Brasil no continente sul-americano, em particular, através da atuação da política externa brasileira para com o Mercosul, problematizando a respeito da existência, ou não, de uma liderança exercida pelo país no âmbito continental.

As questões que cercam esse debate são parte do ciclo acadêmico das relações internacionais. Bandeira (2008), por exemplo, acredita que extensão territorial, poder econômico e poder militar são fatores que permitem a um Estado exercer influência no cenário

regional. Para o autor, no que toca a América do Sul, o Brasil exerce ponto de destaque nesses segmentos. O país ocupa cerca de 47% do território sul-americano, com uma extensão de 8,515,770 km<sup>2</sup>, enquanto que sua economia representa cerca de 55% do Produto Interno Bruto (PIB) do continente, conforme a paridade de poder de compra, com US\$ 3.166 trilhões (WORLD FACTBOOK, 2015). Bandeira (2008) ainda cita que o aparelho burocrático-militar brasileiro é capaz de defender os interesses do país na região desde a segunda metade do século XIX.

No campo prático, a expansão da economia do país no continente é razão para debate sobre intenções imperialistas do Brasil na América do Sul. Durante o governo Lula, por exemplo, a economia brasileira adentrou ainda mais os países vizinhos. Em 2006, a compra de frigoríficos por empresas brasileiras no Uruguai transformou uma das principais cadeias de exportação do país, a carne bovina, parcialmente dominada por empresas brasileiras. O mesmo seguiu para plantações de soja no Paraguai ou na construção de usinas hidrelétricas no Peru nos anos seguintes. No período de 2002 a 2011, as exportações brasileiras para a América Latina passaram de US\$ 11,5 para US\$ 57 bilhões de dólares (WELLE, 2013).

Senhoras e Vitte (2006) defendem que a expansão e o conceito da liderança brasileira na região devem ser ponderados, para que não se confundam com o de imperialismo, uma vez que ainda que ocupe uma posição estratégica no continente, sua atuação ainda é por vezes condicionada ou restringida pelos Estados Unidos ou os próprios obstáculos que o país enfrenta na escala doméstica. Ainda, não seria possível comparar o expansionismo brasileiro com os dos EUA e Inglaterra, já que esses impuseram sua vontade e até mesmo presença física a outros povos e países ao longo dos séculos, medida não adotada pelo governo brasileiro na América do Sul, ainda que se utilize da ação de empresas brasileiras em todo o continente.

Burges (2008, 2014) considera que o modelo de hegemonia consensual pode ser aplicado ao modo de atuação da política externa brasileira no pós-Guerra Fria. Para o autor, o uso de poder é raramente aplicado ou explicitamente visível na atuação da política externa brasileira. De modo alternativo, usar da criação de consensos é uma estratégia comum nas relações exteriores do Brasil. A proposta da diplomacia brasileira é que por meio do diálogo, outros países aceitem participar ou ocupar uma posição em projetos que a princípio foram recebidos com algum ceticismo.

Nesse contexto, influência é procurada na divulgação de ideias, buscando criar situações onde fica implícito para os demais Estados que se desviar extensivamente da posição brasileira seria demasiado caro. O elemento coercitivo está implícito, presente nos custos e oportunidades

perdas que acompanham a exclusão dos demais países no projeto (BURGES, 2008). A estratégia da hegemonia consensual permite à diplomacia brasileira ocultar seus esforços em estruturar as organizações e relações continentais de uma maneira que favoreça os interesses brasileiros.

Por outro lado, Burges (2008, 2014) contrapõe que o modelo de hegemonia consensual pode sofrer desgastes ou ter pouca longevidade, dependendo do poder de influência do Estado *hegemon*. Quando o modelo é aplicado ao caso brasileiro, fortalece a tese de que o uso de poder não deve ser considerado fator indispensável para obtenção de hegemonia, uma vez que o Brasil conseguiu, em diversos momentos, beneficiar sua economia e fazer os países vizinhos aderirem ao seu projeto sul-americano. Em contrapartida, a ausência de vontade brasileira em transitar, em determinados momentos, do estágio de baixo custo da hegemonia consensual para um investimento político e financeiro mais acentuado no continente acaba por dificultar a consolidação de um domínio claro por parte do Brasil.

Seguindo tal raciocínio, a aplicabilidade da hegemonia brasileira no espaço sul-americano poderia ser colocada em cheque de acordo com a circunstância analisada. Enquanto funcional, a criação de consenso favorece a aceitação dos países vizinhos para com o projeto regional brasileiro. Este último, por sua vez, conseguiu expandir-se economicamente e politicamente quando teve tais oportunidades. Por outro lado, a falta de atuação brasileira em aspectos regionais que demandam mais que o consenso pode diminuir a credibilidade da hegemonia brasileira.

Oliveira e Onuki (2000) afirmam haver consentimento de liderança brasileira por parte dos países vizinhos, que resultaria da legitimidade construída a partir da atuação do Estado brasileiro. Isso se daria devido à ativa participação do Brasil na criação de órgãos regionais, na defesa dos interesses da América do Sul e na atuação restrita que o país tem no plano internacional.

Para os autores supracitados, a liderança brasileira não poderia ser exercida de outra forma, uma vez que sem a aceitação e legitimidade das elites dos Estados secundários, ela não poderia ser validada. No âmbito do Mercosul, os autores defendem que o Brasil exerce hegemonia apenas no âmbito regional, uma vez que na visão dos seus parceiros do bloco econômico, o país não é atuante na elaboração de tratados ou resolução de conflitos para além do continente. Tal fator poderia ser uma das justificativas pelas quais a liderança brasileira no continente é vista de forma benigna, já que a atuação restrita do Brasil no âmbito internacional possibilitaria aos países secundários, uma vez que sentissem ferir seus interesses nacionais,

recorrer a instituições internacionais e órgãos multilaterais sobre a extrapolação do uso de poder brasileiro.

Para Cerqueira (2008), o Brasil age com precaução ao falar de liderança, visando não criar atritos desnecessários na relação com a Argentina, parceira estratégica na inserção internacional do país e no Mercosul. Essa visão ainda se fazia presente no governo FHC, que evitou o uso da palavra liderança em seu governo. No entanto, para o autor, o tratamento pessoal dos assuntos da política externa por meio da diplomacia presidencial já apontava para uma estratégia midiática visando que a política externa, com a presença do presidente, ganhasse maior evidência em sua atuação. O governo Lula, por sua vez, não constituiu uma ruptura das intenções de FHC, mas representa um estágio posterior de atuação da política externa. É nesse governo que a diplomacia brasileira quebra o tabu sobre manifestar-se diretamente sobre se tornar um líder sul-americano. O processo se dá na mudança da retórica que o governo aplica com os seus vizinhos. A continuidade aos projetos de integração e a oratória da construção regional unificada, destacando acentuadamente a participação do Brasil nesses processos.

Cervo (2006) defende a tese de que há uma aceitação da liderança brasileira na região, em função de seu caráter despretensioso em termos de hegemonia e o respeito às particularidades dos países vizinhos. Apoiado pela internacionalização da economia brasileira e a intensificação da atuação na América do Sul, o ambiente político regional favoreceu o Brasil do governo Lula com a vitória de partidos de esquerda em países como Argentina, Venezuela, Chile e Uruguai. Dessa forma, o governo Lula foi capaz de dar ainda mais intensidade a promoção da união sul-americana proposta por FHC. As preocupações do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, do Secretário-Geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, e do assessor especial para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, estavam voltadas para “ideia de construção de uma unidade política, econômica e de segurança na América do Sul” (CERVO, 2006, p. 27).

Assim como Cervo, Saraiva (2007) defende ser no governo Lula que ocorreu o maior fortalecimento da construção de uma liderança regional brasileira, somado ao fortalecimento de uma corrente autonomista por parte do Estado. Isso se deu com um ajuste da política externa brasileira, que deixou sua agenda mais clara articulando seu projeto de liderança à defesa da democracia, à segurança regional, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional.

Dessa forma, o ativismo do governo Lula na política externa da região desperta interessantes interpretações no campo teórico e prático da política e gera, portanto, a

necessidade de problematizar a política externa brasileira desse período, a fim de identificar que papel foi desempenhado pelo país na região e quais as principais possibilidades e desafios de implementação de seu projeto político. Mais precisamente, tratando-se de América do Sul, analisar a política externa brasileira desse período para o Mercosul, buscando compreender a estratégia de inserção internacional do Brasil no que toca o tema de liderança no cenário regional.

Para discutir tais assuntos, este trabalho encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro fará uma descrição analítica da política externa brasileira nos antecedentes ao governo Lula, mais precisamente, a partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990), seguindo aos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. O momento escolhido para início da análise dá-se pela quebra da estrutura bipolar do cenário internacional causado pelo fim da Guerra Fria, onde a ascensão do mercado liberal provocou os países periféricos a buscarem na regionalização, um meio de inserção internacional. Nesse momento da pesquisa, procura-se analisar como o Estado brasileiro se posicionou para com seu projeto de liderança na América do Sul, por meio de seu relacionamento com seus vizinhos e com o Mercosul.

O segundo capítulo procura discutir a política externa do governo Lula e a importância dos discursos presidenciais no seu governo. Em um primeiro momento, é feito um aparato sobre as estratégias da política externa brasileira, procurando expor suas diretrizes internacionais. Aqui se intensifica a análise sobre o Mercosul como objeto de prioridade na agenda da política externa brasileira. Em um segundo momento, o capítulo propõe-se a apresentar noções sobre discurso como ação política, a fim de introduzir a relevância da análise proposta pelo trabalho. A partir desse momento, são apresentados os critérios de seleção dos discursos, ressaltando a importância dos discursos presenciais e os discursos de cúpula, mostrando, por fim, um quadro informativo sobre os discursos analisados.

No terceiro capítulo, a análise dar-se-á na atuação do Brasil para com o Mercosul, fazendo um contraste entre os discursos presidenciais brasileiros e a realidade da atuação política do país. Os discursos a serem analisados são os de Reunião de Cúpula do Mercosul, que acontecem nos momentos de Reunião do Conselho do Mercado Comum, órgão máximo do Mercosul. O tema da liderança regional brasileira será tratado a partir das aspirações expressadas nos discursos, compreendendo se o país se coloca como ocupante de tal posição, discursando como líder. Na perspectiva do que foi tratado, um debate sobre a política externa brasileira é feito, a fim de compreender se o Estado brasileiro dispõe das ferramentas necessárias para exercer liderança regional para além dos discursos.

## **CAPÍTULO 1. INSERÇÃO INTERNACIONAL E LIDERANÇA REGIONAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE COLLOR A FHC**

O final da Guerra Fria marcou o início de uma década de liberalização por meio da expansão do capitalismo para a periferia do cenário internacional. O fim da bipolaridade do sistema internacional trouxe a ideia de que a economia internacional tenderia a integrar os países da periferia a um padrão liberal de políticas mais amigáveis em relação ao mercado internacional (SANTOS, 2014; SARAIVA, 2007; SALLUM JR; 2010). Na América Latina, essa expansão surgiu como uma alternativa para os Estados que passavam por crises econômicas e vislumbraram na expansão liberal uma oportunidade de abandonar seus modelos de substituição de importações<sup>3</sup>. As pressões internacionais serviram como catalisadoras dessas mudanças (SALLUM JR., 2010). O Estado brasileiro, em meio a esse contexto, também participou desse processo.

Até o fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 2002, três presidentes haviam administrado o Brasil desde a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990. A agenda da política externa brasileira durante o período supracitado não foi a mesma, adaptando-se no período de redemocratização, atendendo as demandas internacionais por uma liberalização econômica no início dos anos 90 e procurando, posteriormente, uma maior autonomia do país no cenário internacional, tratando com mais seriedade assuntos de integração regional (BARRETO, 2012; SANTOS, 2014).

O presidente Collor de Mello (1990-1992) adotou a nova perspectiva do cenário pós-Guerra Fria, pensando numa reestruturação da economia nacional, o presidente procurou na liberalização uma forma de fortalecer a indústria brasileira (SANTOS, 2014). O governo Itamar Franco (1992-1995), por sua vez, trouxe com mais seriedade a retórica da cooperação sul-sul,

---

<sup>3</sup> Dependentes das exportações como responsáveis pela geração de importante parcela da renda nacional, o crescimento econômico dos países da América Latina ficava basicamente atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários. As duas Grandes Guerras e a crise econômica dos anos 30 causara uma queda violenta na receita de exportação desses países, o que acarretou na diminuição de suas capacidades de importação. O desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotasse uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional. As medidas consistiam em restrições e controle das importações, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques que protegiam o desenvolvimento da indústria nacional. Em países como o Brasil, o modelo de substituição de importações encontrou resultados positivos na expansão do processo de industrialização, aumentando a renda e melhorando o poder de comprar das exportações. No entanto, o modelo encontrou seu desgaste com a estabilização da economia mundial passada a Segunda Grande Guerra. A partir de 1954, as condições externas voltaram a ser restritivas e a capacidade para importar da região latino-americana tendeu novamente à estagnação. A maior parte dos países não pôde manter o seu ritmo de desenvolvimento pela via da substituição de importações sem aumentar o desequilíbrio de sua balança de pagamentos (TAVARES, 2010).



apostando nos mecanismos de integração regional como uma resposta às tentativas estadunidenses de blocos continentais (SARAIVA, 2007). Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998, 1999-2002), a política externa procurou sofisticar as políticas formuladas nos dois governos anteriores, por meio da ideia de mudança dentro da continuidade (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Nessa perspectiva, FHC encarou as relações internacionais como um espaço de soberania compartilhada, onde potências precisariam da adesão de outras potências para gerir o meio internacional, aderindo aos regimes internacionais sem perda da capacidade de gestão de política externa.

O capítulo em questão propõe-se a analisar a política externa brasileira durante o governo desses três presidentes, a fim de introduzir os antecedentes à chegada do presidente Lula ao palácio do planalto, assim como o contexto no qual o Brasil se posicionava no cenário internacional e nas relações de integração regional com o continente sul-americano.

### **1.1 Os novos rumos da política externa brasileira: dificuldades na implantação de uma liderança regional nos governos Collor e Itamar**

Quando Fernando Collor de Mello assumia a presidência da república em março de 1990, o Estado brasileiro encontrava-se em uma situação econômica crítica. A dívida externa bruta do país batia recordes históricos, enquanto que os índices inflacionários ultrapassavam a marca de 1.000% ao ano.

**Tabela 01: Dívida externa e índices inflacionários brasileiros anuais entre 1986-1990**

Ano	Dívida Externa Bruta (US\$ milhões)	Índices Inflacionários (% a.a.)	
		Inflação IPCA* (% a.a.)	Inflação INPC** (% a.a.)
1986	111,203	79,66	59,20
1987	121,188	363,41	394,60
1988	113,511	980,21	993,28
1989	115,506	1.972,91	1.863,56
1990	123,438	1.620,97	1.585,18

Fonte: Ipeadata, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração do autor.

\* Índice de Preços ao Consumidor Amplo, oferece a variação dos preços no comércio para o público final.

\*\* Índice Nacional de Preços ao Consumidor, oferece variação dos preços no mercado varejista, mostrando, assim, o aumento do custo de vida da população.

No âmbito externo não era diferente, as relações com os países do norte estavam agitadas devido a moratória da dívida externa brasileira, as políticas brasileiras de proteção ao

mercado interno e a demanda por uma política externa que adentrasse os parâmetros da expansão liberal que o final da Guerra Fria demandava (Sallum Jr., 2011). Nessa perspectiva, o governo Collor assumia a responsabilidade de promover reformas liberais que integrariam o Brasil ao Primeiro Mundo.

Logo no início de seu governo, Collor já discursava sobre as mudanças no cenário internacional. Em cerimônia de formatura do Instituto Rio Branco em maior de 1990, o então presidente apontou que “a distensão entre os blocos bipolares de poder, a derrubada do muro de Berlim [...], sem dúvida, constituem indicadores seguros do limiar de uma nova era” (COLLOR DE MELLO, 1990, p. 81), o que apontava a ciência do presidente para com as novas demandas liberais do sistema internacional. Apoiado nos novos desafios que tais mudanças trariam, ainda discursou sobre o posicionamento do Brasil em demandar maior participação nas decisões internacionais de grande relevância. Reforçou, também, o compromisso que os novos diplomatas deveriam ter para com a política externa brasileira:

Peço-lhes, também, que privilegiem na América Latina o nosso firme propósito integrativo, mas acentuem a dimensão universalista de nossa política externa, que não estabelece prioridades excludentes (COLLOR DE MELLO, 1990, p. 82).

Movido pelas novas tendências internacionais, a retórica da integração regional apresentava-se como uma resposta positiva às pressões da nova ordem mundial do pós-Guerra Fria, mas não era a principal prioridade da política externa universalista brasileira (BARRETO, 2012).

Na ocasião, o presidente também discursou sobre a determinação brasileira de “não mais ficar a reboque de decisões alheias no plano internacional”, e teceu críticas “a tendência em favor da criação de megabloques econômicos no Hemisfério Norte, que, ameaça acentuar a marginalização da América Latina” (COLLOR DE MELO, 1990, p. 81). Tais considerações faziam parte da estratégia brasileira de excluir as percepções terceiro-mundistas do país, retórica comum do governo Collor.

No entanto, o presidente foi cauteloso para que a firmeza brasileira na retórica da busca pelo primeiro mundo não fosse confundida com o desejo de liderança brasileira no cenário político regional, afirmando, antes mesmo de entrar em tais assuntos, que essas pretensões não integravam as características da política externa brasileira.

Nosso projeto de fuga de periferia das grandes decisões internacionais não reflete uma ambição de poder alimentada pelo desígnio do protagonismo. Isso não faz parte do perfil clássico do brasileiro, nem consta de nossa tradição diplomática. Nosso projeto inspira-se, antes, na ideia de que, em meio às várias e profundas mudanças que no mundo de hoje universalizam as relações internacionais, temos de buscar e proteger soluções nacionais (COLLOR DE MELO, 1990, p. 80-81).

De fato, o tema da liderança regional não fez parte da retórica do governo Collor de Mello. Se ela foi pretensão em algum momento, estava associada mais ao resultado que poderia provir da política externa do que como objetivo desta. Como aponta Sallum Jr. (2011), o Brasil de Collor procurou se afirmar no plano internacional por meio de um modelo que o autor chama de integração competitiva, que buscava uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro.

A ideia central contida no projeto de “integração competitiva” era de transferir para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o Exterior (SALLUM JR., 2011, 264).

Ainda, o governo Collor, na busca de ações que refletissem uma maior competitividade e concorrência, aliada à abertura comercial, ao incentivo à competição doméstica e a não motivação das práticas monopolistas, inseriu a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), a fim de implementar novos direcionamentos políticos e econômicos diferentes do período de substituição de importações. Utilizando-se da indução a modernização tecnológica da indústria e organizando a produção e a gestão do trabalho, a PICE aboliu o sistema de proteção, através do corte de redução tarifária, redução da tarifa aduaneira e modal, além de outras políticas de abertura, como financiamentos por entidades de crédito e compras governamentais. Estas práticas foram inseridas na intenção de tornar a competitividade uma prática constante entre as empresas nacionais (GUIMARÃES, 1995).

A PICE foi um plano industrial montado nas bases do liberalismo econômico que procurava desmontar o sistema de proteção e incentivos estatais que vigorava no Brasil no período de substituição de importações. A ideia era criar uma indústria competitiva e pouco dependente do Estado por meio da abertura comercial e no incentivo a competição doméstica. Em sua execução, a PICE encontrou acertos. Movido pela onda liberalizante do início dos 90, a abertura comercial foi levada sem muitos empecilhos e as reduções tarifárias seguiram seu programa de redução até 1993 (GUERRA, 1997). Por sua vez, a coordenação entre o Estado e a indústria não foi perfeita, reduzindo o alcance da competição doméstica. Como apontam Villela e Suzigan (1996), deve haver sintonia entre a ação governamental e o setor privado quando implementadas políticas industriais. No caso da PICE, foi criado o Programa de Competitividade Industrial (PCI) para atender essa demanda e articular a promoção de setores industriais brasileiro. No entanto, apenas algumas reuniões entre órgãos públicos e segmentos empresariais aconteceram, e o PCI não obteve resultados (VILLELA; SUZIGAN, 1996).

Guimarães (1995) explica que o governo sentiu certa dificuldade em operar instrumentos que estruturassem o diálogo com o setor privado. Como consequência, os avanços

industriais providos pela competitividade doméstica foram alcançados mais pelos esforços do próprio mercado interno que pelas ações da política pública. Enquanto que a abertura comercial trouxe benefícios a indústria por meio da mínima intervenção do Estado, o setor interno sentiu, em determinados momentos, a ausência de regulamentações estatais que favorecessem e organizassem a concorrência interna (GUIMARÃES, 1995). No balanço geral, a PICE atendeu a demanda pela liberalização da economia nacional, mas pecou ao transferir a responsabilidade do ajuste econômico inteiramente para o mercado. A indústria nacional havia saído da plena dependência do Estado, outrora vivida no modelo de substituição de importações, mas o fluxo de mercado não havia atingindo o *status* ideal por falta de meios de comercialização estatais eficientes.

Pode-se pensar, então, que a reforma liberal proposta pelo governo Collor na economia brasileira tinha o objetivo principal de reconstruir os pilares econômicos internos do país, enquanto que o projeto de inserção internacional iria se construir como consequência desse processo. Em um plano ideal, os resultados trazidos pelo modelo de integração competitiva projetariam a imagem de um Estado forte, provido de *know-how* para reger as atividades econômicas que aconteciam no seu ambiente doméstico. Assim, o Brasil buscava se afirmar no cenário internacional como um Estado capaz de jogar o jogo proposto pelas grandes potências. As preocupações do governo Collor eram, primordialmente, com o ambiente econômico doméstico. O reconhecimento internacional, por sua vez, se construiria a medida que o Brasil se estabilizasse internamente, passando o reflexo de um Estado com economia competitiva e participativa, que pudesse participar na construção da nova ordem internacional.

Saraiva (2007), aponta que o fim da Guerra Fria permitiu uma maior defesa dos valores democráticos no continente sul-americano, que tomou conta da política externa regional de Estados que se redemocratizavam desde a primeira metade da década de 1980. Seguindo essa lógica, a valorização da democracia ocidental colocou os países numa situação favorável a interlocução política, abrindo portas para o relacionamento regional. A Organização dos Estados Americanos (OEA) reforçou sua posição e refinou suas definições de democracia e não-intervenção, enquanto que no âmbito sul-americano, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu com o objetivo de atrair capital externo e liberar as economias estatais abrindo-as para o exterior (SARAIVA, 2007; BARRETO, 2012).

Celso Amorim (1997) defende que o período do pós-Guerra Fria, foi de fato, momento de mudança para as relações externas brasileira. A liberalização econômica proposta no governo Collor fez o Brasil abrir mão do comportamento defensivo de proteção à economia

interna utilizado em governos anteriores. Um dos exemplos citados são as negociações sobre Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)<sup>4</sup>.

E o Brasil, justamente porque tinha uma política muito protecionista baseada no modelo de substituição de importações, tinha, no GATT, uma postura muito defensiva em relação aos temas. Nosso objetivo ali era sempre evitar tratar de certos temas ou evitar a discussão de certas questões. Eu não estou discutindo o mérito, é um fato. E, com essas mudanças, foi possível termos uma postura mais agressiva, e buscar também vantagens em produtos que nos interessavam, na área agrícola, têxteis...” (AMORIM, 1997, p. 2).

Santos (2014) defende que o fim dos regimes autoritários e o processo de consolidação da democracia na América Latina foram, junto a quebra do sistema bipolar internacional, catalisadores no avanço dos diálogos entre países vizinhos, o que ajudou na construção de mecanismos de integração regional, como o Mercosul. Prado e Miyamoto (2010) apontam que a aproximação entre Brasil e Argentina no pós-Guerra Fria, por exemplo, pode ser considerada como uma noção de dificuldades recíprocas. Os dois Estados estavam em processo de democratização, passavam por crises econômicas e pressões internacionais e precisavam dar um novo mercado para suas indústrias. A aproximação com a vizinhança surgia como uma estratégia favorável às economias internas dos países e poderia resultar em uma plataforma de inserção conjunta no mercado internacional.

Santos (2014) considera que o governo Collor foi presente na integração sul-americana e na formação do Mercosul como uma estratégia de abertura unilateral da economia brasileira, mas que sua plataforma externa universal, montada no discurso da modernização da economia do país e na rejeição da retórica terceiro-mundista, visava uma harmonização com as práticas econômicas dos países desenvolvidos. O Mercosul, então, faria parte da estratégia para liberalização comercial e reinserção internacional do Brasil, mas não teria papel de protagonista, uma vez que os interesses brasileiros eram de atuar universalmente no novo cenário internacional.

Sendo assim, não caberia pontuar que as motivações brasileiras para integração regional embarcassem em uma plataforma de liderança regional ou inserção internacional sofisticada, uma vez que as ações de política externa do governo buscavam, primordialmente, uma resolução para os problemas econômicos internos, enquanto que atendia, simultaneamente, as demandas da expansão liberal.

---

<sup>4</sup> Estabelecido em 1947, foi criado com o intuito de colocar em acordo as políticas aduaneiras dos países, visando abrir as portas para liberalização econômica e combater práticas protecionistas com o normas e concessões tarifárias (RÊGO, 1996).

O pouco protagonismo do Mercosul nas intenções da política externa brasileira fica claro, como aponta Santos (2014), quando o presidente Collor discursa na Assembleia das Nações Unidas, em 1991, sobre projeto proposto pelo presidente Bush da Iniciativa para as Américas<sup>5</sup>:

No continente americano, a Iniciativa para as Américas, hoje conhecida como Plano Bush é o primeiro sinal de disposição para o entendimento. Seguindo esse mesmo impulso rumo a uma integração real do continente, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmara o Tratado para a Construção do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, que já se articula com a Iniciativa para as Américas por meio de *Rose Garden Agreement*, assinado em Washington este ano (COLLOR DE MELLO, 1991)

Como apontado anteriormente, o pós-Guerra Fria trouxe uma nova perspectiva para os países em desenvolvimento. Para o Brasil, a globalização e a nova política internacional surgem como uma oportunidade de mudança à inserção internacional do país. Sustentado nessa ideia, o governo Collor concebeu a ideia do cosmopolitismo como sendo a semente das oportunidades do país frente a cisão Norte-Sul existente no sistema internacional e a tentava descaracterizar o retrato brasileiro de país de terceiro mundo, possibilitando um maior destaque do país diante das demais nações sul-americanas (SARAIVA, 2007).

Fazendo um balanço da política externa do governo Collor, Hirst e Pinheiro (1995) destacam a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em acordo assinado em junho de 1991; com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas de dezembro de 1991 – assinado pelo Brasil, Argentina, ABACC e a AIEA, que tem o objetivo de assegurar os materiais e as atividades nucleares dos países sejam usados para fins exclusivamente pacíficos; o papel do Brasil como anfitrião na Eco-92, conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente, no Rio de Janeiro, em junho de 1992 – o Brasil viria ainda a sediar o Rio+10 e o Rio+20, 10 e 20 anos depois, respectivamente; e o Tratado de Assunção, acordo de alcance parcial na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), assinado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em 1991, que deu origem ao Mercosul.

Casarões (2010) aponta que o presidente Collor sofreu resistência do Itamaraty na execução de sua política externa, devido a reconfiguração proposta para a diplomacia brasileira,

---

<sup>5</sup> Criada em junho de 1990, a iniciativa para as Américas (também conhecida como Plano Bush) objetiva formar uma zona de livre comércio em todo o continente americano, do Alasca à Terra do Fogo, e sustenta-se sobre três pilares; a transformação do hemisfério americano numa zona de livre comércio, novos investimentos na América Latina através do Banco Interamericano de Desenvolvimento e novas propostas para a redução da dívida externa dos países latino-americanos (BELLO, 1992).

que ainda sustentava uma estrutura burocrática bastante fechada. O acordo de não-proliferação nuclear não agradou os militares que há pouco coordenavam o país, como cita o autor,

a emblemática fotografia na qual o presidente, em 7 de setembro de 1990, joga uma pá de cal (no sentido literal) no poço destinado a testes nucleares, na Serra do Cachimbo, PA, foi encarada como uma afronta não somente à autonomia castrense, como também à independência da política externa brasileira (CASARÕES, 2010, p. 143).

Ainda, os temas de direitos humanos e meio ambiente, retórica utilizada pelo presidente em seus discursos, também participaram na criação de um contraste entre o poder executivo e o Itamaraty.

Nota um diplomata próximo do governo Collor que, em contraste à habitual rejeição do governo brasileiro às organizações não governamentais – sobretudo as ambientalistas, tidas como “instrumentos das potências” –, o novo presidente criou um canal pessoal de interação com os movimentos sociais transnacionais. Recebeu pessoalmente, por exemplo, o presidente da Anistia Internacional – que era, até então, “recebido pelo terceiro escalão do Itamaraty” (CASARÕES, 2010, 143).

Por fim, as próprias transformações desejadas por Collor na liberalização econômica do país pareciam não agradar o Itamaraty, que tinham receio que uma abertura econômica exagerada transpassasse um papel de condescendência brasileira a política mundial (AMORIM, 1997).

[Vários] diplomatas, sobretudo no escalão intermediário, [...] defendiam o status quo ou mudanças muito graduais. O problema não eram as pessoas em si, muitos deles brilhantes diplomatas, era a cultura do Itamaraty, ainda impregnada pela *herança dos barbudinhos* (MOREIRA, 2001 *apud* CASARÕES, 2010, p. 144).

Para o cenário internacional, essas controvérsias acabaram por colocar em cheque as perspectivas esperadas pelo governo nas novas diretrizes internacionais trazidas por ele. Somado ao processo interno que levou ao *impeachment* do presidente, começaram a surgir a exigência de que estruturas internas de apoio fossem aprofundadas. Certa decepção foi gerada para as potências internacionais, que verificavam a fragilidade interna do governo Collor, acabando por desgastar a imagem do país (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Sob essas perspectivas, o governo de Itamar Franco tinha como intenção trazer alguns valores tradicionais esquecidos pelo governo anterior, ao mesmo tempo em que mantinha algumas das diretrizes de política externa que começaram a dar seus passos firmes. De toda forma, não se tinha a intenção de criar demasiada expectativa, ou além disso, estereótipo de qualquer espécie sobre política externa brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995). O período era de incerteza para a economia brasileira, somado a ferida ainda em recuperação da fragilidade política que o afastamento de Collor trouxe e dos embates entre os poderes Legislativo e Executivo que eram mais expressivos que antes. Para o cenário internacional, acreditava-se que

o Brasil traria uma postura mais autonomista, visando, principalmente, contrariar seu antecessor. O governo, por sua vez, estava preparado para restaurar autonomia, entretanto, manteria as políticas que trouxeram resultados positivos.

Nesse contexto, algumas decisões da diplomacia brasileira foram paradigmáticas do projeto de inserção internacional do novo governo, a saber: a atuação nos foros políticos multilaterais, a reafirmação dos compromissos já assumidos de não-proliferação nuclear, o aprofundamento da integração regional, a ‘desdramatização’ das relações com os Estados Unidos, a reafirmação das alterações implantadas pelo governo anterior da Rodada do Uruguai e a aproximação com pares potenciais da comunidade internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 11).

Saraiva (2007, p. 46) acredita que há uma crise de paradigma na política externa brasileira desde o início dos anos 90, que acabou por criar duas correntes de pensamento sobre inserção internacional brasileira no cenário internacional e vem ditando o comportamento do Estado nas suas relações internacionais desde então.

A primeira, de caráter mais autonomista, manteve mais os elementos do paradigma globalista seguido até então. Defende uma projeção mais autônoma do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. O destaque que dá para a cooperação com países do Sul é evidente. A segunda, sem abrir mão das reivindicações da primeira, procura dar maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência. Defende uma inserção internacional do país a partir de uma *soberania compartilhada* e da *autonomia pela participação* (onde valores globais devem ser defendidos por todos). Busca na América do Sul uma liderança mais discreta. Em função de seu apoio aos valores da ordem internacional atual, de caráter liberal, este grupo é identificado por analistas de política externa como “liberais”.

Quando comparadas as diretrizes das políticas de Collor e Itamar, essa crise de paradigma se contrasta de forma mais clara. O primeiro, adotou, como já mostrado, uma postura liberal como forte designação econômica. Itamar, por sua vez, tentou trazer certa autonomia de volta ao país, se alinhando com perspectivas mais tradicionais do Itamaraty, visando evitar tanto alianças amplas, como embates desnecessários com os Estados Unidos.

Um elemento comum importante às duas correntes que atuou como incentivo para a cooperação com países do Sul foi a manutenção, por parte da diplomacia brasileira, da crença que sustenta que o Brasil deve ocupar um lugar *especial* no cenário internacional em termos político-estratégicos (SARAIVA, 2007, 46).

Para Amorim (1997), quanto as diferenças no tratamento da política externa do governo Collor e Itamar, as diretrizes tomadas pelo segundo foram de resgate a uma perspectiva mais desenvolvimentista tradicional, mas também, na continuidade de pontos positivos do governo anterior. Enquanto o governo Collor adotou o cosmopolitismo e buscou abrir as portas do país para o mercado externo, o governo de seu sucessor buscou alcançar o novo cenário



internacional de forma mais ponderada, agindo tradicionalmente, mas mantendo, quando julgando necessário, perspectivas liberais que se adaptavam esse novo cenário. Na primeira metade dos anos 90, quando surge, através dos Estados Unidos da América, em meio ao governo Bill Clinton, a proposta da criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o diplomata, então Ministro das Relações Exteriores, destaca a proposta alternativa do governo Itamar Franco em criar a Área de Livre Comércio Sul-americana (Alcsa), como resposta ao domínio norte-americano no continente e opção pela regionalização. É fato que, ambas as propostas não encontraram seus fins para implementação.

Eu não diria que foi um período de indefinição [o governo Itamar], eu diria que foi um período de correção, de correção de certos impulsos excessivos, aproveitando aquilo que havia de positivo no governo Collor, que eram ganhos ou que era, digamos, um reconhecimento da realidade atual. [...]. Então, houve pontos importantes que foram iniciados no governo Collor e que foram mantidos, essa postura mais de negociação na Rodada do Uruguai, no GATT, também foi mantida [...] (AMORIM, 1997, p. 16).

Sobre a frustração da Alcsa não ser levada para frente, Amorim (1997) acredita que as razões para tal foram de caráter burocrático, ainda que houvesse muito esforço da parte do então Ministro das Relações Exteriores para que as negociações do bloco progredissem. Ainda, mesmo que com uma perspectiva mais autonomista, não foram questões de embate ideológico dentro do Itamaraty, que passava pela mudança do cosmopolitismo do governo Collor para o tradicionalismo do governo Itamar em um curto período de tempo, que dificultaram a proposta da Alcsa, mas questões de outra contundência. O diplomata aponta inclusive que apesar de usualmente dotado de comportamento mais conservador, os postos de maior relevância do Itamaraty não apresentavam resistência as intenções do governo brasileiro. Havia, por questões naturais, o desejo de que ênfases maiores fossem dadas a uma ou outra proposta, mas embates de valores não causaram regressões ao governo.

Mas eu não acho que fosse uma resistência ideológica [os poucos passos dados pela Alcsa], era uma resistência de inércia: “Nós temos tanta coisa para nos preocupar aqui com o Mercosul, como é que vamos agora começar a tratar de outra coisa?” Eram digamos, uma limitação, mais do que uma resistência. [...] foi um curto período, não houve ocasião para promover o debate público em relação a algum tipo de orientação, [...] o período foi curto demais para que se pudesse consolidar uma política externa. Agora, eu diria que, basicamente, é isso: aproveitou-se o que era positivo ou até inevitável do governo Collor, mas procurou-se resgatar certos... (AMORIM, 1997, p. 17).

Tratando de integração regional, Hirst e Pinheiro (1995) defendem que a política externa do governo Itamar trouxe um viés mais abrangente que o do governo anterior, onde há um aprofundamento das diretrizes liberais somada a uma política diplomática mais forte. Como

exemplos de iniciativa brasileira na América Latina, são citados os Acordos de Cooperação bilateral com a Venezuela, em agosto de 1993 e março de 1994; a Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia, em janeiro de 1994; o apoio brasileiro ao embargo político e econômico no Conselho de Segurança da ONU e também na OEA, contra o governo militar de Raoul Cédras no Haiti, em maio de 1994; a tentativa de mediação oferecida pelo Estado brasileiro, opondo-se ao embargo econômico à Cuba, com o objetivo de trazer o país de volta a OEA – o qual esteve suspenso entre 1962 a 2009; a proposta de criação da Alcsa na reunião do Grupo do Rio – criado em 18 de dezembro de 1986, por meio da Declaração do Rio de Janeiro, como mecanismo de consulta internacional, com reuniões anuais – no final de 1993, em Santiago; e por fim, o relacionamento com o Mercosul, que aumentou de 4% até quase 14%, a participação dos países do bloco nas exportações brasileiras no período de 1991 a 1994 (HIRST; PINHEIRO, 1995).

No subcontinente, Amorim (1997) aponta que o Brasil avançou nas negociações do Mercosul a fim de proporcionar abertura econômica e comercial no âmbito da integração regional. Ainda, foi o protagonismo brasileiro no continente que gerou a iniciativa que certificou que a Tarifa Externa Comum (TEC), área de livre comércio com uma taxa comercial padronizada, afim de incentivar a competitividade dos Estados partes e evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado, fosse empregada ao Mercosul em 1º de janeiro de 1995, ainda que enfrentasse resistência argentina, que também se adaptava ao novo cenário internacional e queria ter mãos livres para negociar com o Brasil, mas também com o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA)<sup>6</sup>.

Foi também no governo Itamar, como aponta Amorim (1997) e Pecequilo (2008) que o Brasil foi eleito como membro não-permanente do Conselho de Segurança<sup>7</sup> e passou a buscar maior participação na ONU, defendendo a Reforma do Conselho de Segurança<sup>8</sup> e se

---

<sup>6</sup> Expansão do Tratado de Livre Comércio Canadá-Estados Unidos, de 1989, O Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) é um acordo de comércio global, que define as regras do comércio e dos investimentos entre o Canadá, Estados Unidos e México. Desde que o acordo entrou em vigor em 1 de janeiro de 1994, NAFTA eliminou sistematicamente a maioria das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao livre comércio e investimento entre os três países do bloco (NAFTA, 2016).

<sup>7</sup> O Conselho é composto por cinco membros permanentes, sendo esses EUA, Reino Unido, França, Rússia e China, que detêm, cada um, poder de veto a qualquer resolução, caso voto seja negativo; e dez membros rotativos que são eleitos pela Assembleia Geral da ONU para mandato de dois anos (PATRIOTA, 1998).

<sup>8</sup> Fazer parte de forma mais efetiva da ONU sempre esteve presente nos objetivos de política externa brasileira a fim de atrair prestígio e poder internacional. A aspiração de ser um dos membros permanentes do Conselho de Segurança foi uma constante ao longo de sua trajetória política, iniciando a proposta de reforma do conselho ainda em 1989, pelo então presidente José Sarney. Nesse sentido, foi proposto pelo Brasil a criação de uma nova categoria de membros permanentes sem direito a veto, com a intenção de ao abdicar do veto garantir maior apoio da instituição e de seus membros. Contudo, a proposta de Sarney não foi discutida e uma nova tentativa de reforma só surge em 1991, com uma proposta apresentada pela Índia. Em 1993 criou-se o primeiro Grupo de Trabalho para analisar as possibilidades de reforma, e o Brasil, impulsionado pelo governo de Itamar Franco, foi um dos

candidatando a um assento como membro permanente movido pelo argumento de que o Brasil sempre atuou ativamente na ONU e que um equilíbrio natural deveria ser adotado dentro do Conselho de Segurança.

Dentro de uma perspectiva de reforma em você queira incluir nesse núcleo decisório do Conselho diversas visões de mundo, diversas percepções decorrentes até de situações existenciais, o Brasil surge naturalmente” (AMORIM, 1997, p. 23).

O governo Itamar procurou por diminuir a imagem do Brasil diante da crise política interna e estabilizar a crise econômica do país e sua credibilidade no cenário internacional através da moderação do cosmopolitismo exacerbado do governo anterior junto e a reestabelecimento de uma postura mais autonomista. Quando o bem-sucedido Plano Real é posto em prática, em fevereiro de 1994 – instaurando, primeiramente, a Unidade Real de Valor (URV) e o processo de desindexação da economia, e em seguida, o lançamento do Real em julho do mesmo ano – dava-se início ao controle inflacionário e do fim da crise econômica. Em seguida, governo do novo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, que havia se afastado do cargo de Ministro da Fazenda (1993-1994) do governo Itamar um mês após o lançamento do plano monetário para candidatar-se à presidência da república.

O início dos anos 90 foi marcado por uma onda de liberalização que ganhou força com o final da Guerra Fria. O governo Collor marcou o início desse processo para a política e economia brasileira. No plano do comércio exterior, a meta do governo estava voltada para a abertura comercial e a pouca intervenção estatal, a fim de encontrar uma alternativa a crise econômica e o desgaste do modelo de substituição de importações. No plano político, o Brasil procurou se livrar da retórica terceiro-mundista e passar a imagem de um país capaz de dirigir as atividades econômicas do Estado e participar da nova ordem internacional. As preocupações primordiais, no entanto, estavam voltadas para reestruturação do panorama doméstico, e o projeto de inserção internacional era mais uma resposta a demanda doméstica que uma estratégia sofisticada de liderança regional.

No Governo Itamar Franco, essas noções foram ponderadas. O Mercosul foi visto com mais seriedade no plano de inserção internacional brasileiro, que procurava o diálogo com a região longe da influência dos Estados Unidos. A implementação da Tarifa Externa Comum,

---

principais articuladores do projeto de reforma juntamente com Japão, Alemanha e Índia. O grupo começou a funcionar em 1994, mesmo ano em que Celso Amorim, então Ministro de Relações Exteriores, lança formalmente a candidatura brasileira à membro permanente, à ampliação do Conselho e à maior participação dos países em desenvolvimento em um extenso discurso na Assembleia Geral (VALLE, 2005; AYLLON, 2006). Entretanto, as tentativas do país em alcançar o Conselho de Segurança não avançaram mais de que conquistar maior percepção no cenário internacional.

por exemplo, abriu espaço para o comércio exterior com o Mercosul. As diretrizes liberais foram levadas adiante, mas o governo Itamar procurou resgatar a autonomia brasileira. O país procurou uma maior participação na ONU e lançou formalmente sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança. No campo da integração regional, a proposta da Alca foi rebatida com a da Alcsa, e ainda que ambas não tenham encontrado seus rumos, a resposta brasileira para o continente começava a demonstrar mais presença. O Governo FHC daria continuidade a essas perspectivas, apostando na autonomia brasileira por meio da participação nos mecanismos de integração da nova ordem mundial.

## **1.2 A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso: da autonomia pela integração à autonomia pela liderança?**

A partir da década de 1990, a política externa brasileira passou a sofrer enrijecimentos e pressões de várias ordens, e devido a esses fatores, a diplomacia brasileira percebeu que a projeção internacional, fosse ela econômica, comercial, científica ou cultural, contribuiria com a importância do país no cenário internacional assim como traria melhores resultados para as pressões internas. Nesse sentido, o país precisava de maior comprometimento dessas questões na agenda externa, assumindo maior flexibilidade econômica e na formação de alianças. Então, a partir da percepção da necessidade de mudanças e da inserção dessas modificações na governança brasileira, a diplomacia reafirmou o fortalecimento do sistema de comércio internacional multilateral, assim como definiu a integração regional como iniciativa para complementação da projeção econômica, comercial, científica e cultural, do investimento no multilateralismo e formação de novas alianças, necessárias a inserção internacional do Brasil (ABDENUR, 1994).

O governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) tinha como objetivo de política externa substituir a agenda até então reativa brasileira, a qual dominava a autonomia pela distância, por uma agenda internacional proativa, dessa vez dominada pela autonomia pela integração (LAMPREIA, 1998, p. 11): “A autonomia pela integração significa apoio aos regimes internacionais”. Vigevani e Cepaluni (2007) apresentam uma ideia semelhante à de Lampreia, assumindo que o grau de autonomia da política brasileira sempre foi um eixo central de discussão de política externa. Então, as mudanças das diretrizes externas do Brasil se baseavam em ajustes ou mudanças de programa, já que não haviam tido uma

experiência de alteração significativa. Até 1988 os parâmetros de política externa estavam ligados a políticas protecionistas, de autonomia pela distância. Somente no final do governo de Sarney deu-se início a pequenas mudanças pedidas pela globalização, simbolizadas pelas negociações na Rodada Uruguai do GATT.

Segundo Cervo (2002), o aspecto de continuidade da política exterior brasileira havia mudado o rumo. O anterior aspecto de racionalidade que buscava o desenvolvimento nacional, dava lugar a busca pela autonomia na intenção de imprimir ao país uma inserção internacional mais aprimorada. Entretanto, vale ressaltar que o fator desenvolvimentista não desapareceu da política externa brasileira, na verdade, ganhou nova postura, pois, acreditou-se que ter o desenvolvimentismo como princípio central havia trazido a “crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos oitenta, e que não resistiria diante das transformações da ordem global ao término da Guerra Fria” (CERVO, 2002, p.2).

Nesse sentido, o desenvolvimento esteve presente na política brasileira nas negociações do GATT, na criação do Mercosul e na proposta da Alcsa, além de o Brasil ter relançado o tema nos foros multilaterais. Um desses foros foi a Conferência de Cúpula sobre o Desenvolvimento Social, em 1995, em que o Brasil pedia por uma relação entre desenvolvimento e temas globais, além de tomar posicionamentos em reuniões do GATT e da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>9</sup> no sentido de criar regulamentação no comércio que evitasse resultados positivos apenas para os países desenvolvidos. Cardoso, então, apontava para uma tríplice mudança para a política externa, com democracia, estabilidade monetária e abertura econômica, esta última influenciada pelo neoliberalismo, que inspirou o Brasil a investir em propriedade intelectual, investimentos e sistema multilateral de comércio nos foros do GATT e OMC (CERVO, 2002).

Percebe-se, assim, que a política externa brasileira era marcada por continuidades e mudanças. Pinheiro (2000) fala então da lógica da autonomia, que trouxe mudanças para os desígnios da ação política brasileira, superando os paradigmas históricos para preservar a autonomia do Estado. A autonomia, segundo a autora, era o principal fator para levar o Estado ao contexto internacional.

Diferentemente do passado, entretanto, um novo continuísmo se estabelece, agora não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos, ambos superados, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo ISI, este igualmente superado, mas ainda em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia (PINHEIRO, 2000, p.132).

---

<sup>9</sup> Em existência desde 1995, por meio do Acordo de Moçambique, como uma das resoluções da Rodada do Uruguai do GATT que durou de 1986 a 1994, com o objetivo de supervisionar e liberalizar o comércio internacional (WTO, 2016).

Assim, depois da ‘autonomia pela distância’ efetivada a partir do governo Sarney e que estabelecia critérios “de não-aceitação automática dos regimes internacionais” e estava “voltado para a ênfase no mercado interno”, preservando a soberania do Estado Nacional (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007, p.11), Cardoso deu início à mudança de programa e instituiu a ‘autonomia pela participação’, que ao contrário da anterior, aderiu aos regimes internacionais, porém sem perder a capacidade de gestão de política externa. Dessa forma, o país estaria mais livre para ampliar o poder de controle sobre o suas ações e decisões, assim como para resolver seus problemas de forma mais ativa à elaboração das normas e condutas da gestão da ordem mundial, a fim de preparar o governo e a sociedade civil para uma inserção internacional mais acentuada no pós-Guerra Fria (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Saraiva (2010) afirma que a gestão de Cardoso foi marcada pelo fortalecimento dos institucionalistas pragmáticos, assim como uma tensão entre os adeptos do neoliberalismo, favoráveis a uma abertura econômica condicionada, e aqueles mais propensos ao desenvolvimentismo, voltados a fortalecer a indústria e o mercado interno e acelerar o desenvolvimento. Em contrapartida, a projeção internacional acabou tendo maior prioridade, trazendo, assim, maior consenso sobre as reformas econômicas e contribuindo para perpetuar a abertura econômica e melhorar a política cambial entre os maiores países do Mercosul. Nesse aspecto, o Mercosul teve um papel importante, permitindo ao Brasil exercer sua diplomacia nas negociações intrabloco e aperfeiçoar os diálogos com outros grupos de países. A atuação dos países membro ganhou maior dimensão no espaço internacional principalmente depois da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, já que possibilitou a negociação de diversos acordos.

Segundo Lampreia (1998), o Brasil demorou a investir nas mudanças de política externa que a globalização pedia, continuando a seguir linhas de incentivo à industrialização e de protecionismo comercial, que trouxeram resultados positivos durante algumas décadas, mas que já não havia mais lugar para tal. O autor afirma que com o governo de Fernando Henrique Cardoso o Brasil dedicou-se a assumir novas posturas, apostando no intercâmbio externo para trazer desenvolvimento econômico e social, além de ganhos em áreas como direitos humanos, políticas públicas e meio ambiente, refletindo assim, em uma autonomia articulada com o meio internacional, uma autonomia pela integração: “acabaram-se os tempos de isolacionismo e autossuficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais” (LAMPREIA, 1998, p.8).

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) mostram que a nova perspectiva trazida por FHC permitia participação mais ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial, envolvendo-se de forma mais intensa na organização e na regulamentação das relações internacionais, o que contribuía para a desejada posição de global player e construía um ambiente favorável ao seu desenvolvimento econômico. A política externa daquele período, segundo Lampreia (1998), contribuiu ativamente para o início da superação da falta de credibilidade do país no cenário internacional e constituíram os pilares fundamentais do futuro da política externa brasileira. Deu-se continuidade as condutas que, historicamente, trouxeram confiabilidade para o país e asseguraram o respeito já alcançado no plano mundial, como os princípios de não intervenção e não ingerência, o respeito à autodeterminação, e solução pacífica de controvérsias. Ao mesmo tempo, a política externa de Cardoso trouxe “novos e fundamentais ativos para a projeção externa do Brasil” (LAMPREIA, 1998, p.15). O êxito do Plano Real, por exemplo, corrigiu, naquele momento, deficiências econômicas em níveis internos e externos, como o fim da inflação, o crescimento da demanda interna e conseqüentemente, o crescimento do Brasil como mercado: “os governos e agentes econômicos estrangeiros passaram a contar com bases sólidas para levar adiante projetos de comércio, investimento e outras formas de intercâmbio com o Brasil” (LAMPREIA, 1998, p.15).

Para Pinheiro (2004, p.61), inaugura-se nesse período um novo paradigma na política externa brasileira, que ela denomina de “institucionalismo pragmático”.

Institucionalismo porque [...] a política externa brasileira se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletiva. Enfim, em nome da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca da maximização de ganhos (absolutos) buscou-se o reforço da cooperação. No entanto, paralelamente a essa vertente, sobreviveu a visão realista clássica que percebe as relações internacionais como calcadas no princípio do auto interesse e na busca por ganhos relativos (PINHEIRO, 2004, p. 62).

Essa perspectiva institucionalista passou a ser vista como favorável aos interesses brasileiros, principalmente no âmbito das relações entre países sul-americanos, destinadas a impulsionar uma inserção universal de global player. Assim, o governo de FHC trouxe à política brasileira uma ideia de mudança com continuidade, de renovação com adaptação. A diplomacia deveria atuar com perspectivas de longo prazo e, a partir de então, evadir-se da passividade e atuar buscando a participação, articulando o interesse dos outros Estados aos interesses brasileiros. Assim, o Brasil começava, a partir de um princípio de concretização dos seus interesses nacionais em um cenário internacional, a fortalecer seu posicionamento como *global trader* (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) apontam que a incorporação ao conceito de *global trader* na política externa do governo FHC significava que o Brasil tinha interesses globais, interesses em assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Um agente *global trader* preza pela liberalização comercial multilateral em que seus ganhos podem ser maximizados. Dessa forma, esse novo posicionamento político-estratégico buscava legitimar a política externa brasileira a partir de uma participação efetiva no cenário internacional. Logo, a posição de *global trader* permitiria ao Brasil se tornar um *player* no cenário político-econômico, influenciando resultados, garantindo seus interesses, participando das decisões de reordenamento mundial, além de defender a posição que lhe cabia de acordo com a sua dimensão regional e seu potencial econômico na América do Sul e nas relações com os demais parceiros globais.

Para tanto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) manteve até o final da gestão FHC o princípio de que deveria prevalecer uma solução global, o que significava investir em negociações como a Alca ou a área de livre comércio com a União Europeia para um regime internacional de liberalização comercial. Portanto, o universalismo, que já vinha fazendo parte da política externa brasileira nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, onde o Mercosul passava a ser prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul, foi revigorado pela diversificação das relações externas no governo FHC, onde o regionalismo, o Mercosul e a possibilidade de integração com outros países e regiões seriam plataforma de inserção competitiva no plano mundial (ALMEIDA, 2002; LESSA, 1998; LAMPREIA, 1998).

O governo FHC, como mostrado por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), pretendia manter uma agenda proativa, uma autonomia articulada com o meio internacional, com participação ativa na elaboração das normas e pautas da conduta internacional e, conseqüentemente, contribuindo para a estabilidade do país. A autonomia buscada pelo governo FHC era reflexo, principalmente, da nova política externa engajada no século XX, que buscava um maior dimensionamento do país no plano internacional, a fim de tornar o Brasil parte ativa desse plano, sendo, portanto, ator relevante para o seu funcionamento. Assim, as formulações nos oito anos de governo estiveram centradas no fortalecimento do Mercosul e nas relações com a América do Sul, as quais permitiriam melhor exercício do universalismo e da autonomia de integração.

Mello (2000), fala que a autonomia em relação aos Estados Unidos era condição para o desenvolvimento do termo *global player*, perspectiva adotada pelo Brasil para se inserir no



mercado internacional de forma mais incisiva, e junto com a ajuda da plataforma sul-americana, o Mercosul, a definição do Brasil como global player ganhava maior proporção. Durante a gestão de Cardoso, o Mercosul foi um importante instrumento de estabilidade política para a região, tornando-se um espaço privilegiado nas suas relações intrabloco. Assim, a atuação brasileira deu-se em diversos cenários, desde acordo de livre comércio com a União Europeia, negociações da Alca e alianças no âmbito da OMC, passando por relações bilaterais com países como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul, questões sobre meio ambiente, direitos humanos, democracia, vaga permanente no Conselho de Segurança, até questões de não-proliferação nuclear, desarmamento, avanço do terrorismo, entre outras.

Segundo Lampreia (1998), o Brasil continuou a contribuir ativamente para os foros multilaterais, participando da construção de uma ordem Internacional coletiva. Nas Américas, a diplomacia deu seguimento aos passos em direção de cooperação e integração, mantendo-se fiel a tradição de buscar conciliar interesses. Somado a isso, a adesão do Presidente a diplomacia presidencial, também contribuiu para fortalecimento da política externa e do posicionamento do país no plano internacional.

Cardoso, que tinha como conselheiros de política externa diplomatas do Itamaraty, acabou trazendo a política para o âmbito da diplomacia. Seu papel como formulador da política externa, estando mais ativo e participante das decisões e escolhas das diretrizes externas acabou por caracterizá-lo como praticante da diplomacia presidencial. Segundo Danese (1999), a diplomacia presidencial pode ser definida 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” (DANESE, 1999, p.51). O autor mostra que o conceito não é novo, nem é característica apenas da política brasileira. Ele afirma também que conceitos como diplomacia de cúpula, de chefes de estado ou diplomacia de mandatários descrevem a mesma diplomacia presidencial, ou seja, representam uma atuação ativa, efetiva e uma participação pessoal na condução e execução da política externa.

Logo, Danese caracteriza a diplomacia presidencial como diferente daquela em que o presidente conduz a política de forma protocolar, institucional, onde somente atende aos preceitos estabelecidos na constituição. Ele afirma que é importante perceber que a diplomacia presidencial tem várias especificidades e não se resume as de visitas e encontros, pois, existem aspectos de uma agenda presidencial que são obrigatórios e outros que não são. Para isso, Danese define três categorias de diplomacia presidencial: a) condução pessoal do processo

decisório, em que as ações de política devem ir além do que está no protocolo e combina elementos como capacidade, interesse, conhecimento e sentido de oportunidade para com os assuntos externos; b) diplomacia de iniciativas, em que o presidente assume as iniciativas de política externa como suas e ganha projeção a partir das ações. Esta é resultado da primeira e refere-se a diplomacia de doutrinas; c) diplomacia de encontros e deslocamentos, caracterizada pelas visitas presidenciais, sejam elas com direcionamento político, econômico, parlamentar, cultural, entre outros.

Portanto, para o governo FHC, o fortalecimento do Brasil na região e a maior participação no ambiente decisório do subcontinente aumentava o poder de barganha extra regional já que, como consequência, traria ao país a visão de líder regional, necessária para a garantia da execução de seus interesses, sejam econômicos, políticos ou de estratégia diplomática ou para o alcance do patamar de potência global, tornando-se parte importante do jogo político-econômico mundial. Pecequilo (2008) aponta que dentre os objetivos dispostos logo no início do governo, destacavam-se a continuidade da busca por um assento no Conselho de Segurança da ONU e melhores negociações no âmbito da OMC.

O aumento da confiança do país no meio externo, principalmente para com as potências do Norte, garantiria que tais metas fossem alcançadas. No entanto, a política externa brasileira foi frustrada nos seus relacionamentos imediatos. No que toca o Conselho de Segurança, o Brasil adotou uma política mais autonomista e não obteve resultado. Em 1995, na comemoração de meio século de existência da ONU, a reforma do conselho foi um assunto que ganhou notoriedade, mas ficou pelo caminho mediante a falta de harmonia entre a organização e a corrente *status* do cenário internacional do pós-Guerra Fria (PECEQUILO, 2008). Na OMC, a busca brasileira também não obteve muitos resultados. Após uma série de demandas no âmbito da agricultura e algumas subvenções obtidas pelos países em desenvolvimento no setor industrial na Rodada do Uruguai do GATT – as rodadas são compostas por uma agenda a ser discutida em uma série de conferências e encontros entre os países membros do GATT, e hoje, na OMC – que deu origem a própria organização, as negociações seguintes não demonstraram força marcante.

As Conferências Ministeriais – órgão máximo nas decisões da OMC, que acontecem via de regra a cada dois anos, compostas pelos países membros da organização – de Singapura (1996) e Seattle (1999), esta última conhecida pela Rodada do Milênio, obtiveram poucos resultados e deixaram evidentes o cenário de difícil competitividade de mercado com os esforços de grupos protecionistas de países desenvolvidos. Até no primeiro encontro que deu

origem a rodada Doha, em 2001, sob a sombra dos atentados terroristas de 11 de setembro em Nova York, os resultados não foram altos. (PECEQUILO, 2008).

Ainda na busca por credibilidade de forma mais autônoma, foi no final do primeiro governo FHC, em 1998, que o Brasil aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear – aberto para assinatura em 1968, cujo objetivo é prevenir a propagação de armas nucleares e de tecnologia de armas, para promover a cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear – como forma de transparecer a responsabilidade nacional. No entanto, a política externa norte-americana na chegada do governo de George W. Bush nos EUA em 2001 se mostrou mais voltada para o eixo Euro-Ásia, não trazendo a recíproca esperada. Sem obter respostas dos países do norte no âmbito político e comercial, restou ao governo brasileiro embarcar críticas aos EUA e nações europeias na OMC, conseguindo vitórias no setor da agricultura, mas não o suficiente para gerar mudanças na agenda política dos países do norte no comércio bilateral com o Brasil. Dessa forma, o modelo da política autônoma dava mostras de desgaste e enfraquecimento (LAMPREIA, 1998; PECEQUILO, 2008).

Conforme Saraiva e Tedesco (2001), o início do governo Fernando Henrique Cardoso reviveu os padrões que haviam se delineado no governo Collor. A mudança mais iminente no modelo já estabelecido remetia a ideia de autonomia pela integração, ou pela participação, que vinha para deixar para trás o isolamento ou a autossuficiência característica da autonomia pela distância. Tal mudança mostrava o esforço brasileiro em se adequar ao novo contexto internacional e adquirir um caráter mais autônomo e multilateral para a política externa. Fonseca Júnior (1999) mostra que a partir da percepção dos recursos de poder, o Brasil permitiu-se buscar mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional, mas que não significasse alinhamento automático, pelo contrário, que significasse que a política bipolar fosse substituída pelo multilateralismo, com alinhamentos variáveis de acordo com os temas e regimes em questão.

Por outro lado, Cervo (2001) critica fortemente a política externa implementada no governo de Cardoso, que apesar de ser orientada para o multilateralismo, para a estabilidade monetária e para a abertura econômica, acabou por cair na graça das pressões internacionais, principalmente dos Estados Unidos, e assim, o presidente não conseguiu atender às demandas da sociedade brasileira e nem formalizar uma política internacional própria. Vale ressaltar, porém, que a política externa brasileira manteve seu posicionamento diante das propostas norte-americanas para a Alca. Enquanto os Estados Unidos pressionavam a conclusão da Associação

Americana de Livre Comércio, o Brasil manteve sua perspectiva voltada para os temas relacionados ao processo de integração regional (SARAIVA; TEDESCO, 2001).

A política de integração do governo FHC foi construída sob um novo projeto de inserção internacional, que visava a atuação mais eficaz nos foros políticos multilaterais, aprofundamento da integração regional, fim do relacionamento dramático com os EUA e aproximação com países emergentes. É nesse governo que começa a ser considerada a dimensão territorial do Brasil - país baleia, a sua atuação na regionalização e como negociador global (OLIVEIRA, 2005). Toda essa movimentação mostra que havia uma conjunção de estratégias que desejavam e perseguiram a autonomia do país na esfera internacional. O lugar do Brasil na participação das decisões e da conjuntura internacional passou a ser tema central da política externa. O governo FHC, nesse sentido, foi determinante para a evolução da inserção internacional. O Brasil começava a ser visto e reconhecido como potência emergente, ainda que de uma forma inferior ao interesse das políticas implementadas. E sua posição na América do Sul assumia um novo nível. A opção pelo Mercosul e pelo regionalismo passa a ser espaço de arranjo e ordenação, onde sua consolidação foi objetivo prioritário da política externa (ALMEIDA, 2004; OLIVEIRA, 2005).

Oliveira (2005) reforça que esse governo foi o responsável por aprofundar o processo de integração do Mercosul. O governo FHC estava mais preocupado com a operacionalização do Mercosul, a fim de garantir a legitimação das políticas econômicas de abertura comercial e, conseqüentemente, angariar seu posicionamento como operador dos processos decisórios. Para Almeida (2004), FHC se dedicou mais ao diálogo no Cone Sul e com os países em desenvolvimento, onde foi creditada a diplomacia presidencial de FHC e mais facilmente consolidada a ideia de *global player*, conforme tinha começado a ser arquitetada no Governo Itamar. Assim, o conceito de *global player* é realinhado com o conceito de autonomia na atuação internacional<sup>10</sup>. Tal definição leva, mais uma vez, a identificar a busca de melhor

---

<sup>10</sup> Na definição de Barbosa e César (1994, p.307) *global trader* é aquele país que “apresenta, tradicionalmente, elevado grau de diversificação nos seus fluxos geográficos de comércio, tanto na origem de suas importações, como no destino de suas exportações; sua pauta comercial (exportações mais importações) é diversificada, abrangendo um grande número de setores produtivos”. Assim, um *global trader* tem grande diversificação de fluxos de balança comercial, seja quanto a origem ou ao destino de sua pauta comercial. Está relacionado com as relações comerciais que o país estabelece com o mundo, não se restringindo a algum determinado lugar ou nicho. Ser *global trader* torna o Brasil parte importante do mercado internacional, mostrando competitividade e menos barreiras comerciais. Já a definição de *global player* vai além. Segundo Almeida (2007), Kenkel (2008) e Saraiva (2010), o termo *global player* está relacionado a dimensão do país no cenário internacional. O termo, que em sua tradução mais simples significa “jogador global”, é característico dos países que são protagonistas do mercado global, que está relacionado a ideia de influência sobre territórios ou mercados em suas variadas amplitudes, aquele que é ator global. Assim, os termos estão conectados e fazem parte de uma maior dimensão de um país no cenário global, tornando-o parte de um complexo globalizado e significativo para o funcionamento da esfera internacional.

posicionamento no cenário regional e internacional, o desejo de ser ouvido e reconhecido com o peso que lhe cabia, com a liderança que lhe era natural (OLIVEIRA, 2005).

FHC garantia que a prioridade do Brasil era "a consolidação do Mercosul, que não é só o âmbito da integração realizável no curto prazo, mas também a plataforma a partir da qual reforçaremos a nossa articulação com outros centros da economia internacional" (Cardoso, 1993, p. 9). A fim de entender a liderança brasileira vista pelos olhos dos vizinhos sul-americanos, no período de governo de FHC, Oliveira e Onuki (2000) buscaram analisar, em pesquisa realizada em 1997, com cerca de 600 representantes das elites nacionais da Argentina, Paraguai e Uruguai (em proporções iguais), como era dimensionada a liderança internacional do Brasil em termos de alcance: se regional ou global; escopo: econômico, diplomático, militar e perfil: cooperativo, conflitivo. Essa pesquisa permite identificar a visão que os países do cone sul tinham acerca do posicionamento brasileiro na região e entender o reflexo do direcionamento da nova política externa adotada (autonomia pela integração), assim como averiguar se o novo rumo no processo decisório brasileiro lhe colocava na posição de autonomia almejada.

Analisar a liderança do Brasil sob percepção dos Estados secundários possibilitaria, segundo Oliveira e Onuki (2000), um quadro mais sistemático em relação à atuação do Brasil no subcontinente, observando o posicionamento desses países sobre a resolução de conflitos regionais e a atração de comércio e aumento do poder político. Assim, utilizando dados coletados pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI) da Universidade de São Paulo (USP), Oliveira e Onuki (2000) destacam o fato de que as elites dos países do Mercosul concordam que o aumento da liderança exercida pelo Brasil na região visa não apenas o "benefício do próprio país, mas também da região como um todo" (OLIVEIRA; ONUKI, 2000. p. 13). A percepção predominante, a partir dos dados mostrados na Tabela 02, foi a de que o Brasil teria assumido, após longo período de moderação, o objetivo de assumir uma postura mais afirmativa de liderança regional e, assim, de se posicionar mais ativamente tanto no âmbito econômico, através da Alcsa, como no contexto político sul-americano.

Através da análise dos dados (Tabela 02) foi possível perceber que mais de 50% das elites do Cone Sul (91.9% no caso do Paraguai) concordavam que o Brasil mantinha uma supremacia incontestável e essa hegemonia não é vista como negativa. Ao contrário, esse posicionamento era visto como benéfico para a região e para seus próprios interesses no plano internacional. Segundo os dados apresentados pelos autores, a percepção sobre a atuação do Brasil em negociações extra Mercosul foi considerada extremamente benéfica e mais de 60%

das elites concordaram que o Brasil defendia os interesses do bloco. Dessa forma, estar associado ao Mercosul, para esses países, significava maior poder de barganha no cenário internacional. Essa percepção também apontava para a confirmação de influência do país na formação de instituições regionais, como o Grupo do Rio e de Contadora, onde 65.7% dos argentinos concordam com a atuação do Brasil neste caso, e 92.0% da elite paraguaia.

**Tabela 02: Percepções das elites do Cone Sul a respeito da atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)**

	<b>Argentina</b>	<b>Paraguai</b>	<b>Uruguai</b>
Brasil pretende aumentar sua <b>liderança</b> na região	92.2	100.0	96.0
Exercer <b>hegemonia</b> – supremacia incontestável	55.7	91.9	75.1
Tem objetivos <b>expansionistas</b> (territorialmente)	26.9	24.5	25.2
Controlar os <b>recursos hídricos</b> da Bacia do Prata	61.5	92.2	56.4
Controlar os <b>recursos naturais</b> da Bacia Amazônica	87.1	98.0	93.8
Cooperar para o <b>desenvolvimento</b> econômico da região	68.9	70.0	68.5
<b>Investir</b> capitais na economia dos países vizinhos	69.5	76.2	67.9
Cooperar para uma <b>convivência pacífica</b>	67.6	90.8	82.4
O Brasil tem capacidade de influenciar na <b>resolução de conflitos internacionais</b>	22.5	38.0	49.5
Brasil <b>tem influenciado</b> na resolução de conflitos internacionais	3.1	14.5	13.5
Influência do Brasil na defesa de interesses do Mercosul	69.2	69.0	64.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses da América Latina	47.7	49.5	43.5
Influência do Brasil na defesa de interesses do Brasil propriamente	85.1	92.5	82.5

**Fonte: Oliveira e Onuki, 2000 (recorte do autor).**

Entretanto, a percepção dessa hegemonia restringia-se ao plano regional, pois os dados apresentados mostram que a atuação do Brasil no âmbito internacional era ainda restrita. Para os parceiros de Mercosul, a política externa brasileira ainda tinha atuação limitada na resolução de conflitos ou na elaboração de tratados internacionais. Oliveira e Onuki (2000) mostram que Argentina, Paraguai e Uruguai identificavam a política externa voltada ao subcontinente e aprovavam o teor dessa liderança, já que, associado a essa percepção estava a de que o Brasil cooperava para o desenvolvimento econômico da região e de que também pretendia investir capital nas economias vizinhas, o que contribuía para a sua legitimação. Os dados mostravam que através do Mercosul, esse papel de liderança era melhor operacionalizado. Os países concordavam que o Brasil pretendia aumentar sua liderança na região e como exemplo, os autores citam a convocação, feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, da Cúpula de presidentes da América do Sul em setembro de 2000 que trouxe intensificação aos debates sobre o papel internacional do Brasil na região.

Cerqueira (2008, p. 6) mostra que é importante ressaltar, porém, que “a palavra “liderança” não fez parte do vocabulário da diplomacia brasileira durante o governo Cardoso, assim como não fazia antes dele”. O que havia, na verdade, era uma tendência a liderança

regional que não era abertamente declarada. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), por sua vez, apontam que as diretrizes da política externa brasileira do governo de FHC buscavam a autonomia do Estado brasileiro para negociação política e econômica com qualquer país, em conjunto com relações próximas à mecanismos de integração que trariam melhor visibilidade ao país no meio internacional. Ao mesmo tempo em que, por exemplo, o país dava prioridade ao Mercosul, também mantinha uma personalidade aberta, sem deixar parcerias com demais países sul-americanos de lado. Sem atar laços com um único parceiro, o governo FHC procurou o diálogo ponderado no relacionamento externo, evitando tensões desnecessárias com os EUA e a União Europeia e até mesmo com a Argentina, em momentos onde a crise 1999 colocava em cheque as relações entre os países no Mercosul.

O Mercosul contribuiu para melhorar o comércio exterior e se tornava, ainda que de forma lenta e não linear, em um foco de atração de investimentos externos. Nesse sentido, a união aduaneira contribuía para tornar o Brasil mais competitivo e como maior eficiência produtiva. Assim, o Mercosul representou um importante mecanismo de diálogo para as relações com outros países. Isso acabou por favorecer a estratégia brasileira de maiores contatos com mercados fora da região, e, apesar de limitações ao longo do período de governo de Cardoso, que incluíram assimetrias entre as economias e diferenças nas políticas cambiais, além das crises econômicas enfrentadas pelos países, o Mercosul passou a ocupar um lugar de destaque na agenda política e econômica brasileira (SARAIVA; TEDESCO, 2001).

Destaca-se da atuação brasileira nesse período, como forma de fortalecer sua posição no cenário internacional, a retórica do fortalecimento do Mercosul; as negociações com a Alca; o relacionamento com Portugal e a criação Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); o posicionamento assumido nas diferentes crises no Paraguai, em 1996, 1999 e 2001; na crise institucional venezuelana, no final de 2002; na eleição de Fujimori no Peru, em 2000, retratando a defesa do princípio da autodeterminação; a defesa de questões como meio ambiente e direitos humanos nos fóruns internacionais; e a defesa da democracia, como na inclusão da Cláusula Democrática no Mercosul<sup>11</sup>. Além das bases do controle inflacionário e da reorganização econômica executada no início do governo, o país conseguiu atrair investimento externos diretos, suporte das nações desenvolvidas e de organismos multilaterais de suma

---

<sup>11</sup> A Cláusula Democrática foi inserida no Mercosul durante a Reunião de Cúpula de presidentes em dezembro de 2011 e estabelecia o compromisso com a preservação da democracia, em que seria aplicado protocolo de proteção da ordem democrática em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da democracia de um dos Estados parte ou associados ao Mercosul (MRE, 2016).

importância em momentos de instabilidade financeira, a exemplo da crise cambial de 1999 (VIGEVANI, OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

O sucesso do plano real trouxe maior credibilidade para o Brasil com os países do norte global. Questões relacionadas ao Conselho de Segurança e à participação nas Operações de Paz das Nações Unidas também ganharam destaque, onde a diplomacia brasileira inseriu sua intenção de se tornar membro permanente, reforçando a ideia do Brasil como *global player* e da necessidade de participação na formação de uma nova ordem internacional (SARAIVA; TEDESCO, 2001). Entretanto, esse destaque acabou por ficar preso aos discursos de diplomatas e do presidente, faltando maior ênfase na ação direcionada a alcançar tais objetivos. Com relação aos Estados Unidos, Almeida (2004) mostra que a política brasileira a tinha como essencial, principalmente em questões comerciais, apesar de desacordos ocasionais. O foco era na cooperação bilateral, com ênfase a garantir estabilidade econômica. Lessa (1998) mostra que esse eixo ganhou ainda mais destaque a partir da “desdramatização” das relações com os EUA, fruto dos novos paradigmas assumidos por Cardoso, os quais assumiam a constituição de uma agenda bilateral positiva, a regulação do contencioso comercial, e o estabelecimento de novas linhas de cooperação política.

A busca por melhores relações bilaterais com os Estados Unidos teve início no primeiro ano do mandato de FHC, em 1995, e trouxe resultados positivos diante da trajetória histórica do período anterior, que trazia conflitos do governo militar, de dívida externa e disputas comerciais. A estabilização macroeconômica no início de seu governo foi vista de forma bastante positiva pelos EUA. A partir de então, as portas foram se abrindo de forma lenta e gradual para a política brasileira e as relações tentavam se tornar cada vez mais construtivas a fim de galgar interesses para o Brasil. Dentro dessa conjuntura, o presidente FHC procurou estabelecer as relações com os Estados Unidos com base em uma ‘reciprocidade moderada’ (ALMEIDA; BARBOSA, 2005).

Com uma construção mais favorável das relações com os EUA, o governo mostrava a busca por afirmação de sua condição de *global player* e de *global trader*. Isso porque uma boa relação com os EUA significava maior liberdade de atuação brasileira quando os seus interesses fossem ameaçados pela ação dos Estados Unidos, assim como na América do Sul, e particularmente, no Mercosul, garantindo o espaço de autonomia do Brasil. Cardoso afirmava que o relacionamento com os Estados Unidos permitiria “não [...] nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros” (Cardoso, 1993, p. 9). No



geral, Milani (2011) afirma que FHC e seu universalismo moderado conseguiu estabelecer um bom relacionamento com as administrações dos EUA. A política externa de FHC aderiu, parcialmente, ao consenso de Washington, enviou uma expressão plena solidariedade com o governo dos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro, apesar de se mostrar desfavorável à política dos Estados Unidos de combate ao terrorismo.

Segundo Milani (2011), as discordâncias entre o Brasil e os Estados Unidos limitaram-se a alguns aspectos econômicos, mas que não refletiram em distanciamento do Brasil quanto ao seu apoio à posição dos Estados Unidos na América Latina. No segundo mandato de FHC, problemas com os EUA referentes a patentes farmacêuticas de remédios genéricos foram remetidos à OMC, ambiente mais aberto a defesa das intenções brasileiras, mantendo o exercício da cooperação, sem abdicar de seu posicionamento. Essa questão demonstrou grande avanço para a visão do Brasil no cenário internacional, onde o governo brasileiro exigia o reconhecimento do direito de quebra de patentes de remédios para o tratamento da Aids por parte das grandes empresas farmacêuticas norte-americanas, por se tratar de grande relevância internacional e nacional, com fortes impactos para as populações.

No mesmo período, questões relacionadas a Alca sofreram alguns impactos que traziam riscos de isolamento no relacionamento com os EUA, que representava naquele momento um mercado de grande importância para a visão estratégica da política brasileira. “A Alca surgiu sim como ameaça, mas também como oportunidade, opção e não destino como o Mercosul” (VIGEVANI, OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.52). Nesse momento, imperaram a cooperação e a autonomia pela participação. O então presidente, na Terceira Cúpula da Alca, em Québec, em abril de 2001, deixava claro que:

[...] a Alca será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre antidumping; se reduzir as barreiras não tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica dos nossos povos; e, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável (CARDOSO, 2001, p. 3).

Numa tentativa de melhorar a posição relativa do país, as alegações de FHC referiam-se a nova política externa brasileira, que anunciava nessas exigências o fortalecimento de um país que procurava uma presença internacional relevante. Porém, em outro viés, elementos estruturais econômicos, pelos quais o país passava, debilitava a posição do Brasil e da América do Sul no cenário mundial, diminuindo a capacidade negociadora em disputas que estariam por vir. Para Cervo (2003), era desejo da política externa brasileira ter mais autonomia no espaço

sul-americano, e por isso, as negociações com a Alca não pareciam interessantes. Do contrário, reforçar o Mercosul e utilizá-lo como meio para organizar o espaço regional e garantir uma melhor relação com a Argentina eram mais tangíveis aos objetivos da política brasileira.

Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a conseqüente elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana se destinava a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio (CERVO, 2003, p. 27).

Dessa forma, a política externa do governo FHC buscou autonomia na medida em que se dava ao direito de relacionar-se com outros atores independentemente do Mercosul, enquanto que usava da retórica do aprofundamento das negociações com o bloco em outros momentos. Pinheiro (2000) fala que reforçar a cooperação entre os vizinhos do sul seria diminuir os custos de transação de uma autonomia e maximizar os ganhos, garantindo posição de liderança na região e aumentando o poder de barganha fora dela. Segundo a autora, como esses ganhos eram relacionais, ou seja, a estratégia poderia inviabilizar os ganhos, o Brasil passou a investir em participação nos fóruns globais, como forma de exponenciar os ganhos. E, essa participação se tornava ainda mais positiva quando apresentava associação com seus vizinhos regionais, pois aumentariam as probabilidades de ganhos absolutos.

Segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) o governo FHC buscou estabelecer relações intensas também com outros Estados, considerados estratégicos para as ações de política externa. Como já citado anteriormente, o Brasil ao exercer o universalismo, aprimorou os relacionamentos em várias dimensões com China, Índia, Rússia, Japão, Portugal, CPLP, Cuba e México, além da União Europeia. Nesse sentido, houve uma clara tendência a dar prioridade às negociações multilaterais, pois essas ofereceriam maiores possibilidades de ganhos internacionais para o Brasil, fossem eles de maior autonomia, maior participação ou maior liderança regional. As relações com a União Europeia acontecerem enquanto Mercosul, a partir da cúpula de chefes de Estado e de governo da União Europeia e da América Latina, em 1999, que deu os primeiros passos nas negociações.

Para o Brasil, como apontado por Lessa (1998), a relação com o bloco europeu possuía uma vertente estratégica, utilizada como alternativa no caso de fracasso nas negociações com os Estados Unidos, além da possibilidade de conduzir negociação entre blocos. As relações com esse eixo concentraram-se em torna-las bilaterais, ainda mais densas e menos vulneráveis as ações dos EUA. Entretanto, a autonomia pela integração encontrou diversos obstáculos nas negociações com a União Europeia, impondo diversos limites. O Brasil, segundo Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), pretendia encontrar parceiros comerciais com semelhantes visões de

mundo e de valores, no sentido democrático, de direitos humanos, meio ambiente, *Welfare State*, multilateralismo, o que não foi possível devido as diferenças enormes entre os países. Os interesses dos Estados e das sociedades, também se encontravam em posições contrapostas e assim, as relações não progrediram como o esperado.

Em outra direção, Lessa (1998) mostra que as relações com a China constituíam grande promessa, devido a potencialidade do mercado consumidor. A cooperação já vinha sendo fomentada nas áreas de infraestrutura, energia, matérias primas, e indústria pesada, e na área espacial. Barreto (2012) fala que também haviam cooperação nos setores de hidroeletricidade, siderurgia, telecomunicações, fármacos e aviação civil. Um exemplo da cooperação entre países em desenvolvimento na área de tecnologia avançada foi o projeto *China – Brazil Earth Resources Satellite – CBERS*. As relações diplomáticas também foram consolidadas, com visitas de FHC à China e vice-versa. Ao discursar em Pequim pela primeira vez, afirmou que sua visita era a primeira de um Presidente brasileiro desde 1988, e que deveria sinalizar o início de uma fase de cooperação e entendimento entre os dois países. As exportações brasileiras para a China duplicaram durante os mandatos de FHC, ao mesmo tempo em que os acordos de cooperação aumentaram consideravelmente, se tornando o segundo maior parceiro comercial do Brasil a partir dos anos 2000.

Com a Índia, os resultados não foram tão concretos, apesar do interesse manifestado e do posicionamento comum nas dimensões político e comercial. O relacionamento apresentou diversas dificuldades econômicas para concretização dos acordos de cooperação. O governo Brasileiro propôs ao governo indiano a elaboração de uma agenda comum Brasil – Índia, que orientasse os trabalhos e trouxesse um projeto articulado para seu relacionamento, porém sem muito sucesso (BARRETO, 2012). Com a Rússia aumentaram-se substancialmente as exportações brasileiras de commodities agrícolas, principalmente as ligadas ao setor alimentar. A África do Sul se mostrava um ambiente de possibilidades com o fim do apartheid. O Brasil tentou estabelecer contatos para estreitar as relações, principalmente no âmbito do Mercosul, criando e fortalecendo os laços entre aquelas duas comunidades. Entretanto, alguns acordos ficaram à mercê de estrangimentos econômicos, dificultando o aprofundamento da troca entre eles. A Nigéria teve participação importante na importação de petróleo, com participação da Petrobrás (BARRETO, 2012).

Com Cuba, o relacionamento direcionou-se para as críticas constantes feitas pelo governo de FHC à posição norte-americana de embargo econômico, pedindo pela reinserção cubana na comunidade internacional. Com isso, logo no início do governo de Cardoso, em julho

de 1995, os dois países assinaram Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica sobre Aproveitamento de Lignina e Celulose de Bagaço de Cana-de-açúcar. Em 1997, outro acordo importante foi assinado, o Acordo para a Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos entre o Brasil e Cuba, a fim de garantir os investimentos recíprocos contra riscos não comerciais (BARRETO, 2012)

O governo brasileiro, quando houve ocasião, incentivou o governo cubano a respeitar os direitos humanos e democráticos, sem maiores estremecimentos. As relações econômicas e comerciais mantiveram-se estagnadas, havendo acordos nas áreas médica, agrícola turismo e intercâmbio acadêmico e profissional" (VIGEVANI, OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 55).

Com Portugal, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) mostram que as relações foram marcadas por investimentos na compra de empresas estatais brasileiras privatizadas. Além dessas, houve o aumento do papel brasileiro entre os países presentes na CPLP. Assim, foi retomada a relação com os países africanos de língua portuguesa.

O envio a Angola, para missão de *peace making*, da maior força brasileira no exterior incentivou uma retomada do interesse de empresas brasileiras pelo país. Importante, pelo impacto político e simbólico alcançado foi a decisão de enviar um pequeno contingente de forças de paz para Timor Leste. No segundo mandato de FHC, o relativo sucesso da política brasileira de controle da Aids permitiu o desenvolvimento de projetos de cooperação internacional horizontal nessa área, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, implementando-se ações na área de combate à Aids e para o treinamento de pessoal em saúde pública em países africanos (VIGEVANI, OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p.55).

As relações com o México não tiveram grandes avanços durante o governo de FHC, impactadas pelos problemas econômicos, em decorrência da crise cambial que atingiria aquele país, além da adesão do país ao NAFTA e pelas preferências do mesmo no acesso ao mercado dos Estados Unidos. Somente no segundo mandato de FHC, com a melhora da economia mexicana o Presidente Fernando Henrique Cardoso visitou aquele país e pediu por um relacionamento mais intenso entre o Brasil e o México. Entretanto, em 2000, o Brasil era o único país da América Latina com o qual o México não mantinha acordo comercial (BARRETO, 2012). O Japão era visto como potencial investidor e cooperador em projetos que contribuiriam para o desenvolvimento do Brasil. As empresas japonesas passaram a desenvolver projetos para a área de meio ambiente, desenvolvimento de combustível ecologicamente correto, área sucroalcooleira, para o setor automobilístico. Acordos de cooperação alcançaram as áreas social e de infraestrutura, como saneamento básico, além de alocação de recursos para hospitais, escolas, viabilização de projetos municipais etc. A migração temporária ou permanente para o Japão transformou-se no “terceiro maior contingente de brasileiros no exterior” (VIGEVANI, OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 55).

Porém, com a crise do Real em 1999, que se juntava a crise argentina iniciada no ano anterior, o modelo de política externa adotado pelo governo FHC começava a cansar. O Mercosul também foi afetado, uma desarmonia entre Brasil e Argentina, antes bem relacionados pelos ganhos imediatos proporcionados pelo bloco, surgia. Com a instabilidade inflacionária e tensão econômica interna, o país parecia dar alguns passos para trás na imagem que outrora obteve no cenário internacional (VIZENTINI, 2005, p.385). A partir dos dados coletados nas plataformas do Banco Central e do IBGE, é possível ilustrar a situação econômica do país naquele período.

**Tabela 03: A crise do real em 1999**

Ano	Inflação	Taxa de juros	Desemprego	Dívida Externa (% PIB)	Saldo da Balança Comercial (US\$ bilhões)
1999	8,94%	20,8%	7,8%	32,5%	- 1,263

**Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.**

**Elaboração do autor.**

A inflação do país chegava a quase 9% e, conseqüentemente a taxa de juros atingia números expressivos, como tentativa do governo em conter a alta inflacionária. Como resultado, verifica-se uma redução do consumo de produtos industrializados, afetando o saldo da balança comercial brasileira, constituído pela diferença entre exportação e importação, que fechou com valor negativo. Mais um reflexo de toda essa crise era a dívida externa, que consumia 32,5% do PIB brasileiro naquele ano e junto ao saldo negativo da balança mostrava vulnerabilidade frente ao mercado financeiro internacional. Assim, é importante perceber que em um primeiro momento, a política de autonomia pela participação foi eficaz ao ter reinserido o país no sistema financeiro internacional. Não se pode deixar de reconhecer também que favoreceu a integração regional no Mercosul e trouxe benefícios aos interesses do setor industrial brasileiro, assim como tornou o país receptor de investimentos internacionais. Entretanto, a médio e longo prazo, algumas debilidades estruturais começaram a ser percebidas (OLIVEIRA, 2006).

Cervo (2003a) afirma que o governo FHC não apresentou um traço firme de política externa, a caracterizando como “era das ilusões”, marcada pela adoção de medidas liberais de países desenvolvidos, porém sem um sustentáculo para os problemas estruturais. Assim, os resultados da política externa do governo FHC foram muito inferiores aos interesses brasileiros ao iniciar a nova conjuntura universalista. Cervo indica que o governo de Cardoso teve uma política externa subordinada as pressões internacionais e, por isso, acabou por não corresponder às demandas da sociedade, nem assumir uma política internacional própria (CERVO, 2001).

Cardoso consolidou uma abertura como estratégia sem estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e consequente perda de poder sobre o cenário internacional (CERVO, 2003b, p.8)

Para Cervo e Bueno (2008), a política externa de Cardoso se tornou contraditória, já que a influência do Itamaraty no processo de decisão das ações políticas foi diminuída, em função da maior atuação do presidente na diplomacia. Lessa; Couto e Farias (2009) falam de uma inserção internacional dependente e passiva, decorrente de problemas econômicos e estruturais internos, ocorridos devido à crise econômica do final da década de 1990. E, para Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa de Cardoso tinha um perfil mais moderado, em um contexto de colaboração, onde fosse evitado assumir papéis que resultassem em responsabilidades e riscos.

Nos últimos dois anos de seu governo, FHC mudou o foco de sua política externa para tentar reestabelecer sua autonomia na América do Sul diante dos EUA. Em agosto de 2000, FHC realizou a I Reunião de Cúpula dos Países Sul-Americanos em Brasília, simultaneamente ao lançamento do Plano Colômbia – destinado a combater o narcotráfico no país andino pelos norte-americanos. A ideia era trazer uma resposta ao Estado do Norte e tentar coordenar as ações dos países sul-americanos no âmbito regional. Na reunião, os debates cercaram os temas da infraestrutura e da integração física da América do Sul. Em 2002, a II Cúpula aconteceu em Guayaquil, no Equador, e o debate avançou. FHC criticou o protecionismo do Norte e lançou a ideia de uma aproximação entre o Mercosul e a CAN – na ocasião, por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, que vira a deixar o bloco em 2006. Foi em Brasília, na Cúpula do Mercosul, em dezembro de 2002, que um acordo de complementação economia com a Comunidade Andina se tornou realidade (VIZENTINI, 2005).

Ainda que não estabelecendo uma união aduaneira de fato, o final do governo FHC tentou dar os primeiros passos para uma parceria entre o Mercosul e a CAN e mostrava uma alternativa as negociações da Alca. No entanto, a economia brasileira ainda enfrentava o retrocesso sofrido pela desvalorização do Real em 1999. A inflação havia saído do controle que outrora havia sido colocada e o país sofria uma desaceleração da taxa de crescimento. Como mostram Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a fraca capacidade em garantir maior grau de desenvolvimento acabou por contribuir para a limitada influência do Brasil na economia mundial, levando algumas negociações internacionais a se tornarem irrelevantes ou a não alcançar solução. Assim, a maximização de vantagens do governo ficou limitada, refletindo

negativamente na busca por protagonizar um papel mais relevante na América Latina, que ficou enfraquecida pelos problemas internos.

Por outro lado, é importante considerar as mudanças positivas que os mandatos de FHC trouxeram para a política externa brasileira. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), sustentam que, apesar dos problemas e limitações, houve um avanço na confiabilidade do país no exterior a partir da presença e participação do Brasil em algumas discussões internacionais, o que trouxe mais investimentos externos e, conseqüentemente, contribuíram para a estabilidade macroeconômica. Houve maior apoio de outros governos assim como de organismos multilaterais durante a crise financeira de 1999 e a diplomacia presidencial contribuiu para mostrar que o Brasil estava entre os países que aderem a valores universalistas. O afinho desempenhado em algumas negociações, como nos painéis da OMC, trouxe resultados favoráveis e melhorou o conceito internacional em relação ao Estado brasileiro. E, apesar de não ter sido utilizada de forma a favorecer as políticas de desenvolvimento internas, a adesão a essas instituições e as suas normas e regras significou para a política externa brasileira um momento de redefinição da inserção internacional do Brasil, valorizando as relações regionais, utilizando a diplomacia presidencial e consolidando o pacifismo nas condutas do país.

Segundo Vizenini (2005), o governo FHC teve início no auge da globalização, o que viabilizou e incentivou a ideia de inserir o Brasil novo cenário internacional que se formava, com ampla abertura comercial e financeira. Sua política universalista rompia com aquelas anteriores e presava por uma agenda internacional proativa, trazendo uma perspectiva dominada pela autonomia pela integração. O Mercosul, prioritário na agenda política brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul, trouxe a possibilidade de integração com outros países e regiões, plataforma de inserção competitiva no plano internacional. O Mercosul foi, portanto, elemento potencializador da atuação econômica externa do Brasil, assim como instrumento para a realização de interesses nacionais e regionais durante o governo de Cardoso (VAZ, 2001). Cardoso confirmava tal perspectiva quando afirmou que “o Brasil que entra no século XXI é um país cujos objetivos prioritários de transformação interna, de desenvolvimento, estão em consonância com os valores que se difundem e se universalizam no plano internacional” (CARDOSO, 2000: 6). Porém, Ferreira (2001), deixa claro que o presidente Cardoso e seu chanceler Luís Felipe Lampreia insistiam em afirmar uma liderança brasileira na região, mas não acreditavam em hegemonia, mantendo a intenção perpetuada de obter poder sem uso da força ou de estratégias que impusessem superioridade.

Assim, é importante concluir que o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em seus dois mandatos, tinha como objetivo de política externa substituir a agenda brasileira caracterizada de autonomia pela distância, por uma agenda internacional de autonomia pela integração. A busca cega pelo desenvolvimento nacional dava lugar a busca pela autonomia na intenção de trazer ao país uma inserção internacional mais aprimorada. O governo de Fernando Henrique Cardoso o Brasil dedicou-se a assumir novas posturas e apostou suas fichas no intercâmbio externo para trazer o desenvolvimento tão buscado pela elite brasileira. Esse caminho para a inserção internacional desenhado no governo de Cardoso trouxe maior credibilidade para o país no mercado global, assim como construiu os pilares para o futuro da política externa brasileira, que viria com os próximos governos.

Para Cardoso, a inserção internacional viria de forma mais rápida e acentuada a partir do fortalecimento do Brasil na América do Sul, onde a maior participação no ambiente decisório da região traria maior confiabilidade no âmbito extra regional. Como consequência, o Brasil adquiriria a visão de líder regional, visão essa que foi necessária para a garantia da execução de seus interesses e o alcance do patamar de potência global, tornando-se parte importante do jogo político-econômico mundial. Assim, o Mercosul contribuiu para melhorar o comércio exterior do Brasil, atraindo mais investimentos e colocando-o em posição de destaque na América do Sul.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi, portanto, o responsável por aprofundar o processo de integração do Mercosul. Entretanto, em um balanço geral, é importante perceber que apesar de todos os avanços e ganhos econômicos e políticos conquistados naquele governo, ainda existiram muitos desafios que não foram superados. Houve muitos momentos de instabilidade, política e econômica, sejam nas individualidades dos países membro, seja nas relações entre eles. Crises econômicas visitaram todos os países do bloco, em alguns mais de uma vez, além das pressões externas, principalmente dos Estados Unidos, que impossibilitaram muitas vezes o Brasil de alcançar o patamar que havia sido delineado e formalizar uma política internacional própria. Dessa forma, a liderança brasileira no período começou a ser traçada, ainda de forma pouco coordenada e lenta, com muitos impasses a serem vencidos.



## **CAPÍTULO 2. O GOVERNO LULA E A UTILIZAÇÃO DOS DISCURSOS COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A LINGUAGEM COMO MODIFICADORA DA REALIDADE INTERNACIONAL**

A política externa brasileira esteve voltada para o eixo norte durante grande parte de sua trajetória, com maior preocupação em criar uma atmosfera concreta de relações com Europa e Estados Unidos do que com seus vizinhos diretos. Os contatos mais incidentes com os sul-americanos aconteceram a partir de uma aproximação estratégica com a Argentina, que permitiu a visualização da importância de manter relações próximas também com os vizinhos para galgar maior destaque no cenário internacional. Essa aproximação fez parte da construção de um novo direcionamento da política externa do Brasil, que passou a promover iniciativas diplomáticas para os países da América do Sul. Segundo Saraiva (2010), desde 1991 os esforços diplomáticos do Brasil se direcionavam aos vizinhos continentais e para a construção de uma liderança brasileira na região. Para tanto, a autora fala do posicionamento em dois movimentos: o fomento de iniciativas de cooperação na região e o desenvolvimento do processo de integração regional, o Mercosul.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi o responsável por inserir a intenção de criar um novo desenho de ordem internacional para a política externa brasileira, ainda que a América do Sul não representasse sua principal orientação, já que Cardoso insistia em orientar-se em primazia para a Europa, por acreditar haver maiores condições de convergência política e econômica (CERVO, 2008). Bandeira (2003, p.114) mostra que, quando assumiu o primeiro mandato como presidente, Cardoso afirmou ser “necessário valorizar a própria base regional do Brasil, solidificá-la, inclusive para aumentar seu ‘poder de barganha’”, já que a proximidade geográfica favorecia a formação de uma união sul-americana. A governança de Cardoso difundiu a América do Sul como parte necessária para a construção da identidade internacional do país. Dessa forma, a política externa brasileira tomava novo rumo, dando início a consolidação da valorização do cenário sul-americano para uma maior inserção na participação da política econômica mundial.

Como visto anteriormente, segundo Vizontini (2005), a articulação da integração sul-americana era primordial para o Brasil. Barbosa (2011) apresenta a ideia de Gehre e Couto (2010) que apesar de atuar em diferentes cenários, o Itamaraty trouxe a América do Sul como elemento de identidade para a política externa do Brasil, se tornando, portanto, a plataforma preferencial de inserção internacional, deixando de lado a América Latina e o Cone Sul. O

próximo governo, de Luis Inácio Lula da Silva, veio para confirmar a proposta que caminhava a passos lentos, ganhando maior ênfase e direcionamento a partir da construção de um discurso diplomático com intensa participação das questões sul-americanas. Segundo Vizentini (2005), a agenda de encontros e as parcerias de cooperação firmadas pelo então presidente demonstravam a importância do papel da região para a estratégia internacional do Brasil.

Pinheiro (2004) mostra que desde o início de seu mandato, em seus discursos, o presidente Lula apresentou a América do Sul como grande prioridade brasileira e ponto de partida para uma nova movimentação estratégica de inserção no cenário internacional. Dessa forma, a política partiu em direção a um aprimoramento das relações entre os países, com novas negociações, novos projetos de cooperação e a reconstrução do Mercosul. Uma política regional forte e consolidada parecia ser objetivo principal da agenda política de Lula e, então, a América do Sul enquanto agente estratégico de política externa parecia dar início a uma caminhada mais precisa e constante. Traz-se, portanto, a necessidade de analisar nesse trabalho a real movimentação da política externa brasileira durante o governo do presidente Lula e, a partir de seus pronunciamentos na América do Sul, entender a real posição do país enquanto potência na região e sua intenção de ser caracterizado ou não como líder.

## **2.1 O governo Lula e as estratégias de política externa: a América do Sul como meio para inserção internacional**

Ex-sindicalista e ex-metalúrgico, que havia concorrido com Fernando Collor de Mello em 1989 e Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 e 1998, Luiz Inácio Lula da Silva foi o vencedor da eleição presidencial brasileira de 2002, um período marcado pela instabilidade econômica nacional, provocada pela crise inflacionária do Real em 1999 (VIZENTINI, 2005). Sua vitória, entretanto, trazia certa incerteza nos âmbitos interno e externo do país sobre como seria sua política, uma vez que “muitos esperavam um comportamento internacional baseado em visões ideológicas e um presidente despreparado” (VIZENTINI, 2005, p. 388). O possível sucesso na política que traria o novo presidente também estava longe de ser um resultado previsível, mas o presidente viria a se reeleger em 2006, e deixaria a presidência em 2010, com 80% de aprovação da população brasileira (ANDERSON, 2013).

As preocupações logo no início do governo Lula, medidas foram tomadas no campo financeiro. Optou-se por fazer cortes no investimento público e aumentar as taxas de juros para

conter o *déficit* em conta e melhorar o crescimento do país (ANDERSON, 2013). A resposta veio em 2004, com a recuperação das exportações, o PIB obteve maior desenvolvimento.

**Tabela 04: Produto Interno Bruto do Brasil nos anos de 2001-2004**

Ano	Preços correntes em US\$ milhões	Variação percentual real
2001	559.563	1,4
2002	508.101	3,1
2003	559.465	1,1
2004	669.340	5,8
2005	892.033	3,2
2006	1.107.131	4,0

Fonte: Banco Central.

Elaboração do autor.

O aumento das exportações foi um fator importante para a retomada de crescimento do país e nesse quesito, o momento internacional foi positivo para o Brasil:

esses foram anos em que a demanda chinesa por duas das exportações mais valiosas do Brasil, soja e minério de ferro, decolaram, em meio a um aumento exorbitante no preço das *commodities*. Nos EUA, onde as taxas de juros eram mantidas artificialmente baixas por parte dos FED [Sistema de Reserva Federal], para impedir que a bolha financeira nos Estados Unidos estourasse, o 'Greenspan Put' criou um fluxo de importações de capital barato disponível para o Brasil" (ANDERSON, 2013, p. 28)

Almeida (2004) toca no ponto das intenções políticas sobre liderança quando compara os governos FHC com as primeiras iniciativas da política externa do governo Lula. Para o autor, ambos os governos parecem almejar uma liderança política, mas é no governo Lula que essa perspectiva parece subir nas prioridades da agenda nacional. Em FHC, a liderança brasileira era procurada por meio da participação no mundo globalizado e vista como resultado da preeminência econômica do país na região. Tinha-se também consciência dos limites estratégicos e das capacidades do Estado, o diálogo com outros líderes mundiais buscava um melhor ambiente cooperativo para o desenvolvimento. No governo Lula, o ativismo diplomático logo no início de seu governo passava a imagem de que não haviam limitações aparentes para o projeto brasileiro. Manteve-se a busca pela participação no mundo globalizado por meio de uma política externa ativa, que procurou alianças estratégicas no âmbito sul-sul de forma criativa, amadurecendo a imagem de liderança brasileira (ALMEIDA, 2004).

Mudanças ocorreram no modelo de inserção internacional adotado pelo Estado brasileiro na troca de governos entre FHC e Lula. Tais mudanças favoreceram não somente as relações do país com o continente sul-americano, como facilitou o processo de aceitação da proposta de liderança brasileira pelos países da região. O Brasil trocou sua aproximação

amistosa pelo jogo duro nas relações com as grandes potências. A criação do G-20, que ocorreu sobre forte influência brasileira, por exemplo, “abriu caminho para a criação de outras [coalizões] entre países emergentes e as negociações multilaterais de alcance global não mais estavam no controle decisório das estruturas hegemônicas do capitalismo” (CERVO, 2006, p. 27).

No campo da vulnerabilidade, o governo resolveu combater a dependência tecnológica, empresarial e financeira, promovendo negócios brasileiros no exterior. Houve reforço ao núcleo central da economia nacional, e com o apoio logístico do Estado, pela primeira vez a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior acontecia. O governo reforçou ainda outros componentes de inserção internacional, tais como “autodeterminação e não-intervenção, com solução pacífica de controvérsias, juridicismo, cordialidade oficial no trato com a vizinhança [...] e multilateralismo normativo” (CERVO, 2006, p. 28).

O Brasil passa então a ter uma visão prioritária com relação à América do Sul e países emergentes e sua postura nas negociações multilaterais frente as grandes hegemonias, como por exemplo, a firmeza do Brasil e do G-20 “ao condicionar concessões na área industrial e de serviços sofisticados a concessões na área agrícola, como o fim dos subsídios e de entraves à entrada de produtos do sul nos mercados do norte” (CERVO, 2006, p. 27) durante a Conferência da OMC em Cancun, em 2003. A postura brasileira no desenvolvimento da sua própria economia, mas também das economias da região e de seus parceiros emergentes gerou um clima de confiança e aceitação da liderança exercida pelo país no continente sul-americano, uma vez que também exerceu sua política de forma respeitosa a jurisdição dos demais Estados e conservou o discurso despretensioso de hegemonia.

Na realidade, ao sul movia-se o Brasil com mais efeito, usando parcerias bilaterais, coalizões de países ou os processos de integração na América do Sul, tendo em vista, precisamente, dobrar os países ricos pela negociação multilateral e leva-los à eliminação de subsídios agrícolas e entraves agrícolas e industriais à entradas de produtos do sul. Uma frente de países emergentes se configurava, na liderança brasileira, como versão atualizada e realista, em na ideológica, do velho terceiro-mundismo. A Unidade da América do Sul avançou em 2005, quando os governos da Argentina, do Brasil e da Venezuela negociaram, enfim, uma aliança estratégica que ia além do simples comércio e se voltava aos setores produtivos e de infraestrutura física (CERVO, 2006, p. 32).

A atuação da política externa brasileira passou por mudanças estratégicas durante o governo Lula: o país abriu mão da política de alinhamento com as grandes potências em favor de uma unidade regional na América do Sul, e nesse momento passam a ser priorizados os aspectos políticos da integração regional em prol de uma unidade. Kan (2010) acredita que as

esferas de integração regional atingem um ponto chave para sua proliferação em 2005, com a rejeição por parte da comunidade sul-americana com relação à Alca na Cúpula das Américas<sup>12</sup> em Mar del Plata. A ocasião abriu um leque de possibilidades nos âmbitos financeiros, infra estruturais, de comunicação e segurança, e é nesse processo em que o Brasil toma um papel de destaque, apoiando “instâncias de integração com maior autonomia a Washington, e no afrouxamento da retórica do livre comércio” (KAN, 2010, p. 34). Acontece que a política adotada pelo governo brasileiro é a de associar o seu desenvolvimento com os de seus vizinhos, e a legitimidade dessa política constrói-se sem confrontação direta.

O Brasil do governo Lula apoia-se nessas bases de fortalecimento regional desde seu princípio. Com a Argentina, ainda em 2003, foram assinados os acordos que levaram o nome de Consenso de Buenos Aires, que tratavam de intensificar a integração e o desenvolvimento das partes. Com uma posição que no momento poderia ser tida como contraditória, o governo brasileiro apoiou desde o início a entrada da Venezuela no Mercosul, que acabou por concretizar-se no governo Dilma Rousseff no ano de 2012, e proporcionou ainda uma convivência mais ativa com a Alba, de forte liderança venezuelana (KAN, 2010). O Brasil passou também a apoiar a criação, o desenvolvimento e ainda o financiamento de instâncias que fundamentam a unidade sul-americana, tais como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Banco do Sul, instituições que serão abordadas neste capítulo.

Refletir o que significam os processos de integração regional sul-americanos para o Brasil reflete a busca pelo entendimento de quais são os interesses do país em cada um deles. Quando falamos da estratégia da política externa brasileira no período do governo Lula, podemos identificar algumas características comuns para com os blocos regionais do continente. O Mercosul, por exemplo, traz uma perspectiva mais concreta no âmbito da autonomia e do universalismo. Vigevani e Ramazini Júnior (2010) explicam que, para a Argentina e Brasil – países que formam o eixo de integração do bloco –, a intenção de unir-se como bloco está implícita na vontade de serem mais fortes para enfrentarem o mercado globalizado e as grandes potências. Pensando dessa forma, não é de se estranhar que o Mercosul tenha suas bases montadas no livre comércio e na baixa institucionalização, o que provoca uma maior interação entre as partes, mas mantém a autonomia estratégica de mercado dos países, possibilitando a eles liberdade de negociarem abertamente com países que não são do bloco.

---

<sup>12</sup> Criada no âmbito da OEA, a Cúpula das Américas é uma reunião entre os chefes de Estado do continente americano para discutir problemas comuns, buscar soluções e desenvolver uma visão compartilhada para o desenvolvimento da região (OAS, 2016).

Seguindo tal raciocínio, o Mercosul pode ser abordado do ponto de vista estratégico brasileiro em dois vieses: nas ampliações de canais de diálogo, que se concretiza à medida que o Brasil amplia sua capacidade de negociação internacional quando o faz junto ao Mercosul; e na capacidade de tomar decisões frente a comunidade internacional, que se reflete no maior poder de barganha que o Brasil tem frente a grandes potências, tais como os EUA ou a União Europeia, quando se relaciona através do Mercosul. Quanto à baixa institucionalização do bloco, Vigevani et al. (2008) defende que ela não é um problema para o Brasil, uma vez que faz parte da política do país não criar instituições fortes para não alienar grandes porções de sua soberania, ou seja, não existe a intenção brasileira de ceder grande parte de sua autonomia em favor do Mercosul.

Para Senhoras e Vitte (2006), a busca brasileira pela liderança internacional é marca permanente na história do Brasil, entretanto apresenta variações estratégicas que podem ser observadas principalmente através das movimentações diplomáticas realizadas que se alternaram entre a adesão e a autonomia. O projeto de construção de uma hegemonia regional e consolidação de uma liderança na região sul-americana data do século XIX, no contexto do Estado-império, e se reafirma ao longo do século XX, com base na sua industrialização e posicionamento geoestratégico. No período atual, o Brasil desempenha importante papel como “estabilizador político, dinamizador da economia regional, coordenador da integração e intermediador de conflitos” na região (SENHORAS; VITTE, 2006, p. 5).

Senhoras e Vitte (2006) consideram o Mercosul um projeto importante para a liderança regional brasileira e para assegurar a inserção do Brasil no projeto político sul-americano. Segundo os autores, a hegemonia exercida pelo Brasil na região não acontece em termos tradicionais de dominação política e expansão territorial, “mas em termos de garantir sua liderança regional, e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional” (SENHORAS; VITTE, 2006, p. 8).

Para o Brasil, o desenvolvimento regional é o ponto de partida estratégico para uma integração mais consistente, enquanto que ao mesmo tempo está presente a “perspectiva autonomista que prioriza a liderança brasileira na América do Sul” (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 161). O Mercosul, então, pode ser considerado uma área de interesse geoestratégico para Brasil, Argentina e Venezuela, uma vez que os três países buscam mais autonomia frente ao sistema internacional e as grandes potências.

Almeida (2005) ao estudar as políticas de integração regional no governo Lula, mostra que entre todas as políticas governamentais, seja anunciada, formulada ou implementada,

nenhuma traduz com tanta fidelidade as ideias, os valores ou reproduz as prioridades do movimento político do presidente como a política externa. A política externa do Governo Lula, como visto no tópico anterior, foi orientada basicamente para o universalismo nas relações, ou seja, através da diversificação de parcerias bilaterais, intensificou-se as cooperações sul-sul, fortalecendo as relações com os países emergentes e garantindo a reciprocidade de benefícios entre as nações desenvolvidas e as em desenvolvimento.

A busca por projeção internacional no cenário internacional e por fortalecer o multilateralismo em detrimento das relações bilaterais foram elementos característicos da política externa brasileira durante o governo do presidente Lula, aspectos esses que adquiriram nova centralidade e foram evidenciados pelas mudanças que ocorriam no sistema internacional, principalmente depois da crise econômica em 2008. O Programa Oficial de Campanha do presidente Lula, em suas definições de integração regional e negociação global prometia transformar a política externa em um suporte ao processo de desenvolvimento nacional e afirmava:

A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p.6)

Como confirma Ramanazi (2010), as políticas de articulação internacional estavam voltadas aos grandes países emergentes, buscando principalmente aumentar o poder de barganha e a capacidade de intervenção nos assuntos globais. Dessa forma, o autor mostra que o país intensificou e institucionalizou parcerias com países e regiões não-centrais como África, Oriente Médio, Ásia e a América Latina, com uma ênfase maior na relação com os países vizinhos através da integração regional. Nesse sentido, Ramanazi (2010) afirma ainda que o Brasil apresentou políticas efetivas de cooperação regional durante o governo Lula, com participação ativa em arenas multilaterais, na busca por um padrão de interação coletiva, que fosse como método de negociação, de ação ou como regulamentação, com o objetivo de projetar o país como um ator relevante na configuração do sistema internacional.

Assim, Ramanazi (2010) mostra que a institucionalização do multilateralismo visava, portanto, aumentar a capacidade de negociação do Brasil e prevenir o unilateralismo das grandes potências e, com isso, o país tentava aumentar o seu peso nos órgãos internacionais tradicionais, como a ONU, a OMC e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Desta maneira, a política externa do período mostrava-se direcionada ao fortalecimento do papel dos países

emergentes para o fortalecimento das relações globais. Dentro desta perspectiva, o Brasil procurava manter relações de estabilidade política e econômica com seus vizinhos da América do Sul, na intenção de acelerar o processo de integração da América do Sul e do Mercosul.

O Mercosul, como afirma Almeida (2004), constitui desde o governo de Sarney (1985-1990) uma das principais prioridades da diplomacia brasileira. Dessa forma, a preocupação com a América do Sul não era novidade dentro da política externa brasileira, sempre vista como uma base para a integração econômica da região com o mundo e possível fator para o fortalecimento das relações na região e fora dela. Porém o governo de Lula adicionou ainda mais importância a América do Sul, caracterizando-a por diversas vezes como a principal e primordial prioridade de sua política (ALMEIDA, 2004). Em seus discursos, o então presidente Lula ressaltou diversas vezes a importância estratégica do Mercosul para o seu governo, no que poderia constituir uma espécie de base material para a união política da região, e para tanto, implementou normas que já haviam sido adotadas e finalizou outras diversas ações e medidas em negociação.

Nesse sentido, Almeida (2004) mostra que o objetivo era também manter a região livre de influências externas, principalmente dos Estados Unidos e das limitações hegemônicas que ele insistia impor. Logo, o fortalecimento do Mercosul traria, nesse caso, “uma fortaleza defensiva contra as investidas do império, o que parece não ter sido muito bem acolhido pelos demais países da região, que mantêm com os Estados Unidos relações privilegiadas à altura de 30 ou 40% de suas exportações e que dependem de seus capitais e tecnologia” (ALMEIDA, 2004, p. 173). No programa de governo em 2002, Lula enfatizou a necessidade de reafirmar o Mercosul como prioridade de governo a fim de fortalecer as relações entre países vizinhos e permitir uma maior projeção no cenário internacional:

É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum. PARTIDO DOS TRABALHADORES (2002, p.6)

Dessa forma, percebe-se uma maior intensidade da integração sul-americana na agenda diplomática brasileira, um reforço ao que já era de praxe na definição de políticas do país, em que o Secretário-Geral do Itamaraty passou a ter envolvimento direto nos relacionamentos com os demais países e ainda, passou-se a dar maior importância aos aspectos que não eram estritamente comerciais, mas também às políticas macroeconômicas, com projetos de uma



futura moeda comum, e também aos aspectos social e político, representando novos investimentos para a realização mais efetiva do mercado comum (ALMEIDA, 2004).

O Mercosul, durante o governo Lula, deixou de ser apenas um meio para galgar questões de economia política ou generalidades de política externa. Segundo Alexandre e Leite (2007), a partir de 2002 o intercâmbio comercial entre as economias do bloco voltou a crescer, visando uma reversão do enfraquecimento do Mercosul ocorrida nos anos anteriores, assim como a emergência de governos de esquerda na Argentina, Brasil e Uruguai, despontaram novos rumos no bloco. Segundo Almeida (2004), para garantir a estabilidade do bloco, Lula utilizou-se de estratégias nas relações entre os países, como por exemplo, visitando ou recebendo, bilateralmente, todos os chefes de Estado da região.

A ideia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre esteve presente. De modo geral, como afirmaram Alexandre e Leite (2007), os acordos assinados incrementaram o intercâmbio comercial do bloco, reforçaram o crescimento do relacionamento e do comércio entre os países citados. O ativismo brasileiro foi de fundamental importância para o sucesso de muitos acordos firmados. Contudo, os avanços aqui colocados, não necessariamente significaram um consenso geral dos países membros quanto as deliberações dos rumos do bloco. Houveram também dificuldades na realização de muitos acordos e ainda discordâncias em muitos aspectos, principalmente entre Brasil e Argentina.

Deste modo, conforme Ramanzini (2010, p. 75), “as dificuldades próprias da integração na região, somadas aos diferentes níveis de compreensão de quais os caminhos para o desenvolvimento, causam problemas de difícil solução para os processos de integração da região”. Almeida (2004) fala de um ambiente ainda carente de vários alicerces econômicos e comerciais para a realização plena do mercado comum, como a falta de recursos financeiros, que pode representar um impedimento para a realização de muitas das iniciativas, além da fragilidade econômica muitas vezes cíclica dos países-membro, o que torna difícil contornar as barreiras internas ao êxito da zona de livre comércio, da união aduaneira e da implementação do mercado comum.

Apesar das dificuldades, foi através do Mercosul que o Brasil viabilizou de forma mais efetiva a instrumentalização de seu papel no cenário político-econômico na América do Sul, fazendo com que o bloco tenha propósitos não apenas voltados para os parâmetros econômico-comerciais, mas também do ponto de vista geoestratégico, uma vez que este seria o possível responsável por conseguir legitimar sua liderança para com seus vizinhos. Para Oliveira e Onuki (2000), pode-se encontrar uma semelhança positiva entre duas variáveis quanto ao plano

econômico: “a percepção de que o Brasil coopera para o desenvolvimento econômico da região e de que também pretende investir capital nas economias vizinhas” (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 15). Dessa forma, se torna necessário avaliar até que ponto o Brasil conseguiu transfigurar sua prospecção para o Mercosul e demais relações com seus vizinhos em liderança regional brasileira. Para medir e analisar tal aspecto, serão utilizados discursos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade de investigar o real posicionamento do país e sua movimentação diante de tal disposição.

## **2.2 O discurso como instrumento de análise de liderança na política externa brasileira**

Como tratado anteriormente, mudanças e continuidades em relação a uma maior inserção da América do Sul estiveram presentes durante toda a formação histórica da política brasileira. De acordo com Danese (1999, p.29), “a inserção no discurso diplomático brasileiro de um conceito o torna núcleo organizador da ação diplomática, estratégia de atuação e catalisador do comportamento externo de todo o governo”. Assim, quando um discurso versa sobre um determinado tema, além de definir e reafirmar conceitos, acaba por criar perspectivas em torno dele (DANESE, 1999). Portanto, a partir do momento em que a América do Sul é utilizada nos discursos oficiais presidenciais do Brasil, como interesse primário de política externa, mostra-se o interesse brasileiro em uma maior coordenação política com seus vizinhos e em receber maior apoio para seus planos internacionais.

Os discursos provocam efeitos concretos na história e nas relações interpessoais. Foucault (1986), na tentativa de compreender o funcionamento dos discursos dentro das ciências humanas e torná-lo um método didático, sugere que os discursos representam um conjunto de práticas discursivas que são responsáveis por enunciar e delimitar conceitos, além de legitimar os termos enunciados e firmar estratégias. Para ele, um discurso está inerte ao tempo e ao espaço, dessa forma, está destinado a uma determinada área, em um determinado período do tempo, de acordo com as condições expressas em sua função enunciativa. Assim, o tempo e o espaço são elementos essenciais para a análise do discurso enquanto método.

Aliada principal do discurso político é a ação política, que conforme Chilton (2004), do ponto de vista micro pode ser entendida como cooperação, com vistas a resolver interesses das mais variadas áreas ou ainda como disputa, dominação e conflitos de interesse entre grupos. Tal conceito pode ser considerado como a política diária, e envolvem desde os discursos dos

cidadãos em reuniões, protestos, manifestações ou em propostas cívicas - ou seja, os grupos sociais também podem ser considerados grupos políticos, desde que se manifestem em busca de direitos sociais em todos os seus vieses e elaborem discursos os quais remetam a intenção política, desde que a situação social assim o determine. No sentido macro, Chilton (2004) caracteriza-a como a disputa estabelecida entre indivíduos que almejam alcançar ou manter o poder ou ainda resistir a ele. Nesse sentido, os discursos de política macro serão de caráter oficial e tornarão públicas informações pertencentes ao espaço político (PALUMBO, 2014).

Foucault (1986) estabelece que o discurso é um conjunto de acontecimentos, dentro de uma dimensão histórica, que se concretiza a partir da linguagem, através de enunciados. Michel Pêcheux (2007, p. 21), admite que para pensar o discurso deve-se analisá-lo como um texto, considerando suas condições de produção, pensando seu estado e possibilidades de desenvolvimento. Assim, a análise do discurso deve, portanto, perceber as condições de produção ao redor do enunciador, como questões sociais, políticas, econômicas, históricas e ideológicas. A análise do discurso deve, ainda, entender e interpretar os sentidos socialmente construídos. Cabe, por conseguinte, ao analista do discurso entender as regras de formação do mesmo assim como as condições que existiam para que houvesse sentido naquela argumentação.

A ação política implica no uso estratégico da linguagem, onde se constroem realidades através de discursos na tentativa de garantir interesses ou de alcançar, de manter ou resistir a um poder. Segundo Charteris-Black (2011 apud PALUMBO, 2014, p. 1310), para que tais propósitos sejam alcançados, "o político necessita elaborar discursos, por meio dos quais ele possa orientar uma imagem de si, de seu grupo e de suas propostas de tal modo que seu público passe a confiar em seus projetos e em sua capacidade de executá-los". Essas práticas discursivas podem ser entendidas como legítimas, já que são "regidas por normas institucionais, são credenciadas por um escopo social que atribuiu poder e *status* a esses políticos para que eles possam falar e agir em nome dos interesses de um grupo" (PALUMBO, 2014, p. 1310).

Kratochwill (1995) e Onuf (1998) admitem que a compreensão da realidade internacional pode ser identificada através da interpretação das regras e normas presentes no discurso. Para Onuf (1998), o que torna o ser humano humanizado são suas relações sociais. Segundo o autor, são as relações sociais que constroem os seres sociais. Para Kratochwill (1995), a realidade é construída pelos discursos que são utilizados para descrevê-la. E, segundo os dois autores, os fatos sociais são constituídos pela linguagem e pelas regras e normas presentes nela. A linguagem aparece, portanto, como formadora de opinião e ainda,

modificadora do mundo social. Dessa forma, entender a realidade social significa também entender os processos linguísticos e a sua construção social. Assim, o discurso aparece como uma das formas de construir a realidade social, onde além de descrever a realidade, também participa da sua construção (KRATOCHWILL, 1989).

As análises conceituais, segundo Onuf (1998), contribuem para a criação de regras que definem as ações dos atores, trazendo, assim, melhor entendimento do porque algumas ações são reproduzidas enquanto outras, não. Conforme Camargo (2009), é por meio da comunicação e da interação entre atores que os interesses são construídos e perpetuados. A linguagem é, por conseguinte, o meio pelo qual esses interesses são representados no mundo social. Onuf (2002) discute a utilização dos discursos como forma de mudanças ou manutenções de condições e afirma que a língua, a linguagem e o discurso modificam o meio social, as regras e até o próprio homem, e o discurso é, dessa maneira, instrumento de construção social.

Onuf (1998) fala da importância da linguagem para a compreensão dos significados e das interpretações. Para ele, as regras de linguagem são semelhantes as regras de um jogo, onde se relacionam linguagem e ação. Assim, é possível perceber, a partir da visão do autor, como a linguagem faz parte da estruturação das relações e da comunicação entre os atores. Os atos da fala são produzidos no discurso, então, criam-se regras e por fim, atos. E, assim, ao final do processo se legitima o discurso, tornando os atos da fala princípios, prática. Entretanto, vale ressaltar a crítica colocada por Maja Zehfuss (2002) onde afirma que nem sempre o discurso promove mudança da realidade. Alguns discursos têm mais força do que outros, assim como alguns surtem mais efeitos no mundo real do que outros. Quando discursos conseguem se sobressair, podem levar até a possíveis mudanças de âmbito normativo em textos constitucionais, tornando a fala vigente e eficaz.

Para Shapiro (1999), o discurso implica preocupação com o significado e produção da linguagem. Existe uma relação entre a prática textual e a política, e esta relação tem reflexo, por exemplo, na criação de novos termos, como aconteceu com as nomeações América Latina, Cone Sul, América do Sul. Esses conceitos passaram a funcionar como elementos de política externa, permitindo a formação de novas relações, sejam elas de autoridade, controle, ameaça, segurança, cooperação, entre outras. Logo, o discurso pode funcionar como legitimador de políticas públicas e externas (SHAPIRO, 1999). O discurso produz regras e políticas, e ainda, expressa objetivos e intenções, sendo, por conseguinte, ferramenta fundamental de análise (ONUF,1998).

Os discursos políticos costumam dizer mais do que simplesmente aparentam. Ao mesmo tempo em que moldam a realidade em que se vive, também são modificados por ela. É a partir dos comportamentos estratégicos do discurso que se tecem relações de poder, decisões, novas propostas, além de críticas e posicionamentos, seja para autopromoção ou para conseguir apoio dos cidadãos ou grupos da sociedade e do cenário internacional. A construção de um ser político digno de confiabilidade muitas vezes se faz através dos discursos e das práticas políticas que vem a partir dele. O presidente de um país é observado por várias instancias e em diversos enquadramentos. Sua legitimidade está, muitas vezes associada a relação de reciprocidade entre seus pronunciamentos e aos diferentes interesses da ordem nacional e internacional. Assim, a atividade discursiva consiste em possibilitar àquele que ouve compreensão de um determinado contexto no qual estão envolvidas relações de poder e ordem nacionais e internacionais.

Muitas vezes os discursos são institucionalizados e legitimados sem ao menos serem percebidos em sua amplitude. Podem parecer moderados, inofensivos, ou que não surtirão efeitos, mas para Foucault, “discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante de seus próprios olhos” (FOUCAULT, 1996, p.49). Dessa forma, torna-se necessária a análise crítica do discurso, a fim de entender as circunstancias determinantes, o cenário para o qual está voltado, os constrangimentos normativamente criados e suas limitações. A análise do discurso permitirá, pois, acentuar questões de relações de poder, identidade e representatividade.

Dentro da ampla gama de discursos políticos produzidos na condução de política externa do Brasil durante o governo Lula e considerando a discussão levantada no capítulo anterior sobre a busca de liderança pelo Brasil no cenário sul-americano, junto a definição de Kratochwill e Onuf sobre o discurso como instrumento fundamental de análise e a partir da noção de discursos como produtores de significados, de que o discurso traduz a linguagem em sentido, e a partir das definições da análise do discurso, que se preocupa em analisar a estrutura de formação e a relação entre as condições históricas, políticas e sociais de produção, a análise compreendida nesse trabalho, portanto, visa compreender se houve liderança brasileira na américa do sul durante o governo Lula a partir de seus pronunciamentos oficiais durante seus dois mandatos.

Para isso, cabe aqui analisar os discursos oficiais do presidente, partindo do princípio de que eles são um tipo de comunicação de grande impacto e uma forma esclarecedora da atuação e direcionamento das estratégias políticas tomadas pelo país. Com este fim, compreende-se analisar a linguística utilizada, a partir da utilização de termos que incitem a

intenção de liderança; caracterizar a existência de crítica social sobre tal intenção e por fim, análise da prática social, onde será percebida a utilização dos termos propagados ou não na realidade social, ou seja, se a teoria foi associada a prática e a de liderança brasileira na América do Sul durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva pode ser confirmada.

Para tanto, como critério de seleção dos discursos presidenciais, foram selecionados os discursos protagonizados por Lula na plataforma do Mercosul, a fim de caracterizar o objeto principal deste trabalho: investigar a liderança brasileira na América do Sul. O Brasil, enquanto membro formador do bloco, adquiriu respaldo intrabloco, fator que permite uma análise aprimorada dos discursos enquanto possível intenção de posição de líder no âmbito das relações sul-americanas. O Mercosul seria a base de fortalecimento regional para o propósito de liderança brasileiro. Associar o seu desenvolvimento com os de seus vizinhos seria garantir a legitimidade política necessária. O Mercosul, como visto anteriormente, se transformou em uma plataforma mais concreta no âmbito da autonomia e do universalismo.

O Mercosul era, portanto, palco estratégico para a atuação brasileira em dois sentidos: na ampliação dos relacionamentos e negociações com os países da região, assim como no aprimoramento da capacidade de tomar decisões frente a comunidade internacional e do maior poder de barganha nas transações comerciais e políticas no ambiente externo, com as relações exteriores. Dessa forma, fica clara a importância do Mercosul quanto ao aspecto da possível liderança brasileira na América do Sul e, conseqüentemente, dos discursos feitos pelo então presidente nas reuniões do bloco como posicionamento estratégico para alcançar tal premissa.

Ainda com a finalidade de delimitar o escopo utilizado para a seleção dos discursos a serem analisados, serão selecionados os discursos das reuniões de cúpula em que o presidente Lula se fez presente e utilizou, seja diretamente, através de metáforas, de articulação sofisticada ou do uso de estratégias retóricas, demonstração de interesse em alcançar a liderança regional. Os discursos de reuniões são o principal instrumento para identificar e determinar as posições defendidas por seus interlocutores, sendo, portanto, o principal meio de seleção para a análise dos discursos.

As reuniões de cúpula são marcadas pelos encontros das altas autoridades, a cada seis meses, sob a presidência de um dos Estados-membros em questão. Assim, podem estar presentes representantes dos governos, sociedade civil e instituições do Mercosul, onde o intuito é aprofundar a integração regional a partir da tomada de decisões do bloco, deliberação política, difusão de informações (BRASIL, 2013). Em ocasião da VII Cúpula do Mercosul, em dezembro de 1994, no estado brasileiro de Minas Gerais, foi assinado o Protocolo de Ouro

Preto, que estabeleceu a seguinte estrutura ao bloco: O Conselho do Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC); a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); O Foro Constitutivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) (MERCOSUL, 1994).

Dentre os órgãos criados, têm capacidade decisória de natureza governamental o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul (MERCOSUL, 1994).

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul. Composto quatro membros titulares e quatro membros alternos de cada Estado parte, devendo esses serem representantes dos ministérios das Relações Exteriores, ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Reúnem ao menos uma vez por trimestre. Dentre suas funções, estão as de propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum; tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum; submeter ao Conselho do Mercado Comum seu regimento interno; e organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum. O Grupo Mercado Comum se manifesta por meio de Resoluções (MERCOSUL, 1994).

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão responsável por dar a devida assistência ao Grupo Mercado Comum. Ocupa-se por garantir a aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados parte para o funcionamento da união aduaneira. Também acompanha e revisa os temas relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países. Assim como o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul é composta por quatro membros titulares e quatro membros alternos de cada Estado parte. Reúne-se pelo ao menos uma vez por mês e se manifesta por meio de Diretrizes ou Propostas (MERCOSUL, 1994).

O Conselho do Mercado Comum é, como exposto no próprio Protocolo de Ouro Preto, “o órgão superior do Mercosul ao qual incube a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum” (MERCOSUL, 1994, p. 2). Integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos países membros. A presidência do Conselho do Mercado Comum é rotativa, exercida pelos Estados-parte que se alternam a cada seis meses. O Conselho do Mercado Comum se reúne ao menos uma vez a cada seis meses, quando acontecem as reuniões de cúpula do Mercosul, onde devem estar presentes os Chefes de Estado de todos os Estados Partes (MERCOSUL, 1994).

As reuniões de Cúpula do Mercosul, como mencionado, acontecem junto as reuniões semestrais do Conselho do Mercado Comum, e é nesse espaço onde se tomam os principais direcionamentos políticos do bloco. Tais reuniões são presenciadas pelos Chefes de Estado, ondem os mesmos podem discursar em ocasiões de abertura, diálogo aberto, ou encerramento das cúpulas. As reuniões de cúpula são o principal espaço de articulação de políticas sobre assuntos que interferem diretamente nas resoluções dos países, sendo, consequentemente, de extrema importância para a análise discursiva do posicionamento brasileiro (BRASIL, 2013).

Sob essas perspectivas, o trabalho propõe-se a analisar os discursos do presidente Lula nas reuniões de Cúpula do Mercosul durante o período de seus dois mandatos. Os discursos foram extraídos do acervo da plataforma da Biblioteca da Presidência da República, exceto o discurso do dia 16 de dezembro de 2003, abertura da 25ª Cúpula do Mercosul, que foi extraído do acervo da plataforma da Nueva Mayoría. Foi coletado um total de dezenove discursos de Cúpula, dentre os quais doze aconteceram em momento de diálogo aberto; dois em encerramento da Cúpula; quatro em abertura da Cúpula; e um em sessão de constituição do Parlamento do Mercosul.

**Quadro 01: Discursos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Cúpulas do Mercosul**

<b>Data</b>	<b>Ocasião do Discurso</b>	<b>Momento do Discurso</b>	<b>Sede da Cúpula</b>
18 jun. 2003	XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Assunção, Paraguai
16 dez. 2003	XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum	Abertura	Montevideú, Uruguai
08 jul. 2004	XXVI Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Puerto Iguazú, Argentina
17 dez. 2004	XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Belo Horizonte, Brasil
17 dez. 2004	XXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Encerramento	Belo Horizonte, Brasil
20 jun. 2005	XXVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Assunção, Paraguai
09 dez. 2005	XXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Montevideú, Uruguai
21 jul. 2006	XXX Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Córdoba, Argentina
21 jul. 2006	XXX Reunião do Conselho do Mercado Comum	Encerramento	Córdoba, Argentina
14 dez. 2006	XXXI Reunião do Conselho do Mercado Comum	Sessão de constituição do Parlamento do Mercosul	Brasília, Brasil
19 jan. 2007	XXXII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Abertura	Rio de Janeiro, Brasil
29 jun. 2007	XXXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Assunção, Paraguai
18 dez. 2007	XXXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum	Abertura	Montevideú, Uruguai
01 jul. 2008	XXXV Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	San Miguel de Tucumán, Argentina



16 dez. 2008	XXXVI Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Costa do Sauipe, Brasil
24 jul. 2009	XXXVII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Assunção, Paraguai
08 dez. 2009	XXXVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Montevideú, Uruguai
03 ago. 2010	XXXIX Reunião do Conselho do Mercado Comum	Abertura	San Juan, Argentina
17 dez. 2010	XL Reunião do Conselho do Mercado Comum	Diálogo aberto	Foz do Iguaçu, Brasil

**Fonte: Elaboração do autor, com dados da plataforma da Biblioteca da Presidência da República.**

Em duas ocasiões foram encontrados dois discursos do presidente Lula em uma mesma Cúpula do Mercosul. Em dezembro de 2004, quando o presidente discursou em diálogo aberto e em razão do encerramento da Cúpula; e em julho de 2006, também em momento de diálogo aberto e encerramento da Cúpula.

A partir das concepções e critérios apresentados na discussão desse capítulo, o trabalho parte para a análise dos discursos em questão. Compreender-se-á o conteúdo do que foi falado e se Estado brasileiro discursa como líder, junto a um debate sobre se essa liderança é exercida no cenário regional do Mercosul.

### **CAPÍTULO 3. A ANÁLISE DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS E A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE LIDERANÇA NA AMÉRICA DO SUL**

Conforme mostrado por Pinheiro (2004), desde o início de seu governo o presidente Lula apresentava a América do Sul como grande prioridade brasileira, prioridade esta que estava associada a uma movimentação estratégica de inserção no cenário internacional. Assim, a política regional forte e consolidada era objetivo significativo da agenda do presidente, a qual funcionaria como agente estratégico de política externa a partir do aprimoramento das relações entre os países, com o aperfeiçoamento das negociações comerciais, com os projetos de diversificação das relações econômicas, nas áreas de infraestrutura, cooperação energética, tecnológica e assim, reconstruindo o Mercosul. Nesse sentido, é importante ressaltar que a aproximação do Brasil com a América do Sul já vinha sendo objeto de política externa desde o governo Itamar Franco. Almeida (2004) fala que a busca pela liderança política também estava presente no governo FHC, porém foi somente no governo Lula que essa perspectiva ganhou ainda mais destaque.

Durante o governo Lula, a expectativa de liderança no projeto de alinhamento regional trazia uma perspectiva mais concreta de visibilidade no comércio internacional e, conseqüentemente de atuação na plataforma das grandes potências. O diálogo, estratégia comumente utilizado por Lula, ampliava os canais de negociação e a visibilidade no jogo econômico internacional, e, associado com a estabilidade econômica do período tornava o Brasil parte importante das trocas externas. Dessa forma, os discursos presidenciais, construtores do pensamento e propagadores das ações do governante, funcionam como direcionadores das políticas adotadas pelo presidente, assim como formadores de significados, onde seria possível, através da análise dos discursos, identificar os interesses e os objetivos estratégicos do ator político, os quais muitas vezes não são expressos de forma direta.

Portanto, esse capítulo tem como intenção abordar os discursos do presidente Lula, realizados durante as Reuniões de Cúpula do Mercosul, com a finalidade de entender a postura apresentada pelo governante enquanto membro da integração sul-americana e identificar se a postura adotada pode ser característica de liderança na região. Partindo-se do pressuposto de que os discursos costumam falar mais do que expressam, os comportamentos estratégicos observados nos discursos darão parâmetro para medir até que ponto o Brasil pode ser considerado líder dentro da região, afinal, como já afirmava Kratochwill (1995), a realidade é construída através dos discursos que são utilizados para descrevê-la.

### 3.1 Um balanço dos discursos de Lula no primeiro mandato

O discurso do então presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, em 18 de junho de 2003, durante a reunião de Cúpula do Mercosul em Assunção, Paraguai, já trazia indícios dos primeiros passos tomados pelo governante na direção de estabilizar e fortalecer as relações entre os países da América do Sul. Já no início de seu discurso, Lula fala sobre as visitas realizadas por ele nos países sul-americanos, o que já se mostrava estratégia inicial para estreitar relações entre os países, dar um passo inicial na reconstrução do Mercosul, e principalmente, caminhar na direção de construir hegemonia na região por meio do consentimento. Todos esses encontros eram caracterizados como artifícios para ajustar os vínculos entre o Brasil e tais países e encurtar os caminhos para o consentimento da necessidade dessas relações.

Antes do fim de agosto, terei tido o privilégio de haver realizado proveitosas reuniões de trabalho com todos os Presidentes da América do Sul. Todos esses encontros permitiram conversas fraternas sobre os problemas comuns que afetam nossas respectivas economias e sociedades. Constituíram oportunidade para discussão de ideias novas e para o encaminhamento de iniciativas concretas que já estão contribuindo para a recuperação dos fluxos de comércio e de investimentos entre nossos países. (LULA DA SILVA, 2003a, p.1)

Ainda no início de seu discurso, Lula afirmava sua intenção em tornar o Mercosul prioridade de seu governo, como forma de aprimorar as relações sul-americanas e concretizar ações na direção da integração entre os países, o que confirma sua tentativa de impor, de forma pacífica, sua concepção da necessidade de aprimorar tal relacionamento.

Desde o início de meu mandato – e antes mesmo que eu assumisse a Presidência – tenho dedicado atenção prioritária à plena realização do Mercosul. Ele é o núcleo em torno do qual pensamos que deva ser levada adiante a tão sonhada integração da América do Sul. (LULA DA SILVA, 2003a, p.1)

Lula afirmava ainda que os demais presidentes concordavam com a estratégia de aperfeiçoar o relacionamento entre os países através do Mercosul:

Em todos os contatos que mantive com meus colegas Presidentes constatee profunda coincidência de visões sobre a importância do Mercosul como projeto estratégico de integração regional e como instrumento indispensável para o desenvolvimento econômico e social de nossos países. (LULA DA SILVA, 2003a, p.1)

Logo no primeiro discurso de Cúpula do Mercosul, Lula já apresentava a sua posição como precursor de um projeto regional sul-americano. As reuniões bilaterais com todos os Chefes de Estado do Mercosul no início de seu primeiro mandato, possibilitou um discurso mais substancial para promover seu comprometimento com a região logo no início de governo.

É possível perceber também a preocupação do presidente com o diálogo consensual, uma vez que afirma existir uma sintonia nos novos ideais de participação regional entre o Estado brasileiro e os demais membros do Mercosul.

O presidente ainda discursou que seu principal objetivo naquela reunião era voltar a estabelecer laços necessários para consolidar o Mercosul e caminhar na direção de uma união aduaneira efetiva, na construção de um verdadeiro Mercado Comum, com transações comerciais sem restrições, proporcionando, assim, um espaço de prosperidade para as suas populações, aliado a "um novo ambiente político, muito mais propício à retomada dos esforços de integração regional" (LULA DA SILVA, 2003a, p.2). Nesse sentido, o presidente Lula se coloca como precursor de um novo projeto para retomar as relações no sentido da integração regional. A certo ponto Lula afirma que os governos dos países sul-americanos ao convergir com as ideias político-econômicas sugeridas, contribuía com o aprofundamento da integração, iniciativa tomada pelo Brasil: "[...] as atitudes políticas coincidentes, que se somam à inequívoca determinação do governo brasileiro em dar decidido impulso ao processo de integração do Mercosul" (LULA DA SILVA, 2003a, p.2).

Em sua primeira oportunidade, Lula toma para si a propulsão a ser dada no Mercosul, enquanto que enfatiza sua posição de guia da conduta integracionista quando cobra dos demais países a atenção devida as ações de integração tomadas como direção estratégica e que os prazos sejam cumpridos por todos os envolvidos, a fim de consolidar o plano de aproximação regional. O Brasil, então, assume o compromisso de estar à frente das ações planejadas e caminhar na direção de construir resultados para elas.

Proponho hoje que nos comprometamos com uma sequência de passos para que os objetivos constantes do projeto original do Mercosul possam ser atingidos dentro dos prazos previamente estabelecidos. Vamos desenvolver um programa de trabalho com metas claras, com vistas à consolidação efetiva e completa da União Aduaneira até 2006. Esse programa tem de prever, ainda, elementos que criem bases sólidas para o Mercado Comum do Sul. É necessário ter presentes as diferenças entre as estruturas produtivas dos estados-partes. Devemos construir instrumentos adequados para superar as assimetrias com nossos sócios de economias menores. Esse é o firme compromisso que o Brasil quer aqui assumir. (LULA DA SILVA, 2003a, p.3).

Para tanto, a fim de assumir o papel de liderança na consolidação do Mercosul, o Brasil apresentou, nesta mesma reunião, o programa 'Objetivo 2006', o qual era composto por uma série de atividades necessárias a consolidação do objetivo brasileiro. Primeiro, o programa buscava aperfeiçoar a Tarifa Externa Comum, permitindo maior flexibilidade e um maior espaço de produção, comércio e desenvolvimento. Elementos "como defesa comercial, incentivos, defesa da concorrência e compras governamentais" e a "implementação de políticas

que favorecem nossa integração produtiva” (LULA DA SILVA, 2003a, p.3) estavam presentes nesse aspecto. Para firmar estas políticas produtivas, Lula destacou o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do Mercosul, o qual instalou o primeiro ‘Foro Mercosul’ para discutir questões ligadas ao setor industrial.

O Brasil já está tomando medidas para estimular parcerias no Mercosul, com a ampliação da participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o nosso BNDES. Estamos empenhados, de forma crescente e decidida, no esforço imprescindível de construir, em toda a América do Sul, uma infraestrutura física capaz de dar carne e osso à nossa integração (LULA DA SILVA, 2003a, p.4).

Na perspectiva do investimento financeiro na integração regional, Lula apontava o BNDES como um possível catalisador do processo. Para além das questões exclusivas do Mercosul, o banco teve participação ativa no projeto regional brasileiro durante o governo do presidente, principalmente no financiamento de projetos na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)<sup>13</sup>. O BNDES se tornou o principal instrumento de inserção da indústria brasileira em projetos de infraestrutura no espaço continental, e o investimento proposto pelo banco gera divergência sobre a atitude brasileira. Para autores como Novoa (2009) e Hirt (2013), a estratégia visa beneficiar uma postura subimperialista brasileira, uma vez que as obras de infraestrutura financiadas pelo BNDES são preferencialmente destinadas a grandes empreiteiras do país, ou voltadas para a exportação de serviços de empresas nacionais. Para autores como Saraiva e Valença (2015), o investimento brasileiro no continente é um reflexo de uma liderança regional, uma vez que o país exerce papel de *paymaster* em processos de infraestrutura e cooperação técnica em países vizinhos.

De uma forma ou de outra, o BNDES viria a se tornar um braço importante na expansão do mercado brasileiro na América do Sul. Entre os anos de 2002 a 2009, o investimento na exportação de serviços brasileiro cresceu 3.000%. Como aponta matéria publicada na Folha de São Paulo, “com a crescente internacionalização das empresas brasileiras e o aumento da concorrência com os asiáticos nos países vizinhos, a linha do programa BNDES-Exim<sup>14</sup> para o setor saltou de US\$ 42 milhões em 2002 para uma estimativa de US\$ 1,26 bilhão neste ano” (RODRIGUES, 2009).

Ainda em seu primeiro discurso, Lula também deixou claro, apesar do seu

---

<sup>13</sup> Tendo suas origens na primeira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em 2000, a IIRSA tem o propósito de prover a América do Sul de uma infraestrutura básica, nas áreas de transporte, comunicações e energia, disponibilizando as bases para uma maior integração comercial e social do subcontinente sul-americano (COUTO, 2006).

<sup>14</sup> O BNDES-Exim é um apoio financeiro destinado à exportação de bens de serviços brasileiros, podendo ser aplicado nas fases de pré-embarque – apoio na produção de bens de serviços e financiamento à exportação – e pós-embarque – apoio à comercialização dos bens de serviços (BNDES, 2016).

posicionamento como líder da estratégia, a ideia de que a construção do Mercosul precisava acontecer em um ambiente democrático, com debate aberto a todas as partes, inclusive com participação da sociedade, onde todos os Estados pudessem crescer juntos. Essa estratégia remete Falou ainda da necessidade de fortalecer as agendas política, social e cultural do Mercosul, da necessidade de criação de “instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural dentro do bloco, para que possa florescer uma verdadeira identidade dos cidadãos de nossos países com o Mercosul”. (LULA DA SILVA, 2003a, p.5). Nesse sentido, Lula pediu a valorização do Foro Consultivo Econômico e Social, falou sobre a necessidade de criação de um Parlamento do Mercosul a fim de trazer uma dimensão política e de um Instituto Social, para políticas sociais mais concretas; além de consolidar os avanços da criação do Setor de Assessoria Técnica e do Protocolo de Olivos - sobre solução de controvérsias.

Segundo Lula, o Mercosul era parte central de seu governo para alcançar a inserção internacional. O fortalecimento do Mercosul era essencial para construir novas relações fora da América do Sul.

O Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo. O Mercosul é parte desta América do Sul que desejamos ver plenamente integrada e próspera. Nesse contexto, são fundamentais os acordos de livre comércio já existentes com a Bolívia e o Chile, e aquele em fase de conclusão com o Peru. [...] O fortalecimento interno do Mercosul é imprescindível para levar adiante as negociações com outros países e blocos. Será, assim, garantida uma presença influente da América do Sul no mundo (LULA DA SILVA, 2003a, p.6).

Assim, Lula reforçava o diálogo de crescimento e desenvolvimento a partir da unidade, da integração: “a unidade do Mercosul e da América do Sul nos permitirá retomar o crescimento, combater as desigualdades, promover a inclusão, aprofundar a democracia e garantir nossa presença soberana no mundo” (LULA DA SILVA, 2003a, p.7). Portanto, ainda que não remeta diretamente a palavra liderança, ou deixe explícito tais intenções, ao se referir como catalisador do projeto regional, o Brasil se posicionava como líder imediato das relações e dos relacionamentos entre os países do bloco e também com os demais negociadores com o bloco.

Em ocasião de abertura da Cúpula do Mercosul em Montevideu – Uruguai, no dia 16 de dezembro de 2003, Lula reafirmou o compromisso do Brasil com o Mercosul, dizendo que “ao assumir a Presidência do Brasil, atribuí prioridade máxima ao Mercosul. Ele deve ser um instrumento da expansão do comércio e da integração produtiva” (LULA DA SILVA, 2003b, p. 2). Insistiu que o projeto político do Mercosul exigia esforço e participação de todas as partes,

principalmente para atender as economias menores, reafirmando seu compromisso para que o bloco fosse um agente de desenvolvimento para todos os países membros. Para tanto, o presidente ressaltou a importância de se trabalhar com metas e procurar soluções criativas para Mercosul. E aproveitou para ressaltar os planos do ‘Objetivo 2006’, proposto por ele na reunião de cúpula anterior.

Lula discursou sobre o projeto regional brasileiro em fortalecer as dimensões social, política e cultura do Mercosul, apontando a integração econômica e a consolidação da união aduaneira como base para os próximos passos desse processo. Interagindo por meio da criação de consensos, o presidente diz estar convencido “de que há, hoje, uma firme e renovada disposição de todos os sócios de seguir no aprofundamento e na consolidação do Mercosul” (LULA DA SILVA, 2003b, p. 3). Também falou das intenções de seu governo em levar a fundo a ampliação da cidadania no processo de consulta e definição das políticas de integração. Sugeriu a criação da “cartilha do cidadão do Mercosul”, que apontaria os avanços alcançados pelo bloco no que diz respeito ao interesse dos cidadãos; e sobre dar continuidade ao fortalecimento do Foro Consultivo e Social do Mercosul, que garantia uma plataforma de consultas para a sociedade civil.

Por fim, o presidente tratou da importância dos projetos de integração física regionais, a fim de trabalhar na redução dos desequilíbrios característicos da região:

Devemos aperfeiçoar as formas de financiamento do desenvolvimento na América do Sul. Isso exige aproveitarmos as fontes existentes - nacionais e multilaterais - e criar novos mecanismos capazes de financiar atividades de infra-estrutura e de integração de cadeias produtivas. Estou plenamente convencido da importância de o Brasil continuar estimulando investimentos brasileiros na região, por meio, inclusive, de uma participação crescente do BNDES (LULA DA SILVA, 2003b, p. 5).

E constantemente utilizando da criação do consenso por meio da apresentação dos benefícios em participar do projeto de integração regional, o presidente apontou que o “Mercosul representa processo irreversível de integração [...], capaz de enfrentar, com flexibilidade e realismo, os desafios internos e externos” e que ele podia contar “com a firme vontade política de seus líderes de realizar a ambiciosa, porém realista, meta de construção de um mercado comum” (LULA DA SILVA, 2003b, p. 5).

No discurso apresentado pelo presidente Lula na Reunião de Cúpula do Mercosul em Porto Iguaçu – Argentina, no dia 08 de julho de 2004, ele reafirma a necessidade de consolidação de iniciativas no sentido da união aduaneira, de facilitar a circulação de mercadorias no Bloco, como estratégia de ampliar os negócios e os empregos na região. Ele reitera o Protocolo de Olivos, em funcionamento naquele momento, como mecanismo de

aceleração da vigência das normas do Mercosul, contribuindo com a consolidação institucional do Bloco. Reitera também a formação do Parlamento do Mercosul, ideia defendida por ele anteriormente, como passo para a qualidade do Mercosul. Lula fala dos avanços do 'Programa de Trabalho', que buscava consolidar a União Aduaneira até 2006 e conseqüentemente implementar o Mercado Comum, retomando o dinamismo das negociações entre os países, ambos objetivos de seu governo.

Assumi a necessidade de maior flexibilidade em resposta as assimetrias das diversas economias da região e mostrou a importância de "aprofundar e expandir o Mercosul para novas áreas, como serviços e compras governamentais", além de imprimir a sociedade a dimensão da integração, onde "o acesso à justiça, à saúde, à educação devem ser igualmente direitos dos homens e mulheres do Mercosul", sendo todas essas formas de fortalecer a União Aduaneira e construir o Mercado Comum (LULA DA SILVA, 2004a, p.2).

Estamos trabalhando para atender às necessidades das comunidades de fronteira, para apoiar o emprego e o trabalho e para incorporar os interesses da agricultura familiar na agenda do Mercosul. Nosso projeto de desenvolvimento não é apenas nacional. Inclui também e necessariamente a dimensão regional. A prosperidade do Brasil tem de ser a prosperidade de nossos parceiros na região (LULA DA SILVA, 2004a, p.2).

A partir dessa citação, é possível perceber, mais uma vez, que Lula toma para si a responsabilidade de dar impulso a integração do Mercosul e fazê-la continuar seu caminho, construindo uma posição de líder entre as partes do bloco. Nesse sentido, a estabilidade da economia brasileira e seu crescimento em ascensão naquele período seriam motivos para conseguir a confiança dos países vizinhos e a aceitar o país como líder do incremento da integração do Mercosul.

A economia brasileira entrou em uma fase de sólido crescimento. Estão criadas condições para ampliar o intercâmbio e a cooperação com nossos vizinhos. Ampliar o Mercosul, criar uma Comunidade Sul-Americana de Nações, não são tarefas que se possa realizar da noite para o dia. Mas trabalhamos duro nos últimos meses (LULA DA SILVA, 2004a, p.2).

Lula atribui os ganhos do Mercosul ao trabalho duro de seu governo, junto a colaboração e aceitação dos demais países.

Tenho defendido o fortalecimento dos laços políticos e econômicos com os países do Sul. É a forma de ampliar nossa atuação no cenário internacional. Assim estaremos forjando uma nova geografia econômica e comercial e contribuindo para a construção de um mundo de maior equidade. (LULA DA SILVA, 2004a, p.3).

E, fala ainda dos ganhos para o Mercosul enquanto estratégia de inserção internacional, com o início de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, além das negociações de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e o México e sua intenção de tê-



lo como membro associado. Egito, China, Japão, Índia e África do Sul também tinham negociações em andamento e foram mencionadas por Lula com o desejo de conclusão iminente. Por fim, Lula reitera seu pensamento sobre o importante posicionamento brasileiro para a integração do Mercosul e reafirma, ainda que de modo insípido, sua intenção em assumir o lugar de líder daquele processo de integração.

O Brasil assume a Presidência do Mercosul com sentido de responsabilidade e urgência. Tenho repetido que o Mercosul é um projeto político maior, que passa pela negociação tarifária, a promoção do comércio e a integração econômica (LULA DA SILVA, 2004a, p.3).

Mais uma vez, o discurso brasileiro é de liderança. O presidente Lula procura reafirmar o então recente crescimento da economia brasileira a fim de propagar a ideia de que o Brasil é um parceiro de credibilidade no continente. Mostrar um país estável economicamente, e com intenções de um projeto regional, remete a uma estratégia de hegemonia pelo domínio, onde a estrutura interna brasileira servira de exemplo aos para os países vizinhos e atrairia, a partir do diálogo, que seus vizinhos se alinhassem a ele. O papel da organização internacional também entra em cena, uma vez que serve como plataforma para a propagação das ideias brasileiras.

Na ocasião do discurso de reunião de Cúpula do Presidente Lula em Ouro Preto-MG na data de 17 de dezembro de 2004, onde se comemoravam dez anos da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, Lula fala em "ratificar e aprofundar o compromisso de uma década atrás, quando demos novo ímpeto a nosso projeto de integração" (LULA DA SILVA, 2004b, p.1) e também de manter os olhos no futuro, sempre deixando clara a importância do Brasil e para o Brasil da intensificação do processo de integração.

O Mercosul avançou em todas as dimensões e em todas as direções. Superamos as grandes diferenças e rivalidades que afastaram por muitos anos nossos países. Nosso comércio cresceu de forma exponencial, embalado pela superação de barreiras e entraves que freavam o potencial de nossas economias. Dez por cento das importações brasileiras provêm hoje do Mercosul. A Argentina é nosso segundo provedor de importações, atrás apenas dos Estados Unidos, mas à frente da Alemanha. Essas tendências se reforçam. Vinculamos nossos setores produtivos e estimulamos investimentos recíprocos por parte de nossos empresários, que acreditaram e apostaram na nossa integração. É importante destacar que os investimentos brasileiros no Mercosul passaram de 3,8 bilhões de dólares em 2002 para 5,3 bilhões de dólares em 2003, enquanto mantinham-se estáveis no resto do mundo, no mesmo período (LULA DA SILVA, 2004b, p.2).

A aposta da política externa brasileira em investir no âmbito regional dava números que podiam ser usados como fator de influência para atrair os Estados em se relacionar no Mercosul. Com a Argentina, por exemplo, a corrente de comércio do Brasil voltava a ganhar força após um baque sofrido no último ano do governo FHC. Somadas exportações e importações, as

trocas entre os dois países subiram, de US\$ 7,09 bilhões em 2002, para US\$ 12,96 bilhões em 2004 (MDIC, 2016). É válido ressaltar que as exportações brasileiras foram o principal catalisador desse processo. Foi no governo Lula que o Brasil alcançou o primeiro superávit na relação com comercial com a Argentina em 10 anos. Com o Mercosul, a situação é semelhante.

**Tabela 05: Balança comercial brasileira nas relações com Argentina e Mercosul em milhões de US\$**

Ano	Argentina			Mercosul		
	Exportações	Importações	Saldo	Exportações	Importações	Saldo
1995	4.041	5.591	-1.550	6.154	6.844	-690
1996	5.170	6.805	-1.635	7.305	8.302	-996
1997	6.769	7.941	-1.171	9.045	9.426	-381
1998	6.748	8.023	-1.275	8.878	9.416	-538
1999	5.364	5.812	-448	6.778	6.719	59
2000	6.238	6.843	-606	7.740	7.796	-57
2001	5.010	6.207	-1.197	6.374	7.010	-635
2002	2.347	4.744	-2.397	3.319	5.612	-2.293
2003	4.570	4.673	-102	5.684	5.685	-919
2004	7.391	5.570	1.821	8.935	6.390	2.544

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Elaboração do autor.

Dessa forma, percebe-se que ao falar sobre um Mercosul engajado, e ao ressaltar os investimentos brasileiros na região, o presidente Lula adotava o cenário regional como uma das estratégias para a expansão do mercado brasileiro. Ao mesmo tempo em que procurava mostrar estabilidade econômica brasileira para atrair mais investimento e participação dos países do Mercosul, o Brasil fazia a propaganda de um projeto regional que ajudava sua própria economia a ganhar destaque no cenário internacional. Essa estratégia, como aponta Burges (2014), foi muito utilizada pelo Brasil nesse período. A ideia é a de que enquanto que os países do Mercosul adotavam a perspectiva brasileira, por acreditarem ter mais força no cenário internacional ao atuar com o bloco, o Brasil expandia sua própria economia e ganhava destaque no cenário internacional.

Sempre discursando como líder das ideias, das intenções e da busca de melhores resultados, Lula colocava o Brasil em posição de destaque no Mercosul. Dessa forma, a marca da estabilidade do bloco começava a ser reconhecida no cenário internacional e trazia a possibilidade de novas relações e acordos comerciais.

Enquanto isso, cresce lá fora o interesse em dialogar com o nosso bloco e em associar-se a ele. O Peru juntou-se a nós, seguindo o caminho que no passado trilharam Chile e Bolívia. Hoje acolhemos, com muita satisfação, a entrada da Colômbia, do Equador e da Venezuela, como membros associados. O México manifestou sua vontade de associar-se. O Mercosul avança como eixo dinâmico da integração da América do Sul. O acordo que assinamos com a CAN, após anos de espera, cria a espinha dorsal da Comunidade Sul-Americana de Nações, que lançamos, no último dia 7, na cidade de Cuzco, no Peru. (LULA DA SILVA, 2004b, p. 3-4).

Aqui, mais uma vez, Lula procura exaltar a imagem da unidade sul-americana, mostrando, por meio da criação de consenso, que a participação no projeto regional já era vista pelos países da América Latina como algo benéfico, e despertava o interesse em participar do projeto regional proposto pelo país. A coerção, ainda que implícita, também está presente quando o presidente Lula mostra que a não participação no projeto pode gerar perdas a esses países, uma vez que perderão a oportunidade de intensificar relações com o cenário internacional e trabalhar com mercados alternativos.

Com a União Europeia, estamos decididos a avançar num amplo acordo de associação. [...] Alargamos cada vez mais nossos horizontes, em busca de mercados não-tradicionais. Com o Egito e o Marrocos, iniciaremos negociações comerciais já em 2005. Estamos em conversações preliminares com a China e a Coréia do Sul. Manteremos brevemente entendimentos com os países em desenvolvimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (LULA DA SILVA, 2004b, p.3-4).

Sobre os aspectos futuros, Lula discursa sobre as novas urgências do bloco e até algumas ainda reincentes, como a consolidação da união aduaneira e do mercado comum. Falou ainda da construção de um fundo estrutural para corrigir as assimetrias econômicas em 2005; da criação do Parlamento do Mercosul, para a garantia de maior transparência e maior legitimidade e da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, melhorando a livre circulação de mercadorias. Esses projetos viriam a ser pauta nos discursos presidenciais seguintes, e tomariam realidade como o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2007; o Parlamento do Mercosul, no mesmo ano; e a eliminação da dupla Tarifa Externa Comum em 2010 (MERCOSUL, 2016). Sempre reafirmando o progresso e bem-estar como um bem coletivo de toda a região, Lula apontou que "a consolidação interna do Mercosul dá força e fôlego para nos projetarmos como um ator cada vez mais ativo e respeitado nas negociações externas" (LULA DA SILVA, 2004b, p.4) e completa confirmando que a "Presidência Pro Tempore brasileira trabalhou arduamente para a implementação dessas metas", mais uma vez convencendo os ali presentes do posicionamento essencial do Brasil para o crescimento do Mercosul (LULA DA SILVA, 2004b, p.7).

No discurso de encerramento da mesma reunião, em Ouro Preto, Lula refletiu sobre a disposição e o entusiasmo de trabalho dos presidentes pela integração regional e a importância disso para a "consumação de um espaço político, cultural, econômico e comercial comum na América Sul" (LULA DA SILVA, 2004c, p.1). E afirma que "nossos países, tanto tempo voltados para outros continentes, não têm tempo a perder no avanço do conhecimento mútuo e todas as oportunidades devem ser aproveitadas para reforçar o caminho decidido da integração".

(LULA DA SILVA, 2004c, p.2). Para tanto, reforça a importância da inserção de Colômbia, Equador e Venezuela como Estados associados e também da indispensabilidade da confiança depositada por parte dos dirigentes no Mercosul: "afinal de contas, nós não queremos o Mercosul para nós, presidentes da República, queremos o Mercosul para os milhões e milhões de latino-americanos que residem no nosso Continente" (LULA DA SILVA, 2004c, p.3).

Assim, percebe-se constante e intensa participação brasileira nas decisões e na elaboração das decisões tomadas pelos países enquanto Mercosul. O Brasil se apresenta como um mentor do processo de integração. Aquele que direcionava os caminhos, uma espécie de agente protetor, que enxergava além do presente e identificava os problemas, encontrando soluções para estes. Porém, ao invés de assumir explicitamente a posição hegemônica, o Brasil enfatizava a postura da democracia, onde toda a sociedade dos países membro devem estar representadas nas decisões políticas e econômicas tomadas pelo bloco. Dessa forma, Lula mantinha a política de boa vizinhança com os membros do bloco e, por outro lado, conseguia o destaque necessário para impulsionar sua postura de negociador na região e no cenário internacional.

Queridos Amigos, em nosso processo de integração não há lugar para hegemonismos, nem podem prevalecer interesses imediatos e visões de curto prazo. Queremos construir um Mercosul solidário, em que todos estejam dispostos a ceder algo em prol do desenvolvimento coletivo. Num momento em que nossa região enfrenta os desafios da consolidação democrática, o Mercosul é um patrimônio inestimável que contribui para a estabilidade política e institucional de nossos países. Estamos todos comprometidos com o protocolo de Ushuaia e com a preservação da democracia. E sabemos que sem democracia não haverá verdadeiro desenvolvimento (LULA DA SILVA, 2005a, p.6).

Lula, no discurso de reunião do Conselho de Cúpula do Mercosul em Assunção-Paraguai, na data de 20 de junho de 2005, já não mais presidente pró-tempore do Mercosul, tentou mostrar a força comercial do Mercosul para o mundo diante das dificuldades. Segundo ele, o Mercosul já provava ser um projeto de sucesso, sucesso este conquistado através do esforço conjunto dos Estados parte: "vejo, com grande satisfação, a presença aqui de tantos presidentes sul-americanos. É uma demonstração concreta que está se tornando realidade o sonho da união sul-americana" (LULA DA SILVA, 2005a, p. 1). O presidente falou sobre as dificuldades enfrentadas pelo Mercosul, mas pediu paciência, insistindo que dificuldades são recorrentes qualquer processo de integração: "vimos as recentes dificuldades que enfrenta a União Europeia, cuja integração começou há mais de cinquenta anos. Temos de enfrentar esses problemas. Com o tempo, vistos em perspectiva, ganharão realce os benefícios de longo prazo" (LULA DA SILVA, 2005a, p. 2).

A fim de motivar o interesse dos países, Lula argumentou que a oportunidade galgada naquele período não deveria ser desperdiçada diante das dificuldades, já que a integração proporcionou “a retomada do crescimento de nossas economias e contamos com uma singular sintonia política entre nossos governos” (LULA DA SILVA, 2005a, p.2). Apontou as conquistas do Mercosul durante seu governo, reiterando o projeto proposto pelo Brasil e reforçou a instalação sobre o Parlamento do Mercosul.

O Programa de Trabalho 2004-2006 constitui uma agenda ambiciosa em matéria institucional, política e social. O funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão e a próxima instalação do Centro de Promoção do Estado de Direito mostram que o Mercosul se fortalece institucionalmente [...]. Seguimos determinados a cumprir o prazo de 31 de dezembro de 2006 para a instalação de nosso Parlamento. Estou certo de que teremos a inteligência política para encontrar fórmula que assegure representação equilibrada de cada um de nossos países e nossos povos, em pleno respeito à igualdade jurídica dos Estados (LULA DA SILVA, 2005a, p.3).

Falando em aperfeiçoar a união aduaneira, o que refletiria em maiores ganhos, e a fim de facilitar suas estratégias de cooperação econômica e melhorar o dinamismo de suas negociações internacionais, Lula insistiu mais uma vez em projetos que reduziriam as assimetrias entre os Estados. Pediu mais uma vez pela eliminação da dupla Tarifa Externa Comum, permitindo a livre circulação de produtos, e falou da responsabilidade brasileira em viabilizar esquemas financeiros no continente, reiterando “nosso compromisso de fazer com que o BNDES seja não apenas um banco de desenvolvimento nacional, mas, também, junto com outros instrumentos e instituições, um banco de fomento regional” (LULA DA SILVA, 2005a, p.6).

No discurso, Lula procurava promover o projeto seu regional a partir do consenso, reiterando os ganhos dos países ao participar do Mercosul, e que no longo prazo, as oportunidades alternativas de mercado também viriam. Em determinado momento do discurso, o presidente cita que a adesão de Estados associados ao Mercosul fortalecia o livre comércio em todo o espaço sul-americano, e chega se parabenizar como projetor de tal iniciativa.

Para avançarmos na agenda interna do Mercosul, precisamos da mesma ousadia que tem orientado nossa atuação externa. O Mercosul tornou-se plataforma de negociação privilegiada que potencializa a capacidade individual de nossos países de competir na economia global. Concluímos negociações comerciais com Índia e África do Sul. Estamos avançando em acordos com Canadá, Egito, Israel, Marrocos e o Conselho de Cooperação do Golfo. Seguimos firmemente empenhados em concluir os entendimentos com a União Europeia. Em nossa vizinhança, fizemos progressos históricos. Congratulo-me pela plena vigência do Acordo de Livre-Comércio do Mercosul com a Colômbia, o Equador e a Venezuela. Somado aos acordos que já temos com Bolívia, Chile e Peru, cria as condições econômicas para o fortalecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (LULA DA SILVA, 2005a, p.4-5).

A ideia era mostrar a responsabilidade adquirida pelo governo brasileiro para o processo

decisório do Mercosul sem demonstrar hegemonia diante dos demais.

Senhores Presidentes, O Brasil tem consciência de suas obrigações e responsabilidades como economia maior do bloco. Sabemos que os benefícios reais e efetivos do Mercosul, em particular para os sócios menores, dependem de uma diversificação de nossa pauta de importações, sobretudo para produtos de maior valor agregado. Estamos prontos a iniciar um trabalho de superação efetiva dos entraves e dificuldades pontuais no nosso comércio (LULA DA SILVA, 2005a, p. 5).

Ao dizer que assumia suas responsabilidades com o bloco, o discurso do presidente Lula aferia que o Brasil estava disposto a arcar com os custos de uma balança comercial com maior importação no Mercosul. Esta premissa é controversa. De fato, os valores, em dólares, nas importações brasileiras no Mercosul cresceram substancialmente no período do governo Lula. Em termos percentuais, no entanto, a participação do Mercosul nas importações brasileiras diminuiu de 11,76% em 2003, para 9,15% em 2010 (Tabela 07). Numa visão mais cética, os gastos do Brasil com o Mercosul cresceram mais devido ao fortalecimento da economia brasileira como um todo, o que possibilitava ao país maior poder de compra; que como um movimento de prioridade nacional em direcionar os gastos extra regionais para o Mercosul.

Tal visão corrobora com as percepções de Mesquita (2016) de que a hegemonia brasileira na região deve ser ponderada. Por um lado, o país procura construir uma visão estratégica regional a partir da cooperação, e em determinados momentos, o núcleo regional funciona. O contexto estrutural da América do Sul também é pacífico e democrático, o que favorece o diálogo político e a propagação das ideias consensuais brasileiras sem a necessidade do uso da força. Por outro lado, mesmo que os processo de integração regional tenham aumentado a interdependência na região, ele ainda não atingiu a maturidade de irreversível. Os países da região ainda possuem identidades egoístas, inclusive o Brasil (MESQUITA, 2016). Entre 2003 e 2010, aproximadamente 90% dos gastos das importações brasileiras eram direcionadas para fora do Mercosul, e esse tipo de autonomia prejudica a construção do projeto de integração proposto pelo próprio país. Autores como Malamud (2011) e Trinkunas (2013) são adeptos dessa segunda perspectiva, observando que o Brasil tem feito um esforço significativo para estabelecer-se como a grande potência na América do Sul por meio do consenso e cooperação, mas sua pouca disposição em assumir compromissos com alto custo financeiro limita a sua capacidade de fazer cumprir as novas disposições.

Em Montevideu-Uruguaí, durante discurso de Reunião de Cúpula do Mercosul em 09 de dezembro de 2005, Lula falava da celebração de 15 anos da assinatura do Tratado de Assunção, convidava a uma reflexão sobre os resultados alcançados pelo conjunto do bloco. Lula sobressaltou a grande sintonia e compromisso entre Brasil e Argentina e a capacidade de

discutir democraticamente entre todos os países, além da adesão do novo Estado-parte, a Venezuela, projeto articulado pelo Brasil e que, segundo Lula, refletia o sucesso do agrupamento. Lula refletiu também sobre as novas dimensões geográficas que o Mercosul adquiriria, realizando novas transações econômicas.

O Mercosul é um dos projetos políticos de maior envergadura da história da nossa região. Constitui pilar essencial de uma iniciativa ainda mais ambiciosa, a Comunidade Sul-Americana de Nações. Vivemos um momento de extraordinária convergência de valores e aspirações em nossa região. Temos o desafio de traduzir essa compatibilidade de agendas para o campo econômico (LULA DA SILVA, 2005b, p.3).

Aqui, novamente, exemplifica-se os esforços brasileiro pela construção do consenso. No plano mais profundo, Lula procurava estabelecer a Casa cada vez mais, uma vez que o projeto unia todos os países da América do Sul. O Mercosul era apontado pelo presidente, junto à CAN, como principal força convergente para o processo. As ambições brasileiras estavam ali expostas pelo presidente, junto a autoafirmação dos benefícios que uma integração regional intensificada poderia trazer aos países. Estava implícito, mais uma vez, a coerção sem o uso da força, explicada pelas perdas que poderiam sofrer os Estados que não faziam parte da integração regional.

Nessa perspectiva, Lula falou ainda dos avanços econômicos alcançados, como a regulamentação da livre-circulação de bens importados, iniciativa do presidente, na intenção de impedir a dupla tributação das mercadorias e a distorção do comércio intrabloco, facilitando a troca entre os países, mas também com os aliados externos, como a União Europeia. O Focem tinha, finalmente, data marcada para início de seus trabalhos, a fim de reduzir as assimetrias existentes entre as economias do bloco, iniciativa também abordada pelo Presidente.

O Focem ajudará a financiar projetos importantes para a integração regional, mas, sobretudo, significa nosso compromisso com o desenvolvimento equilibrado dos países do bloco. Reitero a minha determinação de apoiar ações que gerem benefícios visíveis para as economias menores da região. A elaboração e aprovação, em tempo recorde, do Programa Mercosul Livre de Febre Aftosa, mostrou que somos capazes de trabalhar em conjunto para reagir a crises (LULA DA SILVA, 2005b, p.4).

Sobre os desafios a superar no ano seguinte, Lula afirmavam serem pelo menos três: “adotar medidas que tenham impacto imediato no dia-a-dia de nossos povos; dar um novo salto qualitativo no arcabouço institucional do Mercosul; e desenvolver mecanismos criativos para viabilizar novos investimentos e a integração produtiva de nossos países” (LULA DA SILVA, 2005b, p.4). Nesse sentido, Lula, mais uma vez, dava direcionamento as novas ações do bloco e para aprimorar a integração, seria fundamental traduzir ganhos para os cidadãos dos países membro: “é preciso levar o Mercosul ao povo e enraizá-lo em nossas sociedades” (LULA DA

SILVA, 2005b, p.4). E, mostrava que o governo brasileiro estava estreitamente empenhado nos esforços integracionistas:

O governo brasileiro vem participando ativamente, em conjunto com o Foro Consultivo Econômico e Social, dos esforços de envolvimento da sociedade civil no processo de integração. Também estamos empenhados na criação da Rede Mercosul Cidadã, que congrega ONGs representativas dos quatro países do bloco (LULA DA SILVA, 2005b, p.4).

O espaço econômico do Mercosul deveria ser prioridade para Lula. Segundo ele, seria dessa forma que investimentos e parcerias aconteceriam de forma mais incidente, “melhorando nossa capacidade de inserção soberana no mundo” (LULA DA SILVA, 2005b, p.6). Para dar incentivo a esta propositiva, Lula determinou que no primeiro semestre de 2006 pelo menos um projeto de integração produtiva aconteceria entre o Brasil e cada país do Mercosul.

Estou certo de que essas iniciativas, em razão de sua visibilidade e importância econômica e social, produzirão o estímulo necessário para um novo paradigma de desenvolvimento regional. Mais do que nunca, estou convencido de que não há saída individual para nossos países. Quanto mais forte estiver o Uruguai, quanto mais forte estiver a Argentina, o Paraguai, a Venezuela, mais forte estará o Brasil e vice e versa. Mas, para isso, não basta caminharmos lado a lado, temos que caminhar juntos e com um mesmo destino (LULA DA SILVA, 2005b, p.6).

É remetente aqui as questões da autonomia brasileira, que discursava sobre novos paradigmas regionais, mas mantinha suas relações internacionais abertas diversificando sua economia com outros países além do Mercosul.

Segundo Lula, a integração precisava da união. A força dos países em sua individualidade contribuía para a estabilidade do bloco, porém, unidos esses países demonstrariam força suficiente para consolidar o bloco no cenário internacional. Na verdade, essa união era importante também para as diretrizes estratégicas do Brasil. Afinal, não existe líder sem liderados. Não existe liderança sem plateia. A estratégia residia no poder de influência, no consenso, e integração regional serviria como catalizadora do processo. O Brasil precisava manter a união, mantida com base na política da boa vizinhança, aliada à sua postura de mentor no bloco e aos resultados positivos da integração para se projetar internacionalmente. Manter esse vínculo com os demais países e sua sociedade estabilizava suas relações intrabloco e incitava sua liderança de forma democrática e sem pronunciamentos.

Nós, hoje, não apenas consolidamos o Mercosul como melhoramos substancialmente a relação entre os nossos povos. E muito mais importante, a integração de outros países é uma coisa extremamente importante, com a consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações que, certamente, vai passar por todos os países da América Latina num curtíssimo espaço de tempo [...]. Eu volto a repetir sempre: não é pouco o que nós conquistamos nesses poucos anos, se nós lembrarmos que ainda quando o Kirchner não era presidente, eu não era presidente, Tabaré não era presidente, Nicanor Duarte não era presidente, o Mercosul era divulgado pela imprensa dos nossos países



como uma coisa falida, como uma coisa que não tinha dado certo. E, em poucos anos, com muita vontade política, participando de muitas reuniões que, às vezes, não delibera nada, mas só o fato de fazermos a reunião, já é um fato importante (LULA DA SILVA, 2005b, p.9).

No discurso realizado em Córdoba, em 21 de julho de 2006, Lula fala sobre a possível crise do Mercosul propagada pelos veículos externos de comunicação. O presidente afirmou não compartilhar dessa percepção, pois acreditava que “muitas das questões que são apontadas como sinais de um esfacelamento do Mercosul são frutos de problemas legados por um passado que queremos definitivamente superar” (LULA DA SILVA, 2006a, p.3). Lula, pois, rejeitava as críticas de bilateralização do bloco e acreditava, por outro viés, que os países membros deveriam se concentrar na responsabilidade de “encontrar soluções para as inquietações e desafios que são parte de qualquer processo de integração profunda como o nosso” (LULA DA SILVA, 2006a, p.4). Para ele a solução estava em um diálogo reforçado em todos os níveis, a fim de se reinventar, equacionar as assimetrias em definitivo, administrar novos recursos e manter a estabilidade institucional. Lula garantia, então, posição de mentor, respondendo às críticas externas e deixando aos seus vizinhos uma posição otimista diante das dificuldades que apareciam, mostrando, mais uma vez, sua intenção camuflada de se estabelecer como líder regional para o bloco.

Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Devemos aproximar o Mercosul do dia-a-dia dos cidadãos para atender melhor e de forma mais direta as demandas de nossas populações (LULA DA SILVA, 2006a, p.4).

Contudo, o que se percebe é que Lula tentava ocultar os indícios de crise no Mercosul e diminuir as divergências que surgiam entre os atores a partir da utilização de um discurso otimista. Camargo (2006) mostra que dúvidas sobre a funcionalidade do Mercosul, no sentido de gerar benefícios econômicos e políticos para seus Estados-membros e para a região como um todo, cresciam no meio de analistas e de alguns setores da sociedade. O problema se dava devido ao Mercosul ter encontrado dificuldades na realização de um de seus principais propósitos, avançar na direção de constituir um mercado comum que abrangesse toda a América do Sul. Segundo Camargo (2006), as exigências do Mercosul para com os países menores, como a liberalização de mercado, internacionalização de capitais, acabaram aumentando as assimetrias e desigualdades entre os membros, gerando desconfiças e divergências nos relacionamentos.

O Brasil, que sozinho possuía três quartos do Produto Interno Bruto do bloco e era

responsável por um terço das compras e vendas externas do Uruguai e do Paraguai, no lugar de diminuir as assimetrias entre os países, só cavava ainda mais o abismo (CAMARGO, 2006). Para minimizar os efeitos dessas assimetrias e das críticas sobre o Mercosul, Lula assume que apresentará novas ideias para dinamizar a agenda do bloco, no sentido de contornar os desafios da integração.

Terei a oportunidade de tratar, em detalhe, de todos esses temas no encerramento da Cúpula, ao assumir a Presidência Pro Tempore. Quero apresentar um conjunto de ideias que possam contribuir para dinamizar os trabalhos do bloco. Termino com uma nota de otimismo em relação ao futuro de nosso agrupamento. Um otimismo temperado com apreensão e cuidado, é verdade, mas que em nenhum momento me faz duvidar de nossa capacidade coletiva de encontrar soluções para os grandes desafios do desenvolvimento econômico e social de nossa região (LULA DA SILVA, 2006a, p.4).

Na ocasião, Lula tentou usar as perspectivas positivas que o Mercosul havia galgado. Segundo ele, o bloco possuía “um PIB de mais de 1 trilhão de dólares e um comércio global superior a 320 bilhões de dólares” (LULA DA SILVA, 2006a, p.2) e as transações externas, conseqüentemente, haviam ganhado impulso para novas áreas, sumarizando a inserção internacional para todos os membros.

O Mercosul vai agora da Terra do Fogo ao Caribe e confirma sua vocação natural para acolher novos parceiros da região e construir associações mais ambiciosas [...]. Estamos provando que o Mercosul só faz aumentar nossas capacidades individuais de inserção internacional. Hoje, celebramos acordos econômicos e comerciais com Cuba e Paquistão. E são muito boas as perspectivas das negociações com a Índia, o Conselho de Cooperação do Golfo, com a União Aduaneira da África Austral, entre outras (LULA DA SILVA, 2006a, p.2).

Durante o discurso de encerramento da Reunião de Cúpula em Córdoba, o Brasil assumia a Presidência Pro Tempore do Mercosul e Lula falava novamente da necessidade de maior institucionalidade no bloco para eliminar as dificuldades. A nova fase em que o Mercosul se inseria trazia novos desafios, e estes só poderiam ser contornados se as instituições políticas e econômicas estivessem no mesmo patamar. Segundo Lula, para aprofundar as estruturas do bloco seria necessário aprimorar as estruturas dos países: “a complexidade de nossos desafios exigirá instituições cada vez mais fortes, ágeis e transparentes. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade” (LULA DA SILVA, 2006b, p.3). É importante concordar com a ideia de Burges (2008) quando fala em hegemonia consensual para o Brasil, em que prioriza o consenso no lugar da ameaça e imposição. Assim, o Estado brasileiro procurava legitimar sua liderança a partir da busca de influência, da criação de ideias, da construção de uma visão comum no âmbito regional e da perseguição do consentimento de seus

vizinhos para a construção das políticas do bloco e conseqüentemente para seu posicionamento enquanto líder.

Entretanto, essa tentativa de influenciar as ações do bloco e solidificar a liderança não vinha trazendo muitos resultados. Considerável parte das condutas idealizadas pelo Brasil estava sofrendo estagnações, devido as divergências de pensamento e as assimetrias econômicas e políticas entre os países, que vinham aumentando consideravelmente entre os membros. Ainda assim, Lula insistia em mostrar os aspectos necessários para vencer os desafios. De acordo com o presidente, eram necessários novos projetos industriais, tecnológicos e de infraestrutura, definir um mecanismo de redistribuição da renda aduaneira a fim de “alocar novos e significativos recursos para as regiões menos desenvolvidas do nosso bloco” e superar suas produtividades e trazer benefícios econômicos para todos. Assim, Lula pretendia reforçar de início “a cooperação regional no campo científico e tecnológico, o que já se reflete no intercâmbio crescente de estudantes entre nossos países” (LULA DA SILVA, 2006b, p.2).

Lula tentava amenizar as divergências que insistiam em paralisar o processo decisório do bloco enaltecendo a necessidade de participação de todos os países em igualdade jurídica nessas atividades, com decisões tomadas a partir do apoio de todos. Para avançar, Lula precisava que eles estivessem unidos, com disposição coletiva de lograr êxitos para a integração: “nesses próximos meses, espero contar com um voto de confiança de cada um de vocês para as ações que estaremos coordenando em prol de nosso projeto de integração. Estou, sinceramente, convencido de que o Mercosul é muito maior do que os obstáculos conjunturais que vivemos” (LULA DA SILVA, 2006b, p.5). Para ele, o Mercosul fazia parte da mudança do olhar mundial para os países emergentes: “foi do Mercosul que surgiu o G-20 e foi o G-20 que impôs respeitabilidade aos países em desenvolvimento nas mesas de negociação” (LULA DA SILVA, 2006b, p.6).

Dessa forma, Lula afirmava assumir a presidência Pro Tempore do Mercosul empenhado em manter o bloco cada vez “mais forte, mais presente e mais atuante, sobretudo, um Mercosul sintonizado com as necessidades de nossos povos e que corresponda às expectativas de todos os seus membros” (LULA DA SILVA, 2006b, p.1). Assim, a presidência brasileira tinha grandes desafios a frente para recuperar a confiança dos membros depois das críticas e da iminente crise que os rodeava. Era necessário gerar debates amplos e profundos sobre os desafios e as necessidades das economias menores, a fim de garantir o retorno da confiança daqueles países no direcionamento do Brasil, garantindo desenvolvimento equilibrado e benefícios para todos, afinal, ele não conseguiria conquistar as políticas

estratégicas defendidas pelo seu governo sem o sucesso da plataforma de imersão internacional que era o Mercosul.

A presidência brasileira dará especial atenção a todos os temas que constituem a agenda da cidadania do Mercosul. Estarei pessoalmente empenhado em aproximar o Mercosul dos poderes locais e dos cidadãos [...]. Também temos de redobrar esforços para que, em nossas estruturas públicas e privadas, as políticas nacionais se articulem com o compromisso da integração [...]. Eu penso que as chances estão colocadas, não depende dos nossos adversários, não depende dos nossos inimigos, depende única e exclusivamente da compreensão que temos da necessidade de estarmos juntos, construirmos juntos as alternativas para melhorar a vida do nosso povo (LULA DA SILVA, 2006b, p.4 e 8).

Na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul, em 14 de dezembro de 2006, sediada em Brasília, Lula discursou agradecendo aos políticos brasileiros que tornaram possível a implementação do protocolo que levou à abertura do parlamento, mostrando, novamente, a necessidade da postura do Brasil para a conclusão de ações dentro do bloco: “o empenho e a dedicação de todos foram fundamentais para chegarmos a este resultado” (LULA DA SILVA, 2006c, p.2). O presidente afirmava ser esse aspecto o início de novas possibilidades para o bloco, sendo o Parlamento o ambiente de reunião, aproximação dos povos, fator abordado por Lula em quase todas as reuniões abordadas aqui. O parlamento aprofundaria a política de integração do bloco e consolidaria a formação de uma cidadania regional tão reclamada por Lula.

[...] o Parlamento é o foro onde os povos se reúnem, se encontram, trocam suas experiências, debatem suas propostas e adotam suas decisões. O Parlamento contribui, e muito, para a formação de um espaço comum que expresse o pluralismo político e a diversidade cultural da região. Consolida a democracia representativa e a legitimidade social de nossos esforços de integração (LULA DA SILVA, 2006c, p.3).

A constituição do Parlamento do Mercosul era, argumento também repetido por Lula inúmeras vezes nos discursos analisados, mais uma demonstração contra os indícios de crise no bloco. Cox (1994) já afirmava que o poder de influência de um Estado em direcionar o comportamento de outros estava estreitamente ligado a liderança. A estrutura social, econômica e política quando favorecida pelo contexto em que se encontra, acaba por levar a hegemonia como dominação, sem a necessidade de uso do poder. Esse é o caso do Brasil, que além de favorecido principalmente pelas questões econômica e sociais, conseguiu influenciar ações e direcionar decisões dentro do Mercosul, concretizando a consolidação do Parlamento.

Esse era um momento de afirmação para a liderança brasileira. Em um momento de crise para a integração e de instabilidade para a tentativa de hegemonia brasileira no bloco, o Parlamento trouxe mais segurança para as diretrizes brasileiras. Para Lula, aquele deveria ser um momento de fortalecimento da integração, onde seria possível “promover e defender a

democracia, a liberdade, a paz e o desenvolvimento sustentável com justiça social”, além de “estimular a formação de uma consciência integracionista na sociedade civil dos países da região” e ajudar a construir a integração sul-americana” (LULA DA SILVA, 2006c, p.3). Nesse sentido, Lula transpõe outra vez a responsabilidade da integração para o Brasil, discursando de novo como líder entre aqueles países: “Se nós quisermos que o Mercosul se transforme num espaço legítimo de aspiração do povo do Mercosul, o Brasil tem que assumir a responsabilidade de ajudar no desenvolvimento dos países menores” (LULA DA SILVA, 2006c, p.4).

O Brasil nesse momento parecia caminhar no sentido de arcar com os custos de uma liderança. Contudo, Malahmud (2011) e Trinkunas (2013) falavam que ser líder era também arcar com os custos financeiros que uma liderança trazia. Segundo eles, o Brasil fazia intenso esforço para se consolidar na América do Sul, porém seu foco estava no consenso e na cooperação, deixando de lado, muitas vezes os custos a serem assumidos. Assim, percebe-se que não era uma constante no governo brasileiro assumir tais custos. Essa atitude precisava estar mais presente na atuação brasileira para que pudesse ser caracterizado como líder.

Para conquistar mais espaço no âmbito econômico e afastar de vez os rumores de uma crise no bloco, Lula assume que o Mercosul deveria, então, “se abrir para o mundo”, e afirma ainda que trabalharia cada vez mais para estabelecer um acordo entre o Mercosul e a União Europeia, a fim de “consolidar esse bloco e dinamizar a economia dos nossos países” (LULA DA SILVA, 2006c, p.6). Aqui, fica clara a intenção de direcionar o Mercosul para transações comerciais fora do seu ambiente habitual de relações sul-sul, partindo para um patamar de mais difícil concretização que eram os países do norte global. Assim, seria possível conquistar a sua política estratégica de inserção no mercado internacional, amparado pelo poder e segurança que o Mercosul vinha trazendo. Contudo, as transações comerciais com a união europeia não conseguiram ser concretizadas durante o governo Lula, levando a uma incerteza sobre a real posição do Brasil na América do Sul.

Ao término do seu primeiro governo, o presidente Lula havia procurado em seus discursos no Mercosul construir uma identidade sul-americana. O Brasil lançou ideias que remetiam ao processo de integração regional como sendo um catalisador para um melhor posicionamento dos países no cenário internacional, ao mesmo tempo que construía laços econômicos mais fortes. O presidente Lula se permitia dialogar sobre a agenda da política externa brasileira como sendo um plano para toda região. Usando de exemplos como a estabilidade e as dimensões econômicas brasileira, seus discursos procuravam convencer os Estados participantes de que seguir o projeto brasileiro traria mais benefícios no longo prazo.

Em seu discurso presidencial, o Estado brasileiro procurava liderar por meio de influência. É possível reconhecer estratégias de hegemonia consensual e de dominação, uma vez que o país dialoga por meio da apresentação de ideais que beneficiam o grupo e usa o Mercosul como uma organização internacional catalisadora desse processo. Na maioria dos momentos, o projeto brasileiro funciona. O Mercosul ganhou mais membros associados e conseguiu estreitar relações com CAN. Como consequência, a Casa – futura Unasul – ficava mais forte, unidade de integração política primordial para a consolidação do projeto brasileiro. Em meio a uma maior participação econômica dos demais membros, o Brasil conseguiu colocar reverter sua balança comercial no Mercosul em *superávit* ainda no primeiro governo, o que lhe permitia uma melhor imagem no cenário internacional.

A insistência em determinados projetos foi recompensada por sua criação, como o Parlamento do Mercosul ou o Focem. No entanto, seja pela ausência de vontade ou baixa capacidade brasileira em exercer sanções ou alguma política de mais força, projetos tendem a levar mais tempo que o esperado para se concretizarem. A eliminação da dupla Tarifa Externa Comum, citada nos discursos do presidente Lula desde o início de seu primeiro governo, não veio a se concretizar no projeto que o país havia proposto para 2006 – e apenas se tornaria realidade em 2010, como já mencionado. Ainda assim, é possível perceber que o modelo de criação de influência brasileiro trouxe benefícios ao país no primeiro governo Lula. Não obstante, essa estratégia prosseguiria como pilar do discurso brasileiro em seu segundo mandato.

### **3.2 Um balanço dos discursos de Lula no segundo mandato**

Durante o segundo mandato, Lula continuava a dar passos em direção a estabelecer uma liderança na região sul-americana. No discurso do Presidente na Cúpula do Mercosul no Rio de Janeiro, em 19 de janeiro de 2007, o presidente procurou reafirmar a importância do Mercosul para a estrutura regional sul-americana, defendendo que “nem os mais fortes dentre nós serão capazes de resolver sozinhos as contradições em que estão mergulhados nossos países” (LULA DA SILVA, 2007a, p. 2), e fez referência a contribuição brasileira no fortalecimento desse processo.

Os progressos que fizemos em matéria de integração são muito evidentes. Bastaria lembrar que em 1990, às vésperas do Tratado de Assunção, o volume de comércio do que viria a ser o Mercosul somava apenas 4 bilhões de dólares. Em 2006 ele chegou

a mais de 30 bilhões de dólares [...]. A integração financeira da América do Sul se acelerou. O BNDES fez aporte de 200 milhões de dólares na CAF para financiar novos projetos, inclusive no Brasil (LULA DA SILVA, 2007a, p. 2).

Dessa forma, ao mesmo tempo que mostrava os benefícios da participação dos países no projeto regional, também argumentava que a participação do Brasil nesse processo era verdadeira. Montado mais uma vez no discurso de hegemonia consensual, o presidente ressaltava o que os Estados que ainda não faziam parte do projeto estavam sem ganhar, mas assegurava que o bloco estava sempre aberto a participação e que sua atratividade continuava a chamar à atenção dos demais países da região.

Evoluíram positivamente as tratativas comerciais do Mercosul com a Índia, a União Aduaneira da África Austral (SACU) e Israel. Retomamos, ainda, o diálogo com a União Europeia, com base em propostas construtivas. Outro ponto de relevo foi o início dos trabalhos previstos no Protocolo de Adesão da Venezuela. Devemos todos intensificar esforços para que o processo se complete no menor tempo possível. Também nos alenta a manifestação de vontade da Bolívia de começar os trabalhos para a sua incorporação como membro pleno do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum decidiu, ontem, formar o grupo que deverá analisar os mecanismos para a concretização desse objetivo. Que sejam bem-vindos os irmãos bolivianos e todos aqueles que quiserem ingressar em nosso Bloco (LULA DA SILVA, 2007a, p. 5).

Também fez referência as conquistas que a adesão dos países ao projeto regional havia trazido para o Mercosul. Primeiro, falou sobre a instalação do Parlamento do Mercosul no final do ano anterior, caracterizando como um momento histórico para integração regional, que fazia jus ao pluralismo e diversidade dos povos sul-americanos: “o Parlamento contribuirá para tornar o processo de integração mais legítimo e democrático. Consolidará uma cidadania regional, aproximando a instituição comunitárias dos nossos povos” (LULA DA SILVA, 2007a, p. 3). Em seguida, congratulou o início das operações do Focem, argumentando que “sua implementação constitui exemplo inequívoco de uma consciência de solidariedade regional que é essencial para o êxito da integração” (LULA DA SILVA, 2007a, p. 3).

O discurso brasileiro continuava a adotar a estratégias da influência como forma de exercer liderança. O Brasil procurava vender o projeto regional que respeitava os objetivos de cada país, mas que conseguia, por meio do diálogo, construir benefícios a todos. A construção das ideias brasileira procurava, primeiramente, afastar as incertezas dos países vizinhos e dar força simbólica ao projeto regional do país. Não há, ao menos explícito, o uso de poder coercitivo nessa estratégia, que se enquadra bem no que Underdal (1994) chama de liderança de ação unilateral. Esse meio de atuação também possibilita ao país trabalhar na criação de consensos por meio do diálogo político e do convencimento. Todos esses fatores também

ficaram expostos quando Lula encerra seu discurso falando do projeto de uma identidade sul-americana e a importância (simbólica) que o Brasil identifica em sua participação no Mercosul.

Tanto no Mercosul quanto na Comunidade Sul-Americana de Nações, temos que buscar soluções consensuais e respeitar as opções de cada país. Devemos continuar construindo uma identidade sul-americana que complemente e reafirme nossas identidades nacionais. No mês passado, começou a ser emitido o novo passaporte brasileiro. Nele aparece o nome Mercosul, como já ocorre em outros passaportes da região. O Mercosul passa, assim, a fazer parte de mais um aspecto da vida do cidadão brasileiro. E será, seguramente, motivo de orgulho para todos nós, ostentar em nossas andanças pelo mundo, essa prova adicional dos laços de fraternidade com os nossos vizinhos e irmãos (LULA DA SILVA, 2007a, p. 7).

No discurso do Presidente da República na Cúpula do Mercosul em Assunção, em 29 de junho de 2007, outra vez fala-se do Mercosul como plataforma de inserção na economia mundial, em que Lula tentava inserir nos demais, de forma mais impositiva, ainda que através de argumentos, os benefícios da ideia participar mais ativamente do comércio mundial, diversificar os atores de suas balanças comerciais e trazer maiores ganhos financeiro para seus países. Na verdade, Lula tentava influenciar os demais da importância de investir no Mercosul e em suas relações intrabloco a fim de conseguir maior dimensão na região e em âmbito global.

O Mercosul é cada vez mais um instrumento fundamental para a inserção de nossos países nos fluxos mundiais de comércio e investimento. Agora, mais do que nunca, está claro que o Mercosul deve aprofundar a parceria com outros países e blocos, tanto desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. Desta forma, irá fortalecer-se como interlocutor internacional (LULA DA SILVA, 2007b, p.1).

Para tanto, Lula reafirma a necessidade de incrementar os projetos de “infraestrutura, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos institucionais” (LULA DA SILVA, 2007b, p.2). Lula reitera também que os efeitos positivos da integração devem estar ao alcance de todos. Para isso ele pedia por um regime econômico intrabloco mais flexível, a fim de tornar os produtos dos países menores mais competitivos e “atrair investimentos necessários para desenvolver a infraestrutura e a escala de suas economias” (LULA DA SILVA, 2007b, p.2).

Era interesse do Brasil ter as economias do bloco desenvolvidas, afinal, o Mercosul não poderia ser efetivamente grande sem que esses países crescessem numa escala proporcional. O sucesso do Mercosul era essencial para que se confirmasse sua posição de líder na região. Como colocado por Cox (1994), as organizações internacionais eram um mecanismo bastante influente para a projeção da hegemonia, já que facilitariam a expansão da economia dominante, ponto estratégico buscado pelo Brasil, e das forças sociais, que permitiriam a dispersão da ideia de líder. Dessa forma, fica claro que o Mercosul, enquanto organização internacional, seria o



meio pelo qual o Brasil poderia alcançar a liderança sul-americana, talvez por isso tenha se tornado objeto de tanta prioridade em seu governo.

Como meio para convencer os países membros dos efeitos positivos do Mercosul em suas agendas econômicas, Lula estipulou algumas condições para atrair mais vantagens de comércio para os países menores. Lula então definiu um prazo para eliminar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e incentivar o Fundo para apoio à pequena e média empresa, instrumento importante para aumentar a integração produtiva e diminuir as assimetrias entre os países, principalmente Uruguai e Paraguai: “[...] estou convencido de que a integração das cadeias industriais, juntamente com a eliminação de barreiras injustificadas ao comércio, é a melhor maneira de assegurar um desenvolvimento equitativo que beneficie todos os nossos povos” (LULA DA SILVA, 2007b, p.3).

Em seguida, Lula fala dos avanços que tem feito nas relações com cada país individualmente: “Brasil e Argentina começam nos próximos meses a usar suas moedas nacionais em pagamentos do comércio bilateral para reduzir custos e entraves em nossas trocas” (LULA DA SILVA, 2007b, p.3). Essa ideia de trocas comerciais com as próprias moedas, e não mais o dólar americano, pretendia ser aplicada para o Mercosul e todos os fluxos intra-regionais. Logo, mostrar a iniciativa do Brasil com a Argentina era anunciar para os demais que aquele aspecto traria resultados positivos, tentando usar do consentimento para convencer os demais membros de sua iniciativa. “Com o Paraguai, estamos ultimando a implementação do Regime Tributário Único, que ajudará as regiões de fronteira a encontrar uma nova vocação econômica” (LULA DA SILVA, 2007b, p.3). E, com o Uruguai: “estamos investindo na infraestrutura fronteiriça e estimulando a iniciativa privada a aproveitar a localização estratégica e a mão-de-obra qualificada que o país oferece” (LULA DA SILVA, 2007b, p.3).

E, por fim, Lula afirma que o destino do Brasil está associado ao destino do continente, reafirmando sua intenção de se tornar hegemônico na América do Sul.

A ampliação das relações econômicas e a intensificação de nosso comércio requerem que trabalhem para melhorar a infraestrutura indispensável à eficiência e competitividade de nossos países. Precisamos de soluções criativas e sustentáveis para o desafio energético. Precisamos implementar mecanismos de financiamento que possam apoiar de maneira eficaz nossos projetos de desenvolvimento. O Brasil está empenhado nessa tarefa. Reafirmo aqui o meu compromisso pessoal de associar o destino do Brasil ao destino de nosso continente (LULA DA SILVA, 2007b, p.5).

Dessa forma, é então perceptível a tentativa de Lula em liderar a região por meio da influência, através do diálogo entre os membros e das demonstrações de resultados positivos para os países, o que por diversas vezes foi positivo para o Brasil e o fez caminhar no sentido de uma liderança.

Convencer os demais sobre os lucros da integração traria mais aceitação sobre o direcionamento escolhido pelo presidente. Entretanto, não seria tão fácil alcançar tal liderança. Trazer aceitação sobre a posição de líder do Brasil sobre eles mesmos, principalmente da Argentina, país que esteve por vezes contrário às diretrizes brasileiras e ao posicionamento como líder da região, era tarefa árdua. Vale ressaltar também que apesar de trazer novas ideias para as condutas do bloco, algumas delas não tiveram resultados ou não foram aceitas por divergências e falta de consenso entre os países.

No discurso de abertura da reunião realizada no Uruguai em 18 de dezembro de 2007, Lula faz um aparato geral sobre a evolução do Mercosul até aquela data. Em suas afirmações Lula diz que ainda na primeira reunião discursada por ele, o Mercosul era um projeto falido, sem grandes perspectivas. O fluxo comercial estabelecido com o Mercosul foi de grande importância para a consolidação da integração. No Brasil os reflexos foram grandiosos, o que faz entender que a política estratégica de dar prioridade ao Mercosul por parte do presidente mostrava estar no caminho certo.

Na primeira reunião que eu fiz, como presidente do Mercosul, o Mercosul era tido como uma instituição falida, uma instituição que nem atendia aquilo para a qual foi criada. [...] Todos os presidentes que falaram, se queixaram do Mercosul. Vamos ver o que aconteceu nesses cinco anos. Nós integramos o Mercosul com um fluxo comercial, e eu posso falar do Brasil. O fluxo comercial do Brasil com o Mercosul era de 10 bilhões de dólares em 2003. Hoje o fluxo, entre importação e exportação, soma quase 24 bilhões de dólares, ou seja, nós crescemos 14 bilhões de dólares (LULA DA SILVA, 2007c, p.1).

Ainda na perspectiva de mostrar que o Mercosul havia mudado a situação de alguns países, Lula cita o Uruguai, onde afirma que: “No ano passado, tivemos uma balança comercial, com o Brasil, de 500 milhões de dólares – de exportação do Uruguai para o Brasil – e nesses dez meses de 2007 já chega a 800 milhões de dólares”. Para Lula, o que faltava para aprimorar esse comércio era resolver problemas que eram discutidos em todas as reuniões, mas que não logravam êxito.

Eu só queria chamar a atenção dos presidentes para o seguinte: se nós, presidentes, não colocarmos isso como tarefa, [...] se não colocarmos um ou dois temas como prioridade a ser resolvida pelos presidentes, pode ser que daqui a seis meses estejamos discutindo outra vez as assimetrias. [...] acho que nós deveríamos fazer um cronograma para que a gente pudesse resolver definitivamente essa questão das assimetrias [...]. Então, vamos resolver esse assunto. Vamos colocar isso na mesa dos presidentes (LULA DA SILVA, 2007c, p.2).

A ideia de Lula era continuar avançando. Para isso era fundamental resolver os assuntos abordados em cada reunião, para que não acabasse protelando determinado tema por diversas

reuniões sem chegar a um resultado final, como aconteceu por diversas vezes em discursos de Lula.

Eu sei o que foi o sofrimento dos primeiros quatro anos, aprendemos muito e eu penso que nós, pelo menos da minha parte, quero dedicar esses três anos para tentar corrigir as coisas que não foram possíveis nos primeiros quatro anos. Estou muito à vontade, tenho muito mais noção do significado do Mercosul, tenho muito mais noção do significado da união da América do Sul (LULA DA SILVA, 2007c, p.5).

Aqui, Lula se utilizava da estratégia composta por Burges (2008), em que tenta construir a visão de seus vizinhos, a partir do diálogo, convencê-los dos ganhos do Mercosul, dos resultados positivos que o bloco trouxe para as suas economias, fazendo parecer interessante a ideia de aprimorar a integração. Logo depois, Lula traz soluções para contornar alguns desafios e manter o bloco na linha de crescimento em que estava usando-se mais uma vez da estratégia mostrada por Burges de que a hegemonia consensual acontece também por meio da aplicação indireta de pressão ou da criação de condições que fazem uma futura política parecer interessante para os outros Estados, direcionando as condutas do bloco e dando ênfase de que aquele era o caminho mais correto.

Confirmando a ideia de Burges (2008) de que dar direcionamentos fazia parte da hegemonia consensual, influenciar pelo diálogo ou pelo consenso, sem a necessidade de imposição de poder, do uso da força. Assim, ainda que não estivesse na presidência pró-tempore, Lula assumia lugar de guia dos direcionamentos a serem tomados e dava ao presidente em exercício sua orientação sobre qual caminho percorrer, tratando o tema

Então a minha sugestão é essa: Cristina, na hora em que assumir a Presidência Pro Tempore, defina essa questão das assimetrias como a coisa sagrada para a gente resolver. Aí, pegue por telefone, se tiver divergência entre os nossos ministros da Economia, telefone para os presidentes, nos reunimos, em uma hora de viagem estaremos em qualquer das capitais aqui, e tomamos a decisão política, para andar um pouco. Nós temos problemas na aduana de cada país. [...] Então, se nós não fizermos a decisão política de dizer: “Olha, vai ser assim”, nós não resolvemos esse problema. (LULA DA SILVA, 2007c, p.4).

Na Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado realizada na Argentina em 1º de julho de 2008, Lula continua a falar dos ganhos econômicos conquistados a partir do empenho para a integração. Segundo ele, as economias cresciam fortemente, impulsionadas principalmente pelo intercâmbio intrabloco e o Mercosul demonstrava ser “instrumento fundamental para aumentar o comércio, fomentar os investimentos e gerar empregos” (LULA DA SILVA, 2008a, p.1).

As trocas do Brasil com os demais sócios do Mercosul vêm aumentando de forma exponencial: de 9 bilhões de dólares em 2002, para 29 bilhões de dólares em 2007. Incluindo a nossa querida Venezuela, esse comércio chega a 34 bilhões de dólares. [...] O crescimento consistente das importações brasileiras, provenientes de nossos sócios, é um importante passo. Subiram 30% em 2007 e continuam a avançar em ritmo

acelerado. Em 2008 nossas importações da Argentina já cresceram, nesse período, 37% comparadas com o ano passado. As importações procedentes do Paraguai subiram 87% nesse período, as do Uruguai, 37%, e as da Venezuela, 39%. Mais importante ainda é o crescimento da qualidade, com significativa participação de produtos manufaturados nas importações brasileiras (LULA DA SILVA, 2008a, p.2).

Ao analisar as tabelas de balança comercial do Brasil durante o governo Lula, disponíveis na plataforma de acesso do MDIC, no que condiz com a intensificação das relações econômicas do Brasil com o Mercosul, os números são crescentes. Ao término do primeiro mandato do presidente Lula, em 2006, as exportações brasileiras dentro do bloco haviam crescido em 246% quando comparadas com o seu primeiro ano de governo. A situação é semelhante nos quatro anos seguintes. Já em 2007, as exportações brasileiras cresceram em aproximadamente 24% quando comparadas ao ano anterior. Analisando o período entre 2007 e 2010, fluxo das exportações brasileiras cresceram em 130%. No balanço geral, a participação do Mercosul em compras no mercado brasileiro cresceu de aproximadamente US\$ 5,7 bilhões em 2003 para US\$ 22,5 bilhões em 2010.

**Tabela 06: Participação do Mercosul nas exportações brasileiras de 2003-2010.**

Ano	US\$ milhões	Variação (%)	Participação sobre total da Balança Comercial Brasileira (%)
2003	5.684	71,28	7,77
2004	8.935	57,19	9,24
2005	11.746	31,46	9,91
2006	13.986	19,07	10,15
2007	17.354	24,08	10,80
2008	21.737	25,26	10,98
2009	15.829	-27,18	10,35
2010	22.602	42,79	11,19

Fonte: MDIC.

Elaboração do autor.

A inserção internacional do mercado brasileiro com os países do Mercosul foi evidente no período do governo Lula. A estratégia brasileira de fortalecer o bloco, tanto explorada nos discursos presidenciais, parece ter influenciado uma maior participação dos seus vizinhos nas relações bilaterais com o Brasil no âmbito do Mercosul, beneficiando o país. No âmbito das importações, a participação brasileira no bloco também aumentou. Durante os oito anos do governo Lula, as compras brasileiras no mercado regional aumentaram em 292%.

**Tabela 07: Participação no Mercosul nas importações brasileiras de 2003-2010.**

Ano	US\$ milhões	Variação (%)	Participação sobre total da Balança Comercial Brasileira (%)
2003	5.685	1,31	11,76
2004	6.390	12,41	10,17

2005	7.054	10,38	9,58
2006	8.967	27,13	9,82
2007	11.625	29,63	9,64
2008	14.934	28,47	8,63
2009	13.107	-12,23	10,26
2010	16.612	26,74	9,15

Fonte: MDIC.

Elaboração do autor.

**Tabela 08: Resultados das relações da balança comercial brasileira com o Mercosul de 2003-2010.**

Ano	Saldo (Exp. - Imp.) US\$ milhões	Corrente de Comércio (Exp. + Imp.) US\$ milhões	Cobertura (Exp./Imp.)
2003	-0,9	11.370	1,00
2004	2.544	15.325	1,40
2005	4.692	18.800	1,67
2006	5.018	22.953	1,56
2007	5.729	28.978	1,49
2008	6.803	36.671	1,46
2009	2.722	28.936	1,21
2010	5.990	39.213	1,36

Fonte: MDIC.

Elaboração do autor.

É válido ressaltar, porém, que o crescimento financeiro da relação Brasil-Mercosul também é resultado do crescimento total da balança comercial brasileira. No período entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras cresceram de US\$ 73,2 para US\$ 202 bilhões, enquanto que as importações subiram de US\$ 48,3 bilhões em 2003 para US\$ 181 bilhões em 2010<sup>15</sup>. Em uma análise cética, pode-se dizer que os fluxos de balança comercial entre Brasil e membros do Mercosul foram de fato positivos no período, entretanto, esse fluxo cresceu devido a maior dinamização econômica do país, que teve fluxo aumentado em toda a sua balança, principalmente com países como os Estados Unidos e China, principais parceiros comerciais do país. Nesse caso, deve-se questionar se a prioridade à América do Sul dita por Lula tinha de fato a importância dada por ele em seus discursos ou se era mais uma estratégia de manter os países voltados à integração, para que lograssem êxitos, e a liderança para a região fosse confirmada.

Ainda na mesma reunião, Lula confirmava um ponto a seu favor. O investimento no focem começava a trazer resultados. A participação mais ativa de nichos da sociedade sobre os rumos do bloco, ideia levantada e reclamada por Lula em diversas reuniões, trazia avanços qualitativos para as instituições políticas do Mercosul. A discussão energética também era uma

<sup>15</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série histórica do Balanço de Pagamentos - 6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6)**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/htmls/infecon/Seriehist\\_bpm6.asp](http://www.bcb.gov.br/htmls/infecon/Seriehist_bpm6.asp)>. Acesso em: 31 ago. 2016.

nova dimensão sendo construída. As casas populares construídas no Paraguai com recursos do Focem significavam avanços na área de habitação e saneamento.

Nossa integração nos faz mais fortes, respeitados e independentes. A criação de um polo regional de biocombustíveis, por exemplo, garantirá a nossa segurança energética e reforçará nossa posição nas negociações sobre aquecimento global. Juntos estamos em condições de transformar nossas vastas riquezas naturais e potencialidades econômicas em mais bem-estar comum. Unidos temos melhores condições para reclamar justiça, igualdade e equilíbrio na arena internacional (LULA DA SILVA, 2008a, p.5).

Segundo o site do Mercosul, o Focem está em operação desde 2007 e conta com uma carteira de projetos de mais de US\$ 1,5 bilhão, com particular benefício para as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai). O fundo tem contribuído para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários. O Focem foi um conceito propagado por Lula e que deu certo. Até os dias de hoje o Focem segue em atividade, com mais de 40 projetos aprovados, apoiando o funcionamento da estrutura institucional dos países e o fortalecendo o processo de integração. O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo. A Argentina é responsável pela integralização de 27% do montante; o Uruguai, pela contribuição de 2%; e o Paraguai, de 1%<sup>16</sup>.

Nesse sentido, contrasta-se em parte com a ideia elaborada por Burges (2008), quando afirmava que a liderança do Brasil encontrava entraves quando, entre outros motivos, não arcava com os custos que a liderança pedia, não podendo ser caracterizado como *paymaster*, atributo necessário para estabelecer liderança. Com o Focem, o Brasil estava arcando com os custos atrelados a necessidade de desenvolver as economias menores para que elas crescessem em uma escala proporcional aos maiores, e ainda, de investir em áreas diversificadas no bloco, com a intenção de não deixar que o Mercosul mantivesse apenas relações econômicas entre os membros. Todos esses pontos foram levantados pelo presidente Lula e o Fundo foi a forma com a qual ele contornou os problemas que geravam entraves à integração. O Focem foi uma estratégia elaborada pelo Brasil e confirmada, trazendo resultados para a integração. Portanto, este pode ser um fator indiciador de *paymaster* do país, entretanto, essa é apenas uma ação diante de outros custos a serem investidos para assumir liderança.

O discurso do Presidente Lula em 16 de dezembro de 2008, na Costa do Sauipe, foi um discurso de importância para o tema da liderança brasileira na América do Sul porque era uma

---

<sup>16</sup> MERCOSUL. **Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-merc-sul-focem>>. Acesso em: 02 set. 2016.

reunião para toda a América Latina e o Caribe. O discurso teve como tema central a crise enfrentada pelos Estados Unidos e que já alcançava boa parte dos países do globo. Nesse sentido, Lula, em posição de maior economia do bloco e pretencioso líder dos demais, dá os direcionamentos sobre quais passos tomar diante das perdas econômicas e sugere aos países membro encarar a crise como possibilidades para os países investirem ainda mais na integração, com previsões otimistas em consequência.

Enfrentamos um cenário internacional marcado por novas ameaças. Conjunturas de crise como esta revelam as perversões do sistema econômico dominante. Mas elas são, também, oportunidades para grandes mudanças que requerem clareza de análise e redobrada vontade política (LULA DA SILVA, 2008b, p.2).

A crise financeira daquele momento pedia diversificação de mercados para driblar seus efeitos e essa era a ideia passada por Lula para os demais governantes. Para isso, ele mostrava as negociações que já haviam dado certo como forma de incentivar as negociações futuras, mostrando que havia espaço para a diversificação. Nessa perspectiva, o fato de ser a maior economia do bloco contribuía para a tentativa de liderança brasileira. Conforme Petracca (2008), a capacidade de liderar pode estar atrelada ao contexto no qual os países líderes se encontram. Bandeira (2008) já afirmava que aspectos econômicos, territoriais, populacionais e militares permitiriam a um Estado exercer influência no cenário regional.

Assim, é possível identificar que o Brasil exerce papel de destaque nesses segmentos, sendo possível identificar uma liderança brasileira caracterizada devido ao contexto em que se encontra, já que possui o maior território da região, o maior contingente populacional e é a maior economia do Mercosul. Quanto a questão militar, apesar de não ser aspecto de prioridade brasileira, já que o país optava por uma imposição consensual, sem usar da força, o país sempre foi capaz de defender seu território em conflitos ocorridos na região.

Naquela reunião, Lula saudava a presença dos “Presidentes de Cuba, Guiana, México, Panamá e Suriname. Suas presenças numa reunião do nosso Mercosul simbolizam um compromisso em torno da união da América Latina e Caribe” (LULA DA SILVA, 2008b, p.2).

Saudamos a ratificação do Acordo Mercosul-Índia e a assinatura do Acordo Mercosul-Sacu. O desenvolvimento do comércio Sul-Sul é fundamental para o nosso crescimento. Em nossa região, a ampliação do acordo com o Chile, de modo a abarcar o setor de serviços, foi um importante passo para maior integração. Em breve, estaremos iniciando negociações semelhantes com a Colômbia (LULA DA SILVA, 2008b, p.3).

Para Lula, em seus discursos, o Brasil tinha responsabilidade sobre os países menores, principalmente diante de uma crise econômica. Dessa forma, Lula reafirmava que o Mercosul precisava se reinventar diante das dificuldades e investir em projetos de áreas diversificadas

que reforcem as economias menores: “por isso, tomei a decisão de que, a partir de 2009, o Brasil dobrará sua contribuição ao Focem” (LULA DA SILVA, 2008b, p.4). Essa informação coloca um ponto positivo em favor do Brasil quando se remete a teoria de Burges (2008) sobre o Brasil não arcar com custos de uma liderança. Segundo ele, “o Mercosul só estará completo quando nossos povos sentirem em seu cotidiano e em seu trabalho os frutos da integração” (LULA DA SILVA, 2008b, p.4). Nesse sentido, os debates eram importantes para identificar os problemas e discutir soluções, assim, Lula pedia que seus membros discursassem sobre a situação econômica de seus países.

Eu penso que seria extremamente importante que cada companheiro presidente, na hora de fazer uso da palavra, pudesse explicitar um pouco como está a situação do seu país nesse momento em que a falta de crédito tem provocado restrições em muitos lugares do mundo, e certamente nos nossos países. Seria extremamente importante para que a gente, na parte da tarde, pudesse aprofundar um pouco a discussão da crise e saber quais as medidas que nós poderíamos adotar conjuntamente (LULA DA SILVA, 2008b, p.5).

Assim, através dos discursos, é perceptível o comprometimento que Lula tinha com os países membros e associados ao Mercosul. Diante da crise, o compromisso era ainda maior, já que o colapso econômico de um país membro poderia representar enfraquecimento do Mercosul, além de que aquela era a oportunidade de demonstrar força diante da fragilidade econômica mundial. Entretanto, essa era também uma forma de manter a balança comercial brasileira ativa e garantir que ela mantivesse o superávit, com o aumento das importações dos países sul-americanos, já que seu principal parceiro comercial, os EUA, estava abalado pelos efeitos da crise. Como mostrado nas tabelas acima, pode-se perceber que quanto à participação do Mercosul nas exportações brasileiras entre 2008 e 2009, o fluxo caiu de 21 bilhões de dólares para 15 bilhões, o que representava uma queda de 29% (Tabela 06). Na participação do Mercosul nas importações brasileiras, a queda foi de 13%, caindo de 14,9 bilhões para 13 bilhões (Tabela 07). E, nos resultados das relações da balança comercial brasileira com o Mercosul, os resultados são profundos, caindo de 6 bilhões para 2 bilhões de dólares, o que representava uma queda de 67% (Tabela 08).

Segundo o jornal British Broadcasting Corporation (BBC) Brasil, os esforços de uma ação em conjunto para eliminar efeitos da crise enfrentavam dificuldades principalmente devido as divergências políticas e econômicas entre os países. A Argentina, importante divergente do Brasil, acabou por tomar medidas que aumentaram o protecionismo do país, como o aumento do controle da entrada de cerca de 22 mil produtos estrangeiros no país, muitos deles produzidos no Brasil. Segundo o Informe Mercosul nº 14, referente ao período de julho de 2008 a junho de



2009, o desempenho do Mercosul apresentou alguns efeitos negativos, reflexo da crise mundial. Durante o quarto trimestre de 2008, os países sentiram parte do colapso econômico que a crise trazia, como o menor nível de atividade externa, queda nos preços dos produtos básicos e dificuldades de financiamento. Entretanto, a partir de 2009 já se viam sinais de estabilização. Assim, apesar do aspecto de direcionador das ações e influenciador de ideias, algumas vezes o tratamento entre os países era dificultado e o Brasil não conseguia alcançar seus objetivos, limitando os momentos de liderança.

Na 37ª Cúpula do Mercosul, em Assunção, no dia 24 de julho de 2009, Lula, em seu discurso, volta a falar sobre a crise econômica mundial, seus custos para os países abalados por ela e como os países do Mercosul resistiram a ela. Segundo ele, “resistimos à crise porque fizemos o contrário do que muitos nos recomendavam” (LULA DA SILVA, 2009a, p.2). E completa afirmando que o dinamismo do comércio sul-sul e especialmente o intra-Mercosul atenuaram os impactos da crise econômica. Lula, discretamente, assume a posição de líder de todos esses ganhos. Para ele, o Brasil esteve sempre presente de forma categórica em todas as decisões do Mercosul e em grande parte delas, como orientador de condutas.

Nosso comércio intrabloco já está retomando sua função de poderoso indutor do crescimento e atuando como importante fator anticíclico. As estatísticas revelam que o Mercosul gerou benefícios para todos nós. Em 2008, as importações brasileiras de nossos sócios atingiram nível recorde, de cerca de US\$ 15 bilhões, um crescimento de 28% com relação ao ano anterior (LULA DA SILVA, 2009a, p.2).

Dessa forma, é então perceptível a tentativa de Lula em liderar a região por meio do direcionamento do comportamento dos outros países naquele período, confirmando a ideia de que liderança também se faz através de propósitos em comum, interesses e crenças conjuntas e da influência que se consegue imprimir no outro ator, aspecto de liderança trazido por Underdal (1994) e que confirmava a intenção de liderança e a tentativa de atuação de liderança por parte do governo brasileiro. É importante concordar também com Petracca (2008) já que um líder ocupa uma posição de poder em que consegue influenciar de forma determinante as decisões de caráter estratégico da região a qual se submetem.

Entretanto, no lugar de explicitar seu argumento de que o Brasil é o grande direcionador de resultados de forma direta, Lula busca admitir sempre que a união é fundamental para o alcance de resultados. Para ele, o momento da crise era estratégico para “aprofundar nossa integração, mas para aprimorar nossas relações com outros países em desenvolvimento. [...] A diversificação de mercados é essencial para superar a crise e evitar crises futuras” (LULA DA SILVA, 2009a, p.4). Nesse sentido, Lula chama atenção para os ganhos atingidos há pouco

tempo, como o acordo com a Índia e a assinatura de instrumento com a União Aduaneira do Sul da África como forma de impulsionar o relacionamento sul-sul para driblar a crise.

No discurso apresentado pelo presidente Lula em 08 de dezembro de 2009, em Montevideu, foi mais uma vez abordado o tema da crise internacional, onde Lula assume que “fica cada dia mais evidente que os países em desenvolvimento são hoje o motor da retomada do crescimento mundial” e que a aposta na integração, hoje aparece mais acertada do que antes (LULA DA SILVA, 2009b, p.1). Nessa perspectiva, Lula mostra os resultados positivos do Brasil diante da crise, uma forma de convencer seus vizinhos sobre sua intenção de contornar a crise com a diversificação da balança comercial.

No Brasil, por exemplo, saímos da recessão e vamos gerar, ainda neste ano, mais de 1,3 milhão de empregos formais. As perspectivas de crescimento, em 2010, são muito boas. Esperamos crescer acima de 5%. Em 2010, vamos crescer pelo menos 5%. Reagimos à crise com mais produção, mais emprego e maior combate às desigualdades sociais (LULA DA SILVA, 2009b, p.1).

De fato, a economia brasileira retomou seu índice de crescimento e o relacionamento entre os países do Mercosul também voltaram a se intensificar. As tabelas de balança comercial mostradas acima apresentam o retorno das atividades intrabloco: a participação do Mercosul nas exportações brasileiras em 2010 voltou a casa dos 22 bilhões de dólares, a participação do Mercosul nas importações brasileiras conseguiu resultado melhor do que em 2008, na casa dos 16 bilhões de dólares e os resultados das relações da balança comercial brasileira com o Mercosul chegou perto de atingir os 6 bilhões.

Assim, Lula ratificava a posição dos países em desenvolvimento naquele momento, que tinham “a tarefa de construir um novo paradigma, centrado no compromisso com o crescimento sustentável, na luta pela justiça e na conquista da cidadania”. Segundo o presidente, enquanto “os trabalhadores estrangeiros eram responsabilizados pelo desemprego nos países ricos, o Mercosul manteve seus braços abertos e solidários àqueles que aqui vêm buscar trabalho digno e uma vida melhor” (LULA DA SILVA, 2009b, p.2). Por outro lado, Lula afirmava também que havia um desafio a ser contornado no sentido de os países do Mercosul adquirirem a devida importância no cenário internacional, desafio esse que ele já buscava vencer há algum tempo.

[...] precisamos ampliar nosso espaço nas principais instâncias decisórias do mundo. É o que a Cristina e eu tentamos e estamos fazendo no G-20. O fortalecimento dessa instância de governança mundial está estritamente ligado à sua legitimidade. Nenhuma decisão econômica importante poderá ignorar o ponto de vista dos países do Sul. Na Conferência sobre Clima, em Copenhague, temos a oportunidade e a obrigação de fazer com que nossa voz seja escutada. O Brasil está empenhado em construir resultado ambicioso e equilibrado, que conte com a contribuição de todos os países (LULA DA SILVA, 2009b, p.2).

Para consolidar a integração, Lula expunha as novas diretrizes a serem tomadas. Ele afirma que somente a partir desses avanços seria possível habilitar o Mercosul a se beneficiar da diversificação de mercados. A capacidade de persuasão brasileira dentro do Mercosul acaba por contribuir com a predição da liderança, já que muitas vezes o Brasil é um formador de opinião para os demais membros, direcionando condutas e buscando o consentimento para as intervenções. Para tanto, Lula mais uma vez falava da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum que precisava ser eliminada, aspecto confirmado apenas em 2010. O sistema de pagamentos em moedas locais precisava ser fortalecido.

Com ambição, agilidade e equilíbrio, devemos superar divergências conjunturais e atacar de frente as assimetrias. Nesse esforço, é fundamental aprimorarmos os mecanismos do Focem. Em 2010, serão quase US\$ 500 milhões em benefício, sobretudo, do Paraguai e do Uruguai. Vamos realizar projetos de integração produtiva que ajudarão a capacitar empreendedores dos setores de petróleo e gás, e automotivo. Devemos acelerar o funcionamento do Fundo de Apoio a Pequenas e Médias Empresas. Ele aumentará o acesso ao crédito para esses que são a grande maioria dos que movimentam o Mercosul. O Fundo de Agricultura Familiar dará condições mais dignas e sustentabilidade para milhares de famílias no campo (LULA DA SILVA, 2009b, p.2).

Ao estabelecer relações por meio do consenso, o Estado brasileiro traz uma aproximação entre os países membro que remete a liderança pelo estímulo a participação ativa dos demais Estados no projeto. Como apontava Burges (2008), a hegemonia consensual estava direcionada a agregar e promover os interesses dos Estados membros, destacando também a capacidade de criar e manter a ordem. Dessa forma, se não houvesse desempenho das partes, o elemento coercitivo não seriam as sanções, mas os custos implícitos de não ter participado. O caso brasileiro está estreitamente relacionado com a proposição de Burges, já que o seu foco era manter o consenso entre os países e, como visto nos discursos anteriores, torna-los parte do projeto, vencer as assimetrias entre eles – a fim de trazer ganhos para todos numa mesma escala – estimular a participação no processo de integração, pedindo que anunciassem suas opiniões, assim como mostrar que os ganhos viriam para todos e que a integração era um propósito de todos.

O discurso realizado em San Juan, em 03 de agosto de 2010, foi o penúltimo discurso em reuniões de cúpula do presidente Lula enquanto presidente do Brasil. Lula, então, faz um aparato geral das ações e dos avanços do Mercosul no período em que ele esteve presente como representante brasileiro. As afirmações de Lula vêm para confirmar os avanços alcançados pelo bloco a partir do momento em que esse se tornava prioridade de política externa brasileira. Em outras palavras, Lula mostrava como o Mercosul havia avançado no seu período de governo,

dando asas a confirmação de que a posição de liderança brasileira foi essencial para o novo patamar em que o Mercosul se encontrava naquele ano.

Eu lembro quantos discursos eu ouvi, eu lembro quantas vezes eu lia jornal de países aqui do Mercosul, em que os presidentes participavam de algumas reuniões e voltavam para os seus países dizendo: “O Mercosul não adianta, porque o Mercosul não vai para a frente, porque é preciso nos voltarmos para tentar fazer acordo direto com os Estados Unidos”. [...] Era um direito soberano de cada país fazer acordo com os Estados Unidos, fazer acordo com a Europa, fazer acordo com o Japão. Mas o que nós queríamos era fortalecer o potencial de similaridade que nós tínhamos e que não era explorado. Pois bem, eu acho que os resultados econômicos do Mercosul demonstram, por si só, o acerto das decisões que nós tomamos quando resolvemos fortalecer o Mercosul. É só pegar o fluxo comercial e, além do fluxo comercial, pegar os avanços de integração, e, sobretudo, pegar os avanços da interação política que houve entre os nossos companheiros governantes, ministros e o povo em geral. Há um processo de confiabilidade hoje que não havia dez anos atrás ou que não havia oito anos atrás. (LULA DA SILVA, 2010a, p.3).

Os avanços, para Lula, eram visíveis e principalmente, sentidos pelas populações. A América do Sul para Lula era um exemplo de diálogo aberto e resolução de antagonismos sem conflitos: “acho que a América do Sul e o Mercosul hoje são exemplos de como o mundo poderia viver em paz, de como o mundo poderia viver sem armas nucleares, de como o mundo poderia viver sem guerra, de como o mundo poderia viver de forma muito mais harmônica” (LULA DA SILVA, 2010a, p.6). Como afirmou Malahmud (2011), o Brasil sempre esteve orientado no caminho da harmonia. Suas fronteiras estavam demarcadas desde o início do século XX e nunca houve necessidade de reclamar ou foi reclamado em reivindicações territoriais.

A última guerra presenciada pelo Brasil aconteceu entre 1865 e 1870, quando se aliou a Argentina e ao Uruguai em guerra contra o Paraguai e, sempre foram enviadas tropas brasileiras as guerras mundiais, mas nunca houve um engajamento militar em conflitos na região ou fora dela. Como mostra o autor, apesar de possuir a maior força armada e o maior orçamento para defesa da América Latina, o Brasil não tinha a intenção de ser um poder militar na região, preferindo manter uma visão de paz, de justo e de que usava seu poder de forma harmoniosa, a fim de alcançar posição de destaque na região e no cenário internacional. Entretanto, segundo Malahmud (2011) esta não era uma estratégia que estava contribuindo com a perspectiva de liderança na região. Os resultados não traziam a dimensão esperada e muitas vezes o Brasil acabava sem conseguir atingir seus objetivos de líder, enfrentando conflitos de ideias entre os membros e não conseguindo mediar soluções para a integração.

Voltando a questão comercial, Lula reforçava, ainda, a possibilidade de aumentar os fluxos comerciais, políticos e de infraestrutura na região, principalmente através da priorização das relações intrabloco, atitude tomada pelo presidente desde o início de seu governo.

Não tem lógica, [...] nem econômica, nem cultural, nem comercial, que nós que temos milhões de quilômetros de fronteira seca em que o nosso povo pode transitar de lado a lado, que a gente não tenha um comércio muito mais forte, que as nossas empresas não se desenvolvam construindo parcerias. A gente não precisa abdicar das nossas relações com outros países, mas a gente tem que privilegiar as nossas relações (LULA DA SILVA, 2010a, p.4).

Entretanto, percebe-se que o processo de integração regional estava um pouco debilitado, devido ao enfraquecimento das potencialidades e dos instrumentos para promover a integração. Junto a esses fatores, observou-se também certa paralisia na agenda global do bloco desde 2006, que esteve direcionada a temas de grandes controvérsias e difíceis resoluções entre os membros, como por exemplo as questões de aperfeiçoamento da união aduaneira, onde não foi possível aos atuantes no bloco chegarem a resultados concretos para as relações entre eles. Nesse segundo momento de governo, o bloco esteve mais voltado a consolidar ações com países associados ou externos ao Mercosul, como foi o caso de acordos firmados com África do Sul, Israel, Egito, entre outros. Dessa forma, verifica-se que o poder de direcionamento brasileiro na concretização de decisões já não era o mesmo. Os entraves nas questões econômicas, políticas e institucionais mostravam que não foi possível ao Brasil perpetuar a influência antes notória sob aqueles países e angariar soluções a partir da dominação de ideias na região.

Entretanto, apesar de reconhecer os limites do bloco e afirmar que ainda havia muito o que fazer para engrandecer o Mercosul, o discurso de Lula sempre focalizava no aspecto motivacional. Ele afirmava que a capacidade econômica, territorial, energética e hídrica dos membros unidos era inestimável e poderia trazer muitos benefícios para o desenvolvimento daqueles países. Portanto, a união, a integração e a prioridade do fluxo entre os membros era muito importante para seu crescimento no cenário internacional e para a possibilidade de diversificação das relações externas.

Nós temos energia, nós temos petróleo, nós temos gás, nós temos possibilidade hídrica como nenhuma parte do mundo tem, nós temos tudo que o mundo precisa, sobretudo para dar exemplo nessa discussão sobre a questão do clima. Os países ricos fazem discursos de bonzinhos, mas querem que nós submetamos o nosso desenvolvimento para cuidar de coisas que eles não cuidaram. [...] E eles acham que podem resolver o problema do mundo dando um pouco de dinheiro para os países pobres não desmatarem as suas florestas, ou seja, para os países pobres ficarem pobres, subdesenvolvidos, enquanto eles podem, sofisticadamente, cada vez mais, exportar para nós produtos de valor agregado, cada vez mais sofisticados (LULA DA SILVA, 2010a, p.4).

Por fim, Lula agradece a lealdade dos demais, ao esforço daqueles países em construir um Mercosul mais forte e mais atuante, e reforça que nada chegará pronto, que os governantes devem aprender com os erros do passado e utilizarem a união como meio para construir força no mercado internacional, usando sempre o diálogo para solucionar possíveis desavenças ou

discordâncias. Lula pede que o avanço seja contínuo, “até que o Mercosul seja uma coisa que ninguém tenha mais dúvida de ninguém e que nós sejamos amigos de verdade na construção de um bloco político, econômico, social e cultural” (LULA DA SILVA, 2010a, p.10). Dessa forma, usando de discurso motivacional, Lula defendia que os ganhos conquistados naquele período não se tornassem desencaminhados e que o Mercosul não perdesse a dimensão e o espaço que havia logrado. Nesse sentido, Lula confirmava mais uma vez sua postura de mentor do processo da integração da América do Sul, o que mostrava que a vontade política era forte e os discursos como influenciador de ideias prediziam sua postura de líder, porém, apenas isso não bastava para caracterizar liderança.

No último discurso de Lula para o Mercosul, durante a 40ª Reunião de Cúpula dos presidentes, realizada em Foz do Iguaçu, em 17 de dezembro de 2010, o ambiente de despedida levou Lula a fazer alusão ao progresso do Mercosul desde sua formação:

Em apenas duas décadas conseguimos, juntos com nossos associados, fazer do Mercosul um projeto histórico de integração política, econômica e social da América do Sul. Nossas conquistas ocorreram em ambiente de paz e cooperação. Juntos conformamos um dos maiores espaços democráticos do mundo. Não devemos jamais desmerecer esse fato (LULA DA SILVA, 2010b, informação verbal).

Segundo Lula, a América do Sul atingiu a integração de forma coletiva, fazendo referência a não proliferação nuclear na região, mostrando mais uma vez que o projeto regional se construía por meio do consenso. O presidente disse que “somos um grande continente de processo de integração solidária. Assumimos a responsabilidade de permanecermos livres das armas de destruição em massa”, e a atual conjuntura da integração regional superará a “difícil herança deixada por século de tirania colonial e pós-colonial” (LULA DA SILVA, 2010b, informação verbal).

Lula também aproveitou a oportunidade para falar das dificuldades econômicas que passavam os países desenvolvidos e que o dinamismo promovido pela integração sul-americana havia trazido benefícios aos Estados da região. Ressaltando a importância do bloco para o crescimento daqueles países, Lula fez um resumo dos acontecimentos dos últimos anos e destacou os avanços sociais e econômicos registrados pelos quatro países.

Nosso modelo de integração sustenta um dos mais altos índices mundiais de crescimento do pós-crise, enquanto as economias centrais se defrontam com problemas de estagnação e altas taxas de endividamento e desemprego. O Paraguai deverá terminar o ano com o maior crescimento de toda América Latina e Caribe, 9,7%. Seguido pelo Uruguai de 9%, pela Argentina, 8,4%. O Brasil com o acréscimo estimado em 7,7%” (LULA DA SILVA, 2010b, informação verbal).

Com discurso motivacional, Lula ressaltou os ganhos do Mercosul no âmbito social, como na criação do Focem e do Parlamento do Mercosul, que aumentou a participação da sociedade civil nos debates do bloco, sendo, para ele, uma das maiores conquistas. O presidente fez ainda nova referência a consistência do Mercosul em meio à crise econômica internacional, dizendo que “mesmo diante de tais desafios, reiteramos nessa cúpula a nossa determinação de consolidar o Mercosul e de persistir no caminho da sua convergência com outros processos na América Latina e Caribe, e em outras regiões” (LULA DA SILVA, 2010b, informação verbal).

Por fim, sobre sua saída do bloco, Lula afirmava que:

foram muitas alegrias no relacionamento que mantive com dezenas de chefes de Estado e de governo nesses últimos oito anos. Nenhuma delas foi maior, no entanto, do que me proporcionou o convívio amigo e companheiro com meus colegas do Mercosul. O destino fez dessa reunião o meu último compromisso internacional, saio dele com a certeza de que valeu a pena o trabalho que juntos realizamos (LULA DA SILVA, 2010b, informação verbal).

Dessa maneira, fazendo um balanço geral do período de governo Lula nas ações do Brasil no Mercosul, a fim de identificar a liderança brasileira na região sul-americana, conseguimos identificar alguns pontos que corroboram a favor da liderança e outros que não. Conforme mostrado na perspectiva de Underdal de liderança, o Brasil é líder em seus discursos, afinal, por diversas vezes Lula direciona o comportamento dos outros países e influencia suas decisões, mostrando que as crenças e os propósitos eram comuns a todos. No discurso, Lula procurou influenciar os demais sobre importância de investir no Mercosul a fim de conseguir maior dimensão no cenário internacional, assim como investir em suas relações intrabloco, com o objetivo de aprimorar os ganhos da balança comercial. Dentre as estratégias discursiva, procurou-se passar para os demais, através de argumentos, os benefícios da integração e da maior participação no comércio global.

Por diversas vezes Lula afirma que os efeitos positivos da integração devem estar ao alcance de todos e insistia em mostrar os ganhos que o Brasil havia conquistado, assim como mostrava também os resultados dos fluxos dos demais países. Por meio do consenso, Lula tentava construir a visão de seus vizinhos, convencê-los dos resultados positivos que o bloco trouxe para as suas economias, tornando interessante a ideia de reconstruir a integração. A perspectiva da hegemonia consensual também pode ser percebida aqui. A partir do diálogo, o consenso era construído e muitas vezes Lula conseguiu resultados em suas ações, o que fez o Brasil caminhar no sentido de uma liderança. Essa liderança também era influenciada pelo fato de o Brasil trazer novas diretrizes para a continuação do crescimento do bloco, assim como trazer soluções para os problemas que surgiam.

Em algumas situações, Lula conseguiu aplicar, indiretamente, alguma pressão em suas ideias, sem utilizar a força, mostrando os custos que os países teriam se não aderissem à sua ideia. Utilizou-se também da criação de condições para fazer uma política parecer mais interessante para os outros Estados, tentando mostrar que aquele era o caminho mais correto a seguir. O Focem, por exemplo, foi perseguido por Lula durante vários anos até ser acordado entre os países e permitiu além de ganhos estruturais, a maior participação de nichos da sociedade na integração. O fluxo comercial também foi um grande incentivador da integração e contribuiu para a prospecção de liderança brasileira, já que os reflexos eram grandiosos e tornavam o Brasil seguro das ideias que colocava no Mercosul, mostrando que a integração era um caminho certo.

Assim, é então perceptível a tentativa de Lula em liderar a região por meio do direcionamento do comportamento, da influência, dos interesses comuns, do consenso e do não uso da força. A vontade política de Lula de se tornar líder de fato existiu e era percebida em diversos momentos. Seus discursos são o grande carro chefe dessa tentativa de liderar a região sul-americana. A persuasão e o poder de convencimento presente em seus discursos eram meritórios. Os avanços aconteceram e foram notórios. E, parte desse avanço deve ser direcionado as ações do presidente Lula, que esteve intensamente empenhado em reconstruir o Mercosul. Desde 2003 o continente vivia um novo momento. Uma mudança política importante parecia acontecer quando se viam presidentes de quase todos os Estados sul-americanos em reuniões de cúpula do Mercosul.

Entretanto, a vontade política não é suficiente para comprovar liderança. Lula conseguiu influenciar algumas medidas e trazer algumas conquistas concretas para o bloco, mas outras questões, algumas delas fundamentais para a integração, como a união aduaneira, Lula não obteve êxito para com os demais e elas foram adiadas. Existiram muitas dificuldades de consolidação. Houveram momentos em que o poder persuasivo não foi suficiente, e a ideia lançada não foi absorvida pelos Estados parte do Mercosul como esperado, o que mostra que o modelo de liderança por influência, consenso e diálogo pode sofrer desgastes. A inclusão de novos temas no Mercosul foi um fator bastante perseguido por Lula. Porém os êxitos não foram tão pontuais. O Focem contribuiu com questões de infraestrutura e foi um grande passo do governo Lula, mas questões de base energética e educação, mostradas nos discursos, não conseguiram sair do mesmo, seja pela dificuldade do consenso ou pela falta de interesse em institucionalizar o bloco por parte dos países.



Por diversas vezes as questões econômicas também enfrentavam divergências, o que mostrava que os demais países não estavam tão dispostos a compartilhar decisões e políticas soberanas. A aceitação dos demais países sobre uma possível liderança brasileira nunca foi confirmada. Pelo contrário, a Argentina se mostrou, em determinados momentos, contrária às diretrizes brasileiras, por divergências de ideologia política e econômica e, conseqüentemente, ao posicionamento como líder da região. Essas divergências eram também responsáveis pela estagnação do processo decisório, em que questões levantadas pelo Brasil não saíam dos discursos por falta de consenso entre as partes. Esse aspecto acabava por distanciar o Brasil da liderança na região, principalmente quando as decisões envolviam temas importantes na agenda do bloco e a conciliação era algo difícil de atingir.

Diante dessas dificuldades, o Mercosul enfrentou certo marasmo em sua agenda a partir de 2006, devido à falta de convergência em temas de difícil solução, como o aprimoramento da união aduaneira e a eliminação da dupla tarifa externa comum. Ainda se referindo ao tema econômico, é importante analisar também que o discurso do Brasil sempre foi forte quando se tratava de afirmar o Mercosul como sua prioridade e afirmar que os países do bloco se tornavam seus maiores parceiros comerciais a fim de convencê-los a priorizar também as relações comerciais intrabloco e intensificar o comércio na região. Porém quando se analisam os dados de balança comercial do Brasil, não houve grandes mudanças em seu período de governo. A participação dos países do Mercosul nas importações e exportações brasileiras variaram em cerca de 1% de um ano para outro, para mais ou para menos. O que mudou, de fato, foram os volumes trocados. Contudo, esse fator deve ser levado em consideração a partir da análise de que toda a balança comercial brasileira progrediu.

As assimetrias, mencionadas diversas vezes nos discursos de Lula, não conseguiram ser sanadas, pelo contrário, só aumentaram com os anos. A situação interna dos países do Mercosul não era a mesma. O Brasil ampliava cada vez mais o espaço entre ele e os demais, fosse nas questões econômicas, políticas ou na percepção do país no cenário internacional. Assim, as assimetrias criavam obstáculos importantes para o fechamento de acordos renovadores e a conciliação de interesses ficava cada vez mais difícil. Nesses momentos, e principalmente influenciado pela crise econômica de 2008, o nacionalismo se intensificava e dificultava o aprofundamento da integração, como a Argentina, por exemplo. Assim, influenciar as ideias dos países integrantes do bloco parecia ficar cada vez mais dificultada e distante.

É importante perceber, portanto, que o Brasil de Lula conseguia por muitas vezes influenciar as decisões e direcionar as ações da região, além de driblar os desafios e dimensionar

o fluxo econômico do bloco. Porém, esses fatores não são suficientes para comprovar liderança definida, ou ao menos duradoura, por parte de seu governo. Observa-se que foram realizados avanços em aspectos social, produtivo e institucional, ao mesmo tempo em que existiam objetivos da agenda do bloco que ainda não se cumpriram.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da liderança encontra diferentes interpretações no campo de estudo das Relações Internacionais. Este trabalho procurou discutir suas concepções para além das perspectivas tradicionais das teorias clássicas, onde poder está diretamente relacionado às capacidades militar e econômica do Estado. Adotando uma leitura mais recente sobre o tema, procurou-se entender a liderança por meio da influência, domínio e criação de consenso, onde o diálogo político é parte essencial para um plano de sucesso, capaz de conduzir os demais a seguir um ideal em comum. O Estado continua a ser, e não haveria razão para o contrário, o principal ator do sistema internacional, mas também é dada devida importância aos novos atores, tais como as organizações internacionais. Essas últimas, como apresentado nesse trabalho, podem ser catalisadores dos ideais de uma nação dominante, uma vez que servem como espaço político e econômico que proporcionam um maior envolvimento do grupo. Um Estado que dispõe de capacidades econômica e militar limitadas, mas ocupa uma posição privilegiada no meio regional, pode, por meio do diálogo político, criar circunstâncias que influenciem os demais a participar de um projeto em comum. Foi a partir dessas perspectivas que este trabalho procurou analisar a posição do Brasil no Mercosul, Estado predominante no cenário regional em um mecanismo de integração regional que favorece o espaço para o diálogo político, no período do governo Lula. Mais especificamente, analisando os discursos deste último nas reuniões do bloco.

Tecendo algumas considerações sobre o período anterior a Lula, pode-se dizer que a busca por uma liderança regional brasileira encontrou traços estratégicos ainda nos anos 90. O governo do presidente Collor foi o que encontrou mais dificuldades nesse quesito. As preocupações com os problemas internos do país o não permitiu ao Brasil lançar um projeto de liderança, ao ainda, de inserção internacional estruturado. O governo Collor procurou atender as demandas internacionais com o propósito de passar uma imagem positiva do país. A defesa dos valores democráticos e a liberalização da economia trouxeram mudanças aos protecionismos na região e abriram maior espaço para o diálogo externo. O Mercosul surge em meio a essa dinâmica. As intenções com o bloco, no entanto, eram pensadas pelo Brasil como uma ação unilateral que respondia às necessidades da liberalização interna e do novo cenário internacional. O período de governo foi curto e não permitiu ao presidente colher qualquer resultado de longo prazo. Tampouco permitiu, em questões temporais, o governo de Itamar

Franco. Alguns ajustes de rumo, no entanto, já foram perceptíveis. O país abriu mão dos excessos de cosmopolitismo do governo anterior e procurou uma maior autonomia do Estado brasileiro na região. A América do Sul foi vista com mais seriedade e procurou-se conter a influência norte-americana no continente. O Mercosul se favoreceu nesse processo e ganhou maior espaço no relacionamento econômico.

No governo Cardoso, novos ajustes de direcionamento deram continuidade ao liberalismo econômico dos governos anteriores montado em um projeto de liderança regional mais coordenado, ainda que tenham sofrido dificuldades de implementação visto as crises econômicas enfrentadas e as pressões externas dos Estados Unidos. A política externa brasileira nesse período procurou realocar sua agenda. A autonomia pela distância deu espaço para a autonomia pela integração, o Brasil procurou se inserir na nova ordem internacional aumentando sua participação nos mecanismos de integração e no mercado global. FHC focou em trazer credibilidade para o Brasil no âmbito extra regional e sua participação nos organismos internacionais projetariam o país como potência. Nessa perspectiva, deu-se início a um projeto sul-americano mais estruturado e, conseqüentemente, um ambiente mais propício a um plano de liderança.

Sobre essa plataforma o governo o Lula procurou ainda mais lançar o projeto regional brasileiro. Em suas relações com o Mercosul, o presidente procurou sempre a retórica dos benefícios trazidos pelo bloco. Com um discurso de liderança por meio da influência, o Brasil nesse período procurou convencer sobre uma maior participação dos vizinhos no núcleo regional. Foi possível encontrar na estratégia discursiva elementos que caracterizam a criação de consenso e dos interesses comum, assim como direcionamento de comportamento. Em meio as divergências do cenário internacional, Lula procurou passar a imagem de uma unidade sul-americana dotada de valor simbólico, proporcionando aos demais países a visão de que a participação junto ao Mercosul traria maior respaldo internacional para os mesmos, enquanto que rendeu benefícios para o Brasil, que visava passar a imagem de país dominante, territorialmente e economicamente, na região com capacidade de liderar um projeto de integração pacífico e por meio do diálogo.

Foi perceptível também que esse tipo de estratégia pode sofrer desgaste, uma vez que o poder de convencimento, ainda que indiretamente coercitivo, pois mostra as perdas que um Estado tem ao não participar do projeto político, pode não satisfazer todas as partes do processo, gerando impasses na construção eficaz desse mesmo projeto. A implementação de um plano de liderança por meio do diálogo e da hegemonia consensual exige paciência e a aceitação de que

os projetos podem se tornar longos até atingirem seus objetivos. O Brasil se deparou com essa situação diversas vezes e em algumas delas, foram necessários os oito anos de mandato do presidente para que se concretizasse, como a eliminação da dupla Tarifa Externa Comum, por exemplo. É fato, também, que os discursos do presidente foram marcados pela insistência em projetos considerados pelo Brasil como fundamentais dentro Mercosul e esses ganharam vida, tais como o Focem e o Parlamento do bloco.

Deve-se perceber, ainda, que apesar de lançar uma política de unidade regional, o país não entregou um engajamento unicamente sul-americano. O fluxo de comércio com o Mercosul, tão prezada no governo Lula, cresceu em valores financeiros, mas no que condiz a participação da balança comercial brasileira nas compras regionais, essa baixou de 11,76% em 2003 para 9,15% em 2010, o que indica que a diversificação econômica brasileira procurou outros caminhos para além do projeto Mercosul. Via de regra, essas últimas perspectivas não prejudicam a estratégia brasileira de liderança, visto que suas exportações para os países do bloco cresceram e isso mostra que a busca por uma maior participação foi respondida, ainda que beneficiando o Brasil unilateralmente. Faz-se necessário referenciar, no entanto, que a autonomia brasileira procurou ser mantida, e o Mercosul fez parte de um plano de diversificação atrativo para a economia do país, plano esse que envolvia questões além da região.

No que tange a liderança brasileira, os discursos também mantiveram sua perspectiva voltada para a defesa dos valores democráticos e o ambiente pacífico regional, o que garantia ao país uma imagem positiva no cenário internacional e permitia a ele trabalhar nos âmbitos do diálogo e convencimento sem o uso de força. Mas em determinados momentos, esta última fez falta. Visto o longo período de tempo necessário para a realização de projetos substanciais para criação do consenso de uma unidade regional, foi permitido que houvesse resistência dos demais países do Mercosul, a exemplo da Argentina, que procurava se defender de uma possível hegemonia brasileira no continente. Essas questões mostram esgotamento do modelo da criação do consenso, que pela falta de instrumentos de força, como arcar com os maiores custos de um projeto sem a dependência da participação plena de todos ou o uso de sanções, prejudicam a estabilização de uma liderança de longo prazo.

Em conclusão, dentro dos critérios analisados nesse trabalho, conclui-se que há liderança brasileira no discurso, e por vezes, o projeto consensual do país por meio do diálogo e da influência responde no âmbito real da integração regional. Não se pode dizer, no entanto, que a liderança brasileira é exercida pelos meios tradicionais de coerção ou poder, seja pela ausência de vontade ou pela falta de capacidade do Brasil de utilizar *hard power* nas

negociações e nos mecanismos de integração regional que participa (no caso desse trabalho, o Mercosul). Dessa forma, as intenções de liderar são frustradas em momentos em que a criação de consenso não atrai a participação esperada, fazendo necessário ao país arcar com custos superior ao esperado, algo que o Brasil não está sempre disposto a fazer. Ou ainda, quando há uma demora para efetivação do projeto, momentos que restam ao país insistir no diálogo por um período maior de tempo até que o projeto torne realidade, visto que não há intenção brasileira do uso direto ou explícito de poder e coerção. Seria mais concreto, então, perceber o Brasil como um país predominante no contexto sul-americano, com capacidade parcial de influência, e que consegue, a partir dessa atuação, benefícios no cenário regional que alimentam sua credibilidade e imagem no sistema internacional, mais como no almejo do reconhecimento como *global player* que como líder incontestável sul-americano.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, R. A Política Externa Brasileira e o “Sentimento de Exclusão”. In: FONSECA JR., G.; CASTRO, S. H. N. (orgs.). **Temas de Política Externa brasileira II**. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1994, p. 32-46.

ALEXANDRE, C. V. M.; LEITE, I. C. O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais. **Observatório Político Sul-Americano**, n. 3, v.2, mar. 2007, p. 2-17.

ALMEIDA, P. R. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. **Meridiano 47 (UnB)**, Rio de Janeiro, v. 42-43, n.12, mai 2004, p. 11-14.

\_\_\_\_\_. O Mercosul e a Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação. In: CINTRA, M.; CARDIM, C. H. (org.). **Seminário O Brasil e a Alca. Brasília: IPRI**, 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas de integração regional no governo Lula. **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2005, p. 20-54.

\_\_\_\_\_. Brazil as a Regional Player and an Emerging Global Power - Foreign Policy Strategies and the Impact on the New International Order. **FES Briefing Paper**, n.8, 2007, p.1-12.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 47, n.1, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. (Org.). **Relações Brasil – Estados Unidos: assimetrias e convergências**. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMORIM, C. L. N. **Celso Amorim (depoimento, 1997)**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003. 37 p. dat.

AYLLON, B. A dimensão multilateral da política externa brasileira (1945-2000). **Revista Facamp**, Campinas, n. 1, 2006, p. 1-41.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Indicadores econômicos consolidados**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/indeco.asp>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Série histórica do Balanço de Pagamentos - 6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6)**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist\\_bpm6.asp](http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm6.asp)>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 680 p.

\_\_\_\_\_. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas e Matizes**, [S.l.], n. 14, 2008, p. 9-32.

BARBOSA G. G. A inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no governo Lula (2003-2010). UEPB, 2011.

BARBOSA, R. A.; CÉSAR, L. F. P. O Brasil como Global Trader. In: FONSECA JR., G., CASTRO, S. H. N. (orgs.) **Temas de política externa II**, Brasília: FUNAG, v. 1, 1994.

BARRETO, F. M. Capítulo III – Francisco Rezek. In: BARRETO, F. M. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 129-193.

\_\_\_\_\_. Capítulo VII – Luis Felipe Lampreia. In: BARRETO, F. M. **A política externa após a redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 355-558.

BAUMMANN, R. (org.) **O Brasil e os demais BRICs – Comércio e Política**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010.

BELLO, T. S. O Mercosul e a Iniciativa para as Américas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n.3, 1992, p. 131-137.

**BNDES**. **BNDES** **Exim**. **Disponível** em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-exim/>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Mercosul Social e Participativo: Cúpula Social do Mercosul**. **Disponível** em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

BURGES, S. W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore, v. 22, n. 1, 2008, p. 65-84.

CAMARGO, J. F. **Mídia e Relações Internacionais: Lições da invasão do Iraque em 2003**. Curitiba: Juruá, 2009, 152 p.

CAMARGO, S. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 68, 2006, p. 57-90.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. **Política Externa**, n. 2, v. 1, São Paulo, Paz e Terra, jun. 1993.

\_\_\_\_\_. **Discurso do senhor presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas**. Québec, Canadá, 20 abr. 2001. Disponível



em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/35.pdf/view>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

CASARÕES, G. S. P. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 55, n. 1, 2012, p. 135-153.

CERQUEIRA, R. Da negação à pretensão: O discurso de liderança regional brasileiro nos governos Cardoso e Lula. **Anais Eletrônicos do VIII Encontro Internacional da ANPHLAC**, Vitória, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: Funag/IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional** v.45, n.1, 2002, p. 5-35.

\_\_\_\_\_. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46, n.2, 2003a, p. 5-25.

\_\_\_\_\_. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.46, n.1, Brasília, jun. 2003b, p. 5-11.

\_\_\_\_\_. A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1900-2005). In: OLIVEIRA, H.A. de; LESSA, A.C. (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 7-34.

\_\_\_\_\_. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008, 297 p.

CIA - Central Intelligence Agency. **The world factbook 2015**, EUA, Washington, DC, 2015.

CHARTERIS-BLACK, J. **Politicians and rhetoric: the persuasive power of metaphor**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

CHILTON, P. A. **Analysing political discourse**. United Kingdom: Routledge, 2004.

COLLOR DE MELO, F. **Formatura da Turma de 1989 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco**. Brasília, Brasil, 25 mai. 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/36.pdf/view>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. XLVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1991. In: Corrêa, L. F. S. (org.). **Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007, p. 505-546.

COUTO, L. F. A iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 5, 2006, p. 60-76.

COX, R. W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: TOOZE, R.; MURPHY, C. N. Gramsci, Historical Materialism and International Relations. **Cambridge Studies in International Relations**, Cambridge, n. 26, 1994, p. 49-66.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

HIRT, Carla. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Espaço e Economia**, n. 3, 2013, p. 1-11. Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/423>>. Acesso em: 13 julho 2015.

FONSERCA JR., G. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (orgs.). **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo, AlfaOmega/Fapesp, 1999, p.17-42.

FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. Aula Inaugural no Collège de France, 02 dez. 1970. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

GUERRA, O. F.. Política Industrial e Competitividade: De Collor A FHC. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 4, n.08, 1997, p. 39-56.

GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente de política industrial no Brasil: uma avaliação**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ (Texto para discussão, n. 326), 1995.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 38, vol. 1, 1995, p. 5-23.

**IBGE**. Indicadores de desenvolvimento sustentável - Dimensão econômica – Quadro econômico, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/ids/quadroecon.pdf>>. Acesso em 09 ago. 2016.

**IPEADATA**. Dívida Externa Bruta. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Inflação: INPC. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Inflação: IPCA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

KENKEL, K.M. Global player ou expectador nas margens? A “reponsabilidade de proteger”. Definição e implicações para o Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.12, 2008, p. 6-57. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/dezembro2008/Global%20Player%20ou%20OEspectador%20nas%20Margens.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

KRATOCHWIL, F. **Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

LAMPREIA, L. F. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FHC: CONTINUIDADE E RENOVAÇÃO. **Revista brasileira de política internacional**, v.41, n.2, 1998, p. 5-17.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.41 n. spe, Brasília, 1998, p. 29-41.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula do Mercosul**. Assunção, Paraguai, 18 jun. 2003a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/18-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum – Mercosul**. Montevidéo, Uruguai, 16 dez. 2003b. Disponível em: <[http://www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/docBrasil\\_dic-16-03.pdf](http://www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/docBrasil_dic-16-03.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Reunião de Cúpula do Mercosul**. Porto Iguazu, Argentina, 08 ago. 2004a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-07-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião de Cúpula do Mercosul**. Ouro Preto, Brasil, 17 dez. 2004b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Cúpula do Mercosul**. Ouro Preto, Brasil, 17 dez. 2004c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do Mercosul**. Assunção, Paraguai, 20 jun. 2005a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/20-06-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul.** Montevideu, Uruguai, 09 dez. 2005b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/9-12-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul.** Córdoba, Argentina, 21 jul. 2006a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/21-06-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-dialogo-aberto-dos-presidentes-na-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul.** Córdoba, Argentina, 21 jul. 2006b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/21-07-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-xxx-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul.** Brasília – DF, Brasil, 14 dez. 2006c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/14-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-constituicao-do-parlamento-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do Mercosul.** Rio de Janeiro, 19 jan. 2007a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/19-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-reuniao-de-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do Mercosul.** Assunção, Paraguai, 29 jun. 2007b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/29-06-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura da reunião de chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados.** Montevideu, Uruguai, 18 dez. 2007c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/18-12-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-abertura-da-reuniao-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados.** San Miguel de Tucumán, Argentina, 01 jul. 2008a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/01-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 36ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul.** Costa do Sauipe, Brasil, 16 dez. 2008b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/16-12-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-36a-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da 37ª Cúpula do Mercosul.** Assunção, Paraguai, 24 jul. 2009a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/24-07-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-37a-cupula-do-mercosul/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 38ª Reunião do Conselho do Mercado Comum.** Montevideu, Uruguai, 08 dez. 2009b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/08-12-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-38a-reuniao-do-conselho-do-mercado-comum/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da 39ª Reunião de Cúpula do Mercosul e sessão de trabalho.** San Juan, Argentina, 03 ago. 2010a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/03-08-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-sessao-de-abertura-da-39a-reuniao-de-cupula-do-mercosul-e-sessao-de-trabalho/view>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Intervenções e discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião plenária da 40ª Cúpula do Mercosul - Foz do Iguaçu-PR (02h50min49s).** Foz do Iguaçu, Brasil, 17-12-2010b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/2010-audios-lula/17-12-2010-intervencoes-e-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-plenaria-da-40a-cupula-do-mercosul-foz-do-iguacu-pr-02h50min49s/view>>. Acesso em: 7 abr. 2016.

MENEZES, R. G. **A liderança brasileira no marco da integração sul-americana.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, 163p.

MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul: Protocolo de Ouro Preto.** Mercosul, 1994. Disponível em:

<[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/724/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/724/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_pt.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>>. Acesso em: 02 set. 2016.

MESQUITA, R. The Hegemonic Hermano: South American Collective Identity and Brazilian regional Strategy. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, DOI: 10.1080/08263663.2016.1182691. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/08263663.2016.1182691>>.

MILANI, C. R. S. A Importância das Relações Brasil – Estados Unidos na Política Externa Brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n.6, IPEA, Abr./Jun. 2011. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/110614\\_boletim\\_internacional06\\_cap8.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110614_boletim_internacional06_cap8.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS – MDIC. **Balança Comercial Brasileira: Países e Blocos**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externor/estatisticas-de-comercio-externor/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>>. Acesso em: 01 set. 2016.

MRE. **Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (USHUAIA II), firmado por ocasião da XLII Reunião do CMC e Cúpula de Presidentes do MERCOSUL e Estados Associados**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-montevideu-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul-ushuaia-ii-firmado-por-ocasio-da-xlii-reuniao-do-cmc-e-cupula-de-presidentes-do-mercosul-e-estados-associados/>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

NAFTA. **About NAFTA**. Disponível em: <[http://www.naftanow.org/about/default\\_en.asp](http://www.naftanow.org/about/default_en.asp)>. Acesso em: 04 dez. 2016.

NOVOA, L. F. O Brasil e seu ‘desbordamento’: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNGET, ET AL. **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, p. 187-204, 2009.

OAS. **Cúpula das Américas**. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/topicos/cupulas.asp>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

OLIVEIRA, H. A. de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005, 291 p.

OLIVEIRA, M. F. Política Externa e Elites Econômicas no Brasil Contemporâneo. In: **IV Simpósio dos Pós-Graduandos em Ciência Política da USP**, São Paulo, 2006

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J. “Liderança Hegemônica e Integração Regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul”. **Revista Cena Internacional**, [S.l.], vol. 2, n. 2, 2000, p. 5-22.

ONU, N. Constructivism: a user's manual. In. KUBÁLKOVÁ, V.; ONU, N.; KOWERT, P. (ed.): **International relations in a constructed World**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1998.

PALUMBO, R. Análise crítica do discurso presidencial: abordagem sociocognitiva. **Estudos Linguísticos**, São Paulo, v. 43, n.3, set.-dez. 2014, p. 1308-1322.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo coligação Lula presidente: um Brasil para todos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2015

PATRIOTA, A. A. **O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança Coletiva**. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, 226 p.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, Brasília jul.-dez. 2008, p. 136-153.

PETRACCA, O. M. Liderança. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 13 ed. Brasília: UNB, 2008.

PINHEIRO, L. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000, p. 305-335.

\_\_\_\_\_. **Política Externa Brasileira 1889 – 2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, 84 p.

PRADO, D. F. B.; MIYAMOTO, S. A Política Externa do Governo José Sarney (1985-1990). **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 8, n. 16, 2010, p. 67-80.

RAMANZINI, J. Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, jul.-dez. 2010, p. 60-80.

REGO, E. C. L. Do Gatt à OMC - O que Mudou, como Funciona e para onde Caminha o Sistema Multilateral de Comércio. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n.6, 1996, p. 3-33.

RODRIGUES, E. Brasil faz obras nos vizinhos temendo China. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. B6, 27 set. 2009.

SALLUM JR., B. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 2, 2011, p. 259 a 288.

SANTOS, L. C. V. G. As Reuniões de Presidentes da América do Sul. In: **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014, p. 113-146.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 50, n. 2, 2007, p. 42-59.

\_\_\_\_\_. Brazilian Foreign Policy Towards South America during the Lula Administration: caught between south America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ed. Especial, v. 53, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2010, p. 151-168.

\_\_\_\_\_. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas, **Ari**, n. 46, 2010. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI46-2010\\_gomes\\_saraiva\\_diplomacia\\_brasileira\\_institucionalismo\\_pragmatico\\_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56/ARI46-2010_gomes_saraiva_diplomacia_brasileira_institucionalismo_pragmatico_autonomista.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0bf4ae0041b8c1ee9e81fee151fccd56)>. Acesso em: 09 set. 2016.

SARAIVA, M. G.; TEDESCO, L. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 44, v. 2, p. 126-150, 2001.

SARAIVA, M. G.; VALENÇA, M. M. A política externa brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. Artigos, v.1, 2012, p.3-28. Disponível em: <[http://www.cebri.org/midia/documentos/a\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_final.pdf](http://www.cebri.org/midia/documentos/a_politica_externa_brasileira_final.pdf) > Acesso em: 14 agosto 2015.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. “A Agenda do Desenvolvimento sob Questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na geografia da integração regional da América do Sul?” **Anais do XI Congresso de Geógrafos da América Latina**, 2006. Disponível em: <<http://works.bepress.com/eloi/41>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SHAPIRO, M. J. Textualizing Global Politics. In: DER DERRIAN, J.; SHAPIRO, M. J. (Eds.). **International Intertextual Relations – Postmodern Readings of Worlds Politics**. New York: Lexington Books, 1999.

SILVA, L. T. **Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 107 p.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: Bielschowsky, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 217-238.

TRINKUNAS, H. Brazil’s Rise: Seeking Influence on global Governance. **Latin America Initiative, Foreign Policy at Brookings**, Washington D.C., 2016

UNDERDAL, A. “Leadership Theory: rediscovering the arts of management”. In: ZARTMAN, W. (org.). **International Multilateral Negotiation – approaches to the management of complexity**, New Jersey: Wiley, 1994, p. 178-197.

VALLE, V. M. A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.6, n. 1, 2005, p. 95-126.



VAZ, A. C. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, p. 41-54, 2001.

VÁZQUEZ, M.; RUIZ, J. B. O Mercosul na época de Lula e Kirchner. **Nueva Sociedad** especial em português, ago. 2009, p.33-48.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003, p. 31-61. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a03v15n2>>. Acesso em 15 jan 2016.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. Elementos para Discussão de uma Política Industrial para o Brasil. **Textos para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília – DF, 1996. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0421.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0421.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

VIZENTINI, P. G. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Cívitas**, Porto Alegre, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005, 381-397.

WELLE, D. Expansão brasileira é considerada imperialista por alguns vizinhos. **CartaCapital**, São Paulo, 16 jan. 2013. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/expansao-brasileira-e-consideradaimperialista-por-alguns-vizinhos>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

WTO. **What is the WTO.** Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/whatis\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/whatis_e.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2016.

ZEHFUSS, M. **Constructivism in International Relations: The Politics of Reality.** United Kingdom: Cambridge University Press, 2002, 289 p.