

The background of the cover features a light blue map of the Americas, including North and South America. Overlaid on this map is a complex, white, grid-like pattern that resembles a distorted or warped coordinate system, possibly representing a network or a specific geographical projection.

O REGIONALISMO DO BRASIL

Matias Spektor

Working Paper nº 16, Julho de 2011



www.plataformademocratica.org

O Regionalismo do Brasil

Matias Spektor

Introdução

Animados pelo progresso do programa de integração regional iniciado entre Brasil e Argentina no governo de José Sarney, os governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco avançaram em direção a doses inéditas de aproximação política, diplomática e comercial com os países do entorno geográfico mais imediato. Pouco tempo depois, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, começaram a circular documentos oficiais na Esplanada dos Ministérios nos quais se advogava uma transformação profunda na atitude brasileira em relação aos vizinhos: a “América do Sul” (em oposição a “América Latina”) deveria ocupar lugar de precedência no horizonte estratégico do Brasil. A opção foi formalizada no ano 2000 durante o primeiro encontro de chefes de Estado sul-americanos em Brasília. O plano, que visava a uma expansão progressiva e sem data-limite de um processo de liberalização comercial e integração via grandes obras de infra-estrutura, daria orientação a um leque de novas iniciativas regionais. Nos primeiros anos do novo milênio, o escopo e profundidade do envolvimento brasileiro em sua vizinhança atingiam níveis antes desconhecidos.

A guinada regionalista da política externa brasileira acelerou ainda mais a partir de 2002, quando a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva coincidiu com um giro à esquerda no pêndulo ideológico regional. Lula avançou e aprofundou a agenda regional de seu antecessor, elevando ainda mais o status da ‘América do Sul’ nas prioridades de política externa. Nomeou um acadêmico próximo para representá-lo como assessor especial nas suas relações com a vizinhança; instruiu seu chanceler a reformar a estrutura burocrática da chancelaria para refletir a renovada atenção à região; acelerou um programa intenso de visitas aos vizinhos; envolveu-se pessoalmente em processos eleitorais sul-americanos; e patrocinou uma enxurrada de novas iniciativas regionais. Durante a década de 2000, o Brasil promoveu a criação de uma União Sul-Americana de Nações, um Conselho Sul-Americano de Defesa, um banco de incentivo regional, encontros estruturados entre os países sul-americanos e países árabes. O Mercosul ganhou novos membros, um foro (incipiente) de debate parlamentar, um tribunal para resolver controvérsias e um secretário geral encarregado de representar o grupo e dar vigor político à associação. Em Montevideu, a sede do Mercosul passou a produzir um número vasto e crescente de recomendações e normas com o potencial de constituir direito internacional.

A transformação conviveu com o acúmulo de crises regionais. Notem-se, por exemplo, a eclosão de uma guerra entre Equador e Peru em 1995; diversas ameaças à ordem constitucional no Paraguai e Equador; profundas dificuldades comerciais e políticas no coração do Mercosul a partir de 1998; a implosão da ordem política argentina em

dezembro de 2001 e a subsequente suspensão de pagamentos do que seria a maior dívida soberana da história; a tentativa fracassada de golpe contra Hugo Chávez da Venezuela em abril de 2002 e uma crescente polarização ideológica; a chegada de Álvaro Uribe à presidência da Colômbia em agosto de 2002 e a adaptação da chamada “guerra ao terror” ao conflito com as FARC com apoio norte-americano; a eleição, em agosto de 2002, e queda, em meados de 2003, de Gonzalo ‘Goni’ Sánchez de Lozada diante de profunda crise econômica agravada por uma onda de protestos encabeçada por Evo Morales; a estatização de parte da indústria extracionista boliviana; a demanda paraguaia por revisão dos termos do Acordo de Itaipu; e a abertura de processos de auditoria nas contas do BNDES no Equador. Em todas essas instâncias, um dos fenômenos mais curiosos talvez seja a decisão de Brasília de participar mais, e não menos, da vida política regional.

Em perspectiva histórica, as medidas adotadas durante os governos Fernando Henrique e Lula são tão inovadoras quanto ambiciosas. (Para perceber sua dramaticidade basta lembrar que, até 1981, nenhum chefe de Estado brasileiro jamais tinha visitado a Colômbia ou o Peru). O desenvolvimento de um programa de ativismo regional brasileiro no coração da América do Sul representa uma grande – senão a maior – guinada nas relações internacionais da região desde o fim do ciclo militar há quase trinta anos. Hoje, a magnitude da transformação é tamanha que seria difícil desfazê-la, embora não seja necessariamente irreversível.

Entretanto, a guinada precisa de qualificação. Como sabem os vizinhos do Brasil, o compromisso de Brasília com a região tende a ser seletivo e segue apenas um estrito cálculo de interesse nacional em vez de seguir a lógica dos interesses regionais quando estes entram em choque com os primeiros. Na leitura da maioria de seus vizinhos, o Brasil joga duro e, apesar de responder por mais da metade da riqueza, população e território da região, não tem um programa amplo ou sistemático para ganhar a aceitação de sua ascensão. De modo geral, em que pese a inédita decisão brasileira desde a década de 1990 de aumentar o número de instituições regionais e até mesmo institucionalizar em alguma medida o diálogo em questões econômicas e de segurança, o Brasil hesita em patrocinar instituições e normas regionais profundas que limitem sua autonomia face aos vizinhos. Seu modelo de regionalismo não é o da Alemanha (com cessão de soberania em troca da anuência dos vizinhos) nem o da China (com camadas crescentes de institucionalização que visam ao resseguro dos países da vizinhança). Via de regra, os vizinhos tampouco percebem na atitude do Brasil a tentativa de desenvolver uma nova identidade regional comum. Os níveis de integração social e cultural com o entorno geográfico continuam mínimos ou muito baixos, e o grosso da sociedade brasileira ignora tanto a política quanto a cultura das sociedades que a circundam.

Este artigo ajuda a explicar a trajetória da postura brasileira para a América do Sul durante as duas últimas décadas. Para isso, leva em conta três tipos de fatores causais: incentivos materiais, ideias e política interna. Tendo em vista a enorme complexidade do fenômeno em questão, o artigo foca sua preocupação na resposta às seguintes perguntas básicas: Por que os últimos vinte anos assistiram a um progressivo envolvimento brasileiro na região? Quais as origens da noção de ‘América do Sul’? Por que o ativismo brasileiro ganhou sua forma atual?

Incentivos materiais

Quatro fatores materiais principais ajudam a explicar a guinada brasileira em direção à região: a prioridade do controle da inflação; a regionalização da economia brasileira e a interdependência que dela resulta; a lógica das negociações comerciais no âmbito da ALCA; e o progressivo afastamento norte-americano da região.

Um primeiro fator por trás da guinada brasileira tem sido a prioridade que sucessivos governos brasileiros têm dado ao plano Real desde 1994. Desenhado para estabilizar a moeda, a origem do plano contava com um ambicioso programa de liberalização comercial amarrado institucionalmente no âmbito do Mercosul, permitindo a Brasília “lock in” a reforma e evitar que pressões protecionistas seqüestrassem a agenda. Graças ao sucesso inicial do Mercosul, quando as crises mais fortes ameaçaram sua sobrevivência, como foi o caso em 1998/9, a iniciativa regional já havia calado suficientemente fundo na concepção estratégica brasileira para manter-se, ao menos do ponto de vista formal, incólume. A reação brasileira às profundas desavenças com Buenos Aires naquele período não foi a retração e uma volta ao status quo ante, mas, ao contrário, a expansão do escopo integracionista para abarcar toda a América do Sul.

Mais precisamente, a reação brasileira àqueles fatos foi uma das causas que levaram o país a alargar o escopo regional para abarcar toda a América do Sul. O patrocínio brasileiro de um encontro de chefes de Estado sul-americanos e a posterior fundação da UNASUL não eram os únicos resultados possíveis naquela conjuntura. Quais eram as alternativas? Uma seria deixar a iniciativa do Mercosul afundar. Outra seria conceder parcelas crescentes de autonomia e autoridade às instituições intergovernamentais criadas no âmbito do Mercosul, introduzindo algum tipo de supranacionalidade – pleito histórico dos parceiros brasileiros na empreitada. Entretanto, essa alternativa nunca chegou a ser seriamente debatida em Brasília devido à percepção comum de que esse compromisso tornaria o Brasil refém de uma Argentina pouco confiável e altamente instável. Essa crença era acompanhada e fortalecida por outras: a leitura em Brasília de que Paraguai e Uruguai seguiriam o Brasil a reboque de qualquer maneira, tendo em vista sua necessidade de acesso ao mercado brasileiro; que os governos dos outros três parceiros do Mercosul não tinham estrutura ou capacidade para dividir o fardo da integração; e que o Brasil ainda é fraco demais para dar-se ao luxo de conceder parcelas de sua soberania quando está justamente tentando assegurá-la.

O segundo fator material relevante é a ascensão econômica brasileira com forte caráter regional, especialmente desde o ano 2000. O período assistiu à transformação do Brasil num dos principais clientes, provedores, investidores e credores dos países da América do Sul. O relativo crescimento econômico do Brasil vis-a-vis seus vizinhos criou fortes incentivos estruturais para que Brasília desenhasse políticas mais assertivas de cooperação regional. Isto implicou a necessidade de oferecer crédito a empresas brasileiras que buscavam oportunidades de negócio na região e, em consequência, o estabelecimento de práticas e regras do jogo que facilitassem a expansão dos interesses brasileiros na região. Também significou dar doses crescentes de atenção a países com fraca capacidade estatal que albergam dezenas ou centenas de milhares de cidadãos e agentes econômicos brasileiros, como é o caso de Paraguai e Bolívia. Quanto maior a ascensão relativa do Brasil, maiores os custos de manter uma política de distanciamento relativo e indiferença benigna em relação aos vizinhos. A ascensão também aumentou os incentivos para algum tipo de engajamento regional, tendo em vista os crescentes receios dos países da vizinhança de verem-se subjugados não apenas à força do

capitalismo brasileiro, mas à orientação política desse capitalismo, íntimo que é com o BNDES, os grupos de pressão no Congresso Nacional, o Ministério da Indústria e Desenvolvimento, o Ministério da Agricultura e o Ministério das Relações Exteriores.

Fortalecendo ainda mais a crescente assimetria estrutural na região encontra-se o progressivo e histórico declínio material, desde a década de 1970, do único país outrora capaz de ombrear o Brasil na vizinhança: a Argentina. Mais afluente que o Brasil durante a primeira metade do século vinte, aquele país transformou-se no único da América do Sul a assistir a um processo de progressiva desindustrialização desde o fim da Guerra Fria. Não é trivial, claro, o fato de a Argentina também ter perdido estatura desde a década de 1980 depois de ir à guerra contra potência da OTAN e haver assistido a uma transição para a democracia marcada pela implosão de sua elite militar.

O terceiro fator material que importa na explicação da guinada regional da política externa brasileira no período em tela é a lógica da negociação de uma área de livre comércio das Américas. A agenda da ALCA não fora iniciativa brasileira, e sim americana. Desde o início a reação brasileira foi fria e cautelosa em função do receio de setores influentes da sociedade brasileira que encontravam eco em todo o espectro ideológico nacional. Mas a presença da ALCA sobre a mesa de negociações pôs a questão da integração regional no centro das preocupações brasileiras. Muito rapidamente, desenvolveu-se em Brasília a idéia de que o avanço integracionista na vizinhança seria pré-condição necessária para negociar com os Estados Unidos de uma posição de força relativa. Nesse processo, o Brasil posicionou-se como principal pólo de negociação com Washington. Para isso, contou com a anuência dos vizinhos, que outorgaram a Brasília autoridade e legitimidade para operar a agenda. Nesse sentido específico, o processo de barganha em torno à ALCA terminou por fortalecer a posição relativa do Brasil na região e imprimir ainda mais força à política regional do país.

No Brasil, boa parte das análises sobre a ALCA foca-se nas diferenças dos governos Fernando Henrique e Lula em relação ao tema. Sem dúvida houve diferenças importantes nesse quesito. Enquanto o primeiro estava disposto a sentar à mesa, o segundo, na oposição, denunciava o projeto como ambição imperialista. No caso de Fernando Henrique a prioridade absoluta era não atribuir dimensão política aos desacordos de natureza comercial que eram “inevitáveis” e que “continuarão a existir na relação bilateral”. Essas divergências eram naturais.¹ Com Lula, as diferenças eram exploradas politicamente, aumentando a tensão e o conflito e rechaçando de antemão qualquer suspeita de adesismo. Mas as diferenças têm sido sistematicamente superestimadas. No poder, tanto um quanto o outro trabalharam para atrasar, complicar e finalmente travar a agenda de negociação com os Estados Unidos. No processo, o Brasil buscou articular a região como escudo protetor contra a ofensiva negociadora americana. Mesmo diante da possibilidade real de defecções entre seus principais parceiros comerciais, o Brasil prestou homenagem e deu forte impulso à retórica da integração regional sul-americana como contrapeso aos desígnios americanos. Contribuiu para isto o fato de a ALCA haver morrido como tema, já na corrida presidencial de 2000, nos Estados Unidos também.

Assim, relações de poder e riqueza devem estar no cerne de uma explicação plausível para a trajetória do regionalismo do Brasil ao longo dos últimos vinte anos.

¹ Lampreia a Exteriores, 1001 62100, 26 set 1997.

O quarto e último fator material importante para explicar a expansão das ambições regionais do Brasil na década de 2000 é o papel dos Estados Unidos na região. Cabe lembrar que, no início do governo de George W. Bush, a América Latina, em particular o México, recebeu atenção pouco usual. O presidente americano encontrou-se com seis chefes de estado da região nos primeiros oito meses de governo. Esse quadro era excepcional. Desde finais da década de 1980, quando a América Latina figurara no topo das prioridades de política externa americana sob as batutas de Ronald Reagan e George H. W. Bush, a atenção para a região minguava. O retorno a esse padrão de indiferença regional foi o resultado dos ataques terroristas do 11 de setembro. Diante do abandono por parte da única potência regional capaz de projetar poder e influência em toda a América Latina, a região transformou-se em campo no qual o Brasil pôde lançar iniciativas com grande latitude. Como tomadores de decisão em Brasília e Washington não cansavam de repetir à época, a chamada “guerra ao terror” abriu enorme espaço regional para o Brasil. A omissão americana na região facilitou desígnios de Brasília.

Idéias

Dadas as condições estruturais acima, em que medida e de que maneira as idéias e crenças dos círculos de pensamento estratégico em Brasília ajudaram a moldar o engajamento regional do país? Ao analisar a evolução do regionalismo brasileiro sobressaem três conjuntos de idéias: a noção de ‘América do Sul’ como a região natural do Brasil; os fundamentos regionais do poder brasileiro nas relações internacionais; e o princípio da ‘não indiferença’. Cada uma dessas três idéias tem valor explicativo em si porque não pode ser facilmente reduzida às condições materiais explicitadas acima nem estão implícitas naqueles movimentos estruturais. Além disso, elas importam porque não se tratavam da única opção conceitual disponível no mercado de idéias. Ao contrário, todas elas foram – e continuam sendo – amplamente contestadas no debate público nacional. O fato de a liderança política ter escolhido abraçá-las em detrimento de outras fez, nesse sentido, toda a diferença para a trajetória aqui reproduzida.²

A ‘América do Sul’

Desde princípios dos anos 1990, argumentos começaram a circular dentro do Ministério das Relações Exteriores que questionavam a utilidade de definir a região em que o Brasil se insere como “América Latina”. Crescentemente, a tônica dominante foi a de desconforto com essa etiqueta. Parte do problema era a interpretação brasileira sobre o papel (deletério) do México sobre os interesses regionais do Brasil: por um lado, aquele país escolhera aproximar-se dos Estados Unidos mais do que Brasília considerava palatável; por outro, em meio ao esforço brasileiro por assegurar algum grau de estabilidade financeira interna, o México representava uma fonte regular de instabilidade que facilmente podia se espalhar para o sul.

Na visão brasileira o México escolhera adaptar-se ao fim da Guerra Fria pelo abandono de um “projeto nacional próprio”, abrindo mão de qualquer expectativa autonomista diante da expansão da interdependência complexa típica da era da globalização. As

² Matias Spektor, “Brazil: the Underlying Ideas of Regional Policies”, in Daniel Flesmes, ed., *Regional Leadership in the Global System* (Ashgate, 2010).

escolhas mexicanas davam relevo a um medo recorrente da leitura brasileira sobre a natureza do sistema internacional: a força da globalização podia, sim, varrer o acervo diplomático autonomista até mesmo de um país que, durante boa parte do século XX, estruturara sua presença no mundo e ganhara projeção mediante algum distanciamento da potência hegemônica. Aos olhos de sucessivas lideranças em Brasília, mesmo uma ideologia enraizada de desenvolvimento e industrialização nacional podia render-se diante da avalanche da sociedade internacional liberal.

O outro problema com o México tinha a ver com sua instabilidade financeira naquele período. Essa percepção veio à tona em Brasília durante a crise financeira asiática que abateu sobre México e Brasil no início do ano de 1998 e que, no caso do último, ameaçou a sobrevivência do plano de estabilização doméstica de 1994 – o Real. Além da óbvia preocupação econômica, a crise financeira do ano de 1998 tinha características estratégicas para Brasília. O Plano Real encerrara uma década de decadência econômica e hiperinflação. Não apenas assegurara a vitória de um novo modelo de política econômica e atraía um fluxo inédito de investimentos externos, mas também fora instrumentalizado como uma credencial para sinalizar ao mundo que o país agora pertencia ao “mainstream” da sociedade internacional. Fora-se o tempo em que o Brasil não honrava seus compromissos internacionais ou mantinha uma postura essencialmente reativa diante da expansão das ambições normativas do Ocidente. Para muitos tomadores de decisão em Brasília, a estabilidade financeira, conseguida arduamente depois de sucessivos fracassos, era, em si, um dos principais recursos de poder para fazer frente à globalização. Esta diferença entre as leituras de ambos os países é cruciais. Diferentemente do caso mexicano, a estabilidade era almejada menos como sinal de entrada acrítica na globalização do que como escudo para negociar algum grau de controle sobre o processo de liberalização econômica.

Quando a crise estourou, o Brasil negociou um plano de resgate massivo com Wall Street, o Tesouro dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional (FMI). A ajuda direta do Presidente Bill Clinton permitiu evitar o colapso financeiro e uma espiral inflacionária remanescente da experiência pregressa do Brasil. Foi nesse contexto de negociação em Washington e Nova York que diplomatas e ministros responsáveis pelo avanço das conversas começaram a identificar a vinculação brasileira ao México via conceito de “América Latina” como um fardo.

Líderes brasileiros perceberam que, ao negociar os termos do pacote de resgate, eles passavam a maior parte do tempo tentando tranquilizar os credores de que o seu país era um devedor confiável (diferentemente do México). O pertencimento à “América Latina” tornava essa argumentação mais difícil porque a memória dos credores ainda estava maculada pelo desastre financeiro latino-americano da década anterior. Como rótulo, a “América Latina” dificultava as negociações com banqueiros, oficiais do tesouro e lideranças políticas americanas. Foi nesses termos que ganhou força o argumento segundo o qual convinha ao Brasil distanciar-se, na medida do possível, da “América Latina”. A construção regional alternativa que poderia ocupar-lhe o lugar seria a “América do Sul”. Embora fosse inicialmente uma operação de marketing voltada para criar confiança nas difíceis negociações por empréstimos em meio à crise, essa transformação terminaria tendo um significado estratégico definitivo para as leituras brasileiras do sistema internacional.

Ainda no curso da crise financeira de 1998, outro evento, agora envolvendo a Argentina, ajudou a reforçar a idéia de que a “América do Sul” seria a melhor

plataforma regional do Brasil. Quando os temores sobre o futuro do Real atingiram o ponto mais alto, as autoridades monetárias em Buenos Aires retiraram apoio às escolhas de Brasília e, indo na direção contrária, começaram a sugerir publicamente que o Brasil adotasse uma política de paridade com o dólar (*currency board*). O então ministro argentino da fazenda, Domingo Cavallo, fez declaração nesse sentido perante uma platéia de empresários e financistas no retiro de Davos sem negociá-la previamente com seus colegas na Esplanada dos Ministérios. Do ponto de vista de Brasília, isto constituía uma “traição” não apenas porque revelava a fragilidade fundamental a assolar o Mercosul, mas também porque era o tipo de argumento que reforçava politicamente aquelas vozes dentro de instituições financeiras internacionais que, à época, tentavam estabelecer condições rigorosas em qualquer pacote de ajuda para o Brasil. Com Cavallo transformando-se rapidamente em *persona non-grata* em círculos brasileiros, ganhava momentum a idéia de que a política regional do país precisava ser chacoalhada.

Nesse cenário, ainda mais dois eventos na relação brasileiro-argentina ajudariam a enraizar novas apreciações em Brasília sobre a utilidade e orientação do regionalismo. Durante o mesmo ano de 1998, a Argentina negociara, sigilosamente e sem consulta ao Brasil, o status de aliado extra-regional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Além disso, quando o Brasil flutuou sua moeda em resposta à crise financeira, a Argentina barrou a entrada de produtos brasileiros, fragilizando ainda mais a fina malha normativa do Mercosul. À medida que a crise financeira jogava a própria Argentina em recessão econômica intensa e inédita ebulição política, o relacionamento bilateral que estivera no coração da estratégia regionalista do Brasil desde a década de 1980 se tornava progressivamente tenso e de difícil gerenciamento. O tom amargo da mídia brasileira refletia fielmente o sentimento dominante dos atores-chave do lado brasileiro.

A evidência existente indica que, já em 1999, circulavam documentos no Palácio do Planalto e no Ministério das Relações Exteriores que apontavam a utilidade estratégica de expandir o Mercosul com o propósito explícito de diluir o poder relativo da Argentina dentro do bloco. Em vez de abandonar o projeto regional, seria mais factível e melhor expandi-lo para incluir novos países em um arranjo cooperativo regional mais amplo. Isto é irônico: a reação brasileira à percepção de debilidade regional não levou a uma retração, mas a uma expansão das ambições regionalistas. O objetivo era menos limitar o poder argentino do que aumentar o espaço de manobra brasileiro. Esta nova formação não iria substituir o Mercosul, mas o faria menos proeminente nas mesas de negociação. Esta escolha não é trivial e revela uma atitude pró-ativa e interessada em aproximar-se do espaço regional: diante da fragilidade e debilidade regional, o país preferiu não retraindo seus interesses, mas alargá-los. Por trás dessa lógica residia o entendimento segundo o qual uma entidade sul-americana mais ou menos frouxa funcionaria como saída legítima para a paralisia em que se encontrava o Mercosul às vésperas da virada de século. Assim, em setembro do ano 2000, o Brasil convidou os chefes de Estado sul-americanos para o que era o primeiro encontro dessa natureza na história da região (o ministro das relações exteriores mexicano recebeu um convite formal depois de troca de mensagens diplomáticasafiadas com o Brasil).

Rubens Barbosa, desde Washington, apontava a utilidade da iniciativa:

A América do Sul não aparece nos radares dos formuladores de política externa americana, a não ser quando existe uma crise ou ameaça de crise. Por isso, tenho insistido muito nas minhas apresentações públicas no conceito de América do Sul...

Está madura a idéia de o Brasil assumir, de fato, na América do Sul, um papel de liderança, o que já vem fazendo informalmente. A credibilidade, o respeito e os resultados alcançados pelo país nos últimos cinco anos, credenciam o Presidente do Brasil para propor algo concreto (não retórico) para consolidar nosso papel no subcontinente... Os EUA e os demais países da região esperam de nós uma atitude dessa natureza (que o Brasil assuma a liderança regional, com todo o ônus e responsabilidade que isso representa). Vai haver ciúmeira? Vai. Vai haver desconfiança? Sempre houve. Temos de fazer política da nossa geografia. A América do Sul é o nosso “quintal” e onde se dará (já está se dando) a expansão capitalista das empresas brasileiras. Devemos ocupar esse espaço antes que outros (EUA, México, no contexto da ALCA, e alguns países europeus e Asiáticos) o façam.³

Concluía ele:

Seguem algumas sugestões, se for decidido fazer algo nessa direção (Brasil assumir de fato a liderança da região): (1) o México não é parte da América do Sul e, portanto, não pode fazer parte de qualquer iniciativa do Brasil em relação ao subcontinente (temos que assumir o ônus dessa decisão); (2) uma eventual reunião de Presidentes da América do Sul não pode ser um exercício de retórica e de “photo opportunity”... Propostas concretas que o Brasil poderia liderar: (a) criar um programa sul-americano ao Avança Brasil para fortalecer a integração física da região e atrair investimentos em todos os países. O Banco Mundial, o BID e o Eximbank poderiam estar associados, (b) criar um Banco Sul-Americano de Desenvolvimento...Essa idéia só teria condições de sair do papel se o Brasil se responsabilizar por parte substancial da capitalização do novo banco, (c) propor que as moedas nacionais... substituam o dólar como moeda de troca para as operações de comércio exterior.⁴

Barbosa ia além. Propôs a criação de uma autoridade internacional para regular a hidrovía Paraná-Paraguai nos moldes das que existem para o Danúbio e o Reno. Sugeriu programa de ajuda à industrialização do Paraguai com apoio do BNDES e do empresariado nacional. Sugeriu programa de apoio ao Equador, “para ajudar o país a superar a crise quase terminal em que se encontra”.⁵ A conclusão era clara:

Uma proposta desse tipo implicará uma mudança de atitude em relação ao protagonismo do Brasil em crises internas dos países da região, como as que ocorrem na Colômbia e no Equador e um envolvimento mais direto no que ocorre em outros, como a Venezuela e nas Ações com vistas à reintegração de Cuba.⁶

Parte do argumento de Barbosa tinha a ver com a identidade nacional. Em correspondência ele reclamava da percepção americana que estaria “contaminada pelo pouco que sabem dos ‘latino’: país pobre, rural, de língua hispânica exportador de mão-de-obra barata... Parece-me claro que tais distorções de imagem, provocadas pela associação automática do Brasil à América Hispânica, têm ocasionado limitações ao avanço do relacionamento bilateral... [Devemos] tornar o Brasil e seus cidadãos visíveis

³ Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 jan 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

⁴ idem

⁵ idem

⁶ idem

– e sobretudo discerníveis – aos olhos dos EUA... Interessa, assim, ao Brasil, para fins de atuação nos EUA, procurar estimular a diferenciação da América do Sul”.⁷

O que merece atenção especial neste caso é o fato de a lógica por trás das escolhas brasileiras não ser aquela segundo a qual uma entidade sul-americana era útil e necessária para resolver problemas de ação coletiva, promover a coordenação regional ou gerenciar problemas comuns típicos da interdependência complexa entre fronteiras porosas na região. Ao contrário, a lógica que animava Brasília era a de utilizar um novo arranjo regional como ferramenta para resgatar espaço de manobra diante da crise financeira e de um Mercosul moribundo e decadente. Assim, a origem da idéia de “América do Sul” teve menos a ver com novas idéias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental calcado em considerações de poder e autonomia.

Dessa maneira, o impacto estratégico da crise financeira de 1998 foi o de levar o Brasil a reavaliar os contornos de sua região. Ganhou força a idéia de que as fronteiras imaginárias do espaço regional precisariam ser adaptadas se o Brasil fosse bem-sucedido em um ambiente internacional crescentemente desafiador.

As fontes do poder nacional

Um dos aspectos mais peculiares das idéias tradicionais sobre o poder nacional no século vinte é a relativa escassez de referências à região como um importante componente desse poder. Um exemplo são as demandas brasileiras por status especial na sociedade internacional – seja nas Conferências de Haia, na Liga das Nações, na Conferência de São Francisco, em Bretton Woods ou no debate mais contemporâneo sobre reforma da governança global. Tradicionalmente, o Brasil demandava status diferenciado nessas instâncias fundando seus argumentos em atributos tais como: o acervo acumulado de sua tradição diplomática, seu papel construtivo na resolução de conflitos, sua aderência a instituições multilaterais e seu vasto território. O argumento de que o Brasil é um candidato a ter status especial porque representa sua região ou está disposto e é capaz de coordenar a ordem naquela parte do mundo nunca chegou a ser articulado plenamente por Brasília – apareceu tradicionalmente nas entrelinhas, de forma implícita e muitas vezes tortuosa. O excepcionalismo que poderia resultar do fato de o país ser o maior, mais rico e mais populoso país de sua região imediata não chegava à lista de atributos. A curiosa premissa não falada resultante sugeria que um país pode ser relativamente poderoso e influente sem ter de necessariamente ser uma “potência regional” na região em que se insere.

Gerações sucessivas de estadistas estrangeiros que lidaram com o Brasil encontraram alguma dificuldade para digerir esse raciocínio: Elihu Root com o Barão do Rio Branco no início do século XX, Nixon/Kissinger com os governos Médici e Geisel, e George W. Bush com os governos Cardoso/Lula no início da década de 2000. Em todas essas instâncias, o princípio básico de Washington era o de que o Brasil poderia conduzir um jogo regional capaz de reduzir a necessidade de compromisso americano na região. Nesses casos os americanos surpreenderam-se ao descobrir que o lado brasileiro não respondia bem a modelos tradicionais de delegação de poder e autoridade, achando-os excessivamente custosos e fora de compasso com os interesses regionais do Brasil. A

⁷ Barbosa a MRE, 316, 10 feb 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

mensagem recorrente do Brasil é a de que o país “pode e deve contribuir na construção da ordem global... consciente de seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social”.⁸ Qualquer concessão americana, esclarecia o governo brasileiro, devia basear-se nas qualidades inerentes da sociedade brasileira, não em noções vagas sobre um suposto papel assertivo brasileiro na região.

Essa crença é profundamente arraigada no Brasil e ainda constitui a tônica dominante nas concepções brasileiras a respeito do mundo. No entanto, o lugar da região vem ganhando proeminência por meio de três idéias principais. A primeira sustenta que a região importa porque é uma das principais fontes de instabilidade no ambiente externo. De fato, desde meados da década de 1990 a região assistiu a crises em vários Estados relativamente frágeis, como Bolívia, Paraguai e Equador, e mesmo em outros fortes como a Venezuela. O que lá acontece tem afetado interesses brasileiros de maneira direta – seja em relação ao investimento privado, ao crédito público ou às comunidades de cidadãos brasileiros vivendo nesses países.

Foi nos últimos quinze anos que ganhou força a noção do regionalismo como resposta aos problemas inerentes da região. Isso veio da mão de desenvolvimentos conceituais paralelos muito importantes. Por um lado, a diplomacia brasileira contemporânea passou a considerar a democracia procedural como um requisito para a inserção bem-sucedida da região sul-americana nas relações internacionais. Assim, um revés nas credenciais democráticas de qualquer país regional passou a ter, para o Brasil, repercussões estratégicas internacionais. Por outro lado, na concepção brasileira, a instabilidade regional é percebida como causa de potencial preocupação norte-americana, fenômeno que o Brasil tem se empenhado em evitar. A situação é particularmente delicada para o Brasil porque seus vizinhos dividem-se entre aqueles que almejam uma aproximação maior com os Estados Unidos e podem constituir porta de entrada para interesses americanos na América do Sul (Colômbia e Chile); e aqueles que, ao contestar a hegemonia americana, despertam a preocupação de Washington e, por força de sua oposição, terminam pondo a região em seu mapa de prioridades (Bolívia e Venezuela).

Desse ponto de vista, a região constituiria um calcanhar de Aquiles para o Brasil, cuja política regional almejaria menos a acumulação de poder do que a redução de riscos e a proteção contra os efeitos deletérios da instabilidade dentro de países vizinhos. Essa preocupação ajuda a explicar por que o Brasil parece estar abandonando sua enraizada relutância em institucionalizar as relações de segurança na região para produzir uma nova arquitetura que evite respostas *ad hoc* da comunidade regional ou respostas mais ou menos intervencionistas por parte dos Estados Unidos.

A segunda idéia relevante aqui prega que a região pode funcionar como um escudo contra alguns dos aspectos mais negativos do sistema capitalista global. O argumento é mais sofisticado quando se refere ao comércio: dessa perspectiva, os objetivos de longo prazo são o controle da globalização e a proteção da economia nacional de choques externos. Esta idéia não é nova e, ao menos em parte, suas origens remontam à década de 1960. Mas o importante aqui é notar que a leitura brasileira do regionalismo continua enfatizando menos os objetivos comuns com a vizinhança do que a proteção da

⁸ Celso Amorim, 1 de janeiro de 2003.

capacidade *nacional* de fazer frente aos desafios da globalização. Assim, no caso brasileiro, as mudanças na composição da sociedade internacional típicas dos anos 1990 e 2000 – e a expansão do regionalismo como forma legítima e desejável de gerenciar a ordem internacional – não se traduziram no abandono de posturas autonomistas, mas na adequação das mesmas com o objetivo de manter algum espaço de manobra nacional no mundo.

A terceira idéia recorrente caminha em direção diferente às anteriores. Ressalta que a região pode ser uma importante fonte de acréscimo do módico poder que o Brasil goza nas relações internacionais. Segundo essa visão, sendo a economia dominante da região, o Brasil pode utilizar o agrupamento regional para alavancar seu poder de barganha nacional em negociações com o mundo industrializado. É difícil encontrar referências explícitas a essa visão porque o teor dos discursos tende a destacar as fraquezas e fragilidades do país, não sua força relativa. Conforme enfatiza o chanceler Celso Amorim: “Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse... nós não temos a capacidade de falarmos sozinhos... Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união (com a América do Sul)”.⁹ Mas a lógica subjacente enxerga na região uma plataforma de lançamento ou trampolim, e vê o Brasil como um ímã que exerce algum grau de atração natural no ambiente regional devido ao peso da economia nacional.

É fundamental notar que este tipo de raciocínio não é óbvio em círculos brasileiros. Ao contrário, durante gerações, os principais estrategistas acreditavam que o mecanismo de poder dominante na América do Sul era o equilíbrio de poder. Ou seja, diante de um Brasil assertivo, esperava-se que os vizinhos buscassem formar uma coalizão anti-hegemônica. A idéia de que o peso relativo do Brasil atrai (não afasta) os vizinhos é relativamente nova e revela uma interpretação sobre o funcionamento do poder nas relações regionais que valoriza uma dinâmica que a literatura especializada denomina de *bandwagoning*: a noção de que, diante do poder do Brasil, vizinhos menores tendem a segui-lo a reboque. É importante ressaltar que, ao menos na primeira década do século XXI, essas duas leituras opostas sobre a lógica do poder na América do Sul aparecem muitas vezes lado a lado no pensamento e escritos dos mesmos tomadores de decisão.

Três proposições, portanto, marcam o pensamento brasileiro a respeito do ambiente regional: o Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da “autonomia” nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Apontando em direções distintas, as três convivem de modo flutuante e pouco confortável, ajudando a explicar, ao menos em parte, as ambigüidades da atitude brasileira em relação à América do Sul.

A ‘não indiferença’

Um indicador adicional da guinada em direção à região é o fato de o Brasil responder a crises regionais com mais – não menos – engajamento. Por exemplo, diante da tentativa de golpe no Paraguai em 1997, o Brasil sinalizou aos conspiradores que jogaria todo seu peso contra eles e, em parte por causa disso, o golpe não aconteceu. Entre 1995 e 1998,

⁹ Celso Amorim, discurso na III Reunião de Ministros das Relações Exteriores da América do Sul, Santiago, Chile, 24 de novembro de 2006.

o Brasil esteve no centro da mediação da disputa territorial entre Equador e Peru e, em 2002, assumiu um posicionamento ativo de estabilização da Venezuela após a tentativa falida de golpe contra Hugo Chávez. Na década de 2000, pela primeira vez o governo brasileiro manifestou real interesse no conflito colombiano e alguns membros do governo assinalaram que o Brasil deveria desempenhar um papel político em sua resolução. No âmbito latino-americano, quando o Conselho de Segurança da ONU designou uma operação para o Haiti, o Brasil ofereceu-se para lidara-la e arcar com a maior parte dos custos e tropas. Finalmente, em 2008, quando o exército colombiano perseguiu e assassinou membros das FARC em território equatoriano, a resposta brasileira foi pouco usual: indo contra uma arraigada tradição nacional de rejeição a quaisquer formas de institucionalização da segurança regional, advogou idéias de segurança coletiva sob a forma de um Conselho Sul-Americano de Defesa.

A evidência existente também sugere que, ao menos desde a segunda metade da década de 1990, o país adotou posições mais intrusivas em questões regionais. Ao menos em assuntos relacionados à democracia e às regras democráticas, a opção foi por não adotar uma política baseada estritamente em princípios de soberania e não-ingerência. Contrariamente a essa abordagem tradicional, a nova ênfase vem recaindo sobre a idéia de que o interesse brasileiro na região passa, em parte, por um conjunto de princípios básicos sobre a governança no interior dos países vizinhos. Foi essa a tônica do governo Fernando Henrique Cardoso no caso paraguaio.

Por trás da intervenção brasileira no Paraguai havia uma transformação mais profunda. A primeira explicação formal dela foi feita por Lampreia perante as autoridades diplomáticas do Vaticano, em encontro reservado. Quando o Cardeal Ângelo Sodano, secretário de Estado, elogiou a posição brasileira no episódio, Lampreia elaborou pela primeira vez uma resposta com contornos doutrinários precisos: trata-se de “momento novo vivido pela diplomacia brasileira, tradicionalmente, neste século, avessa a envolver-se ativamente em questões de natureza interna dos países... as novas condicionantes internacionais e em particular regionais como o MERCOSUL” impunham “novo enfoque para trato de questões afetas à eventual quebra da ordem democrática”. Em síntese, quando a democracia estivesse ameaçada na região, o Brasil considerava legítimo intervir.¹⁰

Da mesma forma, em seu discurso de posse, o presidente Lula notou que “muitos de nossos vizinhos hoje vivem situações difíceis”, e assinalou que o Brasil estaria disposto a tomar partido ao fazer uma “contribuição”. Em 2004, esses argumentos encontraram expressão doutrinal pela primeira vez em discurso proferido na China: “A crescente aproximação e consolidação das relações do Brasil com sua região requerem que a situação de instabilidade nesses países mereça um acompanhamento mais atento por parte do governo brasileiro, que é orientado pelo princípio da não-intervenção, mas também pela atitude da ‘não-indiferença’”.¹¹ Lula reforçou o ponto na Assembleia Geral da ONU, no mesmo ano, dizendo que “nós não acreditamos em interferência externa em questões internas, mas não procuramos refúgio na omissão e indiferença perante os

¹⁰ Lampreia a Exteriores, n. 10001 31102, confidencial, 14 maio 1996, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹¹ Presidente Lula, Universidade de Pequim, 25 de maio de 2004.

problemas que afetam nossos vizinhos”.¹² Essa transformação conceitual, embora limitada e possivelmente reversível, revela o escopo da transformação da atitude brasileira em relação à região.

Política interna

O processo político interno é crucial para explicar a trajetória brasileira de engajamento com sua vizinhança sul-americana. Em primeiro lugar, dinâmicas de política interna brasileira durante os últimos vinte anos afetaram diretamente a capacidade de barganha do Estado brasileiro diante de terceiros países. Segundo, as motivações político-partidárias do Palácio do Planalto em diversas ocasiões afetaram de forma direta a concepção e execução da política externa regional. Finalmente, as instituições brasileiras ajudaram a definir os trilhos sobre os quais avança ou retrocede o processo de integração regional. Esta seção lida com esses fatores específicos.

Posto de maneira simples, o “poder” do Brasil vis-a-vis sua região é uma função não apenas de capacidades materiais (vigor da economia, abundância de crédito, etc.), mas também da política interna. O cenário político doméstico a partir de 1994 foi marcado pelo progressivo fortalecimento do aparelho de Estado. O processo, à época ambíguo e sujeito a recorrentes dificuldades, era caracterizado por seus principais atores como o de “arrumar a casa”. Depois de décadas de governança autoritária seguidas por um governo civil não-eleito, ao qual se sucederia um governo eleito, mas derrubado por denúncias de corrupção, a liderança que chegou a Brasília com Fernando Henrique Cardoso lançou-se a processo de ambiciosa reforma estatal. Os resultados foram impactantes: em 1994 a taxa anual da inflação foi de 2.407%; em 1996 era de 9,3%. O investimento direto estrangeiro era de US\$ 9,6 bilhões em 1996; em 1998 era de 26,3 bilhões.

Esse ambiente facilitou o alargamento das ambições internacionais do país. Quando Fernando Henrique foi eleito, o *Herald Tribune* disse “Por enquanto o Brasil permanece um jogador relutante e tímido na cena internacional. Mas em Fernando Henrique Cardoso... provavelmente terá seu primeiro presidente em muitos anos que se interessa pelo resto do mundo... Cardoso não buscará atenção batendo o tambor do nacionalismo. Mas ele certamente vai querer ver o Brasil jogar um papel mais ativo, refletindo seu tamanho e sua nova auto-estima”. O jornal estava certo. Assim, o Fernando Henrique do ano 2000 em diante é mais assertivo e propositivo em relações internacionais do que o presidente eleito para domar a inflação em meados da década anterior.

Essa dinâmica pela qual a percepção de sucesso em casa reflete-se em aumento das ambições internacionais do governo brasileiro repetiu-se também durante o governo Lula. Herdeiro de um sistema de regras mais resistente e sofisticado do que era possível imaginar no início da Nova República, Lula também contou com a sorte de um ambiente econômico internacional amplamente favorável a uma agenda externa alargada.

Assim, parte do motivo pelo qual Fernando Henrique e Lula conseguiram avançar uma agenda expansiva de compromissos regionais diz respeito a sua posição relativa no cenário interno. Ambos ganharam eleições com vitórias acachapantes. Em 1994, Fernando Henrique derrotou Lula num primeiro turno que lhe deu 35 milhões de votos

¹² Para o discurso inaugural, Presidente Lula, 1 de janeiro de 2003; Presidente Lula, LIX UNGA, Nova York, 21 de setembro de 2004.

(contra 21 milhões). Em 2002, Lula teve 53 milhões de votos contra José Serra. Em posse da legitimidade que apenas um mandato forte traz, eles puderam emprestar seu peso a iniciativas que, sob a batuta de outros, poderiam receber mais fogo e inimizade. Embora não existam estudos sistemáticos sobre o tema, uma observação superficial sugere que em momentos de queda de popularidade presidencial o espaço para novas iniciativas regionais encontrou-se significativamente restrito.

A vantagem dessa perspectiva é capturar alguns dos elementos comuns por trás da política externa de Fernando Henrique e Lula. Ao longo dos últimos vinte anos, tanto Fernando Henrique quanto Lula escolheram estratégias regionais de olho na manutenção ou melhoria de sua autoridade interna. Ambos utilizaram a região como espaço para facilitar e promover concepções brasileiras de democracia e não-intervenção, mesmo quando essas entravam em choque com as preferências de outros atores do mundo ocidental, notadamente os Estados Unidos. Assim, o governo de Fernando Henrique recusou-se a condenar os abusos de Alberto Fujimori no Peru ao tempo em que Lula recusou-se a condenar aqueles de Hugo Chávez a partir de 2003. Ambos utilizaram a região como espaço para consagrar-se como estadistas experientes com traquejo internacional – seja Fernando Henrique como garante da paz entre Equador e Peru, seja Lula na promoção de encontros de presidentes sul-americanos com outros agrupamentos regionais do mundo. As diferenças de grau, tom e estilo – profundas que são – não escondem o denominador comum de uma política regional marcada amplamente pela agenda e pressões políticas internas.

Outro aspecto comum entre Fernando Henrique e Lula em temas regionais foi a resistência a projetos integracionistas que levassem a compromissos profundos que poderiam amarrar o Brasil institucionalmente. Publicamente favoráveis a maiores doses de integração e comprometidos com o avanço da democracia e do desenvolvimento em toda a vizinhança, ambos mantiveram-se cautelosos diante de demandas de vizinhos por concessões e maiores parcelas de compromisso formal com o projeto de integração regional. A integração era boa sempre e quando avançasse a causa dos interesses privados nacionais, facilitasse obras de interesse estratégico para o Brasil e não forçasse na agenda o tema da supranacionalidade.

As análises sobre o período dão ênfase às diferenças entre Fernando Henrique e Lula. Mas, apesar da discrepância dos estilos pessoais, há muitas semelhanças importantes.

Tome-se, por exemplo, a atitude em relação a Hugo Chávez. Preocupado com a radicalização de Chávez caso seu governo fosse isolado, Fernando Henrique apostou decididamente em canais de aproximação. Esses eram tanto informais – como se vê no número e intensidade do contato entre ele e o mandatário venezuelano – quanto formais, conforme revela a decisão brasileira à época de iniciar o processo de conversas estruturadas para encaminhar o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL. A primeira visita ao exterior de Chávez, ainda como presidente eleito, foi para visitar Fernando Henrique em Brasília. Nos 18 meses entre 1999 e meados de 2000, Fernando Henrique teve cinco encontros bilaterais com Chávez. Juntos inauguraram a BR0174 que integra Manaus–Boa Vista–Caracas e a interligação elétrica entre Venezuela e Roraima. Patrocinaram a primeira reunião entre Estados-maiores dos respectivos exércitos em outubro de 1999, assinaram entendimento entre Petrobrás e PDVSA e reativaram um moribundo conselho empresarial. Quando da tentativa de golpe de Estado contra Chávez em abril de 2002, Fernando Henrique foi certeiro ao condenar o ocorrido e demandar a restauração do presidente a seu posto. No Departamento de Estado, o Brasil

foi o único país da região a criticar publicamente os Estados Unidos pelo apoio ao golpe contra Chávez.¹³ Fernando Henrique trabalhou algumas vezes como ponte entre Chávez e Washington. E quando Lula ganhou as eleições presidenciais e o cenário interno venezuelano estava em franco declínio ajudou e apoiou a iniciativa do presidente-eleito de enviar seu assessor diplomático, Marco Aurélio Garcia, a Caracas para facilitar o diálogo entre as facções e garantir a estabilidade do país.

Em conversa com a Casa Branca, por exemplo, em pleno ano 2000 Lampreia afirmou que Chávez era “bem-intencionado, informado e realista, porém sob crescente pressão para produzir resultados palpáveis no campo social”.¹⁴ Em conversa com o general Barry McCaffrey, czar das drogas da Casa Branca de Clinton, Lampreia disse que Chávez tinha um caráter particular, mas seu empenho era “genuíno no saneamento do sistema político venezuelano”. Lampreia afirmou não ver “risco de escalada autoritária”.¹⁵ Em conversa com Albright, Lampreia disse que o Brasil manteria uma relação construtiva com Chávez e que o FHC visitaria o país em breve.¹⁶ Lafer disse a Condoleeza Rice que Chávez contava com apoio popular significativo, então seria melhor não buscar isolá-lo.¹⁷ O governo Fernando Henrique inclusive avançou conversas com Venezuela para aprofundar relações com o MERCOSUL.¹⁸

Sem dúvida alguma, contudo, a guinada brasileira em direção à região sob a batuta de Lula teve coloração diferente daquela imprimida por Fernando Henrique – embora a direção de ambas fosse similar e no sentido de aumentar os compromissos regionais do Brasil. Com Lula, a aproximação respondeu em parte às necessidades do capitalismo nacional, mas também serviu como instrumento para dar identidade esquerdista a um governo economicamente ortodoxo, para ajudar partidos historicamente amigos do PT a reverter o pêndulo regional da direita típica de Menem, Salinas e Collor para a esquerda agora representada por Kirchner, Evo Morales e Hugo Chávez. Para Lula, abraçar a causa regional era instrumental para avançar seus argumentos num jogo marcado pela percepção pública de que o governo anterior teria sido insuficientemente duro com os Estados Unidos no contexto da ALCA, e alheio ou pouco interessado pela América do Sul. Os gestos e ritualística da integração regional sul-americana serviam a Lula para consolidar uma postura à esquerda que era caudatária do que, nas décadas de 1970 e 1980, fora a bandeira latino-americanista, ao menos na retórica, das esquerdas brasileiras. Quando a polarização ideológica da região chegou a seu clímax em meados da década de 2000, a questão da política regional ganhou relevância renovada no debate público brasileiro. Para a oposição, Lula e sua equipe eram irresponsáveis ao associar o Brasil com novas elites políticas regionais que facilmente violavam as regras do jogo econômico, que tinham ambições libertárias ingênuas ou perversas, e que possuíam credenciais democráticas questionáveis ou não as possuíam.

¹³ Rubens Barbosa, entrevista com o autor, 12 jan 2009.

¹⁴ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁵ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁶ Lampreia a Exteriores, confidencial, 31 mar 2000, Arquivo Luiz Felipe Lampreia/CPDOC.

¹⁷ Lafer a MRE, secreto, 10003, 2 mar 2001, RAB.

¹⁸ Cannabrava a Exteriores, confidencial, 148, 2 fev 1999, retransmitido por MRE a Bras. Emb. Londres, 3 fev 1999, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC.

Finalmente, vale mencionar o papel das instituições nacionais como fator importante por trás da guinada regional do Brasil. Fernando Henrique ocupou um Estado cheio de problemas, mas significativamente mais rico e capaz de mobilizar seus recursos do que países vizinhos. Oito anos mais tarde, Lula tomou as rédeas de uma formidável máquina estatal – e a fez crescer. Apesar da retórica do ajuste do governo Fernando Henrique, o gasto público aumentou durante todo o período. O governo financiou isso com o aumento de receitas de taxaço. A realidade fiscal do governo era menos austera e responsável do que seu proponentes defendiam. O gasto aumentou 6% ao ano enquanto o PIB aumentava 2.4% ao ano. Fernando Henrique contou com um aparelho de Estado fortalecido para avançar o projeto regional, como ficou evidente quando o BNDES transformou-se em fonte de financiamento para a integração a princípio da década de 2000. Lula aumentou o gasto significativamente e aproveitou os instrumentos desse aparelho estatal reforçado para fazer política externa (expressão clara disso foi a duplicação no número de diplomatas de carreira durante os oito anos de governo Lula). Nada disso, contudo, bastou para forjar uma opinião pública comprometida inquestionavelmente com a integração regional. Essa falta de consenso interno – seja entre as elites ou na população de um modo geral – foi uma das principais barreiras contra compromissos brasileiros mais profundos com a região.

Perspectivas

O que se pode esperar nos próximos anos? Este artigo argumentou que uma apreciação da trajetória do regionalismo do Brasil e de sua capacidade de engajamento regional deve contemplar três fatores centrais: incentivos materiais, idéias e o jogo político interno em Brasília. Eles ajudam a explicar a ambigüidade básica da posição regional do Brasil, que não adotou nem postura de imposição hegemônica tradicional nem seguiu o modelo de concessão de soberania a instituições supranacionais para garantir o consentimento de seus vizinhos. A direção da política regional do Brasil na segunda década do século – e sua capacidade de ajudar a gerir a ordem na América do Sul – dependerá da interação entre esses fatores.

No quesito dos incentivos materiais, ao que tudo indica o componente regional da economia brasileira continuará gerando interdependência profunda com os vizinhos. Uma retração diplomática significativa da posição atual é pouco factível num cenário de ampla exposição empresarial e financeira de entidades brasileiras na vizinhança. Entretanto, tampouco parece haver percepção em Brasília ou São Paulo da necessidade de avançar em direção a mais institucionalização do regionalismo. Assim, os fatores materiais que tendem a ditar o ritmo da política regional são a estabilidade financeira interna e a ausência de grandes negociações comerciais globais (que poderiam contribuir para a aceleração do processo integracionista regional com o intuito de fortalecer a posição negociadora global do Brasil). O Brasil certamente continuará explorando oportunidades e espaços vazios – quiçá tirando proveito da atitude distante do governo Obama em relação à região – mas nada indica que isso resulte numa mudança de atitude por parte do país. A exceção, claro, seria uma crise em país da vizinhança que infligisse altos custos econômicos e políticos ao Brasil, forçando agentes públicos e privados a demandar mais ou mais profundos mecanismos formais de controle e autoridade na região.

No campo das idéias, a noção de ‘América do Sul’ tende a conviver de maneira ambígua com a idéia de ‘América Latina’ (tensão que ganhou volume no final do governo Lula, quando a segunda formação voltou a aparecer em documentos oficiais).

A leitura de Brasília segundo a qual a região constitui calcanhar de Aquiles de difícil gestão continua arraigada e nada aponta em outra direção. Também permanece no cenário de médio prazo a concepção segundo a qual ser uma potência emergente e um jogador global não demanda, necessariamente, um perfil de ‘potência regional’ capaz ou interessada em estabelecer, manter e custear o ordenamento na região, com o necessário leque de incentivos positivos e negativos que essa posição demandaria.

Em termos de política interna, parece continuar vivo o dissenso interno a respeito da utilidade de engajamento regional ativo, assim como a crença de que o Brasil é fraco e pobre demais para custear a gestação de um ordenamento mais formalizado com centro político em Brasília. Boa parte da atitude brasileira em relação ao entorno dependerá do grau de polarização política na região e da capacidade de o governo brasileiro estabelecer relações produtivas de trabalho com os governos vizinhos, apesar de divisões ideológicas. Dependerá também da estabilidade e força de instituições brasileiras, notadamente o BNDES, seu sistema de contratos e auditoria. E encontrará seus limites, naturalmente, numa opinião pública que ainda subestima os estreitos limites que a região impõe à projeção global do Brasil.