

**RELAÇÕES DO BRASIL COM A AMÉRICA DO SUL APÓS A GUERRA FRIA:
POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, SEGURANÇA E ENERGIA**

Walter Antonio Desiderá Neto

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Marcelo Passini Mariano

Professor adjunto da Universidade Estadual de São Paulo “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP); e pesquisador visitante do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Raphael Padula

Professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisador visitante do PNPD do Ipea.

Michelle Carvalho Metanias Hallack

Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF); e assistente de pesquisa III do PNPD do Ipea.

Pedro Silva Barros

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea e titular da Missão do Ipea na Venezuela.

A queda do muro de Berlim, em 1989, sucedida pela derrocada da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, tornaram-se os dois eventos principais a marcarem o encerramento da Guerra Fria no final do século XX. A reunificação alemã sob o veio capitalista, de um lado, e o desaparecimento da potência central do polo socialista do sistema internacional, de outro, significaram, do ponto de vista da distribuição de poder entre as nações, a transformação de um sistema bipolar para outro caracterizado inicialmente pela unipolaridade e, posteriormente, a partir do fortalecimento econômico das grandes potências e de algumas potências regionais, pela “unimultipolaridade”.

No que concerne à política doméstica dos países latino-americanos, o fim eminente do conflito bipolar foi um dos principais fatores que condicionou a transição dos regimes autoritários militares para regimes democráticos civis. A esse respeito, são emblemáticas as transições ocorridas no Brasil, na Guatemala e no Uruguai, em 1985, e no Chile e no Panamá, em 1989.

Ao longo da década de 1990, paralelamente ao processo de multipolarização progressiva do sistema internacional, a chamada segunda onda de regionalismo veio definir que a era da globalização dos fluxos econômicos, de pessoas e informacionais também seria caracterizada pela compartimentalização das relações internacionais em blocos econômicos e políticos regionais. Destacam-se a formação da Área de

Livre Comércio Norte-Americana – North American Free Trade Agreement (Nafta), bloco formado por Estados Unidos, México e Canadá –, a assinatura do Tratado de Maastricht, que estabeleceu a União Europeia (UE) e, na América do Sul, a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN).

Se do ponto de vista econômico a organização em blocos regionais permitiria ganhos de escala e, portanto, o ensaio para a inserção na competição econômica de livre mercado global, conforme colocava o regionalismo aberto, do ponto de vista político a atuação em regiões representava a soma dos recursos de poder na intenção de obter maior influência sobre a governança global, como defendiam os teóricos da interdependência complexa.

Nos anos 2000, em especial após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a inauguração da Guerra contra o Terror por parte dos Estados Unidos, a transição do regionalismo livre-cambista para processos de integração com maior componente político, ainda que fosse fruto das crises que a desregulamentação econômica da década anterior tinha causado, contou com o apoio americano sob a perspectiva estratégico-militar de conferir capacidades mínimas de governança às regiões periféricas para combater as ameaças terroristas.

A ascensão de algumas potências regionais – agrupadas no acrônimo BRICS (Brasil, Rússia, Índia,

China e depois África do Sul) – na política global, especialmente em função de seu notável crescimento econômico e de sua capacidade de manutenção da ordem nas regiões em que estão localizadas, revelou, ao lado da ligeira perda de capacidade de liderança dos Estados Unidos juntos às grandes potências tradicionais, a continuidade nos anos 2000 da redistribuição de poder no sistema internacional rumo à multipolaridade.

Este artigo tem como principal objetivo realizar uma síntese histórica, desde o final do conflito sistêmico bipolar e também a partir dos processos de transição e consolidação democrática observados nos países sul-americanos no final do século XX até o ano de 2010, das relações do Brasil com os demais países do continente.

No caso brasileiro, a formação do Mercosul, reduzido em sua concepção na prática a um bloco econômico destinado a conformar uma área de livre comércio e uma união aduaneira, praticamente se confundiu de forma geral com as iniciativas da política externa do Brasil para os vizinhos, dada a centralidade do exercício integracionista na agenda política exterior naquele momento. Do ponto de vista político, a atuação em bloco contribuiu para elevar o poder de barganha do Brasil perante as investidas americanas em direção a uma área hemisférica de livre comércio, iniciadas em 1990.

Passados alguns anos em que se observaram resultados bastante positivos no que concerne ao aumento dos fluxos de comércio e de investimentos entre os integrantes do Mercosul, resultantes em larga medida da desgravação tarifária intrabloco, com a crise financeira asiática e russa de 1997, a crise cambial do real entre 1998 e 1999, sucedida pela consequente crise política na Argentina, ficou claro que o modelo de desregulamentação não se adequava mais à realidade da região. Com vistas a superar o clima de insatisfação trazido pela crise no bloco, mais uma vez o governo brasileiro esteve na dianteira do processo coletivo regional, convocando em Brasília a I Cúpula Sul-Americana, no ano 2000, a qual juntava na mesma mesa todos os doze países do continente – e os distintos blocos compostos por eles – e trazia para a agenda a esquecida questão da integração das infraestruturas físicas sul-americanas.

Nos anos 2000, com a chegada ao poder de grupos políticos de centro-esquerda, com nuances ideológicas variadas entre a maior parte das nações sul-americanas, os diferentes exercícios de integração existentes no continente passaram por revisões gradativas relacionadas principalmente com a ampliação de seu escopo temático e com a maneira de conceber as relações econômicas nestes espaços coletivos, recuperando também algumas ideias do regionalismo desenvolvimentista outrora propostas ainda nos anos 1950 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU).

No que se refere à política externa brasileira, foi grande a mudança na maneira de o país se colocar no ambiente internacional, abandonando relativamente o foco em participar passivamente dos regimes internacionais criados pelas grandes potências ocidentais, para então enfatizar a diversificação de parceiros e a aposta no multilateralismo como ferramentas para ampliar a autonomia do país e tentar modificar as regras que regem a governança global. Essa estratégia de cooperação Sul-Sul empreendida pelo novo governo teve duas faces principais: de um lado, a cooperação para o desenvolvimento, em suas diversas modalidades, destinada mormente aos países africanos de língua portuguesa e aos países latino-americanos; de outro, a coalizão internacional com as demais potências emergentes e também outros países do Sul, objetivando a atuação conjunta para obter composição de poder de barganha em espaços multilaterais.

A América do Sul ocupou espaço central nessa estratégia, uma vez que se apresentou claramente como espaço destinatário dessas duas faces da cooperação Sul-Sul. Ainda que a Venezuela também tenha empenhado sua diplomacia em favor da integração do continente todo, a abordagem brasileira para a formatação que viria a ter as instituições da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) prevaleceu na maior parte das vezes, demonstrando a capacidade do país de liderar e formar consensos na região. Dessa forma, a organização acabou exibindo como principais funções a coalizão entre seus membros para atuar na política global e a conformação de um aparato, ainda que tímido, para a governança regional e a cooperação em uma ampla gama de áreas temáticas na América

do Sul. Cabe ressaltar, ainda, que esses mecanismos isolaram formalmente a influência americana da resolução das questões que viessem a emergir entre os países do continente.

O levantamento histórico-analítico do período deixa claro que a maneira pela qual a política externa brasileira tem sido formulada impactou determinadamente os rumos traçados pela integração regional sul-americana desde o final da Guerra Fria. Em outras palavras, é evidente a influência brasileira sobre a forma como vêm se organizando as relações internacionais sul-americanas, revelando o papel do Brasil em se posicionar como potência regional no patrocínio da criação das instituições de manutenção da ordem regional. Vale destacar que esse papel contribuiu para a legitimação das aspirações globais do país, uma vez que é reconhecido pelas grandes potências.

No que se refere ao Mercosul, o relançamento do bloco sobre novas bases conceituais empreendido pelos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner em 2003, enfatizando a necessidade de se dar maior atenção às dimensões social, política e participativa da integração, ao lado da criação do principal mecanismo de redução das desigualdades estruturais entre os países integrantes do processo, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), tiveram o mérito de tentar democratizar o bloco e trazer de alguma forma as sociedades dos países para discutir e participar da integração. Contudo, a persistência de querelas comerciais entre o Brasil e a Argentina no final da década, somadas às dificuldades para efetivar a adesão plena da Venezuela ao bloco, demonstraram a continuidade de atitudes individualistas que podem ser atribuídas em grande parte à resistência dos Estados partes, especialmente o Brasil, em conferir capacidades supranacionais às instituições do bloco.

Por fim, é interessante notar as diferenças nos resultados das iniciativas em áreas temáticas distintas. Enquanto no campo da segurança regional observou-se um ímpeto regional mais propositivo, com envolvimento de quase todos os países e com tratamento coletivo das questões, no campo da integração energética pôde-se detectar a preferência dos países pelo tratamento nacional do tema, estabelecendo entre si apenas contratos bilaterais de acordo com demandas pontuais, carecendo de uma visão coletiva para integrar o fornecimento dos recursos energéticos no continente.

Emblemática é a posição brasileira e a maneira como ela determina o formato das relações na região nesses dois temas, como seria de se esperar teoricamente de uma potência regional. O país foi o principal defensor da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e das decisões que dele derivaram, recebendo posteriormente o reconhecimento por parte até mesmo dos Estados Unidos do sucesso da instituição em garantir a manutenção da paz e da ordem democrática na América do Sul em casos concretos. Por outro lado, no campo da energia, o país apostou historicamente em investimentos que buscassem a autossuficiência e, recentemente, em internacionalizar a Petrobras por toda a América do Sul, atitudes que rumam em sentido oposto a um projeto coletivo de integração energética.

Afinal, os dois levantamentos temáticos corroboram a tese de que há um paradoxo sobre o papel do Brasil na região: apesar de o país relutar em assumir o papel de *paymaster* da integração regional, seja no tocante ao dispêndio de recursos financeiros, seja na promoção de instituições supranacionais, por outro lado observa-se que, principalmente a partir dos anos 2000, a maneira pela qual o país se posiciona com relação a diversas questões de cunho regional é determinante sobre a forma que as relações entre os países e a integração se darão na América do Sul.