

# Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul

Marcelo de Almeida Medeiros,  
Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior e  
Elton Gomes dos Reis

## Resumo

Como explicar o comportamento aparentemente paradoxal da Política Externa Brasileira para o regionalismo sul-americano? A literatura acadêmica especializada afirma existir um distanciamento do Brasil em relação a cooperação e integração regional na América do Sul. Esse distanciamento, porém, não desmantelou o regionalismo estabelecido em período anterior (Mercosul) e não impediu o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A partir da formulação do conceito de Cooperação para Autonomia, o presente trabalho propõe uma resposta ao *puzzle*. O estudo utiliza a metodologia de Estudo de Caso combinada com modelos de Análise de Política Externa. A hipótese deste trabalho é que o baixo nível de engajamento do governo Lula em relação ao desenvolvimento institucional e à atribuição de responsabilidades à Unasul pode ser explicado pelo desejo de, por um lado, distanciar a PEB para arenas e temas globais e, por outro lado, ancorar tal distanciamento em uma lógica estatocêntrica. A essa estratégia, todavia, soma-se o interesse de assegurar os ganhos econômicos e comerciais brasileiros na região e de manter a estabilidade no campo da segurança no subcontinente. Como resultado, o Brasil adota um perfil reduzido na região, diminuindo os seus custos com a América do Sul, ao mesmo tempo em que busca preservar sua autonomia. Para verificação desta hipótese, o artigo analisa iniciativas de cooperação regional do Brasil nos campos do comércio (Mercosul Ampliado), infraestrutural (IIRSA) e de defesa (CDS). A pesquisa conclui que o perfil apresentado pela PEB junto à Unasul expressa a adequação nos moldes de pequenos ajustes nas relações com as nações vizinhas. Distinto da aparente ruptura na Política Externa, tal estratégia preserva os ganhos prévios do regionalismo sem, contudo, obstar uma maior inserção internacional e a busca por metas extrarregionais de Política Externa.

PALAVRAS-CHAVE: Unasul; política externa brasileira; autonomia; distanciamento; América do Sul.

Recebido em 25 de Setembro de 2015. Aceito em 14 de Dezembro de 2015.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

<sup>2</sup> O momento exato deste relançamento é um ponto controverso entre estudiosos. Se em 2000 foi publicado o “Comunicado de Brasília”, em 2003 ocorreu o “Consenso de Buenos Aires” e em 2004 deu-se a “Reunião de Ouro Preto II”, todos relevantes para a retomada do processo integracionista. Por estas razões, prefere-se a expressão “anos 2000” em vez da

Desde o relançamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) nos anos 2000<sup>2</sup>, a Política Externa Brasileira (PEB) tem enfrentado o delicado equilíbrio entre a opção pela integração regional e o desejo de inserção internacional individual mais acentuado (Steiner, Medeiros & Souza Lima 2014). A América do Sul e a política do regionalismo, entendidas como uma plataforma e estratégia para projeção global do Brasil (Guimarães 2006) parecem exibir limitações diante dessa volição (Malamud 2005; 2008; Saraiva 2010; 2011; Flemes 2010). A literatura especializada identifica uma interseção entre as duas opções, enfatizando o caráter instrumental da cooperação no subcontinente e da construção institucional ligada a ela, como o Mercosul e, mais recentemente, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (Pinheiro 2000; Flemes & Radseck 2009). A essa estratégia intermediária atribui-se, aqui, a classificação de *Cooperação para Autonomia*. Esta classificação se remete, em parte, à noção de *autonomia relacional*, definida por Russel e Tokatlian (2002, p.176) como

escolha de um ponto temporal *a priori* contestável.

“la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente em forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras. Según nuestra perspectiva, la defensa e incremento de los grados de autonomía de nuestros países no puede provenir hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición”.

Todavía, dela difere, na medida em que a relação dita de cooperação é entendida como um meio e não como um fim. Um meio catalítico que busca reificar uma Política Externa, compreendida como Política Pública, que, como anota Lafer (2001, p.16), possa: “traduzir necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino”.

Para a análise deste *puzzle*, o estudo em tela opta por lançar luz sobre uma instituição de cooperação multifunção: a Unasul. Criada em 2008 a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), ela teve, em seus primeiros anos, uma atuação marcante do Brasil, seja na proposição da sua agenda, seja na articulação do seu desenho institucional. A Unasul priorizou a cooperação nos campos político, de infraestrutura e de defesa. Posteriormente ela viria a se somar ao Mercosul e à Comunidade Andina como braço político de um processo de cooperação mais amplo<sup>3</sup>. Entretanto, divergindo dos ambiciosos objetivos postos à instituição, a sua estrutura institucional é minimalista, intergovernamental, possuindo vários pontos de bloqueio decisório (*veto points*). Em diálogo com a literatura especializada, particularmente com Vigevani e Cepalluni (2011), este trabalho questiona qual é o papel do regionalismo na Política Externa Brasileira (PEB) contemporânea, tendo como estudo de caso a Unasul. Assim, promove uma investigação sobre como essa estratégia de relacionamento cooperativo assiste aos anseios por maior autonomia.

Este artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira é realizada uma breve revisão da literatura recente sobre a PEB, com ênfase na questão da autonomia e instrumentalidade da cooperação no subcontinente americano. A seguir, apresenta-se o conceito desenvolvido neste trabalho, a *cooperação para autonomia*<sup>4</sup>. Faz-se, sinteticamente, uma organização da literatura teórica e empírica sobre a PEB, com o destaque para o período do governo Lula da Silva, além de apresentar-se a hipótese, o conceito e a metodologia utilizada. Na segunda parte do artigo são levantados dados empíricos e é traçado o histórico sobre o espaço econômico no subcontinente, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em seguida, investiga-se a atuação do Brasil no Conselho de Defesa Sul-Americano e busca-se analisar os dados coletados para verificar a participação e o comprometimento do país em áreas importantes da cooperação: infraestrutura (IIRSA e BNDES), Comércio (em particular no que tange ao Mercosul, balança comercial e a sua composição) e Defesa (Conselho de Defesa Sul Americano). Na terceira parte, a partir dos achados das análises anteriores, retoma-se a hipótese e são propostas algumas conclusões.

<sup>3</sup> Apesar de Mercosul, Comunidade Andina e Unasul serem blocos distintos, o presente artigo trabalha o quadro recente da cooperação regional sul-americana como articulado. Esta perspectiva possui raízes na análise de Peña (2008) acerca da complementaridade das referidas instituições.

<sup>4</sup> Vigevani e Cepaluni (2011) entendem existir três estratégias para a obtenção da autonomia na história recente da Política Externa Brasileira (1985-2010): a autonomia pela distância, a autonomia pela participação e a autonomia pela diversificação. As três estratégias pensadas em conjunto configuram conceitos utilizados para compreensão do *modus operandi* do Brasil na busca por suas metas na PEB.

## II. A Política Externa do Brasil para a América do Sul

O debate acadêmico contemporâneo sobre a Política Externa Brasileira aborda a multiplicação de temas e agendas que adentram na sua seara, em particular sua ascensão como ator global e suas responsabilidades regionais. Em período recente, a literatura tem apresentado uma expressiva gama de estudos que buscam relacionar a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional com a sua atuação na América do Sul e intrabloco (Soares de Lima & Hirst 2006; Guimarães 2006; Barbosa 2008; Cervo 2008; Sosa 2008; Vigevani &

Ramazini 2008; Almeida 2012). Essas análises frequentemente consideram o Brasil uma potência regional (Soares de Lima & Hirst 2006; Nolte 2010) com aspirações a galgar novos postos nas hierarquias da arena internacional (Flemes & Radseck 2009; Hurrell & Sengupta 2012; Steiner, Medeiros & Souza Lima 2014). Tais interpretações são produzidas tanto por acadêmicos quanto por diplomatas que se dedicam a verificar os limites e possibilidades do cenário sul-americano para os objetivos da PEB. Apesar de algumas divergências que possuem entre si, as explicações propostas convergem no sentido de apontar o Mercosul como o núcleo duro da integração, correspondendo à plataforma básica do projeto brasileiro de se firmar como a primeira potência no Sul do continente e passar ao status de *global player*. A produção acadêmica que se dedica ao entendimento da PEB para América do Sul aponta para a presença de elementos de convergência que estabelecem uma política de linhas de centralidade.

Vista por esse prisma, a conduta estratégica da Política Exterior Brasileira lança mão de elementos tradicionais da diplomacia em conjunto com novos instrumentos desenvolvidos em resposta às metamorfoses do sistema internacional. Estas mudanças seriam, dentro dessa perspectiva, responsáveis por alterar a percepção dos formuladores de Política Externa com relação ao papel dos blocos regionais dentro da macro agenda internacional brasileira.

Os processos de redemocratização, a subsequente reaproximação com a Argentina, a emergência das políticas neoliberais nos países da região e a segunda onda de regionalismo criaram condições para os tomadores de decisão de Brasília estabelecerem a integração sul-americana como parte da agenda de Política Externa. Os arquitetos desta orientação política conceberam este projeto para ser implementado em bases pragmáticas, empregando mecanismos intergovernamentais de baixa institucionalidade criados para promover a integração econômica comercial (Barbosa 1991; 2010; Almeida 2012). A predileção por esse paradigma está relacionada com as preferências históricas da Política Externa Brasileira, bem como com as estratégias de inserção internacionais adotadas no período mais recente, conforme demonstrado por Vigevani e Cepaluni (2011).

Considerável parte da literatura sustenta que a PEB é identificada por sua continuidade. Essa estabilidade é compreendida pelos analistas como fruto de diversos fatores, que vão desde a *expertise* técnica e insulamento político do Itamaraty como estamento burocrático de elite até as preferências historicamente construídas pelos tomadores de decisão e por outras forças políticas domésticas relevantes, a exemplo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) ou, ainda, da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Grosso modo, é possível afirmar que as tendências de autonomia e universalismo se apresentam como as grandes linhas estruturantes da PEB.

A partir de uma perspectiva historiográfica das relações exteriores brasileiras, Cervo e Bueno (2010) afirmam que desde o início dos anos 1990, os formuladores da Política Externa traçaram uma conduta estratégica para a região que tem sido preservada nos seus aspectos mais fundamentais: o reforço do Mercosul, a busca de uma maior convergência entre Brasil e Argentina e a estruturação de uma área no subcontinente americano com autonomia frente aos Estados Unidos. Os autores enfatizam a relevância das iniciativas tomadas na administração Cardoso para criar um espaço propriamente sul-americano de integração, conferindo ênfase especial à reunião de cúpula dos países da América do Sul realizada em 2000. Estes autores entendem que o período Lula aprofunda o projeto de organizar essa geografia como plataforma de projeção de interesses maiores de Brasília no exterior<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Vaz (2004), por exemplo,

acredita que não ocorreu nenhuma grande ruptura nas linhas diretivas da política exterior brasileira com a chegada de Lula ao Planalto. Segundo o autor, não podem ser identificados maiores redirecionamentos na definição de novas prioridades de Política Externa definidas por Lula da Silva em comparação com seus antecessores.

<sup>6</sup> Para autores que argumentam no sentido de detectar o predomínio das mudanças em detrimento da continuidade da PEB, ver Vizentini (2005) e Soares de Lima e Hirst (2006).

Pecequilo (2008) argumenta que a PEB empreendida no governo Lula produziu um robustecimento das estratégias de inserção internacional, desenvolvendo uma dinâmica que conjugou a cooperação com os países centrais e com o mundo em desenvolvimento. Todavia, no que diz respeito à atuação de Brasília para a América do Sul, ela afirma que preponderou a dimensão da continuidade. Segundo essa interpretação, isso ocorreu porque diante dos obstáculos enfrentados no segundo mandato, FHC mudou o seu posicionamento reforçando a atuação do país na sua zona de influência estratégica imediata. Essa postura foi continuada e aprofundada durante as gestões de Lula da Silva.

Sobre a continuidade e readequação da PEB<sup>6</sup> é relevante a interpretação proposta por Vigevani e Cepaluni (2007; 2011). Os autores entendem a questão da continuidade e ruptura da Política Externa Brasileira através das distintas lógicas de autonomia que nortearam Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula na condução das relações exteriores. Segundo eles, enquanto o governo FHC foi caracterizado pela autonomia pela participação, Lula adotou a estratégia de autonomia pela diversificação. Os trabalhos trazem uma análise do comportamento estratégico do Brasil frente ao processo integracionista. Discutem a opção multilateralista de participação nos regimes internacionais adotada por FHC, assim como analisam suas mudanças no primeiro governo Lula. Os autores concluem que enfrentando momentos críticos provenientes da arena externa, os tomadores de decisão acabaram por adotar o comportamento que visa a autonomia pela diversificação. Segundo essa perspectiva, é possível notar a presença de reações da PEB em face de mudanças no sistema internacional durante o governo Lula, tais como o advento do ganho de importância da China nas relações com o Brasil e as transformações políticas ocorridas na América do Sul. Assim, a postura adotada durante o governo Lula consolida e aprofunda o projeto da PEB, iniciado ainda no governo FHC, de empregar o Mercosul como instrumento de projeção dos interesses nacionais na região.

Dentro de uma perspectiva *path dependent*, Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que dois elementos, profundamente arraigados na concepção das elites políticas brasileiras, notabilizam-se ao longo da história da condução das relações exteriores: a busca por autonomia (principalmente frente aos países centrais) e o multilateralismo. Esses fatores se refletem basicamente na diversificação de parceiros políticos e comerciais, que variam em função da conjuntura política internacional.

Concomitante ao debate sobre continuidade na PEB, dá-se a discussão a respeito do perfil da liderança brasileira no subcontinente e a função do regionalismo para esse objetivo. Esta questão é alvo da reflexão empreendida por Saraiva (2007; 2011). Segundo a autora, nos últimos anos a América do Sul foi progressivamente ocupando um lugar prioritário na PEB. Essa possível zona de influência político-econômica assume grande relevância para a estratégia de projeção internacional nacional. O Mercosul e, mais recentemente, a Unasul corresponderiam nessa visão a mecanismos de exercício da liderança que administram tensões e buscam criar convergências entre os países da região. Saraiva identifica um choque entre duas visões divergentes. A primeira corresponde a uma corrente mais autonomista que confere acentuada relevância à cooperação com o Sul. A segunda, por sua vez, de caráter mais liberal, preconiza a participação do Brasil nos regimes multilaterais internacionais, mantendo um relacionamento de cunho pragmático com os países vizinhos, buscando uma liderança discreta. Segundo a autora, durante o governo FHC teria ocorrido uma fusão desses dois grandes paradigmas. Já com Lula a corrente autonomista assume maior destaque. Como consequência, a autora identifica que a mudança de governo marca também a passagem para uma defesa mais vigorosa da construção da liderança na região, a qual seria, fundamentalmente,

caracterizada pela intensificação do comportamento já verificado durante o período Cardoso.

A possível liderança brasileira na região seria, assim, operacionalizada através dos processos de integração regionais vigentes<sup>7</sup>. A institucionalização de um subsistema regional constituiria o mecanismo explicativo desta ação proativa. Segundo Malamud (2009) o Itamaraty entende que o exercício da liderança do país na América do Sul seria um dispositivo para a prática de uma maior influência no cenário internacional.

De uma forma geral, a literatura concorda que um dentre os principais objetivos dos formuladores da PEB é o de preservar a posição de liderança do país na região, enquanto meio de projeção das ambições nacionais na política mundial. Sosa (2008) entende que o engenho utilizado para assegurar o poder do Brasil no subcontinente americano consiste em uma estratégia de “hegemonia cooperativa”<sup>8</sup>. Flemes (2010) partilha de visão semelhante e afirma que os instrumentos utilizados por Brasília para alcançar uma posição mais relevante na ordem mundial são o multilateralismo e as novas estratégias de *soft balancing*<sup>9</sup>. Desta forma estabelece-se o nexos entre liderança brasileira e regionalismo.

A ideia de hegemonia cooperativa aqui em uso dialoga com a interpretação proposta por Burges (2008). O autor preconiza que o Brasil exerce uma espécie de hegemonia consensual na América do Sul. A característica mais marcante dessa perspectiva consiste em exercer a hegemonia sem recorrer ao uso da força para assegurar a participação de outros atores. O líder consensual não age de modo a constranger seus parceiros, empregando elementos de *hard power*. Alternativamente, esse tipo de ator hegemônico objetiva estabelecer condições para que outros Estados partícipes da integração encontrem incentivos para aderir à sua proposta, delegando-lhe, como consequência, as funções de liderança do bloco. Segundo Burges, esse perfil se estabelece em função da não disponibilidade de recursos econômicos suficientes para arcar com os custos da integração regional. Ele entende que, apesar de exercer uma liderança frágil, os resultados obtidos pelo Brasil nesse projeto são efetivos. Por sua vez, numa percepção distinta sobre a relação entre hegemonia e regionalismo, Legler (2013) discute a ideia de “regionalismo pós-hegemônico”. O teórico estabelece uma reflexão acerca das lógicas de soberania nos países da região em face dos projetos integracionistas. O autor contrapõe as visões otimista e cética a respeito do regionalismo presentes nos trabalhos que abordam o fenômeno da integração regional nessa parte do mundo. Os otimistas afirmam que mudanças dramáticas ocorridas nos últimos tempos levaram a uma nova era no regionalismo, gerando uma nova política regional caracterizada pela resiliência nas formas institucionais adotadas na integração e pela formação de redes de atores não estatais. Já os céticos sublinham a persistência e continuidade da velha política em termos de práticas estatais em padrões institucionais. Ademais, identificam a diversidade e a fragmentação de experiências presentes na região.

Um dos temas recorrentes no estudo desse tema corresponde à institucionalização de um subsistema sul-americano. Cervo e Bueno (2010) e Teixeira (2011) entendem que o padrão de integração intergovernamental do Mercosul como união aduaneira imperfeita favoreceu o Brasil. Graças a essa conformação o país conservou sua autonomia decisória e teve condições de explorar a dimensão política do bloco. Os autores preconizam que a consolidação do paradigma logístico durante os 16 anos dos governos Cardoso e Lula possibilitou não apenas a nova política para o regionalismo sul-americano como também os outros logros da diplomacia brasileira ocorridos em período recente<sup>10</sup>. Cervo e Bueno consideram que a PEB tem o Mercosul e a CASA/Unasul como se tratando de projetos políticos que permitem ao país tanto preservar sua liderança econômica, quanto reforçar seu poder de barganha internacional.

<sup>7</sup> Brands (2010) está entre os que afirmam que os formuladores brasileiros de Política Externa historicamente ambicionaram para o país um papel de liderança, vendo o país como dotado de um importante papel a desempenhar no plano internacional.

<sup>8</sup> A Teoria da Hegemonia Cooperativa explica a integração como se tratando de uma estratégia utilizada pelas grandes potências regionais. O principal elemento desta hegemonia é a “capacidade de agregação de poder”, definida como a “capacidade de uma grande potência regional de fazer com que uma série de Estados vizinhos convirja em torno de seu projeto político” (Pedersen 2002, p.689).

<sup>9</sup> O *balanceamento brando* ocorre quando os Estados mais fracos compreendem que o domínio e a influência de um Estado mais poderoso são intoleráveis, mas que o poderio militar desse Estado mais forte é tão grande que o balanceamento tradicional constitui em uma alternativa inviável ou mesmo impraticável frente a essa vantagem esmagadora possuída pelo ator hegemônico (Walt 2005).

<sup>10</sup> Segundo essa leitura, o aumento da projeção de capacidades e o ganho de

influência do Brasil diante dos Estados centrais e de outros países em desenvolvimento foram grandemente propiciados pela adoção do modelo logístico.

Teixeira (2011) sustenta que a ausência relativa dos EUA na América do Sul, provocada por inesperadas prioridades de segurança após 11 de setembro de 2001 abriu caminho para o desenvolvimento da estratégia brasileira. Segundo o autor, esta consistia em procrastinar as negociações da ALCA enquanto promovia a institucionalização do cenário sul-americano através da adoção de arranjos intergovernamentais de baixo nível de institucionalidade que não limitassem a atuação do Itamaraty ao plano sul-americano. A reunião de cúpula em Brasília, na qual ocorreu inclusive a criação da IIRSA, é por ele vista pelo como o início da estratégia de hegemonia cooperativa adotada pelo Brasil. Tal comportamento serviria para diminuir a influência dos Estados Unidos na parte meridional do continente americano e assegurar a liderança brasileira na região sem, contudo, dismantelar as agendas extrarregionais do país.

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

Malamud (2009; 2013) enfatiza que, diferentemente de outros blocos da região, no caso do Mercosul o intergovernamentalismo é o paradigma que melhor explica como o processo de integração do bloco está sendo constituído. Esse *design* institucional seria mais benéfico aos interesses nacionais, uma vez que um maior nível de institucionalidade deixaria o país excessivamente acoplado à região. Na visão do autor esse modelo tende a ser reproduzido na Unasul. Esta corresponderia a um acordo de cooperação regional patrocinado pelo Brasil com o objetivo tácito de criar uma esfera de influência, reduzindo a ingerência dos EUA no subcontinente americano. Esta organização contemplaria a promoção da integração física através de redes de transporte, energia e comunicação, mas não conceberia qualquer transferência de soberania. Por isso o autor entende que a Unasul deve ser considerada como uma ferramenta para o diálogo de alto nível e coordenação política, mas não uma tentativa de integração.

Outra face desta estratégia, que tem sido objeto de interesse de muitos analistas, consiste na política de defesa. Os trabalhos desenvolvidos nesse campo chamam atenção para o caráter instrumental da Unasul na consecução dos interesses brasileiros de projetar sua influência sem entrar em choque com outros atores locais. Em linhas gerais, esses estudos demonstram como o Brasil buscou afastar a interferência norte-americana através da criação da própria Unasul e, principalmente, de um de seus principais dispositivos: o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Hector Saint-Pierre (2009) destaca a importância deste órgão para a manutenção da estabilidade política da região. Antes da criação do CDS, a atuação brasileira no subcontinente se limitava a promover medidas de confiança mútua no campo da política militar e entre as Forças Armadas. Estas ações eram implantadas, sobretudo, com a Argentina e, em menor medida, com as instituições militares de outros países do Mercosul. Contudo, não promoviam a institucionalização da cooperação no subcontinente e não geravam compromissos que pudessem reduzir a autonomia de Brasília em questões de defesa. Com o advento da criação do Conselho de Defesa Sul-americano em 2008, o Brasil não pretendeu estabelecer uma aliança militar ou uma autoridade supranacional para a resolução dos conflitos. Segundo Saint-Pierre (2009), o CDS corresponde a uma iniciativa abrangente que busca integrar o pensamento de defesa sub-regional para discutir as necessidades de defesa comum. Tal instituição busca congrega as estruturas existentes na América do Sul em um Conselho de Defesa de matriz intergovernamental, sem produzir decisões vinculantes.

<sup>11</sup> Mais institucionalizado do que uma zona de livre comércio e menos formal do que um mercado comum.

Em suma, é possível afirmar que a Política Externa do Brasil para a região se estabelece com base em dois eixos fundamentais: (1) a promoção da integração através de um processo intergovernamental de convergência econômica de baixo-médio nível de formalidade<sup>11</sup> e (2) a prevenção e a solução de conflitos na região através de instâncias de negociação diplomática e mediação política. O primeiro componente corresponde ao Mercado Comum do Sul e o segundo se consolida por intermédio do Conselho de Defesa Sul Americano da União de Nações Sul-Americanas. Nesta avaliação, Mercosul e Unasul são vistos dentro da estratégia nacional de liderança da subcontinental como processos compatíveis. As duas iniciativas corresponderiam aos dois grandes pilares do projeto da Política Externa Brasileira contemporânea para a América do Sul (Gratius 2007; Vigevani & Cepaluni 2011).

Com base na revisão de literatura realizada nesta seção, a seguir apresenta-se o comportamento estratégico denominado *cooperação para autonomia* e o seu respectivo conceito.

### II.1. Cooperação para autonomia: explicando o comportamento estratégico<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Este conceito visa explicar uma estratégia da PEB ao longo das administrações Lula da Silva. Desta forma, não constitui uma teoria ou um modelo analítico.

A literatura acadêmica especializada aponta para um distanciamento do Brasil em relação à integração sul-americana. Este, seria realizado em prol da consecução de metas extrarregionais de Política Externa, a exemplo da ampliação da participação brasileira em fóruns e temas de alcance global, como os BRICS, IBAS e G-20 (Soares de Lima & Hirst 2009; Hurrell 2009; Flemes 2010; Steiner, Medeiros & Souza Lima 2014). A ênfase tradicional da PEB na América do Sul seria reduzida em virtude da ampliação do escopo dos interesses nacionais em outras regiões como África, Ásia e Oriente Médio. Para realizar esse distanciamento, a PEB lança mão iniciativas estabelecidas em período anterior (Mercosul) e da nova instância de cooperação no subcontinente (Unasul) para gerir os ganhos outrora adquiridos e manter a estabilidade no subcontinente americano. Assim sendo, o Brasil visa possuir um perfil menos atrelado à região, diminuindo os custos, responsabilidades e o engajamento do país com a América do Sul. Neste sentido, o padrão de atuação da PEB seria contrário a uma maior institucionalização do regionalismo.

Tendo esta interpretação como base, o presente artigo emprega a estratégia de estudo de caso em profundidade desenvolvido por George e Bennett (2005). Este modelo de análise é aplicado na acepção proposta por Landman (2008), *single case study as comparison*. Essa abordagem promove uma comparação sistemática da conduta do ator político investigado em períodos distintos, contribuindo, assim, para a identificação da mudança de estratégia dos agentes e da reorientação, ou readequação, de suas metas em distintas construções contextuais. No presente estudo, o *caso* é centrado no comportamento estratégico brasileiro para com a cooperação, tendo na Unasul o ponto focal da observação e análise. A comparação entre casos é realizada através o emprego da diacronia. Ao averiguar o comportamento em tela em momentos históricos distintos, aumenta-se o número de observações e possibilidade de verificar traços de mudança e continuidade na Política Externa Brasileira. Como desenho de pesquisa, o *single case study as comparison* é perfeitamente adequado para o uso combinado com abordagens de Análise de Política Externa (Hudson 2006). Aqui, é utilizado para fornecer uma explicação da conduta aparentemente paradoxal da Política Externa Brasileira para o regionalismo.

<sup>13</sup> As teorias de APE são abordagens que não se enquadram no formato da teoria tradicional e também

Se na vertente metodológica o artigo lança mão de métodos de estudo de caso, na dimensão teórica situa-se no campo da Análise de Política Externa<sup>13</sup> (APE). Destarte, foi utilizado o modelo de análise dos padrões de política externa proposto por Hermann (1990). O *framework* explicativo proposto pelo autor enfatiza a análise *ex post facto* concentrando seu foco nos resultados políticos

não se colocam no nível de abstração da teoria crítica e pós-estruturalista (Merton 1968; Boudon 1991). São teorias de médio alcance e visam o estudo de elementos empíricos sem, contudo, perder a capacidade de formulação de enunciados teóricos (Rosenau 1966). Cf. Hudson (2006) e Stuart (2008).

<sup>14</sup> Muito embora a dimensão do processo decisório assuma espaço de destaque nas abordagens de APE, a opção teórica empregada pelo presente estudo opta por privilegiar os resultados da atuação do Brasil no plano regional em face da adoção do supracitado modelo de Hermann, que enfatiza os *political outcomes*.

<sup>15</sup> Para as definições das categorias, ver Hermann (1990, pp.5-6).

<sup>16</sup> A análise do paradoxo em questão se adequa melhor ao se delimitar o contexto no qual a literatura observou um protagonismo acentuado do Brasil no âmbito global e regional, notadamente durante a administração Lula da Silva. Por este motivo, optou-se por excluir da análise o governo Rouseff.

(*political outcomes*)<sup>14</sup> para a identificação de mudanças na conduta estratégica dos Estados na condução de suas políticas externas. Segundo Hermann (1990, pp.5-6), as mudanças em política externa podem ser divididas em quatro categorias fundamentais: (1) pequenos ajustes, (2) alterações de programa, (3) redefinição de objetivos/problemas e (4) reorientação internacional<sup>15</sup>.

O *puzzle* que se deseja resolver consiste em explicar o comportamento aparentemente paradoxal da PEB para o regionalismo sul-americano. Se à primeira vista a retórica da política exterior privilegia a cooperação regional, vindo inclusive a propor a criação de instituições como a Unasul, por outro lado buscou um protagonismo internacional não atrelado às suas relações na América Meridional. Como desenvolvido ao longo do trabalho, este paradoxo se expressa pelo impasse de Brasília ao gerenciar as pretensões de ascensão de *status* de potência no âmbito global com as responsabilidades adquiridas no âmbito sul-americano. A hipótese deste trabalho é que o baixo nível de engajamento do governo Lula<sup>16</sup> em relação ao desenvolvimento institucional e à atribuição de responsabilidades à Unasul pode ser explicado pelo desejo de, por um lado, distanciar a PEB para arenas e temas globais e, por outro lado, ancorar tal distanciamento em uma lógica estatocêntrica. A essa estratégia, todavia, soma-se o interesse de assegurar os ganhos econômicos e comerciais brasileiros na região e de manter a estabilidade no campo da segurança no subcontinente. Dessa forma, o padrão de engajamento limitado e instrumental da PEB frente aos processos de integração seria reproduzido com a Unasul.

Para o estudo deste tema, um recorte analítico tradicional tem sido o de privilegiar a dimensão do comércio, seus fluxos e a composição das trocas. Aqui se optou por um recorte alternativo, captando não somente a dinâmica do intercâmbio econômico, mas igualmente outras agendas cooperativas. Ao lado do comércio, escolheu-se lançar luz sobre como a cooperação e integração nas áreas de infraestrutura e da defesa militar contribuem para entender a lógica daquilo que foi denominado de *cooperação para autonomia*. Por esta expressão entendemos um comportamento racional e estratégico da Presidência da República e do Itamaraty que visa, através da cooperação multilateral, garantir os ganhos provenientes das políticas regionalistas, reduzindo o custo de engajamento através da criação de instituições (sub)regionais. Tal cooperação procura não cercear as opções do Brasil em outras arenas internacionais, em particular, as extrarregionais. O mecanismo pelo qual alcança tal resultado seria a cooperação e coordenação através de instâncias intergovernamentais e pouco institucionalizadas.

Com o intuito de formalizar a lógica deste comportamento estratégico, o presente artigo lança mão de um conceito. Este pode ser representado pela equação  $E = f(x, y)$ , onde  $E$  consiste no engajamento brasileiro na Unasul,  $x$  representa o distanciamento da PEB para temas e fóruns globais sendo  $y$  a lógica estatocêntrica discutida anteriormente (Figura 1).

Figura 1 - Cooperação para autonomia <sup>1</sup>

<p>Engajamento na UNASUL</p>	=	<p><math>f(\text{distanciamento da PEB para temas globais, Lógica estatocêntrica})</math></p>
--------------------------------------	---	---

<sup>1</sup> O que se propõe é a construção de uma peça na tipologia desenvolvida por Vigevani e Cepaluni (2007; 2011). A cooperação para autonomia é mais um conceito que dá conta de um tipo de comportamento estratégico.

Fonte: os autores.

Partindo da variável dependente, entendida aqui como o engajamento brasileiro na Unasul, utiliza-se como variáveis independentes: 1) o distanciamento da PEB e (2) a lógica estatocêntrica do comportamento brasileiro. Extraídas do debate da literatura especializada, ambas demandam um esforço de desagregação no sentido de apresentar ao pesquisador quais indícios verificar empiricamente com a finalidade de avaliar a sua operação no processo causal.

A variável *distanciamento* prioriza a explicação do comportamento cooperativo brasileiro concernente às dinâmicas políticas sul-americanas. Devido a este foco, causas e consequências da projeção global brasileira no âmbito extrarregional não foram aqui analisadas<sup>17</sup>. Com o objetivo de verificação, o presente artigo lança luz nos seguintes elementos: (1) o desenvolvimento da estrutura institucional da União de Nações Sul-Americanas e (2) as atribuições do Brasil em Planos de Ação do bloco. A análise destas condições visa entender a função da produção institucional no âmbito regional; esta que ao mesmo tempo que impacta o ordenamento sul-americano, reduz os custos para o distanciamento e distribui responsabilidades com a gerência dos assuntos do bloco. Apesar de os fatores acima contribuírem para entender a *lógica estatocêntrica*, para fins operacionais a destrinchamos nos seguintes fatores: (3) a participação do país em projetos de infraestrutura (BNDES e IIRSA), (4) o comércio e (5) a cooperação em defesa.

<sup>17</sup> Sobre estes desdobramentos o estudo se ancora em Soares de Lima e Hirst (2009), Hurrell (2009), Fletes (2010) e Steiner, Medeiros e Souza Lima (2014).

Estas variáveis e os fatores empíricos observáveis resultantes da sua desagregação compõem o repertório explicativo utilizado no conceito ora empregado. Em síntese, os itens 1 e 2 correspondem à participação, formal e efetiva, do país na Unasul; corpo institucional máximo a promover a cooperação no subcontinente, com vistas a coordenar ações com o Mercosul e CAN, permitindo o descolamento. Os itens descritos nos tópicos de 3 a 5 visam mensurar e analisar as ações do Brasil em áreas tradicionais da cooperação e integração (infraestrutura e comércio) e emergentes (defesa).

Partindo do conceito proposto, as próximas duas seções centrarão a investigação nas variáveis independentes com objetivo de averiguar o perfil do comportamento de Brasília no concernente à sua política regionalista a Unasul.

### **III. Engajamento na agenda da Unasul: Participação do Brasil em projetos nas áreas de Infraestrutura, Comércio e de Defesa**

#### *III.1. Espaço Sul-Americano de cooperação Econômica e Infraestrutura*

A ideia de promover a integração física sul-americana corresponde a um movimento que ganhou sentido e propriedade no início da década de 1990. Logo depois da redemocratização ocorreu um importante câmbio da identidade internacional do Brasil (Lafer 2001), então uma potência média (Nolte 2010). Uma nova visão gestada por quadros do Ministério das Relações Exteriores (MRE), como Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, fez com que o Brasil passasse a reconhecer a região como primeiro espaço de pertencimento e de promoção de seus interesses estratégicos. Com essa mudança substituiu-se o conceito de América Latina, cujo sentido se tornava obsoleto em face das transformações da construção contextual que se estruturou depois do fim da bipolaridade. Não obstante o projeto de promoção da integração infraestrutural do subcontinente já figurar nas formulações dos tomadores de decisão em Brasília desde o período da redemocratização, foi somente a partir da redefinição da estratégia de inserção internacional iniciada pelo governo Cardoso e aprofundada pela administração Lula que se tem a criação de um mecanismo de cooperação multilateral claramente destinado à integração da infraestrutura.

<sup>18</sup> Muito embora a referida cúpula seja considerada um evento paradigmático da PEB por estabelecer mais solidamente o conceito de América do Sul em oposição ao de América Latina, a iniciativa ALCSA, lançada ainda durante o governo Itamar Franco, já envolvia a ideia básica desta mudança de perspectiva.

Em 2000 o Itamaraty lançou uma iniciativa histórica. Pela primeira vez foi promovida uma reunião exclusiva dos 12 presidentes da América do Sul para discutir a integração regional<sup>18</sup>. Ao propor a realização da I Cúpula Sul-americana, em Brasília, o governo Cardoso afirmou o conceito de América do Sul no lugar da noção de América Latina. Estabelecia-se, com esse empreendimento, a lógica segundo a qual a América Meridional correspondia a um subsistema diferente dos cenários interamericano e latino-americano. O objetivo fundamental do presidente Cardoso e dos demais formuladores da PEB consistia essencialmente em afastar a influência norte-americana e promover uma estratégia de hegemonia cooperativa nessa região (Teixeira 2011). A realização da cúpula visou promover uma convergência dos países sul-americanos em torno de um projeto de cooperação funcional encabeçado pelo Brasil e ratificado pelos atores de maior peso da região (Argentina e Chile). Esse curso de ação permitiria, ao mesmo tempo, reduzir a influência dos Estados Unidos e consolidar a região como zona de influência política e econômica brasileira.

Um dos mais relevantes mecanismos de cooperação gestados pela cúpula foi precisamente a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. A IIRSA foi instituída com o fim precípuo de dotar a região de uma infraestrutura básica, nas áreas de transporte, energia e de comunicações. Esse projeto teve por objetivo promover as bases para uma maior integração comercial e social do subcontinente.

O documento resultante da reunião de presidentes, o “Comunicado de Brasília” (IIRSA 2000), assinado pelos 12 presidentes sul-americanos, anunciou a formação de um espaço econômico sul-americano. Seguindo a lógica do intergovernamentalismo pragmático, a IIRSA adotou um desenho institucional centrado na autoridade dos executivos nacionais para a promoção da cooperação setorial entre os países da Iniciativa. A instância responsável por iniciar os projetos da instituição é o Comitê de Direção Executiva (CDE). O CDE tem a tarefa de guiar os trabalhos técnicos segundo o conselho de especialistas em cada área que orienta a cooperação dos países membros. O Comitê se reúne ordinariamente a cada seis meses para fazer recomendações aos governos e se inteirar do desenvolvimento dos trabalhos.

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

Em dezembro de 2004 durante a reunião de Cuzco, os presidentes da América do Sul criaram uma nova organização: a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), instituição intergovernamental rebatizada, em 2008, de União de Nações Sul-Americanas. Na mesma ocasião os líderes aprovaram a criação da Agenda de Implementação Consensuada (AIC), reforçando a necessidade da integração infraestrutural. Os 12 países membros estabeleceram um consenso a respeito dos projetos necessários para a promoção da integração física no subcontinente. Ao final da Terceira Cúpula Sul-Americana, os chefes de Estado aprovaram um portfólio com 31 projetos: 28 na área de transportes, um na área de energia e dois na área de comunicações. Esse documento é considerado um marco para a integração infraestrutural na região. Com o estabelecimento de uma agenda comum, esta temática se converteu numa das prioridades para a estratégia brasileira para América Meridional. O Itamaraty deixava de lado iniciativas concebidas em período anterior tais como o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina e o projeto ALCSA em favor de nova

estratégia para a região estabelecida durante o Governo Cardoso e adensada em administrações posteriores.

A gestão Lula reafirmou a América do Sul como prioridade na condução das relações exteriores (Vizentini 2007). Essa postura se manifestou já nos primeiros meses da nova administração. Aprofundando a lógica de diplomacia presidencial implementada pelo seu antecessor, o mandatário recém-eleito realizou uma série de viagens aos países vizinhos com o propósito de reafirmar compromissos anteriormente estabelecidos e iniciar uma nova fase para a cooperação entre o Brasil e os seus vizinhos. O estabelecimento mais incisivo dessa agenda foi acompanhado de mudanças no Conselho do Mercado Comum (CMC). Foi criado em 2010 o cargo de alto representante geral para o Mercosul para contribuir com o desenvolvimento e funcionamento do processo de integração<sup>19</sup>, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária - temas considerados fundamentais (Mercosul 2015).

<sup>19</sup> Alegando falta de apoio político para implantar seus projetos e dificuldade de estabelecer poder de agenda durante o período em que exerceu a função de alto representante, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães deixou o cargo em 2012. Apesar dos obstáculos suscitados, Guimarães (2012) enfatizou a relevância do investimento em infraestrutura para a concretização do projeto regional brasileiro.

No que tange diretamente à integração em infraestrutura, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva desempenhou um papel central para que essa iniciativa imaginada na primeira Cúpula Sul-Americana pudesse ser colocada a serviço dos interesses nacionais na região. Duas medidas adotadas pelos formuladores da PEB nesse período contribuíram decisivamente para enquadrar a IIRSA dentro do projeto regionalista de hegemonia cooperativa brasileiro: (1) o emprego de recursos provenientes do BNDES para financiar obras nos países vizinhos e (2) a inserção da IIRSA no quadro institucional da Unasul (Westerhausen 2013).

No que diz respeito especificamente à infraestrutura, o FOCEM e principalmente o BNDES podem ser vistos como os mecanismos de perfil regional prioritários ao governo Lula da Silva. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) instituído em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005, destina-se a financiar projetos de aperfeiçoamento da infraestrutura das economias dos países menores e das regiões menos desenvolvidas dos países integrantes do Mercosul. A ideia que subjaz à criação do fundo é a de incrementar a produtividade econômica dos países associados com vistas a promover o desenvolvimento social, contemplando principalmente os territórios fronteiriços. O FOCEM é composto por contribuições não reembolsáveis, oficialmente destinadas ao financiamento de programas de melhoria da infraestrutura sul-americana, desenvolvimento, competitividade, coesão social e ao incentivo do fortalecimento institucional do processo de integração. Concebido em 2005 e em operação desde 2007, o fundo dispõe de uma carteira com mais de 40 projetos, totalizando cerca de US\$ 1,4 bilhão<sup>20</sup>. Pela estrutura constitutiva do órgão de financiamento, o Brasil contribui com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% (MRE 2016). Os recursos provenientes dessa fonte têm sido destinados para a iniciativas em áreas diversas, contemplando o setor de infraestrutura em projetos de habitação, transportes e obras de saneamento. A estes se somam incentivos à microempresa e às áreas de biossegurança, capacitação tecnológica (principalmente nas menores economias do bloco), além de custear projetos integradores em cidades e comunidades fronteiriças nos países membros do Mercosul

<sup>20</sup> Dos quais cerca de US\$ 1 bilhão são custeados por recursos não-reembolsáveis do FOCEM.

Esse mecanismo foi posteriormente utilizado pelos países do bloco para servir como fonte de financiamento de projetos infraestruturas no Mercosul. Essa dotação de recursos soma-se à política de investimento brasileiro em infraestrutura no quadro da Unasul-IIRSA dentro da estratégia de hegemonia cooperativa. A própria composição do fundo revela a escala das capacidades nacionais no subcontinente. As duas menores economias do Mercosul são as principais beneficiárias dos projetos aprovados pelo FOCEM. O Paraguai é o

destinatário de 48% dos recursos e o Uruguai é contemplado com 32% do total. Mesmo atendendo aos sócios menores, o FOCEM aparece vinculado aos interesses nacionais na região. Por mais que tenha sido idealmente concebido como mecanismo compensatório, essa iniciativa corresponde, na prática, a mais um elemento de exercício da influência do Brasil na América do Sul. A ideia básica que subjaz o financiamento brasileiro do FOCEM é que a redução das assimetrias seria favorável aos seus interesses. Quando os recursos do fundo beneficiam os países vizinhos, também geram ganhos para a economia brasileira, que se sobressai pela dimensão. Dessa forma, iniciativas tais como a formalização da atividade econômica no Paraguai ou o estímulo à produção no Uruguai representam um ganho para o estado do Paraná e trazem benefícios para o Rio Grande do Sul, os quais levam vantagens nas trocas comerciais com esses países (Senado Federal 2011).

Contudo, o FOCEM é restrito aos países do Mercosul. Por outro lado, os financiamentos do BNDES podem ser destinados aos demais países da região nos quais o Brasil tenha interesse em promover investimentos no campo da infraestrutura. Soma-se a isso o fato de o modelo de subsídio via FOCEM beneficia principalmente as empresas nacionais dos países nos quais a obra é realizada, não contemplando as grandes empreiteiras brasileiras como a Quiroz Galvão ou a Odebrecht. Dessa forma, o Executivo nacional promoveu iniciativas destinadas a converter o BNDES em uma ferramenta para o financiamento de obras de infraestrutura na América do Sul, atendendo os interesses domésticos.

Diante das limitações orçamentárias dos órgãos de fomento regional de outros processos integracionistas paralelos da região (CAF e Fonplata) e da pesada influência dos EUA sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Brasília optou por empregar mecanismos que viabilizassem o financiamento bilateral do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para as obras de infraestrutura nos países do subcontinente. Por iniciativa do governo federal, estabelecida em 2003, o BNDES foi autorizado a financiar obras de empreiteiras e outras empresas brasileiras no exterior<sup>21</sup>, passando assim a financiar projetos realizados no quadro da IIRSA.

Ao tomar essas medidas o Brasil se transformou, em certo sentido, no *paymaster*<sup>22</sup> da integração sul-americana, arcando com a imensa maior parte dos custos para a realização das obras integradoras no subcontinente. O gráfico 1 e o gráfico 2 demonstram que o Fonplata e a CAF tiveram mais financiamentos aprovados do que desembolsos efetivamente levados a termo para financiar os investimentos na região.

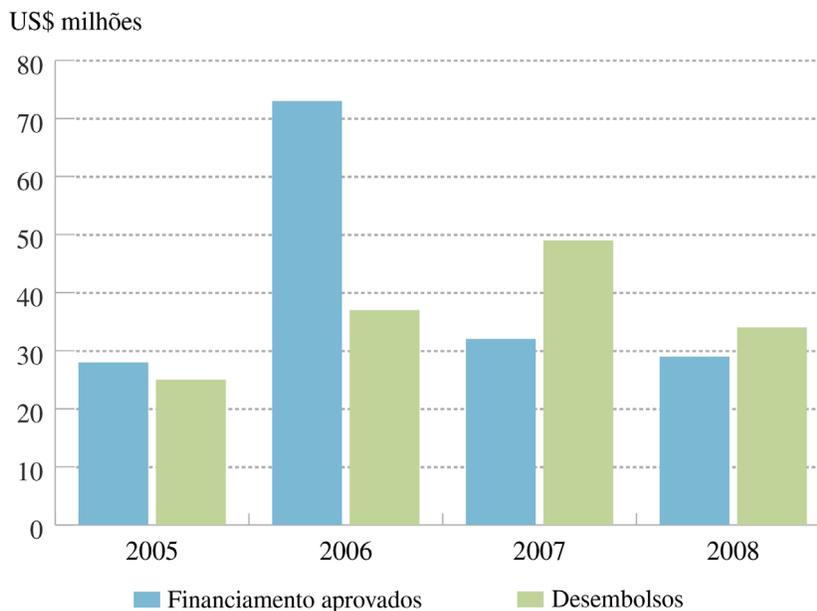
Com base nestes dados, é possível afirmar que o desempenho operacional das duas instituições revela que, no período analisado, o Fonplata destinou cerca de US\$ 187 milhões para o esforço de integração infraestrutural sul-americano e que as dotações da CAF foram de aproximadamente US\$ 12 milhões. Valores estes superados pelo volume de capitais disponibilizado pelo BNDES para a promoção de investimentos regionais em obras de infraestrutura e logística nesse mesmo intervalo (Kiyon Junior 2009).

Em 2003 foi realizado um seminário conjunto do BNDES e da CAF para estabelecer uma agenda de promoção da infraestrutura nos países da região através do fomento a obras de transporte, comunicações e investimentos no setor energético. Os tomadores de decisão brasileiros visaram, com essa iniciativa, aumentar a influência nacional, tornando o país dotado de uma maior carteira de empréstimos (Deos 2009). Brasília busca, assim, inserir o BNDES no processo integracionista. Destarte, uma instituição financeira pública nacional passou a agir de modo a promover condições favoráveis para o mercado no âmbito da integração.

<sup>21</sup> Mediante a promoção da mudança de seu estatuto social em 2003, o BNDES começou a fornecer suporte a investimentos diretos de empresas brasileiras realizados no exterior. Em 2005 foram aprovadas as normas de financiamento direto internacional (Decisão nº 721/2007-BNDES, de 28 ago. 2007), fazendo com que o banco se convertesse em um agente do processo de internacionalização de empresas nacionais.

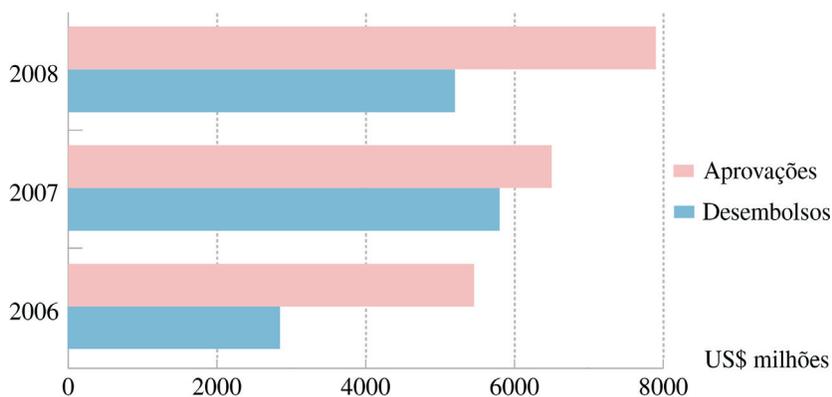
<sup>22</sup> Segundo Mattli (1999) para que um bloco regional possa ser bem-sucedido é necessária a presença de um líder incontestável que atue como um *paymaster*, arcando com os maiores encargos do estabelecimento e manutenção da integração regional. Mattli assevera que a ideia de *paymaster* não se limita à dimensão econômica, cabendo ao líder promover o efetivo funcionamento das instituições regionais.

Gráfico 1 - Desempenho operacional FONPLATA (2005-2008)



Fonte: Dados do Fonplata, ano 2009 (Kiyun Junior 2009).

Gráfico 2 - Desempenho operacional CAF (2006-2008)



Fonte: Dados do CAF, ano de 2009 (Kiyun Junior 2009).

Pelo desenho institucional da IIRSA o emprego do capital do BNDES não estaria previsto no *modus operandi* do órgão (que previa o tríplice financiamento do Fonplata, CAF e BID). Contudo, em maio de 2008 o Tratado Constitutivo da Unasul foi finalmente assinado pelos 12 presidentes da América do Sul. A nova organização estabeleceu, em 2009, o Conselho de Infraestrutura e Ministros do Planejamento que acabou por acomodar a IIRSA no quadro da Unasul e tornar mais fácil a participação direta dos Estados membros no financiamento da integração pela via da cooperação setorial/funcional. Por meio desse arranjo político o Brasil encontrou um meio eficaz para promover a exportação de capital e aumentar o volume dos investimentos feitos pelos particulares brasileiros nos países da região. É evidente o aumento dos desembolsos do BNDES no período 2007-2009. Mesmo no contexto da crise financeira iniciada no segundo semestre de 2008 o volume de liberações feitas pelo banco continuou bastante elevado, vindo a cair apenas em 2009. Os setores de

maior valor agregado como a indústria de transformação, comércio e serviços receberam os maiores aportes de capital (Gráfico 3). Esses investimentos destinados à América do Sul dotaram o processo de integração de um maior aporte de recursos para a integração infraestrutural (Gráfico 4).

Os dados disponíveis demonstram que a IIRSA tem sido, até o presente momento, mantida em sua maior parte por recursos fornecidos diretamente

Gráfico 3 - Desembolsos do Sistema BNDES – por atividade econômica e valor

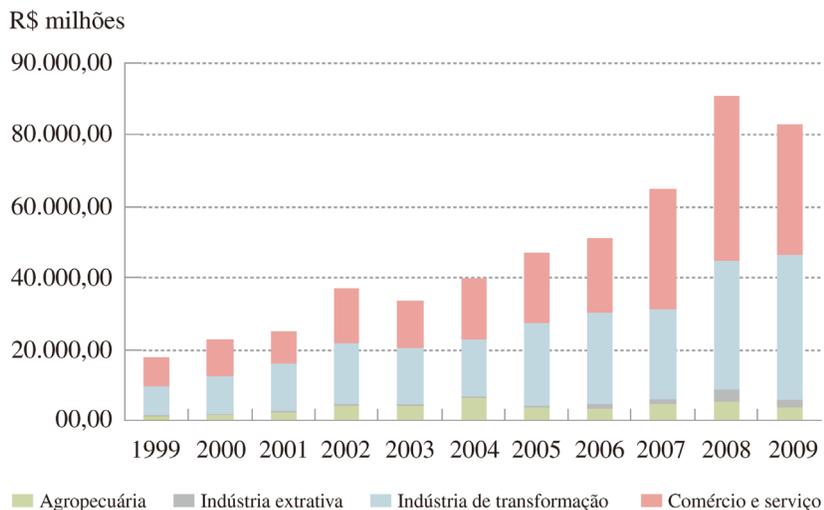
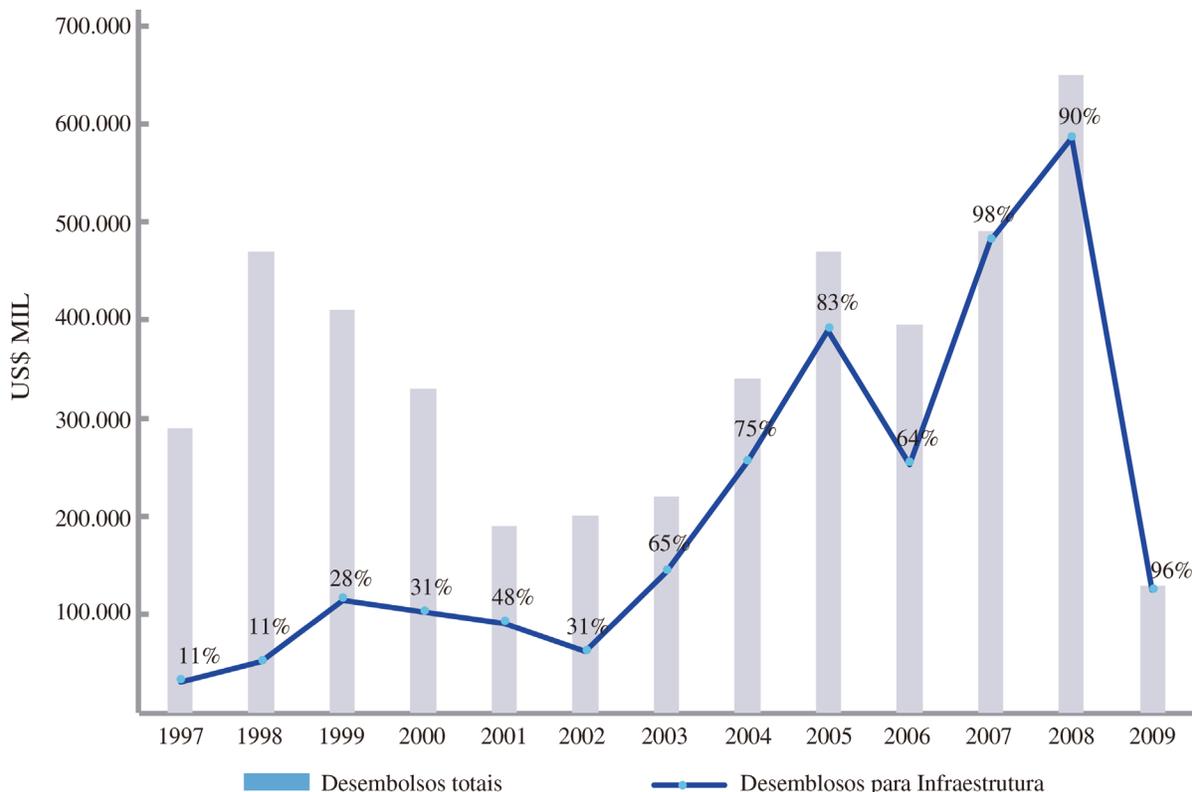


Gráfico 4 - Desembolsos do BNDES para a América do Sul e Latina (1997-2009)



pelos países membros do que pelos fundos providos pelas três instituições financeiras internacionais que idealmente deveriam garantir a sua operação. Mais de 60% do orçamento da IIRSA provém dos 12 países membros. O BID contribui com 7% e a CAF com 8% das receitas empregadas para financiar as obras estruturais na região (Araújo Jr. 2009). Entre 1998 e 2012 o banco apoiou 48 projetos de infraestrutura na América Latina. Todas essas obras eram vinculadas a empresas brasileiras. A liderança desse ranking ficou a cargo da Construtora Norberto Odebrecht S.A., grupo multinacional que recebeu mais da metade do total dos recursos disponibilizados pelo banco nesse período. A empreiteira teve 26 projetos financiados pelo banco. Registra-se um aumento de 1185%, em dez anos, no concenrente a financiamentos do BNDES que beneficiaram empreiteiras brasileiras na exportação de seus serviços para outros países. Tal crescimento representa mais do que o dobro do aumento de desembolsos totais do banco entre 1993 e 2013, que foi de 500% (Neto 2013).

Os dados analisados até o momento permitem afirmar que, especialmente a partir de 2003 (Gráfico 4) a maior parte dos investimentos do Brasil no exterior financiados pelo BNDES correspondem a obras de infraestrutura, principalmente na construção de estradas, portos, gasodutos e hidrelétricas, o que aponta a um projeto destinado ao escoamento da produção. O capital mobilizado via BNDES destinado a obras infraestruturais tem sido uma importante plataforma para a promoção do projeto sul-americano brasileiro. Presentemente, considerável parcela das obras da IIRSA em andamento na América do Sul conta com alguma forma de financiamento provido pelo BNDES. O adensamento e diversificação dos recursos destinados à IIRSA pelo Brasil visam, em grande medida, atender às demandas do seu próprio mercado interno. Isso é particularmente verdadeiro no caso do setor de construção e de energia (IIRSA 2010; 2011).

O posicionamento nacional é aparentemente ambíguo, pois ao mesmo tempo em que patrocina obras estruturais que geram ganhos para os países do seu entorno, encontra nesse mecanismo uma tática para promover os seus interesses econômicos e projetar sua influência. Outra estratégia empregada por Brasília consiste justamente em atrelar as obras da IIRSA, que são em parte desenvolvidas em território nacional, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Dessa maneira as construtoras obtêm do governo contratos públicos e condições para realizar obras da IIRSA, sobretudo em região de fronteira (Araújo Jr. 2009). Além disso, o banco atende às solicitações de financiamento feitas por construtoras brasileiras para a exportação de bens e serviços sem que as obras sejam especificamente integrantes da carteira da IIRSA ou da CAF (Verdum 2008; Silveira 2010). Desde o início das parcerias, em 2003, o Brasil já financiou mais de 80 projetos de obras infraestruturais na América do Sul, totalizando um investimento da ordem de mais de US\$ 10 bilhões. Capital esse fornecido tanto pelo BNDES quanto pelo PROEX (MRE 2014).

A crescente dotação de recursos do BNDES para o financiamento de bens e serviços na América do Sul pode ser verificada através da análise dos dados sobre a evolução dos desembolsos do banco para o subcontinente. Em geral, os dados apresentados na Tabela 1 demonstram o crescimento dos recursos destinados pelo BNDES para financiar o comércio do Brasil com os países da região.

É possível afirmar que o aumento do fluxo de exportações brasileiras para os países da região ocorre concomitantemente ao aumento das dotações da instituição financeira. Os dados revelam que o incremento dos desembolsos do BNDES para a região é acompanhado por um aumento das exportações brasileiras para os países vizinhos. As exportações cresceram ano após ano até que a crise econômica de 2008 retraísse essa tendência. É possível, portanto, identifi-

Tabela 1 - Evolução dos Desembolsos do BNDES para a América do Sul

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

Fonte: Os autores, a partir de BNDES (2009).

car uma possível associação entre o investimento regional e a promoção do comércio exterior brasileiro com os países sul-americanos no período analisado.

Atualmente, o BNDES possui em carteira várias iniciativas de financiamento e de participação acionária por meio das quais fomenta as exportações de empresas nacionais que participam da execução de projetos em países da América do Sul. Na condição de órgão financiador do governo federal, o Banco opera por meio do apoio à aquisição de ativos e à realização de projetos ou investimentos no exterior. Os capitais disponibilizados na forma de linhas de crédito têm sido empregados na promoção do comércio exterior e na internacionalização de empresas brasileiras. Estas recebem subsídios com custos e prazos diferenciados. As políticas de financiamento objetivam potencializar a competitividade dos empresários nacionais no mercado internacional, beneficiando os setores de bens e serviços de maior valor agregado. O maior mecanismo de apoio à internacionalização de empresas fornecido pela instituição bancária é o financiamento às exportações pelo programa BNDES EXIMN<sup>23</sup>. Assim, promove o aprofundamento de parcerias comerciais consideradas estratégicas para os interesses do Estado. Essa estratégia de política exterior econômica se enquadra naquilo que a literatura chama de práticas dos novos doadores emergentes (Rowlands 2008; Woods 2008).

A análise da atuação internacional do BNDES no financiamento da integração pode ser constatada ao se tomar como base os índices de dados oficiais registrados a partir de 1998<sup>24</sup>. Incluem-se nesse computo tanto os capitais destinados a obras de infraestrutura quanto os investimentos brasileiros feitos em outros projetos, como expansão, incorporação e fusão de firmas nacionais com empresas de países sul-americanos<sup>25</sup>. É justamente no setor de infraestrutura que os financiamentos do banco se notabilizam. Por meio da análise desse processo é possível identificar alguns elementos conectados com a estratégia da PEB para a região. A Tabela 2 demonstra o grande interesse do Brasil em investir na construção de obras de infraestrutura na Venezuela e na Argentina:

Os financiamentos do BNDES para os países vizinhos podem revelar dados importantes para a compreensão do perfil de atividade nacionais na região. Notabiliza-se claramente o caso argentino. Mesmo sendo o principal parceiro do Brasil na região, verifica-se uma certa demora para a disponibilização de recursos. Apesar de tardio, o valor destinado para os investimentos brasileiros na Argentina foi bastante significativo, atingindo cerca de US\$ 1,7 bilhões. Quantia essa que se sobressai ao se levar em consideração o montante disponibilizado pelo BNDES (US\$ 3.643,1 bilhões). A tensão gerada pela desvalorização do real ocorrida em 1999 e posteriormente a instabilidade política provocada pela crise econômica argentina (1999-2002) fez com que o tradicional parceiro regional se mostrasse temporariamente menos atrativo para os

<sup>23</sup> O programa apoia a comercialização de bens e serviços nacionais no exterior por meio da modalidade *supplier's credit* (refinanciamento ao exportador) ou da modalidade *buyer's credit* (financiamento direto ao importador). Da mesma maneira, é incentivada a comercialização de bens de fabricação nacional no exterior por meio de abertura de linha de crédito a instituições financeiras estrangeiras.

<sup>24</sup> Muito embora nesse período o Banco ainda não estivesse autorizado a fazer desembolsos para que as empresas brasileiras pudessem atuar diretamente junto aos países da América do Sul, o financiamento do BNDES beneficiou as empresas brasileiras interessadas ao investir no setor de infraestrutura nos países vizinhos.

<sup>25</sup> Particularmente a Argentina, Uruguai, Paraguai, Equador, Peru e Venezuela.

Tabela 2 - Desembolsos do BNDES no apoio à exportação brasileira para obras de Infraestrutura na América do Sul (US\$ milhões)

Ano	Argentina	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
1998	-	46,4	-	-	-	-
1999	-	82,4	-	-	4,8	-
2000	-	66,4	-	-	7,3	-
2001	-	33,3	13,8	-	9,5	16,1
2002	-	3,3	1,3	-	-	18,0
2003	-	-	24,8	-	-	25,4
2004	-	112,3	17,2	-	-	44,0
2005	150,5	57,0	8,0	-	-	3,9
2006	-	55,8	-	-	2,6	39,5
2007	308,9	17,4	-	-	3,1	6,8
2008	260,1	0,5	-	-	2,4	6,8
2009	325,4	-	-	-	1,7	25,0
2010	172,5	-	-	129,9	-	315,2

Fonte: BNDES (2013).

investimentos brasileiros. Os financiamentos para a Argentina são iniciados depois das medidas de austeridade e de garantia do pagamento de compromissos externos feitos pelo governo Kirchner. A partir de 2005 (com um breve hiato em 2006), Buenos Aires passou a receber inversões brasileiras em escala compatível com a importância da Argentina para a economia nacional.

Outro país relevante nesta análise, o Equador, tem uma sequência significativa de recursos continuados, o que demonstra interesse do empresariado brasileiro em investir naquele país. Diante dos problemas de infraestrutura de transporte e de energia<sup>26</sup>, o governo de Quito buscou os serviços de empreiteiras brasileiras para levar a termo seu programa de obras integradoras. O fluxo de investimentos do Brasil para esse país é drasticamente interrompido em 2008 por conta da crise internacional; mais ainda pela ameaça do governo Correa de não honrar seus compromissos com o Brasil e como consequência da decisão de banir a Odebrecht<sup>27</sup>.

### III.2. A política comercial brasileira e a América do Sul

<sup>26</sup> O setor de geração de energia se destaca no conjunto dos investimentos brasileiros feitos no Equador. O capital oferecido via BNDES para obras nesse país viabilizou a construção de três grandes usinas hidroelétricas (Chaglla, Munduriacu e San Francisco), tendo sido a Odebrecht a empresa responsável por esses empreendimentos.

<sup>27</sup> Diante da ameaça de suspensão do pagamento ocorreu um abalo nas relações entre os dois países. Brasília chegou mesmo a retirar o seu embaixador em Quito em protesto à medida levada a

Do ponto de vista mais propriamente comercial, a América do Sul ganha, na última década, expressão dentro da estratégia da PEB. Esse grupo de países oferece para o Brasil um destino seguro para uma parcela considerável da sua produção industrial. Contrariamente ao que se processa com a pauta de exportações brasileiras com seus maiores parceiros fora da região (China, EUA e Japão), onde as maiores parcelas dos ganhos são provenientes da venda de *commodities* (principalmente nas trocas com os países asiáticos), no comércio com os países do Mercosul e com outros vizinhos o *superávit* decorre do comércio de produtos manufaturados. A pauta comercial do Brasil possui uma considerável presença de países sul-americanos, principalmente no que tange às exportações. Deste modo, o Mercosul tem um papel estratégico para a atividade industrial brasileira. A situação das exportações brasileiras para o Mercosul verificada nos últimos anos pode ser vista através da Tabela 3.

Os dados apresentados acima demonstram que o comércio do Brasil com os países do bloco apresenta um perfil no qual preponderam as exportações de produtos de maior valor agregado. Desde 2004, quando os efeitos comerciais da

termo pelo governo do país andino.

Tabela 3 - Exportações brasileiras para o Mercosul, por grupos de produtos básicos, manufaturados e industrializados (2004-2010)

Ano	Total		Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados		Industrializados	
	US\$ FOB	Var. %	US\$ FOB	Var. %	US\$ FOB (A)	Var. %	US\$ FOB (B)	Var. %	US\$ FOB (A) + (B)	Var. %
2004	8.934.901.994	57,19	438.587.650	13,09	329.283.288	62,42	8.137.828.364	60,45	8.467.111.652	
2005	11.746.011.414	31,46	550.697.036	25,56	352.009.831	6,90	10.804.308.151	32,77	11.156.317.982	
2006	13.985.828.343	19,07	652.919.342	18,56	456.799.677	29,77	12.831.696.136	18,76	13.288.495.813	
2007	17.353.576.477	24,08	710.431.762	8,81	496.721.785	8,74	16.114.904.749	25,59	16.611.626.534	
2008	21.737.308.031	25,26	1.074.418.583	51,23	641.531.988	29,15	20.001.894.151	24,12	20.643.426.139	
2009	15.828.946.773	-27,18	616.909.222	-42,58	297.363.099	-53,65	14.886.176.016	-25,58	15.183.539.115	
2010	22.601.500.959	42,79	1.440.167.378	133,45	559.415.706	88,13	20.563.209.200	38,14	21.122.624.906	

Fonte: MDIC (2016).

retomada da integração regional se fizeram sentir, é possível notar um incremento das exportações de produtos industrializados para os países do Mercosul. O volume de vendas desses bens para os Estados membros foi crescendo ano após ano, confirmando o bloco como um grande consumidor de bens brasileiros de alto valor agregado. Em 2004 o total de industrializados exportados para o Mercosul representava cerca de US\$ 8,5 bilhões. No último ano do governo Lula (2010), esse montante chegou a mais de US\$ 21,1 bilhões (MDIC 2016). A política de exportações para os países do Mercosul (sobretudo o comércio bilateral com a Argentina) é importante para o poder Executivo nacional e para os parlamentares diante do poder de organização política dos empresários do setor industrial, os quais nos últimos anos têm visto a participação de seu setor minguar no cálculo da composição das receitas nacionais. Enquanto o agronegócio teve um incremento considerável na pauta brasileira de exportações, a atividade industrial se reduziu sensivelmente em face da maior procura por produtos básicos no mercado externo e da baixa competitividade da indústria nacional. Assim, os países do Mercosul passaram a ser entendidos como uma espécie de reserva de mercado para as exportações de produtos brasileiros de alto valor agregado, desempenhando uma função importante para evitar a reprimarização da economia.

### *III.3. A Atuação do Brasil no Conselho de Defesa Sul-Americano*

Se com a passagem para os anos 2000 o tema da infraestrutura se aliou ao do comércio para abrir uma nova agenda de cooperação e integração do Brasil na América do Sul, a ampliação de sua atuação passa paulatinamente a abarcar o campo da defesa militar. Embora o país seja signatário de acordos de cooperação em defesa com países da região, Brasília tradicionalmente foi reticente em aprofundar a cooperação multilateral nesse âmbito. Propostas de cooperação em defesa no Mercosul foram vetadas anteriormente (Oliveira 2004), Brasília, por exemplo, não demonstrando interesse no projeto de Organização do Tratado do Atlântico Sul de Hugo Chávez (Dieterich 2004). O tema da cooperação em defesa custou a sair do âmbito das Forças Armadas e a ser internalizado na agenda política dos países do subcontinente. A existência de uma arquitetura hemisférica de defesa e o perfil bilateral da cooperação do Brasil com países da região reduziam a urgência por uma inovação institucional que o fizesse a organizar dinâmicas desta natureza na América Meridional.

Contudo, durante o processo em que a Comunidade Sul-Americana de Nações passou a ser a Unasul e em que a infraestrutura e o comércio regional ganharam contornos centrais na agenda integracionista, o tema da defesa adquiriu força nos planos do Brasil. O evento maior desta tendência foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. Planejado para ser a principal instância de consulta, cooperação e coordenação nos assuntos de Defesa na América do Sul, o CDS é produto de tendências contraditórias de conflito e cooperação na região. Resultado da liderança e iniciativa brasileiras, ele contou com a adesão de todos os Estados da América Meridional. Apesar da reticência colombiana em adentrar no Conselho, em dezembro de 2008 todos os países da região acordaram participar. Entre os seus objetivos estão: a manutenção da região como uma zona de paz; a construção da identidade sul-americana em Defesa por meio da análise dos elementos comuns neste tema entre os membros; a adoção de medidas de fomento de confiança mútua; a integração da indústria de Defesa; e o intercâmbio na área de formação e capacitação militar (UNASUR 2017).

Pouco após o seu lançamento, o CDS ganhou corpo institucional no ano seguinte, através da Declaração de Santiago (Chile 2009). Estruturado como um órgão de consulta, coordenação e cooperação em matéria de defesa, ele possui

um baixo nível de formalidade. Essa configuração não resulta apenas do seu processo negociador, no qual países como Argentina, Chile, Colômbia e Peru possuíam preferências distintas quanto ao perfil da organização do Conselho. Resulta também da aspiração brasileira em suas primeiras propostas do desenho do CDS, de concepção minimalista, nos moldes tradicionais do intergovernamentalismo (Teixeira Júnior 2013).

Uma das principais características do gerenciamento interno do CDS é que este recai substancialmente sobre burocracias nacionais dos países-membros. O país ocupante da presidência Pro-Tempore tem o seu Ministro da Defesa (ou cargo equivalente) elencado para chefiar o CDS durante o mandato. Desta forma, ministros da defesa e seus respectivos vices e funcionários ligados aos ministérios de relações exteriores e de defesa são os agentes centrais no andamento da agenda de trabalho do CDS. Semelhante ao que ocorre no Mercosul e na Unasul, o Conselho de Defesa possui uma estrutura institucional minimalista, de caráter tipicamente intergovernamental. Assim, apesar de Brasília propor a criação do órgão, repartiu com os demais membros os custos de administração da cooperação em defesa na América do Sul.

Somado às características apresentadas acima, salienta-se uma peculiaridade em seu processo de tomada de decisão. Qualquer um dos 12 países do órgão pode vetar propostas em votação. Desta forma, a capacidade agencial do CDS de operar como organização é potencialmente esvaziada pela necessidade de consenso para agir (Medeiros Filho 2010; Teixeira Júnior 2013). Em vez de ser possível funcionar como uma organização internacional, com poder de agência, o CDS se converte fundamentalmente num foro de debate e instância de coordenação de políticas comuns. Esta característica reforça o argumento do presente artigo, quando demonstra que a propositura de instituições minimalistas, com pouco ou nenhum poder vinculante, consiste numa estratégia racional do Brasil para manter a cooperação regional ao passo que afirma a volição de distanciar a sua política externa para outras agendas e fóruns extrarregionais, como demonstrado em trabalhos de Malamud (2005; 2008), Flandes (2010), Saraiva (2010; 2011) e Steiner, Medeiros & Souza Lima (2014).

Se nos temas tradicionais de Política Externa não se observa um consenso sobre continuidade ou ruptura no comportamento internacional do Brasil, o mesmo se verifica no campo específico da defesa e cooperação militar. A própria criação do CDS e a sua proposta por parte do governo Lula da Silva aparentam uma mudança em seu comportamento tradicional, apontando para a disposição de arcar com os custos da responsabilidade em uma nova área de política. Entretanto, apesar de arcar com a negociação e liderança para a construção do CDS, Brasília multilateraliza os encargos de sua consolidação e tarefas entre os demais países membros.

Essa perspectiva é reforçada pela análise dos Planos de Ação (PA) do CDS para os anos de 2009 a 2011. Os Planos são o instrumento de planejamento de atividades anuais do Conselho. Nele são apresentadas as tarefas, objetivos e os países responsáveis pela sua execução. Tradicionalmente são divididos em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa (Eixo 1); Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz (Eixo 2); Indústria e Tecnologia da defesa (Eixo 3); Formação e Capacitação (Eixo 4)<sup>28</sup>.

Pode-se constatar que a Argentina e o Chile foram os principais responsáveis pela execução das medidas propostas entre 2009 e 2011. No período, o Brasil não liderou nenhum dos quatro eixos que compõem os planos de ações do CDS. Inclusive, o Centro de Estudos Estratégicos do CDS ficou sob a responsabilidade argentina e tem sede em Buenos Aires.

<sup>28</sup> Os Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL estão disponíveis em: <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/servicios>. Acesso em: 20 fev. 2017.

Apesar da divisão de responsabilidades e da ausência de um maior protagonismo brasileiro na fase de consolidação do Conselho de Defesa, a iniciativa de criar esta instância foi responsável pela ampliação da cooperação em defesa e pelo acréscimo de segurança e confiança mútua. Em reforço do argumento ora desenvolvido, entende-se que, ao mesmo tempo em que o CDS restringe o grau de comprometimento de Brasília com a região, possibilita-lhe espaços de autonomia no campo da defesa.

Segundo Flemes e Radseck (2009), um dos fatores que explicam a adesão dos países ao projeto consiste no compartilhamento do interesse de afastar atores extrarregionais do gerenciamento das questões de segurança. Esta tendência acompanharia um padrão mais amplo de funções e instâncias sobrepostas no regionalismo, resultando na criação de uma estrutura de autoridade na América do Sul, sob liderança brasileira. A incapacidade ou lentidão de mecanismos cooperativos no nível hemisférico e a complexificação das questões de segurança na região seriam fatores que contribuiriam para a tomada de decisão dos demais países por adentrar no projeto do Brasil de cooperação em defesa.

Por outro lado, Brasília também se utilizaria desses mecanismos para obter meios, por meio de sua condição de potência, de elevar o seu status no plano global. Os analistas argumentam que o Brasil é o principal responsável pela estabilidade regional e que estaria interessado, no segundo mandato do governo Lula, em combater o efeito carona na região. Para tal, Flemes e Radseck (2009) inferem que através do CDS o Brasil estaria buscando uma forma de multilateralizar os custos da cooperação em Defesa. Em síntese, essa explicação sugere que o Conselho de Defesa Sul-Americano faz parte do esforço brasileiro de liderar a América do Sul, mas principalmente de dividir os custos com a gerência da defesa na região. Mais uma vez, coopera para aumentar a sua autonomia de ação e reduzir os custos do seu engajamento com países do subcontinente.

#### IV. Conclusões

A Política Externa Brasileira tem enfrentado o delicado equilíbrio entre a opção regionalista sul-americana e o desejo de inserção internacional individual mais acentuado. Os esquemas institucionais que apoiam os processos de cooperação em curso tendem a ser minimalistas, frágeis e sujeitos à influência de atores de veto. Na esfera comercial e de infraestrutura, o Estudo de Caso da cooperação do Brasil no âmbito da Unasul demonstra a volição por prover os vizinhos de meios logísticos e de capacidades operacionais que se conectam diretamente ao incremento da liderança econômica do país na América do Sul, estabelecendo um modelo de hegemonia cooperativa na região. Lançando mão de recursos do BNDES e de outras fontes, como o FOCEM<sup>29</sup>, o Brasil incrementa a infraestrutura no subcontinente, aumenta seu volume de trocas comerciais e investimentos com os países da região, ao passo que se furta da influência norte-americana no seio do BID. Na dimensão da estratégica e militar, o Conselho de Defesa Sul-Americano estaria estimulando a divisão das responsabilidades e tornando multilaterais os custos do gerenciamento de temas de defesa, especialmente no que concerne aos custos da administração de crises regionais<sup>30</sup>. Dessa forma, o CDS pode ser entendido como um instrumento consciente do governo brasileiro para (1) reduzir o efeito carona quanto aos custos da estabilidade na região e (2) não ser percebido como o um ator hegemônico no que tange à condução de políticas de segurança e defesa na região.

<sup>29</sup> Apesar de não ser um instrumento direto da Unasul, mas do Mercosul, o FOCEM converge com os esforços de integração física em curso; exemplificado através de iniciativas como a IIRSA. Tendo passado por um processo de ampliação no número de Estados-parte, o Mercosul tem a sua composição confundida com o bloco de cooperação, excetuando-se apenas a Guiana e o Suriname.

<sup>30</sup> Deflagrada após as Forças Armadas da Colômbia bombardearem operativos das FARC em território

Se por um lado a ampliação da agenda cooperativa motivada por Brasília faz parecer que aumenta o engajamento brasileiro na região, já que amplia o escopo da cooperação, se verifica que o perfil deste engajamento possui para o Brasil

equatoriano, a chamada Crise Andina de 1º de março de 2008 é representativa deste argumento. O processo de escalada e desescalada da crise convergiu com as negociações lideradas pelo Brasil para criação da Unasul e do CDS (Teixeira Júnior 2013).

um caráter gerencial e de preservação dos ganhos das experiências de cooperação. Divergindo de uma oficial disposição brasileira de ligar-se de forma umbilical à região.

O papel do regionalismo na PEB, em geral e, em particular, no tocante à Unasul, consiste numa estratégia que busca a liberdade de movimento no ambiente internacional e a redução dos constrangimentos externos. Verificamos que Brasília persegue tal intento através do comportamento estratégico aqui denominado de *cooperação para autonomia*. Esta se dá no sentido em que possibilita o aumento de capacidades (econômicas, logísticas e militares), incrementa a previsibilidade das relações internacionais na região e do comportamento de seus principais atores, possibilitando a gestão de crises de forma pacífica (Mercosul e Unasul). Através da adoção dessa estratégia o Brasil, sem se descurar de suas responsabilidades regionais, desenvolve mecanismos de coordenação política e estabelecimento de sua autoridade na América Meridional. Ao fazê-lo, contudo, o país estabelece condições para não depender delas por completo, tornando multilaterais os custos e as responsabilidades.

Através da análise dos dados coletados e do embasamento na literatura, a pesquisa promoveu um exame dos elementos de mudança e continuidade que caracterizam a já aludida estratégia de *cooperação para autonomia*. Até o momento, os dados e processos históricos analisados ao longo da seção 2 permitem afirmar a existência de um processo de distanciamento da política externa brasileira em relação à América do Sul. Entretanto, distinto da percepção de que existe uma ruptura, verifica-se que no caso brasileiro preponderam as adequações, ou *pequenos ajustes* (Hermann 1990) na condução de sua política externa. Diante das transformações do cenário internacional, o Brasil buscou readequar seus mecanismos de atuação internacional de modo a propiciar a concretização de agendas previamente estabelecidas: a consolidação do protagonismo subcontinental e uma maior inserção internacional. O referido descolamento é mediado pelo padrão recorrente do comportamento da PEB, o qual consiste essencialmente na criação de instituições minimalistas para gerir o embrião de uma ordem regional em gestação (Pinheiro 2000). Em vez de depender dela substancialmente, Brasília faz proveito desta estrutura de autoridade para maximizar autonomia e capacidades (Flemes & Radseck 2009).

O diferencial do período analisado é a rápida ampliação da agenda temática. Essa tendência pode ser percebida, sobretudo, pela constatação do aumento da disponibilidade do governo Lula da Silva em arcar com recursos em projetos da IIRSA e pela sua aposta na criação do CDS que, embora não crie instituições formais robustas, revela a escolha da América do Sul como instrumental para sua projeção internacional. Contudo, sem ser o centro de sua estratégia de inserção internacional. O distanciamento sugerido pelo baixo protagonismo nos períodos de consolidação das experiências mencionadas anteriormente dá lugar à cooperação para a criação de elementos de ordem regional, quicá de um subsistema sul-americano liderado pelo Brasil. Essa transformação estrutural, por meio da cooperação e integração, em vez de restringir as possibilidades de ação do Brasil para além da América do Sul, possibilitaria maior autonomia pela capacidade de autogerenciamento da região pelo conjunto de instâncias sobrepostas e interligadas. De modo geral, é possível afirmar que, no período analisado, a agenda da PEB conjugou a integração econômica com a cooperação em defesa. Essa lógica de promoção de um regionalismo que preserva os interesses do país sem, contudo, tolher a autonomia da política externa representa um esforço de organização e especialização da estratégia de hegemonia cooperativa brasileira. Essa conduta estratégica se destinou a produzir aquilo que se poderia chamar de uma ordem regional mínima na América do Sul<sup>31</sup>. Verifica-se, portanto, a existência de uma ordem nas distintas e sobrepostas instâncias regionais. Durante o período analisado, foi colocada em prática uma

<sup>31</sup> Esta compreensão se erige como uma agenda futura de pesquisa.

conduta nas relações exteriores brasileiras que conservou a liderança econômica (Mercosul), promoveu a cooperação na área de infraestrutura (IIRSA) e engajou o país em um processo de defesa cooperativa no subcontinente (CDS-Unasul).

A interpretação desse fenômeno fornecida no presente artigo buscou oferecer uma explicação minimamente suficiente do modelo de liderança regional. A perspectiva aqui denominada de cooperação para autonomia representa uma contribuição para o estudo da continuidade e mudança na PEB.

Entretanto, as inferências e conclusões realizadas nesta pesquisa sofrem de limitações de delimitação temporal. Aspecto central para a tese da *autonomia* aqui desenvolvida, o fenômeno político do distanciamento do Brasil em relação à região rumo ao protagonismo em temas e arenas de caráter global - como apresentado empiricamente por Steiner, Medeiros e Souza Lima (2014) - foi verificado com maior intensidade na administração Lula da Silva. Momento este caracterizado por um forte ativismo internacional, tanto do Itamaraty (Estado) como do presidente (governo). Ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, a política externa perdeu força como item prioritário da agenda do Executivo. Desta forma, são necessários estudos que, à luz de abordagens de Análise de Política Externa, dêem conta da realidade da *cooperação para autonomia* nos anos 2011-2014.

Marcelo de Almeida Medeiros (mam14@uol.com.br) é Doutor em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Grenoble (França), Livre-docente pelo Institut d'Études Politiques de Paris (França), Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Pesquisador PQ-1C do CNPq. Vínculo Institucional: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

Augusto Wagner Menezes Teixeira Júnior (augustoteixeirajr@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais e do Departamento de Relações Internacionais, ambos da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Vínculo Institucional: Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil.

Elton Gomes dos Reis (elton\_gomes2003@yahoo.com.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor de Relações Internacionais na Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC). Vínculo Institucional: Faculdade Damas da Instrução Cristã, Recife, PE, Brasil.

## Referências

- Almeida, P.R., 2012. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC.
- Barbosa, R.A., 1991. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Editora Aduaneiras.
- \_\_\_\_\_, 2008. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. *Revista Interesse Nacional*, abr.-jun. Disponível em: [http://rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao\\_Assinante/Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_Brasil4.pdf](http://rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao_Assinante/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasil4.pdf). Acesso em: 15 ago.2015.
- \_\_\_\_\_, 2010. *O Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Boudon, R., 1991. What Middle-Range Theories Are. *Contemporary Sociology*, 20(4), pp.519-522. DOI: 10.2307/2071781
- Brands, H., 2010. *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy. Strategic Studies Institute Monograph*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Burges, S.W., 2008. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, 22(65), pp.65-84. DOI: 10.1177/0047117807087243
- Cervo, A.L., 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Cervo, A.L. & Bueno, C., 2010. *História da política exterior do Brasil*. 3ª Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Couto, L.F., 2010. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, 10(1), pp.23-44. DOI: 10.15448/1984-7289.2010.1.6591
- Deos, S., 2009. Perspectivas do Investimento na Dimensão do Mercosul e da América Latina. In A.R. Mendonça *et al.* *Estudo Transversal 08*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Dieterich, H., 2004. *La Integración Militar del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones.

- Flemes, D., 2010. Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. In D. Flemes, ed. *Regional Leadership in the Global System: Ideias, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham: Ashgate.
- Flemes, D. & Radseck, M., 2009. Creating Multilevel Security Governance in South America. *GIGA Working Papers*, 117. German Institute of Global and Area Studies. Disponível em: [http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp117\\_flemes\\_radseck.pdf](http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp117_flemes_radseck.pdf). Acesso em: 16 fev. 2017.
- George, A.L. & Bennett, A., 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gratius, S., 2007. Brasil nas Américas: potência pacificadora? *Working Paper*, 35. FRIDE. Disponível em: [http://fride.org/descarga/WP35\\_BraAmer\\_POR\\_abr07.pdf](http://fride.org/descarga/WP35_BraAmer_POR_abr07.pdf). Acesso em: 16 fev. 2017.
- Guimarães, S.P., 2006. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Relatório ao Conselho de Ministros. Mercosul*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>. Acesso em: 16 fev. 2017.
- Hermann, C.F., 1990. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 34(1), pp.3-21. DOI: 10.2307/2600403
- Hudson, V.M., 2006. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hurrell, A., 2009. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes. In \_\_\_\_\_. *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Hurrell, A. & Sengupta, S., 2012. Emerging Powers, North–South Relations and Global Climate Politics. *International Affairs*, 88(3), pp.463–484. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2012.01084.x
- Kiyan Junior, V.S., 2009. *Fontes Nacionais e multilaterais de financiamento ao investimento de empresas privadas catarinenses*. Monografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Lafer, C., 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- Landman, T., 2008. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. New York: Routledge.
- Legler, T., 2013. Post-Hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, 35(2), pp.325-352. DOI: 10.1590/s0102-85292013000200001
- Malamud, A., 2005. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), pp.421-436. DOI: 10.1080/09557570500238068
- \_\_\_\_\_, 2008. The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization. In \_\_\_\_\_. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: Flacso.
- \_\_\_\_\_, 2009. Leadership without Followers: The Contested Case for Brazilian Power Status. In E.C. de Rezende Martins & M. Gomes Saraiva, eds. *Brasil, União Europeia, América do Sul: Anos 2010-2020*. Brasília: Fundação Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_, 2013. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experience. *EUI Working Paper RSCAS 20*. European University Institute. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS\\_2013\\_20.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf). Acesso em: 15 ago.2015.
- Mattli, W., 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Medeiros Filho, O., 2010. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Merton, R.K., 1968. *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Neto, I.C., 2013. A atuação internacional do BNDES como parte do novo modelo desenvolvimentista. In *Seminário Investimentos do BNDES na América Latina IBASE*. Rio de Janeiro.
- Nolte, D., 2010. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), pp.881–901. DOI: 10.1017/s026021051000135x
- Oliveira, E.R., 2004. *A visão brasileira da segurança hemisférica*. Disponível em: <https://fichasmarra.wordpress.com/2011/01/20/a-visao-brasileira-da-seguranca-hemisferica/>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- Pecequillo, C.S., 2008. A política externa do Brasil no século 21: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), pp.136-156. DOI: 10.1590/s0034-73292008000200009
- Pedersen, T., 2002. Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions. *Review of International Studies*, 28(4), pp.677-696. DOI: 10.1017/s0260210502006770
- Peña, F., 2008. A Integração do Espaço Sul-Americano. A Unasul e o Mercosul podem se complementar? *Nueva Sociedad*, ed. especial.
- Pinheiro, L., 2000. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(2), pp.305-304.
- Rosenau, J.N., 1966. Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In R.B. Farrell, ed. *Approaches in Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Rowlands, D., 2008. *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Russell, R. & Tokatlian, J.G., 2003. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, Disponível em: <http://http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502109>. Acesso em: 15 fev. 2017.

- Saint-Pierre, H., 2009. La Defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Documentos de Trabajo*, 50. Real Instituto Elcano. Disponível em: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91/DT50-2009\\_Saint-Pierre\\_Defensa\\_Politica\\_exterior\\_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91/DT50-2009_Saint-Pierre_Defensa_Politica_exterior_Brasil.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1b12ab804fda364bb164ff8bf7fc5c91). Acesso em: 16 fev. 2017.
- Saraiva, M.G., 2007. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), pp.42-59. DOI: 10.1590/s0034-73292007000200004
- \_\_\_\_\_, 2010. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, 1(1), pp.45-52. DOI: 10.12957/rmi.2010.5285
- \_\_\_\_\_, 2011. A América do Sul na Política Externa do Governo Lula: idéias e mudanças. In A. Freixo; L. Pedone; T.M. Rodrigues & V.C. Alves, eds. *A Política Externa do Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Schirm, S.A., 2006. Leadership in Regional and Global Politics: Why Do Emerging Powers (Sometimes) Fail to Reach Their Goals? In *The Rise of (New) Regional Powers in Regional and Global Politics*, German Institute for Global and Area Studies GIGA, Hamburg.
- Silveira, N.D., 2010. *O BNDES como instrumento de política externa: expansão econômica brasileira sobre a América do Sul*. Monografia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Soares de Lima, M.R. & Hirst, M., 2006. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82(1), pp.21-40. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x
- Sosa, A.J., 2008. *El Mercosur político: orígenes, evolución y perspectivas*. Disponível em: <http://amersur.org/Integ/Sosa0803d.htm>
- Steiner, A.Q.; Medeiros, M.A. & Souza Lima, R.M., 2014. From Tegucigalpa to Teheran: Brazil's Diplomacy as an Emerging Western Country. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), pp.40-58. DOI: 10.1590/0034-7329201400103
- Stuart, D., 2008. Foreign Policy Decision-Making. In C. Reus-Smith & D. Snidal, eds. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Teixeira Júnior, A.W.M., 2013. *O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda*. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco.
- Teixeira, P., 2011. Brazil and the Institutionalization of South America: From Hemispheric Estrangement to Cooperative Hegemony. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), pp.189-211. DOI: 10.1590/s0034-73292011000200010
- Valdez, R.C.C. *A internacionalização do BNDES no Governo Lula*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Vaz, A.C., 2004. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), pp.131-162. DOI: 10.1590/s0034-73292004000200005
- Verdum, R., 2008. *Financiamento e megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.
- Vigevani, T. & Ramanzini Júnior, H., 2009. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova*, 78, pp.0-0. DOI: 10.1590/s0102-64452009000300006
- Vigevani, T. & Cepaluni, G., 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), pp.273-335. DOI: 10.1590/s0102-85292007000200002
- \_\_\_\_\_, 2011. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- Vizentini, P.F., 2005. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas*, 5(2), pp.381-397. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.2.9
- \_\_\_\_\_, 2007. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 1(1), pp.83.
- Walt, S.M., 2005. Taming American Power. *Foreign Affairs*, 84(5), pp.105-120. DOI: 10.2307/20031709
- Westerhausen, F.M., 2013. *Integração e inserção internacional da América Latina e Caribe*. Recife: FASA.
- Woods, N., 2008. Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance. *International Affairs*, 84(6), pp.1205-1221. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00765.x

### Artigos de jornal

Araújo Jr., J.T., 2009. Infraestrutura e integração regional: o papel da IIRSA. *Política Externa*, 10 dez.

### Outras fontes

- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009. *Desempenho – 2009. Evolução do desembolso do BNDES em 2009*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Desempenho/desempenho\\_2009.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/desempenho_2009.html). Acesso em: 15 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_, 2013. *Desempenho 2013. Evolução do desembolso do BNDES*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Desempenho/Desempenho\\_2013.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/Desempenho_2013.html). Acesso em: 15 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_, 2015. *BNDES 50 anos: Apresentação*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro\\_Apresentacao.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro50anos/Livro_Apresentacao.pdf). Acesso em: 15 ago. 2015.

- \_\_\_\_\_, 2017. *Estatística Operacional BNDES*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatisticas\\_Operacionais/index.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/index.html). Acesso em: 19 fev. 2017.
- Chile. Ministerio de Defensa Nacional, 2009. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su Gestión*. Santiago. Disponível em: [http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan\\_de\\_Accion-2009-2010-13032009.pdf](http://www.mdn.gub.uy/public/admdoc/c8d6b5bec79df8cfe013c5ca7a69c3b0/Plan_de_Accion-2009-2010-13032009.pdf). Acesso em: 30 fev. 2017.
- IIRSA, 2000. *Comunicado de Brasília*. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf). Acesso em: 19 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_, 2010. *Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010*. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/aic\\_2005\\_2010\\_relatorio\\_de\\_avaliacao.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf). Acesso em: 19 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_, 2011. *Agenda de projetos prioritários de integração*. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf). Acesso em: 20 fev. 2017.
- Mercosul 2015. *Secretaria do Mercosul*. Disponível em [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2902/2/innova.front/secretaria\\_do\\_mercosul](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2902/2/innova.front/secretaria_do_mercosul). Acesso em: 19 fev. 2017.
- MRE. Ministério das Relações Exteriores, 2015. *Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães designado Alto Representante-Geral do Mercosul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-designado-alto-representante-geral-do-mercosul/?searchterm=Samuel%20Pinheiro%20Guimar%C3%A3es>. Acesso em: 10.ago.2014.
- \_\_\_\_\_, 2016. *Mercosul*. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_tags&view=tag&id=295-fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=295-fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem&lang=pt-BR). Acesso em 16 fev. 2017.
- MDIC. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2016. *Intercâmbio Comercial Brasileiro: Países e Blocos Econômicos (anos selecionados)*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>. Acessado em 8 jan. 2017.
- Senado Federal, 2011. *Redução de assimetrias beneficiaria o Brasil*. <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2011/09/28/reducao-de-assimetrias-beneficiaria-o-brasil>. Acesso em 19 fev. 2017.
- UNASUR, 2017. *Consejo de Defensa Suramericano*. Disponível em: [oursera.org/learn/organizational-analysis/home/welcome](http://oursera.org/learn/organizational-analysis/home/welcome). Acesso em: 21 fev. 2017.
- UNASUR, s.d. Ejes del Plan de Acción del CDS-UNASUR. Disponível em: <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/servicios>. Acesso em: 21 fev. 2017.

## Cooperation for autonomy? Explaining the paradox of Brazilian foreign policy to Unasur

### Abstract

How to explain the apparently paradox in Brazilian Foreign Policy to South-American regionalism? The specialized academic literature points to a Brazilian detachment in South America related to cooperation and integration. This distance, however, did not dismantle the already stabilized regionalism (Mercosur) nor prevented the establishment of the Union of South American Nations (UNASUR). This paper analyses Brazilian Foreign Policy (PEB) strategy to South-American regionalism, having as a Case Study Brazil's policies in actions related to UNASUR. By formulating the concept of Cooperation for Autonomy the study delivers an answer to the puzzle. The article use Case Study methodologies combined with foreign policy models (Hermann). This paper hypothesis claims that the low level of Lula's government engagement towards institutional development and giving responsibility to UNASUR can be explained by the desire of, on the one hand distance Brazilian Foreign Policy to more global arenas and issues and, on the other hand, anchor this distancing in a state-centric logic. To this strategy, however, is added the interest of ensuring Brazilian economic and commercial gains in the region and maintaining stability in security related topics in the subcontinent. As a result, Brazil adopts a low profile in the region, decreasing its costs with South America at the same time as it seeks to preserve its autonomy. In order to verify the hypothesis, the paper analyzed Brazilian regional cooperation initiatives in fields as trade (expanded Mercosur), infrastructure (IIRSA) and defense (CDS). The research concluded that the PEB profile towards UNASUR shows small adjustments in the country relations with neighbor nations. Differing from the apparent rupture in Foreign Policy, this strategy preserves previous Brazilian gains with regionalism without creating obstacles to its major international insertion and its search for extra regional Foreign Policy goals.

**KEYWORDS:** UNASUR; Brazilian Foreign Policy; Autonomy; Detachment; South America.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.