

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

ST30 – POLÍTICA EXTERNA COMPARADA

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CHILENA NO ESPAÇO
ANDINO: O PAPEL DAS PERCEPÇÕES DO LÍDER NA ATUAÇÃO
REGIONAL (2003-2010)**

Gustavo Jordan Ferreira Alves (USP)

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CHILENA NO ESPAÇO ANDINO: O PAPEL DAS PERCEPÇÕES DO LÍDER NA ATUAÇÃO REGIONAL (2003-2010)

Gustavo Jordan Ferreira Alves*

Resumo: Este trabalho visa traçar uma comparação sobre a influência das crenças e ideias no processo decisório de política externa entre duas potências regionais: o Brasil e o Chile entre 2003 a 2010. Através do uso de técnicas majoritariamente qualitativas, demonstramos que durante o referido período o papel das crenças do líder teve grande presença na projeção da política externa brasileira na América Andina, o mesmo não tendo ocorrido com a diplomacia chilena, a qual tradicionalmente é reconhecida pelo prevalecimento de uma postura mais pragmática e baseada na escolha racional. Através deste estudo comparativo, demonstramos que não somente a opinião pública, grupos de interesse e elites políticas podem ser variáveis influentes na política externa, mas também as percepções de um líder com capital político podem ser fortes fatores explicativos na operacionalização da política externa de um país.

Palavras-chave: Política externa, papel do líder, crenças.

1. Introdução

Esse artigo visa analisar a tomada de decisão em política externa considerando as ideias do líder como variável importante no processo decisório. Para isso, compararemos as políticas externa do Brasil e do Chile com a intenção de evidenciar o papel das crenças e perspectivas pessoais de Lula da Silva na elaboração da política externa brasileira para os países andinos¹, no período do seu governo (2003-2010). Por outro lado, tradicionalmente a tomada de decisão na política externa chilena tem sido mais pragmática e com uma presença menor do perfil do líder nesse processo.

Acreditamos que nossa análise entre ambos os países seja viável em relação aos países andinos, devido às diversas características semelhantes que o Brasil e o Chile compartilham no período mencionado. Ao mesmo tempo, os desafios internos e regionais que tais países enfrentariam nesse período também envolviam temáticas semelhantes, entre elas, soberania estatal, integração física na região e diferenças de interesses entre esses atores estatais.

Para realizar tal análise comparativa, utilizaremos os discursos dos líderes de ambos os países visando contrastar suas narrativas em torno de questões importantes na

* Estudante de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: gustavojoordan@usp.br.

¹ Consideramos como países da América Andina: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

relação com os seus vizinhos andinos com o objetivo de ter um panorama das respostas e atitudes de ambos os países para a região. A partir do qual, poderemos indicar o quanto as perspectivas pessoais e o perfil de liderança foram decisivos na atuação internacional brasileira para essa região.

Procuramos então trazer uma contribuição que mitiga a preponderância da análise racional na tomada de decisão em política externa e demonstra que o campo ideacional pode ser relevante para a análise da temática, uma vez que lideranças influentes podem ter a capacidade de guiar sua agenda de política externa com base em seu perfil e suas crenças em tal área.

2. As políticas externas brasileira e chilena na década de 2000

No começo do século XXI, observamos na maioria dos países da América do Sul mudanças importantes no cenário político doméstico com a eleição de governos considerados de esquerda. Este fato refletiu nas iniciativas regionais desses países, os quais em tese teriam maior afinidade e interesses em comum e maior expectativa de cooperação.

Este cenário não foi diferente no Brasil e no Chile. No Brasil, Lula da Silva assumiu a presidência em 2003 e, com um segundo mandato, se manteve à frente do governo até 2010. Enquanto que no Chile, Ricardo Lagos assumiu o governo do país entre 2000 e 2006 e Michelle Bachelet entre 2006 e 2010², representando a continuidade no poder da coalizão de centro-esquerda denominada *Concertación de Partidos por la Democracia*³.

De acordo com Quiroga e Ensignia (2009), a *Concertación* predominou na política chilena desde a redemocratização do país, sendo que os presidentes que governaram durante a década de 2000 foram aqueles que tiveram a melhor aprovação da população dentre os mandatários que estiveram no poder durante a existência desta coalizão.

Do lado brasileiro, esse momento é observado através de diversas perspectivas em torno da atuação diplomática do país. Autores como Ricupero (2010) colocam esta atuação durante o governo Lula como caracterizada por traços “gaullistas” pela presença de um intenso caráter pessoal e carismático na condução da diplomacia e que a mesma estava baseada em acumular prestígio internacional através da projeção brasileira no Sistema

² Importante ressaltar que no sistema político chileno o mandato presidencial era de seis anos, sem a possibilidade de reeleição consecutiva. A partir de 2006, o mandato passa a ter quatro anos de vigência, mantendo-se a proibição de reeleição consecutiva.

³ Essa coalizão era formada pelos seguintes partidos: Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Social Demócrata (PRSD) e Partido Socialista de Chile (PS). Tanto Lagos quanto Bachelet eram do Partido Socialista.

Internacional. Para o autor, essas características mais personalistas na atuação internacional brasileira poderiam ser prejudiciais no longo prazo porque o prestígio pessoal não necessariamente pode ser transferido para a instituição que cuida da diplomacia nacional.

Por outro lado, existem perspectivas que divergem daquela trazida por Ricupero (2010), especialmente proveniente de autores como Amado Cervo (2008, 2010), o qual afirma que a diplomacia no período necessitava de uma maior participação pessoal do presidente como forma de mitigar a “insuficiência” do Brasil na região. Almeida (2006), por exemplo, já identificava essas leituras divergentes sobre a política externa brasileira durante esta administração desde o primeiro mandato de Lula da Silva. O referido autor também aponta que atores, antes apenas coadjuvantes na diplomacia brasileira, ganharam mais importância durante o governo de Lula, como foi o caso do secretário-geral das Relações Exteriores e do assessor para assuntos internacionais da presidência.

Em relação às leituras acerca da política externa chilena dos últimos dois presidentes da *Concertación*, nota-se a percepção de que este é um período em que os mandatários chilenos procuram uma postura de maior aproximação com os seus vizinhos, visando superar tensões históricas existentes no âmbito regional.

Essa questão é ressaltada por Klaveren (2011), no qual afirma que a criação de uma política de vizinhança era fundamental e que seria feita com base em acordos que pudessem eliminar os problemas pendentes, permitindo a abertura aos processos de integração na região. Na mesma direção, Fuentes (2006) destaca que os governos da *Concertación* sempre ressaltaram a importância em se construir uma política em conjunto com a América Latina, entretanto, é somente a partir de Ricardo Lagos que se discute de maneira enfática as razões do isolacionismo do país em relação aos seus vizinhos.

Entretanto, ainda que tais mandatários tenham características de maior diálogo com seus vizinhos, tal atuação diplomática não deixou de manter uma linha pragmática. De acordo com Oyarzún (2013), a política externa do país desde a sua redemocratização nunca deixou de priorizar as negociações comerciais, havendo ajustes pontuais, especialmente a partir da saída do poder desta coalizão em 2010. Jenne e Razeto (2018) seguem a mesma linha de raciocínio ao demonstrarem que o Chile em seus governos democráticos manteve uma postura que sempre deu prevalência ao comércio e aos investimentos internacionais sem deixar de fazer alguns gestos regionais.

Este panorama de percepções sobre a política externa existente durante o governo do mandatário do Partido dos Trabalhadores (PT) e os dois últimos da coalizão de centro-esquerda chilena é o contexto para analisar a importância que o perfil do líder e as suas percepções podem ter no projeto de inserção internacional de um dado país.

Os autores que analisam o panorama brasileiro anteriormente comentado possuem suas divergências ao interpretar a forma como a política externa foi conduzida no âmbito global e regional, mas é quase unanimidade para tais autores que tal atuação se deu em grande maneira através do personalismo do líder. Do lado chileno, existe também uma análise prevalente entre os estudiosos de que esta política teve fracos traços pessoais e ideológicos, havendo um forte teor pragmático/racional, inclusive no período aqui analisado.

Propomos então a possibilidade de realizar um processo comparativo entre a política externa de ambos os países. O trabalho de comparação entre o Brasil e o Chile se justifica por diversos fatores, tais como: o fato de ambos os países serem recém-democratizados; fazerem parte do chamado “Sul Global”; são países com projeção sobre a região andina durante aquele período, tanto em termos políticos quanto de investimentos; e foram governados por coalizões de centro-esquerda.

A semelhança nas características destes governos, especialmente no âmbito de uma suposta visão compartilhada acerca das perspectivas sobre a América do Sul, é um fator essencial para evidenciar que diferentemente do que ocorreu no caso chileno, a atuação diplomática brasileira teve maior influência das percepções do líder no processo de projeção brasileira no espaço andino, o qual tradicionalmente não esteve na agenda diplomática do país durante outras administrações.

3. Discussões conceituais sobre Política Externa Comparada e o papel do líder na Análise de Política Externa

Roseanau (1968) já ressaltava que um processo comparativo de política externa exige ir além da simples constatação de que existem semelhanças no comportamento e ambiente de atuação de dois países. O trabalho de política externa comparada não pode ser confundido com um mero estudo comparado de política externa, por exemplo, apenas descrevendo as características de maneira isolada de cada país. É importante, nesse sentido, analisar os contrastes e a formação das preferências no comportamento externo de um ator estatal em relação ao outro.

O processo de análise de política externa para o referido autor envolveria ainda observar uma sequência de interações que se dão em três estágios: um primeiro voltado a compreender as razões pelas quais atores nacionais têm interesse em modificar sua relação com o ambiente externo; um segundo, em que esses interesses são transformados em ações concretas visando alcançar aquelas modificações; por fim, um último estágio em que se analisam as reações dos objetos que sofreram esta tentativa de modificação.

Nesse sentido, Salomón e Pinheiro (2013) consideram que diversos atores interagem no processo decisório de política externa tanto no âmbito doméstico quanto no próprio ambiente internacional. Exatamente por isso que um processo de formação de política externa comparada envolve também observar a reação dos Estados objetos no âmbito internacional que reagem a partir das tentativas de modificação feitas por um determinado ator estatal.

A partir deste contexto, nosso processo de análise observa o comportamento dos mandatários chilenos e brasileiro no período de 2003 a 2010 como parte daquele primeiro estágio estabelecido por Rosenau (1968), ou seja, os interesses dos atores nacionais têm em modificar suas relações com outros países. Considerando os presidentes chilenos e brasileiro como representantes dos atores estatais.

É importante também constatar de que maneira as perspectivas desses atores se transformaram em ações visando concretizar seus planos especificamente em relação ao espaço andino. Além disso, a concretização destes planos é também um ponto fundamental e, como dito anteriormente, deve ser analisado em consonância com a reação dos diversos objetos que podem estar envolvidos nas relações desses países com seus vizinhos andinos e também com os constrangimentos domésticos que estes atores estatais podem sofrer.

Considerando estes elementos, tal estrutura de análise permite que tenhamos a possibilidade de melhor contrastar a atuação dos líderes em ambos os países. De modo que existem fortes evidências de que no caso chileno, ainda que houvesse um interesse em melhorar as relações com os países vizinhos, a perspectiva existente entre os mandatários daquele país foi mais pragmática. Diferente de Lula da Silva, o qual propunha uma atuação brasileira mais protagonista naquela região, o que é evidenciado a partir de sua retórica, melhor explorada no segmento seguinte deste artigo.

Entretanto, já a partir do segundo estágio de análise proposto por Rosenau (2010) observamos algumas dificuldades nesse processo de projeção no espaço andino, pois enquanto as lideranças chilenas visam concretizar seus objetivos de maneira mais pontual,

através de acordos comerciais, a postura brasileira visou concretizar tais planos através da promoção de empresas nacionais e projetos de infraestrutura neste espaço, o que se revelou um plano mais complexo do que no caso chileno, e também mais problemático.

Ao mesmo tempo, as lideranças de ambos os países viram a reação aos seus projetos de política externa sofrerem com obstáculos de pressões domésticas, provenientes de atores importantes nesse âmbito, como é o caso da imprensa, dos grupos de interesse e do próprio cenário político interno.

Não obstante, é principalmente na postura do presidente Lula em que se observa a proposição de maneira mais incisiva de uma projeção sobre a região ao longo de todo o seu mandato. Enquanto que os presidentes da *Concertación* ainda que mantenham uma certa retórica para com a região, não possuem o mesmo nível de intensidade em seus projetos para com esse espaço. Nesse sentido, entendemos que a manutenção da postura brasileira é justificada principalmente pelas crenças pessoais do líder, o que não ocorre da mesma maneira no caso de Lagos e Bachelet.

Analisar o papel das crenças no processo decisório exige que voltemos nossas atenções às leituras que diversos autores fazem acerca dessa variável no âmbito da política externa. Salomón e Pinheiro (2013) afirmam que os estudos de Análise de Política Externa cada vez mais têm incluído em suas análises a Psicologia Cognitiva e a Psicologia Social como forma de abordar estes processos decisórios.

Nessa direção também, autores como Jervis (2006, p. 645) procuram saber “whether beliefs are powerful in the sense of producing behavior and autonomous in the sense of not directly following from other factors”. Há uma preocupação de autores como Jervis em ressaltar que os estudos em ciência política cada vez mais compreendem que não é possível trabalhar com modelos decisórios puramente racionais. Dessa forma, seria fundamental compreender tais crenças visando descobrir suas causas, mas também as suas consequências em um dado contexto.

Veremos que, ao longo do mandato de Lula da Silva, há em seus discursos feitos em ocasiões de visitas e recebimento de autoridades de países andinos, uma grande ênfase em um passado de dependência e de prioridade nas relações com países como os Estados Unidos e nações europeias, em detrimento das relações regionais. Essa é a base dos discursos do então presidente para ressaltar a importância das iniciativas de integração e dos fóruns de diálogos que são propostos para esse espaço ao longo da década de 2010 como mecanismos de superação dessa dependência e vínculo excessivo com o norte global.

Essa estrutura de crenças e das percepções do líder assume importância especialmente em um contexto em que o mesmo tem predominância para responder como o país deve lidar com uma determinada situação no âmbito externo. Nesse sentido, Hermann et al. (2001, p. 92) afirmam que uma liderança que possui esta força individual em termos de política externa costuma ter uma agenda própria a ser defendida ao mesmo tempo em que o mesmo “seeks information that reinforces a particular point of view and advisers who are supportive of these predispositions”. Dessa maneira, a presença dessa agenda para com os países andinos estava mais evidente em relação ao presidente brasileiro.

Por outro lado, Jenne e Razeto (2018) apontam uma lógica inversa no caso chileno, já que os líderes do período estavam mais constrangidos pelos fatores domésticos e não tinham o mesmo perfil para estabelecer uma agenda política a partir de seu poder individual.

Voltando aos argumentos de Hermann et al. (2001), há o debate de que lideranças com perfil semelhante àquele do mandatário brasileiro podem ser tipificados como líderes orientados por objetivos (*goal-driven*), os quais tendem a lidar com os obstáculos agindo como “advogados”, ou seja, buscando informações que permitam corroborar as suas perspectivas. Já aqueles que sofrem maiores constrangimentos do ambiente doméstico agiriam guiando suas ações através dos comportamentos de atores importantes em tal ambiente (*cue takers*), procurando não somente advogar, mas também saber o que esses outros atores defendem em um dado cenário. Essa última tipologia⁴ se aplica mais ao caso dos presidentes da *Concertación*, ainda que seja necessário ter o cuidado em ressaltar que essas tipologias não necessariamente significam que os líderes de ambos os países não transitem entre tais comportamentos.

4. Aspectos metodológicos da análise comparativa dos perfis de liderança deste estudo

O processo de comparação das percepções dos líderes no âmbito da política externa exige um aporte metodológico que indique os caminhos para se analisar um objeto tão subjetivo como é a questão das crenças no processo de tomada de decisões. Parsons (2010) ressalta que as ideias podem ter capacidade de serem fatores explicativos dentro de contextos políticos, ainda que isso não signifique que explicações ideacionais sejam

⁴ Ao trabalharmos com tipos ideais, não necessariamente consideramos que o perfil do líder se encaixaria perfeitamente nas descrições feitas por essas tipologias. Entretanto, tal perfil pode ter características mais próximas de um dado tipo ideal em comparação com os demais tipos.

sempre viáveis como alternativas em detrimento de explicações mais objetivas. O mesmo autor ressalta os percalços de estudos qualitativos que procuram compreender a influência das crenças e ideias em um dado contexto, de modo que o *process tracing* não seria a técnica suficiente para demonstrar a força das crenças como elementos explicativos de uma determinada variável dependente.

Neste estudo, entendemos *process tracing* a partir da definição de Bennet e Checkel (2015, p. 7), o qual afirmam ser uma “analysis of evidence on processes, sequences, and conjunctures of events within a case for the purposes of either developing or testing hypotheses about causal mechanisms that might causally explain the case”.

Daí a importância em realizar uma análise comparativa entre a política externa brasileira e a chilena, pois realizamos um *process tracing* juntamente com um *cross-case*, visando dar maior credibilidade à hipótese de que as crenças teriam importância na atuação da política externa brasileira para a região andina. O estudo de *cross-case* é indicado a partir da definição de Mahoney e Thelen (2015), sendo a análise de casos de maneira comparativa, fazendo contrastes entre os mesmos, para assim produzir novo conhecimento.

O uso dessa estratégia seria mais interessante do que simplesmente trabalhar com contrafactuais, pois através do *cross-case* traríamos para análise atores em situações similares, de modo que os caminhos tomados por eles seriam diferenciados, o que indicaria que a escolha racional nem sempre prevaleceria diante de contextos relativamente semelhantes (George e Bennet, 2005).

As fontes a serem utilizadas são fundamentais para procurar evidenciar o potencial das crenças, de modo que é demonstrado tal potencial através do uso de discursos entre os líderes de ambos os países. Assim como a relação entre a opinião pública e a postura desses líderes e o modo como os presidentes de ambos os países lidaram com grupos de pressão em momentos-chave na relação do Brasil e do Chile com a sua vizinhança.

Utilizamos também como fontes neste estudo acesso aos arquivos presidenciais disponibilizados na internet, *surveys* demonstrando as reações da opinião pública e de grupos de interesse.

O próximo segmento deste artigo visa exatamente abordar tais pontos e evidenciar a força que a crença e o personalismo do líder tiveram no caso brasileiro como variáveis capazes de explicar a projeção do Brasil na região andina em comparação à atuação chilena. Certamente não queremos excluir os aspectos da escolha racional nessa projeção

internacional do país porque há diversos interesses governamentais e grupos da sociedade civil que podem estar envolvidas nesses processos, como por exemplo foi o papel das empresas brasileiras. No entanto, ainda assim é importante mitigar a noção de um processo decisório baseado simplesmente em tomadas de decisão pautadas no puro racionalismo dos atores envolvidos em tais processo.

5. A atuação dos líderes chilenos e brasileiro no espaço andino: contrastes entre crenças e os perfis de lideranças

Desde o seu primeiro mandato, Lula da Silva sempre externalizou através de seus discursos e entrevistas que era necessário um aprofundamento no processo de integração com os países andinos e a América do Sul em geral. Ao analisarmos essas manifestações do então presidente, o que percebemos é que, ao longo dos dois mandatos, prevaleceu uma constante evocação à necessidade de a região passar a ter mecanismos de integração através da criação de infraestrutura física que conectasse melhor os países.

Em discurso proferido em 2006 na Bolívia, durante reunião dos chefes de Estado da então Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), a qual posteriormente se transformaria na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o então presidente deixou claro tal perspectiva ao afirmar: “nós vivemos o século passado inteiro dependendo da compra que os Estados Unidos faziam ou da União Europeia. O século inteiro, não foi um dia, foram 100 anos” (Brasil, 2006, p. 4).

Mais evocações a este passado recente apareceram em outros encontros do ex-presidente com os líderes regionais, sempre vinculando esse contexto de dependência a uma era de novas oportunidades aos países da região, em que os mesmos passam a ter plenas condições de fazer negócios e cooperar uns com os outros. No Encontro Empresarial Brasil-Venezuela, ocorrido em 2005, Lula da Silva declarou que:

Quero dizer aos empresários: vocês não têm que ter medo de fazer parcerias. A solução para a economia da Venezuela, do Brasil e para a economia de outros países da América do Sul não está no Norte, não está além do oceano, está na nossa integração, está na credibilidade que tivermos em nós mesmos. (Brasil, 2005, p. 6)

Ao mesmo tempo, destacamos também que vários destes discursos colocavam o Brasil como um país que deve se posicionar como o principal responsável no processo de integração, o que pode ser exemplificado através da fala de Lula em encontro empresarial envolvendo investidores colombianos em 2009, na cidade de São Paulo. Lula, então, afirmou que “é o Brasil que tem que financiar parte do desenvolvimento para integração

regional, é o Brasil que tem que ajudar na construção das rodovias, das hidrelétricas, das pontes, das telecomunicações que precisam no continente”, (Brasil, 2009, p. 7).

Os discursos acima elencados trazem diversas discussões acerca de seus impactos e motivações para a política externa e o processo de integração regional. Meunier e Medeiros (2013) ao avaliarem os impactos dos discursos no processo de construção da UNASUL enfatizam o uso dos mesmos como parte da estratégia de criar uma identidade regional, sem deixar de procurar os objetivos particulares de cada país.

Os referidos autores, da mesma maneira que Mapa (2010), ressaltam que este projeto de criação de um espaço autônomo não foi uma novidade do governo Lula, uma vez que desde o século anterior já existiam anseios pela intensificação neste processo. Contudo, as particularidades deste governo também são captadas, especialmente no que tange à existência de uma narrativa em que se procura intensificar os laços com países do Sul como forma de contrabalancear a influência de países europeus e dos Estados Unidos. O problema está na concretização dessas intenções externalizadas através dos discursos, especialmente no que tange à responsabilização do Brasil em promover uma infraestrutura voltada para o espaço regional, inclusive no espaço andino.

Essa comparação entre o discurso e os resultados efetivos resulta em algumas interpretações acerca da política externa do período. Desde o primeiro mandato de Lula da Silva, já surgiram críticas acerca da ausência de um “realismo estratégico” na atuação diplomática brasileira. Essa é a visão de autores como Ayllón e Viola (2006), os quais entendem que o país se colocava como líder natural da América do Sul, desconsiderando do seu cálculo as limitações fiscais como obstáculos domésticos ao país, o que por si só também seria um obstáculo para ser o líder em uma região na qual a maioria dos países procuraria estreitar seus laços com os Estados Unidos.

A visão de outros autores sobre a disparidade entre o discurso e a realidade não necessariamente segue com uma perspectiva tão negativa quanto aquela acima mencionada. Vigevani e Ramanzini Júnior (2009), por exemplo, afirmam que houve uma real intenção brasileira de aprofundar os processos de integração neste período. Entretanto, tal intenção, para os autores, não consegue suplantar as necessidades estruturais que precisam ser atendidas para colocar em prática este projeto. Alguns momentos de tensão nas relações com países da região andina, seriam evidências dessa dificuldade do presidente Lula em concretizar aqueles objetivos estabelecidos em seus discursos, o que será melhor explorado no próximo segmento.

Do lado chileno, constatamos a inexistência desse discurso em que se apela para uma relação passada de dependência como forma de unir os países em um projeto de integração regional. Mesmo assim, tanto nos discursos de Lagos quanto de Bachelet, existe a menção à importância da integração latino-americana. Ao receber em Santiago o presidente peruano Alejandro Toledo (2001-2006), em 2002, Lagos afirmou que “Chile tiene hoy una vasta red de acuerdos comerciales, pero América Latina es la prioridad desde la cual hacemos la política exterior”, (Chile, 2002, p. 4). O que se percebe é que mesmo nos encontros com os seus vizinhos, o líder fez referência à integração do espaço latino-americano como todo, sem necessariamente enfatizar o espaço andino em que o Chile se encontra.

Na narrativa do presidente brasileiro há, como já dito, a necessidade de uma maior aproximação com os países da região em detrimento dos países do Norte. Os mandatários chilenos, por outro lado, muitas vezes associam o processo de integração como uma necessidade diante da globalização. Essa conexão com os países vizinhos seria então um mecanismo de fortalecimento em conjunto para que todos possam ter condições de lidar com os efeitos da globalização, sem necessariamente ser um contraponto aos países desenvolvidos.

Bachelet, por exemplo, em seu discurso endereçado ao legislativo chileno em 2008, afirmou que “tenemos un desafío importante en nuestra región. Mientras más amplia y sólida es la integración en América Latina, mejor se hará escuchar nuestra voz en el Mundo”, (Chile, 2008, p. 17). Essa preocupação com a globalização vem muito atrelada à perspectiva de que o comércio internacional precisa ser feito por vias justas e inclusivas para os países do Sul. A Rodada Doha, a qual teve seu início durante o governo Lagos, apresentou-se como uma preocupação nesse âmbito para ambos os presidentes.

Nesse sentido, a agenda comercial também foi ponto importante nos discursos desses líderes chilenos, sendo que os mesmos enfatizavam os diversos acordos comerciais assinados com os seus vizinhos, inclusive através de uma narrativa que fez referência à conexão com Oceano Pacífico. Essa conexão seria utilizada para ressaltar a importância da integração com países como o Equador e o Peru, ao mesmo tempo em que reforçou a necessidade de proximidades comerciais diante de um contexto de intensificação nas negociações com países asiáticos, inclusive no âmbito da iniciativa Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC).

Ressaltamos ainda a importância que o respeito aos direitos humanos e ao direito internacional possui no âmbito da relação com os vizinhos andinos. O respeito aos direitos humanos, na verdade, insere-se no âmbito maior da política externa de um país recém-democratizado e com um histórico de graves atentados a esses direitos no âmbito da ditadura chilena. Ainda que o direito internacional também esteja inserido nesse contexto, a citação constante a estas normas estava inserida nas tensões fronteiriças que existem com os países vizinhos.

Em sua mensagem presidencial endereçada ao legislativo em 2009, Bachelet expôs essa questão diante da demanda do Peru perante a Corte Internacional de Justiça, uma vez que o governo peruano questionou os limites marítimos com o Chile. A mandatária afirmou que “Chile estará unido en defensa de su soberanía. Como país respetuoso del Derecho Internacional haremos valer ante la Corte los sólidos argumentos jurídicos y de hecho que sustentan nuestra posición”, (Chile, 2009, p. 21).

A leitura feita por autores como Colacrai e Lorenzini (2005) e Santana e Fuentes (2011) é a de que existe uma alta dose de pragmatismo na conduta dos líderes chilenos, prevalecendo em seus objetivos uma agenda econômica de inserção internacional, sem deixar de incorporar nessa agenda temáticas que refletem a tendência de um determinado panorama regional e internacional. A forte presença de comportamentos ideológicos é considerada pelos autores como um sinal de autoritarismo, dado que o regime ditatorial de Augusto Pinochet (1973-1990) é associado a uma narrativa extremamente ideológica. Nesse sentido, Jenne e Razeto (2018) apontam que a ideologia é fator secundário na atual política externa chilena.

Essa postura pragmática não impediu que o Chile tivesse melhoras nas relações com os seus vizinhos. Klaveren (2011) e Oyarzún (2013) afirmam que este período permitiu a aproximação nas relações com os países andinos, no contexto de manutenção de uma política de vizinhança iniciada pelos governos da *Concertación* já na década de 1990.

Simultaneamente, essa proximidade também é interpretada como uma estratégia para que o país tenha maior poder de barganha em fóruns multilaterais, havendo então a necessidade em aderir às novas configurações regionais presentes no começo do século. Esta perspectiva se assemelha àquela presente no contexto brasileiro, entretanto, não há o mesmo teor ideológico que podemos encontrar no discurso de Lula da Silva, em que se

nota constantemente as referências ao passado de dependência e subserviência aos países desenvolvidos.

O quadro 1 seguinte é uma tentativa de resumir as diferenças discursivas existentes entre esses líderes. Selecionamos trechos de discursos pronunciados em encontros desses mandatários com os seus vizinhos andinos, ou então em discursos proferidos nos encontros iniciais da UNASUL e nos pronunciamentos feitos ao legislativo do respectivo país.

Quadro 1. Quadro comparativo de discursos feitos pelos presidentes chilenos e brasileiro por temas.

TEMAS	CHILE		BRASIL
	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2010)	Lula da Silva (2003 - 2010)
INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO PRIORIDADE	“Entendemos que es necesario ir más allá, queremos y debemos hacer un aporte a la región en su conjunto”.	“Mi gobierno dará prioridad a nuestra política regional y vecinal, especialmente en un período en el cual parece haberse iniciado un debate acerca del futuro de la integración regional.”	“O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino da América do Sul. Nenhum dos nossos países, pode, sozinho, aspirar à prosperidade.”
SUPERAÇÃO DAS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA COM OS PAÍSES DO NORTE	Ausente	Ausente	“É indescritível que, durante muitos séculos, um país da importância do Brasil e, certamente um país da importância do Peru, tiveram dirigentes muito mais voltados para a Europa e para os Estados Unidos do que voltado para os seus próprios vizinhos.”
O OCEANO PACÍFICO COMO FATOR DE PROXIMIDADE COM OS VIZINHOS ANDINOS	“Ustedes y nosotros tenemos una costa que mira al Pacífico, el Océano del siglo XXI, donde hoy tiene lugar el mayor intercambio comercial.”	“Miramos el mismo océano y compartimos el mismo anhelo de darle una mejor calidad de vida a nuestros pueblos.”	“Nossas relações transpõem a Cordilheira dos Andes para unir o Atlântico ao Pacífico e confirmar a vocação de nossos países e de nosso Continente para a integração.”
MAIOR (AUTO) RESPONSABILIDADE NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO	Ausente	Ausente	“Como o Brasil é o maior país da América do Sul, e é a maior economia da América do Sul, por conta disso, o Brasil tem mais responsabilidade, o Brasil tem que ter mais solidariedade, o Brasil tem que ser mais companheiro, o Brasil tem que ser mais generoso na sua política de integração.”

Elaboração: autor. Fontes: Brasil (2004, p. 2; 2006a, p. 5; 2006b, p. 1; 2008, p. 5), Chile (2004, 2004a, p. 2; 2006, p. 18).

Esse quadro evidencia melhor os contrastes existentes nos discursos, ao mesmo tempo em que permite observar a ausência de certas narrativas em um dos países, como é o caso do Chile, no que tange à ideia de que a região precisaria superar suas relações de dependência com os países do Norte. Além disso, ainda que no discurso chileno exista alguma referência ao aspecto das diferenças de responsabilidade no processo de integração, consideramos esse elemento muito distante daquele proposto pelo Brasil, daí a razão pela qual ele estaria ausente no discurso chileno.

6. As variáveis das crenças e do perfil do líder presentes na tomada de decisão na política externa brasileira e ausentes na política externa chilena

No tópico anterior, apontamos as principais características presentes nos discursos dos presidentes chilenos e brasileiro em relação aos seus vizinhos andinos e os contrastes das crenças presentes nestes discursos. Neste tópico, demonstraremos os indícios que indicam que as crenças e perfil do líder foram variáveis que tiveram maior força explicativa na condução da política externa brasileira nessa região em comparação com a política externa chilena, na qual prevaleceu o pragmatismo e as crenças tiveram menor capacidade de guiar esta atuação.

Como a principal característica do presidente Lula é a de ser guiado por objetivos, conforme havíamos comentado anteriormente baseado em Hermann *et al.* (2001), temos um perfil de liderança que foi pouco constrangido pelas forças domésticas, ao contrário do modelo de liderança chilena. Neste sentido, é importante explicitar as diversas forças internas que podiam constranger essa agenda brasileira de horizontalização de sua política externa, ou que, ao menos, demonstraram pouco interesse em criar qualquer obstáculo à agenda do presidente.

Tais forças envolviam a imprensa, grupos de interesse, segmentos da comunidade acadêmica e burocratas mais reconhecidos no debate político. O Chile também sofreu com tais pressões de atores políticos domésticos e seus líderes procuraram orientar suas posturas na política externa de acordo com a perspectiva de tais atores.

De maneira geral, entendemos que os líderes de ambos os países estiveram sob a pressão de grupos e fatores com características muito semelhantes: a prevalência de determinadas perspectivas nacionalistas em detrimento de concessões em torno da autonomia do país diante de um processo de integração, a presença de elites políticas de centro-direita como rivais ideológicos, o papel da mídia com visões distintas em relação

àquelas do governo, além da pressão de empresários e do público em geral desconfiados em relação à aproximação com os vizinhos andinos.

Nesse escopo, acreditamos que o estadista brasileiro esteve menos constrangido por tais atores, já que suas crenças em torno dessa aproximação era um elemento mais presente na sua tomada de decisão.

Onuki e Oliveira (2006, p. 149), ao analisarem o processo de integração regional no âmbito do primeiro mandato de Lula da Silva, ressaltam a percepção de ter sido a política externa deste mandatário a sua “face mais ousada”. Entretanto, os autores afirmam que mesmo havendo um ambiente regional com maiores propensões ao processo de integração, fatores internos como o nacionalismo não podem deixar de ser analisados como um impeditivo à maior efetividade na concretização dos projetos regionais.

Esse ponto também é ressaltado por Spektor (2010), uma vez que o Brasil não procurou relativizar sua autonomia nacional diante do regionalismo, o qual, de acordo com o mesmo, demandaria do país uma maior abertura à interdependência em relação às nações vizinhas. Nesse sentido, a atuação brasileira teria como uma de suas características propor soluções domésticas para os desafios regionais, inclusive no processo de aproximação com os países andinos.

Outro reflexo dos obstáculos domésticos enfrentados pelo presidente Lula está nas desconfianças que partes das elites tinham em relação à postura deste líder. No primeiro mandato do então presidente, Onuki e Oliveira (2006) ressaltam a existência de forças políticas representantes da centro-direita brasileira contrárias à agenda diplomática para os países andinos. Havia na perspectiva desses políticos e burocratas, a necessidade de o país retornar a ter relações comerciais mais estreitas com as economias desenvolvidas, especialmente através de negociações-chave, como era o caso do Acordo de Livre-Comércio das Américas (ALCA). A demanda de uma maior proximidade entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União Europeia (EU), através de um acordo comercial, também era foco de demandas. Tais negociações representavam o retorno de um pragmatismo na política externa para esse segmento da política brasileira. Como demonstraremos adiante, a perspectiva da oposição chilena não foi muito diferente daquela existente no Brasil.

A suposta ausência de tal pragmatismo é ponto também levantado pela imprensa através de representantes da academia e de importantes burocratas no âmbito da diplomacia brasileira. Almeida (2006), ao fazer um levantamento sobre os críticos do

primeiro mandato de Lula da Silva, aponta que a mídia foi utilizada como palco para muitos deles. Exemplo que podemos trazer é o do Celso Lafer (2005), ex-chanceler brasileiro, o qual afirma, em publicação de 2005 no jornal *O Estado de São Paulo*, que a política externa do país possuía “erros de concepção e execução diplomática, além de imperícia no estabelecimento de prioridades”. A percepção de Lafer reforça os questionamentos à capacidade do líder em converter sua retórica em ações concretas. E, além disso, para o ex-chanceler, as ações realizadas na política externa brasileira durante esse período mais prejudicaram a agenda do Brasil para a América do Sul do que ajudaram a promover a imagem do país.

Partindo para uma observação mais generalizada sobre a imprensa nesse período, observamos que alguns dos principais veículos de informação no Brasil tiveram uma postura negativa em relação à política externa do país em ambos os mandatos do presidente Lula. Casarões (2012) aponta que veículos como o já citado *O Estado de São Paulo* juntamente com a *Folha de São Paulo*, apresentaram, respectivamente, 280 e 130 editoriais abordando a política externa entre 2002 e 2010. O que o autor demonstra é que majoritariamente o posicionamento desses veículos em torno da atuação diplomática brasileira foi negativa em ambos os mandatos.

A crítica presente nestes editoriais teria em relação com a postura brasileira para com seus vizinhos andinos, especialmente no que tange à Venezuela e à Bolívia. A discordância desses veículos está diretamente ligada à figura pessoal do presidente, o que nos revela qual é o direcionamento do ataque da imprensa, que não é feito somente à burocracia que operacionaliza a política externa, mas principalmente às atitudes e percepções do líder nessa política.

No que tange às percepções de segmentos das elites política e econômicas, observamos que as mesmas seguem perspectiva semelhante àquela do presidente em torno da necessidade de aprofundar a integração regional, inclusive através de investimentos em infraestrutura. Souza (2008) detalha essas perspectivas, ao demonstrar que 65% de representantes de segmentos das elites entrevistados eram favoráveis a um processo de integração que valorizasse a proximidade não somente econômica, mas também envolvendo a cooperação social, ambiental e cultural. Ao mesmo tempo, esses mesmos entrevistados em sua maioria revelaram preocupações com o ingresso da Venezuela no Mercosul, que durante o período é fonte de preocupação e desconfiança tanto no Brasil quanto no Chile.

Já no que tange à percepção do público em geral, pesquisa feita por Almeida, Onuki e Carneiro (2011), entre 2010-2011, portanto, pouco após a saída do então mandatário, revela uma opinião pública em geral mais favorável à aproximação brasileira com países latino-americanos, do que com outras regiões. O público também observa com certa reticência o que ocorre no espaço andino, especialmente em relação à Venezuela e à Colômbia, considerados países com potencial de causar conflitos na região. Ainda que em geral a perspectiva do público seja positiva em relação à política externa brasileira, é difícil mensurar até que ponto o mesmo é capaz de constranger a atuação política do líder, uma vez que o referido *survey* demonstra o pouco interesse dos eleitores em assuntos de política internacional.

Quando analisamos com maior atenção as forças internas que podem constranger os líderes chilenos, observamos que assim como no Brasil, o poder executivo exerce uma grande influência sobre a política externa do país. Não obstante, Bustamante e Rivera (2011) ressaltam que o poder legislativo chileno apresenta certa capacidade reativa em torno das tomadas de decisão do presidente em temas de política externa, uma vez que os presidentes da coalizão de centro-esquerda tinham que considerar os interesses do parlamento na formulação de sua agenda diplomática. De maneira semelhante ao Brasil, no Chile cabe ao poder legislativo legitimar as ações presidenciais em assuntos internacionais através da aprovação de tratados internacionais, fiscalização dos atos do poder executivo, emissão de opiniões sobre a postura do país em âmbito internacional, entre outros.

Essa linha de raciocínio é compartilhada por autores como Ribeiro, Oliveira e Galdino (2009), ao analisarem o comportamento do legislativo chileno durante parte do governo Lagos, em que se nota na direita do país um comportamento crítico à proximidade do líder para com os países vizinhos, havendo a defesa por parte desse grupo político de uma maior prioridade na política externa para com os países desenvolvidos, de maneira semelhante ao que ocorreu no Brasil.

Nesse sentido, os autores apontam que o caso do legislativo chileno indica a existência de certa polarização ideológica em torno dos assuntos de política externa. Mesmo que os governos da *Concertación* sempre tivessem maioria no legislativo, isso não indicou que tais líderes deixassem de ter uma atuação pragmática diante de um ambiente político favorável.

Jenne e Razeto (2018) analisam as perspectivas da imprensa e daquilo que as elites políticas no poder do país externalizaram sobre a política externa chilena acerca da integração regional do país ao longo de 2000-2014. Esses autores demonstram a prevalência nos discursos de uma perspectiva integracionista, sem deixar de ter o cuidado em moderar as expectativas em torno desse processo. Não obstante, Larraín (2005) afirma que a imprensa, em consonância com outros atores importantes no âmbito das elites chilenas, possui uma narrativa baseada em uma forte concepção do Chile como um país modelo e exceção no espaço sul-americano. Neste sentido, tal discurso, o qual é levado da imprensa para a população, pode ser um fato que impõe obstáculos ao processo de aproximação regional.

Ao analisar com mais profundidade a perspectiva da opinião pública chilena sobre a postura do país em relação aos seus vizinhos durante a primeira década do século XXI, Morandé et al. (2008) apontaram em *survey* realizado no ano de 2008, que mais de 70% dos entrevistados chilenos tinham a percepção de melhora nas relações com países da América Latina.

Já no último ano do primeiro mandato de Bachelet, pesquisas realizadas pelo Latino Barômetro (2010) trazem perspectiva semelhantes ao apontarem que a maioria dos chilenos observava de maneira positiva a integração política e econômica com os países da região. Ainda assim, o público entrevistado em tal *survey* apresenta uma visão negativa ou desconhece os líderes desses países vizinhos, havendo exceções, como é o caso do próprio presidente Lula, o qual foi muito bem visto pelos entrevistados.

Todos os fatores acima apresentados reforçam nossa perspectiva de existência de estruturas semelhantes tanto no Brasil quanto no Chile, as quais podem atuar em conjunto com a tomada de decisão do líder, dando-lhe suporte ou o constringendo. A existência de tal semelhança nos ajuda a reforçar o contraste existente entre a forma como os líderes em ambos os países reagiram a tais forças. Do lado brasileiro, percebemos uma atuação mais personalista e baseada em um determinado discurso acerca do espaço sul-americano, enquanto do lado chileno prevalece a continuidade de uma atuação mais pragmática, em que pese o teor ideológico do discurso de centro-esquerda dos últimos presidentes da *Concertación*.

7. As tensões comerciais e políticas com os vizinhos andinos como exemplo das diferentes reações dos líderes de acordo com os seus perfis e crenças

As tensões e as relações comerciais que ambos os países tiveram durante a década de 2000 com os seus vizinhos andinos e a respostas diante de tais tensões refletem de maneira mais clara os contrastes nas atitudes dos líderes para com a região. A partir deste aspecto, percebemos que ambos possuem uma relação mais restrita ao âmbito comercial, com a diferença que a política externa do Chile no período sempre fez ressalvas a qualquer aproximação além desse escopo, enquanto a postura brasileira colocou a integração com os seus vizinhos de maneira mais ambiciosa e, portanto, mais problemática.

As tensões estão mais claras já no discurso dos líderes chilenos, os quais reforçaram a necessidade do respeito ao direito internacional diante de questões fronteiriças não resolvidas no entorno. Durante a transição do governo Lagos para o Bachelet essas tensões emergiram em relação ao Peru, o qual, de acordo com Milet (2004), possuía um forte sentimento que colocava o Chile como país invasor. Essa perspectiva é intensificada diante da delimitação chilena da região de Arica e Parinacota, fronteira com o Peru, em 2006, o que gerou protestos do governo de Lima. O mesmo responderia através de nova planta cartográfica de 2007 que questionava os limites marítimos com o Chile, resultando então no acionamento do governo peruano da Corte Internacional de Justiça (CIJ) para tratar o caso.

Quase que simultaneamente, o Brasil também vivia momentos de tensão com a Bolívia, uma vez que em 2006 a produção de hidrocarbonetos boliviana foi nacionalizada pelo recém-eleito presidente Evo Morales (2006-). A Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras) foi a principal afetada, em um contexto em que a opinião pública, os grupos de interesse e a mídia nacionais possuíam fortes críticas à postura adotada pela diplomacia brasileira.

Para Guimarães e Maitino (2017), tal contexto trazia à tona duas perspectivas acerca de qual deveria ser a postura brasileira no espaço internacional, especificamente o sul-americano: a primeira mais pautada em um pragmatismo, em que a região deveria ser considerada principalmente como ambiente para expansão das empresas brasileiras e uma segunda perspectiva que prezava pelo Brasil como um mediador e representante dos interesses sul-americanos no espaço global.

Prevaleceu, portanto, nos discursos e na atitude do presidente Lula a segunda postura. Tendo o presidente características de um líder guiado por objetivos, o mesmo manteve a retórica de solidariedade com o governo boliviano, afirmando a necessidade em compreender as demandas históricas de soberania dos povos vizinhos, o que contrastou com a crítica da imprensa e segmentos políticos que demandavam uma maior pressão sobre

Evo Morales⁵. Especialmente considerando que a empresa Queiroz Galvão já havia sido expulsa do país em 2004, sob a acusação de irregularidades em obras de infraestrutura.

Nesse sentido, não somente parte da imprensa considerou que o presidente adotava uma postura de fraqueza diante de tal cenário, como a crítica de segmentos das elites políticas, já demonstrada anteriormente, viria questionar o uso de recursos do estado para projetos de integração com esses países, como era o caso dos empréstimos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a essas obras de infraestrutura (Guimarães e Maitino, 2017; Santos, 2013).

A mesma atitude não se observa entre os líderes chilenos diante de tais tensões. No caso Chile-Peru, Oyarzún (2014), Klaveren (2011) e Toledo (2011) demonstram que as tensões fronteiriças não foram resolvidas durante os governos da *Concertación*, com os representantes chilenos mantendo os seus discursos de respeito à soberania e ao direito internacional, ao mesmo tempo em que o Chile não deixou de manter boas relações comerciais com o Peru, o qual é um dos principais destinos de investidores chilenos.

Além disso, o governo de Santiago também possuía problemas fronteiriços com a Bolívia. E, neste caso, Chile manteve sua retórica de respeito ao direito internacional e pouco cedeu diante da demanda boliviana de acesso ao mar. Não houve no discurso de Michelle Bachelet qualquer necessidade de justificar os obstáculos na relação bilateral com pressões de atores domésticos, tampouco houve uma necessidade em desafiar tais obstáculos visando transpô-los, uma vez que a líder seguia a perspectiva dos atores domésticos, evitando ceder a pressões da Bolívia em torno de um assunto que envolvia a soberania do Chile.

Nesse sentido, a ideia de que os modelos de integração desses países tenham conteúdos díspares os quais são influenciados por fatores domésticos, sejam eles mais ideológicos ou pragmáticos, reforça o fato de que os líderes chilenos estiveram menos interessados em uma atuação personalista visando superar tais entraves históricos, e

⁵ É possível afirmar que o próprio presidente expressa em seus discursos tal pressão de atores domésticos. Em encontro com o líder boliviano no meio da crise bilateral, o presidente Lula afirma: “eu atravessei uma fase muito difícil com a Bolívia e o Evo sabe disso, porque a direita brasileira e a imprensa brasileira só faltavam pedir que eu declarasse guerra com a Bolívia” (Brasil, 2006, p. 3). Mas o líder brasileiro também ressalta que esses são obstáculos transponíveis aos seus objetivos: “em todo o período, inclusive em época eleitoral, eu jamais deixei de defender a razão da Bolívia ser dona do seu gás. E vou continuar fazendo porque eu acho que é isso que deve acontecer nos países que vão conquistando governos mais democráticos” (Brasil, 2006, p. 3).

estiveram mais submetidos a constrangimentos em sua atuação devido ao prevalecimento de interesses internos contrários a diálogos para com esse tipo de agenda.

O fator comercial foi, portanto, um aspecto importante para nossa perspectiva por diferentes razões. Por exemplo, a manutenção de boas relações comerciais com os países vizinhos do Chile diante das dificuldades que os governos da *Concertación* tiveram em resolver questões territoriais históricas com seus vizinhos, enquanto houve a manutenção de discursos mais centrados na prevalência da democracia, direitos humanos e respeito à soberania através do direito internacional, indica a continuidade de uma postura diplomática existente desde a redemocratização do país.

Mesmo que líderes como Bachelet tivessem um discurso ideológico mais acentuado em comparação com os seus pares, o perfil dessa líder não demonstrou ser uma variável que tivesse tanta força para guiar a política externa do país, que priorizou a proximidade por vias comerciais.

A maior evidência disto é que a questão boliviana foi tratada de maneira muito semelhante pelo sucessor de Bachelet, o presidente de centro-direita Sebastián Piñera (2010-2014), enquanto a questão peruana foi resolvida pela CIJ já no final do primeiro governo de Piñera, até certo ponto dando ganho de causa para a demanda de Quito. Isto é, líderes de diferentes coalizões políticas tiveram atitudes muito semelhantes, ao mesmo tempo em que um dos principais contenciosos com o seu vizinho foi resolvido não através da atitude negocial de um dos líderes, mas sim com o auxílio de um órgão internacional, uma solução também defendida por ambos os mandatários. Percebemos, então, que não houve nenhuma atitude personalista que prevalecesse nessas relações, assim como a manutenção de uma condução mais pragmática das relações internacionais chilenas.

Enquanto que no caso brasileiro, as negociações comerciais serviram como base para que o líder externalizasse suas percepções sobre como deveria ser a aproximação e a integração regional.

Nos discursos do presidente Lula, os negócios sempre foram colocados como instrumento para a já apontada narrativa de superação da dependência e prevalência dos países do Norte, justificando uma postura diplomática de maior proximidade com os vizinhos andinos, ainda que o ambiente interno não fosse tão favorável a esta aproximação. Não há dúvidas de que houve ganhos de comércio com essa aproximação. A balança comercial brasileira, de acordo com os dados do Ministério da Economia (2019), foi

superavitária para o Brasil em relação à Comunidade Andina das Nações (CAN)⁶, por exemplo, evidenciando os ganhos concretos para o país com a proximidade com seus vizinhos.

Entretanto, o principal aspecto que ressalta a força das crenças do líder em torno da aproximação com tais países está no modelo de integração proposto, o qual exigia a criação de uma infraestrutura regional que nunca chegou a se concretizar totalmente. É certo que a promoção dessa infraestrutura gerou negócios lucrativos para diversas empresas públicas e privadas brasileiras. Não obstante, esse processo de internacionalização de empresas que atuaram na região é explicado, na visão de autores como Rocha (2014, p. 79), muito mais por demandas de curto prazo de elites econômicas do país, ao se tratar “primordialmente, de um desdobramento da política industrial, cujo objetivo é [era] a expansão de empresas e setores econômicos, sem se ocupar com a inserção do país no sistema internacional”. Portanto, a ideia é que, independente da postura na política externa, esse processo de internacionalização ocorreria de qualquer maneira devido aos interesses de tais grupos.

O que é evidentemente parte da política externa é a forma como o líder atuou nas crises envolvendo algumas dessas empresas privadas. Como exemplo que ilustra bem essa atuação incisiva de Lula foi o da Odebrecht. Em 2008, o presidente do Equador, Rafael Correa (2007-2017), decidiu expulsar a empresa do país sob alegações de que a mesma havia sido responsável pelos danos ocasionados à hidrelétrica de San Francisco, que havia sido construída pela Odebrecht e com empréstimo de aproximadamente 240 milhões de dólares provenientes do BNDES.

A postura do presidente Lula, na época, foi de trazer a questão para o âmbito das relações bilaterais, inicialmente minimizando a questão ao afirmar que “o Brasil tem o papel de ser cobrado, porque somos o maior”⁷ e posteriormente aumentando o tom ao convocar o embaixador brasileiro em Quito para consultas. Nesse sentido, o esfriamento das relações Brasil-Ecuador, simbolizaria os desafios desse modelo de política externa

⁶ Bloco econômico composto atualmente pelos seguintes países: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O Chile chegou a fazer parte do bloco até 1977, enquanto a Venezuela se retirou do mesmo em 2006.

⁷ Em NY, Lula compara Equador a irmão mais novo. **British Broadcasting Corporation**, Nova York, 24 de set. de 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080924_lula_equador_bg_cq.shtml . Acesso em: jul. 2019.

proposto pelo perfil do líder para com os países andinos, diante de algumas tensões vividas pelo Brasil nesse espaço (Arroba, 2010; Machado, 2008).

Hermann et al. (2001) apontam que líderes com o perfil do presidente Lula da Silva tendem a ver tais obstáculos como barreiras transponíveis e a postura relativamente diferente para com o caso equatoriano em comparação com a crise com a Bolívia pode ser um indicativo de uma nova estratégia visando manobrar a política externa de acordo com as suas percepções. Todavia, fica clara a dificuldade do líder em conseguir aplicar as suas perspectivas sobre a política externa brasileira nesse espaço regional, evidenciando as discrepâncias entre a narrativa discursiva e o que de fato foi alcançado.

Ainda que para autores como Jenne e Razeto (2018), o mesmo tenha ocorrido com o caso chileno em torno dos seus vizinhos andinos, as razões para tal foram diferentes: no Chile, apesar de uma retórica de maior aproximação com os países do seu entorno, as pressões domésticas e o perfil das lideranças resultaram na continuidade do pragmatismo do país para com os seus vizinhos.

Já no caso brasileiro, a retórica de maior aproximação promovida pelo líder não teve obstáculos domésticos tão eficientes em constranger a postura do tomador de decisão. Os resultados da atuação do país com os seus vizinhos andinos, tanto em seus aspectos positivos quanto negativos, estiveram mais fortemente atrelados ao perfil do líder ao atuar na política externa brasileira.

8. Considerações Finais

Ao longo desse artigo demonstramos os contrastes evidentes nos discursos dos líderes chilenos e brasileiro, o que refletiu nos perfis de atuação desses líderes em assuntos de política externa. Os modelos de análise que utilizamos nos permitiram observar como o perfil e as crenças do presidente Lula tiveram maior capacidade em guiar a sua política externa para com os países andinos, em comparação com os presidentes Lagos e Bachelet do Chile.

Por ser um líder guiado por seus objetivos e perspectivas, Lula da Silva encarou os constrangimentos a essa aproximação inédita com seus vizinhos como obstáculos transponíveis e procurou então modificar sua relação com esse ambiente externo. A força das crenças e do perfil do líder foram importantes visando alcançar essas modificações, justificando, no âmbito do afirmado por Jervis (2006), a necessidade em estudar as crenças quando as mesmas têm poder para determinar as atitudes dos tomadores de decisão.

Certamente esse foi o caso do líder brasileiro, o qual foi continuamente guiado por suas crenças na sua agenda de política externa. O *cross-case* com a política externa chilena é fundamental para evidenciar essas características, uma vez que demonstramos que mesmo em um contexto doméstico e regional semelhantes, os líderes de ambos os países tiveram posturas distintas, ressaltando a importância das crenças e do perfil do líder como variáveis importantes para explicar a política externa brasileira nesse período para com os países da região andina.

Trazer a importância das ideias para analisar a relação do Brasil e do Chile com os países andinos não visou eliminar o aspecto racional nas tomadas de decisão, tampouco atrelar a presença da crença nesse processo decisório a aspectos negativos da política externa, mas sim mitigar o prevalecimento da perspectiva racional em tais análises. Portanto, acreditamos que a análise comparada da política externa dessas duas potências regionais seria uma boa oportunidade de trazer o campo das ideias para os debates nesse segmento de estudo das Relações Internacionais.

9. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma nova 'arquitetura' diplomática? - Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 95-116, 2006.

ALMEIDA, M; ONUKI, J; CARNEIRO, L. **O Brasil, as Américas e o Mundo: opinião pública e política externa (2010-2011)**. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 2012.

ARROBA, Francisco. Relaciones comerciales Ecuador-Brasil: un tablero sin alfiles. **Comentario internacional: revista del centro andino de estudios internacionales**, Quito, v. 10, p. 125-136, 2010.

AYLLÓN, Bruno; VIOLA, Eduardo. Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior. **Política Exterior**, v. 113, p. 123-134, 2006.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de inauguração da ponte “Wilson Pinheiro” – Integração Brasil/Bolívia**. Brasília, 11 ago. 2004. 5 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro empresarial Brasil-Venezuela**. Caracas, 14 fev. 2005. 6 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião dos chefes de Estado e de Governo**

dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Cochabamba, 9 dez. 2006. 8 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de Inauguração da Ponte de Integração entre Brasil e Peru.** Assis Brasil, 21 jan. 2006a. 8 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita de Estado da presidenta do Chile, Michelle Bachelet.** Brasília, 11 abril. 2006b. 6 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul- Americana de Nações – Unasul.** Brasília, 23 mai. 2008. 5 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2003-2010: Luís Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de encerramento do seminário empresarial “Brasil-Colômbia: Novas Fronteiras para as Relações Econômico-Comerciais”.** São Paulo, 19 out. 2009. 9 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva> . Acesso em: jul. 2019.

BENNET, Andrew; CHECKEL, Jeffrey. **Process Tracing: From metaphor to analytic tool.** Cambridge: Cambridge Press University, 2015.

BUSTAMANTE, Gilberto; RIVERA, Jorge. Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. **Polis, Revista de la Universidad Bolivariana**, v. 10, n. 28, p. 359-392, 2011.

BUSTAMANTE, Gilberto; OVANDO, Cristián. Bolivia – Chile: Integración con contenidos dispares. **CUHSO: Cultura, Hombre, Sociedad**, p. 1-27, 2018.

CASARÕES, Guilherme. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 211-236, 2012.

CERVO, Amado. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, p. 7-32, Dec. 2010.

_____. **Inserção internacional: a formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

CHILE. Presidente (2000-2006: Ricardo Lagos). **Palabras de s.e. el presidente de la república, d. Ricardo Lagos Escobar, en cena en honor del excmo. Señor presidente del Perú, Alejandro Toledo.** Santiago, 22 ago. 2002. 5 f. Disponível em: <http://archivo.fdd.cl:8080/wwwisis/ARLE9a/form.htm> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2000-2006: Ricardo Lagos). **Discurso del Presidente de la República en Cena ofrecida al Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva**. Santiago, 23 ago. 2004. 4 f. Disponible em: <http://archivo.fdd.cl:8080/wwwisis/ARLE9a/form.htm> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2000-2006: Ricardo Lagos). **Discurso del Presidente de la República en Cena Ofrecida al Presidente de Ecuador**. Santiago, 22 abri. 2004a. 3 f. Disponible em: <http://archivo.fdd.cl:8080/wwwisis/ARLE9a/form.htm> . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2006-2010: Michelle Bachelet). **Mensaje presidencial**. Santiago, 21 mai. 2006. 19 f. Disponible em: https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/detalle?tipo=presiden tes . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2006-2010: Michelle Bachelet). **Mensaje presidencial**. Santiago, 21 mai. 2008. 48 f. Disponible em: https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/detalle?tipo=presiden tes . Acesso em: jul. 2019.

_____. Presidente (2006-2010: Michelle Bachelet). **Mensaje presidencial**. Santiago, 21 mai. 2009. 26 f. Disponible em: https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/cuentas_publicas/detalle?tipo=presiden tes . Acesso em: jul. 2019.

COLACRAI, Miryam; LORENZINI, María. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias. **CONfines**, p. 45-63, 2005.

FUENTES, Claudio. La apuesta por el poder blando. La política exterior de la Concertación 2000-2006. In: FUNK, Robert. **El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva via chilena hacia el socialismo**. Santiago: Editora Universidad Diego Portales, 2006.

GEORGE, A; BENNET, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GUIMARÃES, Feliciano; MAITINO, Martin. Socializing Brazil into regional leadership: The 2006 Bolivian gas crisis and the role of small powers in promoting master roles transitions. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-20, 2017.

HERMANN, M; PRESTON, T; KORANY, B; SHAW, T. Who Leads Matters: The effects of powerful individual. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 83-131, 2001.

JENNE, Nicole; RAZETO, Sebastián. Integración regional y la política exterior de Chile. ¿Paradoja o acomodo? **Estudios Internacionales**, v. 189, p. 9-35, 2018.

JERVIS, Robert. Understanding Beliefs. **International Society of Political Psychology**, v. 27, n. 5, p. 641-663, 2006.

KLAVEREN, Alberto Van. La política exterior de Chile durante los gobierno de la Concertación (1990-2010). **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 169, p. 155-172, 2011.

LAFER, C. **Grande gabador, pequeno fazedor**. O Estado de S.Paulo, 18.12.2005.

LARRAÍN, Jorge. Integración regional e identidad nacional: Chile, ¿país modelo? **Revista del Sur**, v. 161, p. 7-15, 2005.

LATINOBAROMÉTRO. **Informe 2010**. Santiago, 2010.

MACHADO, Artur. O caso Odebrecht e o dilema da liderança regional brasileira. **Meridiano 47**, n. 100, p. 32-26, 2008.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge Press University, 2015.

MAPA, Dhiego. Inserção internacional no governo Lula: interpretações divergentes. **Revista Política Hoje**, v. 19, p. 34-79, 2010.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

MILET, Paz Verónica. Chile-Perú: las dos caras de un espejo. **Revista de Ciencia Política**, v. 24, n. 2, p. 228-235, 2004.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Base de dados do comércio exterior, 2018**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/base-de-dados-do-comercio-exterior-brasileiro-arquivos-para-download> . Acesso em: jul. 2019.

MORANDÉ, J; LÓPEZ, M; LEWIS, P; SEPÚLVEDA, R; OYARZÚN, L; LUNA, P. **Chile, Las Américas y el Mundo: opinión pública y política exterior. 2008**. Santiago: Universidad de Chile; Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 27, p. 145-155, 2006.

OYARZÚN, Lorena. When Trade Policy is Not Enough: Opportunities and Challenges for Chile's International Insertion. **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n.2, p. 268-285, 2013.

PARSONS, Craig. Ideas, Position and Supranationality. In: BÉLAND, D; COX, Robert. **Ideas and Politics in Social Science Research**. New York: Oxford University Press, 2011. p. 127-142.

QUIROGA, Yesko; ENSIGNIA, Jaime (Org.). **Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas**. Santiago: Friedrich-Ebert-Stifung, 2009.

RIBEIRO, Pedro Feliú; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes; GALDINO, Manoel. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 835-870, 2009.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 35-58, 2010.

ROCHA, Danilo. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 51, p. 77-96, 2014.

ROSENAU, James. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? **International Studies Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 296-329, 1968.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafio e possibilidade de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, p. 40-59, 2013.

SANTANA, Cristian; FUENTES, Gonzalo. La dimensión fronteriza de política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámicas. **Estudios Fronterizos**, v. 12, n. 24, p. 75-102, 2011.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. **Análisis político**, Bogotá, n. 77, p. 195-210, 2013.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010.

SOUZA, Amaury de. **O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: (CEBRI) Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.

TOLEDO, Lester. La controversia por la delimitación marítima entre Chile y Perú: construcción y aplicación de un discurso geopolítico. **CONfines**, p. 101-128, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, v. 78, p. 37-75, 2009.