

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A América do Sul vista do Brasil:
A estratégia de integração do Governo Lula**

Rogério Santos da Costa

Porto Alegre, dezembro de 2010.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições
na estratégia brasileira no Governo Lula**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Rogério Santos da Costa

Porto Alegre, dezembro de 2010.

Banca examinadora

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (orientador)

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrela Faria

Prof. Dra. Graciela de Conti Pagliari

Dedico esta tese a

Patrícia, minha esposa, meu amor;

Felipe, meu filho, meu futuro;

Valmor, meu pai, meu guia (em memória);

Justa, minha mãe, minha luz e alegria;

“O problema da seca no nordeste está mal colocado, por isto a dificuldade em se achar soluções. Eu nunca ouvi o Primeiro Ministro do Canadá dizer que precisa acabar com a neve naquele país. A gente não deve pensar em ‘acabar com a seca’ no nordeste do Brasil, mas sim em criar condições para que o povo nordestino viva e se desenvolva dignamente dadas as condições naturais da região.”

Lula, trabalhador e candidato em 2002, demonstrando que, para ser estadista, a sensibilidade é mais importante do que o título.

Agradecimentos

Inúmeras pessoas e instituições foram importantes nesta caminhada de doutoramento, de professor e de vida, e quero render meus mais profundos agradecimentos a todos e todas.

Primeiramente ao professor e meu orientador Marco Cepik, que desde o início dos nossos estudos e debates se mostrou equilibrado para entender nossas demandas e exigir as suas e das instituições, cultivando uma relação de motivação e dedicação com cobrança, de cooperação profissional e intelectual com responsabilidade e qualidade, de humanismo e bom humor com rigor científico, um exemplo que seguirei. Muito obrigado pela oportunidade e confiança.

Aos professores Paulo Vizontini e Carlos Arturi pelas diversas trocas de idéias sobre as temáticas da tese, em especial nas disciplinas e na qualificação, bem como nos encontros em diversos eventos neste imenso Brasil. Estendo estes agradecimentos aos professores do PPG Ciência Política da UFRGS, principalmente professores André Marengo e Hélió Trindade, bem como aos demais colaboradores e alunos que sempre buscaram o melhor para o Programa.

Meus agradecimentos aos diplomatas que me atenderam durante as visitas ao Itamaraty, bem como aos funcionários da FUNAG com os quais temos tido a oportunidade de compartilhar debates na área das relações internacionais, de política internacional e política externa brasileira, fundamentais para a melhor aproximação das ações brasileiras na integração Sul-Americana. Quero ainda relatar agradecimentos a Leandro Couto, nossas conversas sobre a temática da integração regional, e principalmente sua fundamental ajuda nos agendamentos de entrevistas. Neste sentido, sou muito grato a Ely Takasaki, do MPOG, e Ariel Pares, da SAE, pelos importantes depoimentos sobre a IIRSA.

Tenho uma gratidão especial nesta trajetória a duas grandes pessoas e duas grandes referências que tenho, um amigo e uma amiga. Ao amigo Márcio Voigt pela convivência de longa data e especialmente no período conjunto no doutorado, por sua paciência, bom humor, incentivo, precaução e indubitável qualidade intelectual, agradeço por ser como um irmão. A amiga Karine Silva por ter trilhado um caminho que veio ao nosso, trazendo para essa convivência toda sua espiritualidade, humanidade,

sensibilidade, disciplina e inquestionável qualidade intelectual, agradeço por ser como uma irmã. A todos os meus amigos e amigas, muito obrigado.

Este doutoramento foi possível graças ao incentivo de muitas pessoas dentro da Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, da qual destaco Silvia Back, sempre pronta a nos motivar à qualificação, Ana Regina que acreditou no meu trabalho e potencial, Maria da Graça e Thiago Soares com seus incentivos incondicionais, Mauri Heerdt, Maria da Glória, Inês Lima, Flávia Wagner, Leandro Pacheco, Viviane Poyer, Nilzo Ladwig, Álvaro Souto, bem como a todos meus queridos alunos de graduação, em especial aqueles que foram orientandos ou bolsistas de pesquisa, como Paulo Ferreira, Cleverson Pinotte, Sabrina Lauren, Felipe Fernandez, Thais Rocha e Claudia Moraes.

Aos meus irmãos e irmã, por sempre me darem o suporte e a motivação nos momentos preciosos, assim como minhas lindas sobrinhas e sobrinhos, pelo sorriso de minha mãe e pela memória de nosso pai e avô, que sempre me incentivou ao estudo e à qualificação, mesmo que isto significasse um sacrifício a mais em sua vida. A toda família Aguiar do Santos, pelos momentos que souberam me deixar reservado aos estudos e pela gratidão do convívio e incentivo.

À minha linda e amada Patrícia, com quem convivo há mais de vinte anos, mas que parece ser uma maravilhosa eternidade, te devemos esta etapa de nossas vidas, pela compreensão, incentivo, carinho, paciência, ternura e pelas broncas. Ao especial Felipe, nosso rebento, nossa alegria, que teve a paciência de esperar por meses a hora do término da tese para, no exato momento seguinte, simplesmente dizer: “oba, então vamos soltar pipa pai”. Vamos.

Ao meu guia espiritual, aos bons espíritos e a todos os meus conterrâneos manezinhos da ilha.

Resumo

O objetivo geral deste trabalho é analisar a recente fase de integração da América do Sul a partir da estratégia da política externa brasileira no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com ênfase nas instituições desta integração, utilizando a análise dos discursos e ações, a comparação histórica a processos e períodos relacionados à integração na região e em outras regiões, bem como os condicionantes nacionais, regionais e internacionais. Partimos da premissa de que o sistema internacional está fragmentado em sua ordem, num movimento cíclico da economia capitalista com reestruturação científico-tecnológica de alta intensidade, forjando-se um cenário *multipolar em blocos* onde se destacam processos de integração regional. A estratégia de integração do governo Lula se dá a partir da conjunção de três principais vertentes: infraestrutura com a IIRSA, econômico-comercial com a ampliação do Mercosul, e política com a Unasul, que se desdobra em áreas sensíveis como a segurança e defesa. A OTCA recebe um tratamento especial por parte da diplomacia brasileira, objetivando não abrir espaços para o aparecimento de iniciativas de influência externa na região Amazônica, seja de Estados ou ONG. A estratégia de integração do governo Lula é solidária com objetivos de médio e longo prazo, não intervencionista sem ser indiferente, objetivando o fortalecimento de sua posição regional e daí internacionalmente, possui características institucionais de neofuncionalismo com intergovernamentalismo, enfatizando a diminuição das assimetrias, com o Brasil assumindo o papel de país pagador. Em comparação com o mais avançado processo de integração, a União Europeia, a integração sulamericana não permite vislumbrar o mesmo alcance de complementaridade econômica que tornou a experiência no velho continente um ator importante no cenário internacional. Comparada às experiências na região latina e sulamericana, existem semelhanças na trajetória institucional e nas dificuldades político, econômica e institucionais de concretização de uma União Aduaneira, como no Mercosul, bem como na flexibilidade e gradualismo deste. Por outro lado as diferenças em termos de integração física, de um país pagador, do foco nas assimetrias, na diminuição das desigualdades sociais, dos condicionantes internacionais, regionais e nacionais remetem a um processo em formação, como nunca na história do Brasil.

Palavras-chave: Instituições em Processo de Integração; América do Sul; Unasul; Política Externa brasileira no Governo Lula;

Abstract

The general objective of this study is to analyze the recent phase of South America integration concerning to the international politics strategy of the Luiz Inácio Lula da Silva administration, focusing on the institutions, using the analysis of the speeches and actions, the historical comparisons between periods and processes related to integration in the region and other regions, as well as national, regional and international constraints. Our premise is that the international system is fragmented in its order, in a cyclical movement of capitalist economy with high intensity scientific-technological restructuring that forges a multipolar scenario in blocks which highlight regional integration processes. The integration strategy of the Lula's administration happens from the conjunction of three main areas: infrastructure to IIRSA, economic-trade with expansion of Mercosul, and politics with Unasul, which unfolds in sensitive areas such as security and defense. OTCA receives a special treatment by the Brazilian diplomacy, aiming to open spaces for the emergence of initiatives from outside influence in the Amazon region, whether by States or NGOs. The integration strategy of the Lula administration is sympathetic with medium and long term targets, non-interventionist but not being indifferent, aiming to strengthen its regional and international position, has institutional characteristics of neofunctionalism with intergovernmental relations, emphasizing the reduction of asymmetries, with Brazil assuming the role of paymaster. Compared with the more advanced integration process – the European Union – the South American integration do not reveal the same range of economic complementarity that has become the Old World experience a key player in the international arena. Compared to the experiences in Latin and South American region, there are similarities in the institutional history and also in the political, economic and institutional difficulties for implementation of a Customs Union, as in Mercosul, as well as this flexibility and gradualism. Otherwise the differences in terms of physical integration, for a payer country, the focus on asymmetries, in the reduction of social inequalities, as well as international, regional and national determinants resolve to a formation process, as ever in the history of Brazil.

Keywords: Institutions in the Process of Integration; South America, UNASUL, International politics of the Lula administration;

Lista de Siglas e abreviaturas

ALADI – Associação Latinoamericana de Integração e Desenvolvimento

ALALC - Associação Latinoamericana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio da América do Sul

APEC – Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico

ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento e Reconstrução (também chamado Banco Mundial)

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAN - Comunidade Andina de Nações

CASA - Comunidade Sulamericana de Nações

CCG – Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo

CCOOR – Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação da Amazônia

CEA - Comunidade Econômica Africana

CECA – Comunidade Européia do Carvão e do Aço

CEDEAO – Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental

CEE – Comunidade Econômica Européia

CEPAL - Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe

COMESA – Mercado Comum da África Oriental

DEA - Drug Enforcement Administration

EUA - Estados Unidos da América

EURATOM – Comunidade Européia de Energia Atômica

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT - Acordos Gerais de Tarifas e Comércio (sigla em inglês)

IIRSA - Iniciativa de Integração de Infra-estrutura Regional da América do Sul

ISI – Industrialização por substituição de importações

MCCA – Mercado Comum Centro Americano

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organizações Internacionais

OIG – Organizações Internacionais Governamentais

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONGI – Organizações Não-Governamentais Internacionais

ONU – Organização das Nações Unidas

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

OUA – Organização da Unidade Africana

PDR - Políticas de Desenvolvimento Regional

PEI - Política Externa Independente

PPA - Plano Plurianual

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

UA – União Africana

UDEAC – União Aduaneira e Econômica da África Central

UE – União Européia

UEMOA – União Econômica e Monetária do Oeste Africano

UMA – União do Magrebe Árabe

UMOA – União Monetária do Oeste Africano

Unasul - União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
(sigla em inglês)

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de quadros e figuras

Quadro 1 – Sínteses processos de integração comparados – África, Ásia e Oriente Médio	90
Quadro 2 – Sínteses processos de integração comparados – América Latina	103
Figura 1 – Perfil institucional da IIRSA	188
Figura 2: OTCA - estrutura institucional	193

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo 1 Sistema Internacional, Instituições Internacionais e Integração Regional ...	27
1.1 O Sistema Internacional no espaço e tempo.....	27
1.2 Instituições internacionais: lugar, possibilidades e limitações.....	37
1.3 Processos de Integração nas Relações Internacionais.....	48
1.3.1 Hegemonia, sistema internacional e regionalismo.....	48
1.3.2 Processos de integração na dinâmica de um mundo fragmentado.....	53
1.3.3 Desdobramento espacial do capital e integração econômica.....	59
1.4 Instituições em processos de integração: abordagens e condicionantes estruturais.....	63
1.4.1 Abordagens predominantes sobre integração e suas instituições.....	64
1.4.2 Os contextos de surgimento e de dinâmica dos processos de integração.....	72
1.5 Síntese do capítulo.....	75
Capítulo 2 Experiências de processos de integração e a América do Sul: formação, desenvolvimento, inserção internacional e instituições.....	77
2.1 Experiências históricas.....	78
2.1.1 União Europeia: da desigualdade à unificação e alargamento.....	78
2.1.2 O contexto de criação e desenvolvimento da União Europeia.....	83
2.1.3 A União Europeia e sua institucionalidade.....	85
2.1.4 Processos de integração em outros continentes.....	90
2.2 A construção e inserção internacional da América Latina.....	97
2.2.1 Experiências e dilemas da integração na América Latina.....	98
2.2.2 Experiências da primeira onda de regionalismo.....	101
2.3 Pós-Guerra Fria e nova onda de integração regional.....	106
2.3.1 Mercosul exitoso: formação e desenvolvimento.....	106
2.3.2 Mercosul em crise: análise dos dilemas em perspectiva institucional.....	110
2.3.3 Avaliações sobre a institucionalidade do Mercosul.....	115
2.3.4 As assimetrias no Mercosul: diferenças históricas e dificuldades regionais na integração.....	120
2.4 O surgimento da América do Sul como região de integração.....	124
2.5 Síntese do Capítulo.....	130
Capítulo 3 O Brasil no sistema internacional: visões acadêmicas e da diplomacia....	135
3.1 A inserção do Brasil no sistema internacional e a política externa brasileira....	135
3.1.1 Dependência, periferia, semiperiferia e a busca pelo desenvolvimento.....	136
3.1.2 A política externa brasileira na busca do interesse nacional.....	140
3.2 Padrões e Paradigmas da política externa brasileira.....	146
3.3 Instituições internacionais: pilar do multilateralismo brasileiro.....	157
3.4 A integração regional na política externa brasileira.....	162
3.5 A política externa brasileira: a recente fase da integração sul-americana.....	166
3.6 Síntese do capítulo: condicionantes estruturais da política externa brasileira....	171
Capítulo 4 A América do Sul na Política Externa do governo Lula.....	177
4.1 Lula e a integração solidária: discursos iniciais e mudança no Itamaraty.....	177
4.2 Instituições na integração sul-americana.....	183
4.2.1 A iniciativa IIRSA na estratégia brasileira de integração sul-americana ...	183

4.2.2 A OTCA e a integração sul-americana.....	190
4.2.3 Ampliação do Mercosul e a aproximação com a CAN.....	196
4.2.4 Casa e Unasul como novas instituições na integração regional.....	200
4.3 A América do Sul em movimento.....	206
4.4 Conceitos e percepções na formulação da política externa no governo Lula....	212
4.4.1 Sistema Internacional e instituições.....	212
4.4.2 América do Sul: integração e suas instituições.....	215
4.5 A América do Sul do Brasil.....	225
5 Considerações finais.....	229
6 Referências.....	237
7 Anexos.....	249

Introdução

A integração da América do Sul tem sido abordada com maior ênfase pelos governos, pesquisadores e sociedade civil da região desde o início deste milênio¹. Condições nacionais, regionais e internacionais explicam este movimento.

Nacionalmente, em termos econômicos, todos os países alcançaram ritmos de crescimento sustentado, ou seja, com baixos níveis de inflação, ainda que com ritmos lentos em alguns casos. Em termos políticos, dois fenômenos são evidentes: um é a consolidação da democracia como regime político da região; o outro é a emergência de governos com características políticas de centro-esquerda, com forte apoio popular².

Internacional e regionalmente é possível falar em uma nova onda de integração sul-americana. Esta onda é resultado da fragmentação mundial pós-Guerra Fria, agravada pelas ações dos Estados Unidos da América –EUA, pós-11 de setembro de 2001, que resultam num enfraquecimento dos mecanismos multilaterais nas Relações Internacionais. Esta fragmentação no Sistema Internacional fortalece o imperativo regional para que os países alcancem maiores níveis de crescimento e desenvolvimento

¹ A Fundação Alexandre Gusmão – FUNAG, órgão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, tem feito inúmeras Conferências e Encontros sobre a temática de Política Externa e Política Internacional, e, entre estas, a da Integração Sul-Americana, além de publicar inúmeras obras que retratam esta realidade. Outras obras na área de relações internacionais no Brasil corroboram esta perspectiva: ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Evolução histórica do regionalismo econômico e político da América do Sul: um balanço das experiências realizadas”. *Cena Internacional*, vol. 10, nº 2. Brasília, IREL, 2008; CEPIK, Marco Aurélio Chaves (Org.). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais - NERINT, 2008; COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2004; FAVERÃO, Gustavo M.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. “Comunidade Sul-Americana de Nações: implicações para a Alça e reflexos no Mercosul”. In: *Meridiano 47*, IBRI, nº 62, set. 2005; LIMA, Marcos Costa. *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Funag, 2009; OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Ijuí: Editora Unijuí, 2009; SCHMIED, Julie. “Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – o novo caminho da integração na América do Sul”. In: *União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer VIII, nº 1, 2007, pp. 105-126; SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 48, nº 1, 2005, pp. 24-59; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro”. In: Aldo Rebelo; Luis Fernandes; Henrique Cardim (Org.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a, v. 1, pp. 183-211; ZEVALLOS, Enrique Amayo (Org.). *A Amazônia e o Pacífico-Sul americano e sua importância para o Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

² AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

e, conseqüentemente, melhoria nas suas posições de inserção nas Relações Internacionais³.

Desde a década de noventa, tem-se um movimento de intensificação de processos de integração⁴. O Mercado Comum do Sul - Mercosul, formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, é o que tem tido melhores resultados comerciais, sendo fator de atração de países como Venezuela, Bolívia, Chile, bem como um ator nas negociações internacionais, sejam nas relações Sul-Sul, com China, Índia, África do Sul e países Árabes⁵, ou em Acordos com a União Europeia – UE⁶. Em contrapartida, a Comunidade Andina - CAN, que sofreu modificações neste período, não conseguiu se fortalecer e garantir uma posição de integração atrativa⁷.

Um novo movimento regional surge no ano de 2000, com a realização da Primeira Cúpula de países da América do Sul, a partir da iniciativa da política externa brasileira. Esta iniciativa resulta nos processos de integração física e energética, na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA e, em 2008, na transformação dessa em União de Nações Sul-Americanas – Unasul. Este novo movimento regional é de conformação de um novo conceito e um novo espaço estratégico do ponto de vista da política externa brasileira, particularmente enfatizados na política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.⁸

Um processo de integração regional cria, com os seus Estados-membros, uma estrutura institucional própria, que pode ser mais densa ou com supranacionalidade (como na União Europeia), de um lado, ou menos densa ou intergovernamental (como no Mercosul), de outro⁹. A diferença entre um e outro dá o nível de aprofundamento que os

³ LIMA, Marcos Costa. *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

⁴ MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: Blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

⁵ SOARES LIMA, 2005, op. cit.

⁶ ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações extra-regionais*. Brasília: Funag, 2007.

⁷ GRAGEA, Angel María Casas. “La economía política internacional de La nueva integración regional de las Américas: El caso de La Comunidad Andina”. Buenos Aires, Intal – *Revista Integração e Comércio*, Nº 16 (enero-junio), 2002, pp. 97-163.

⁸ SCHMIED, 2007, op. cit. e VIGEVANI, Tullo (e outros). “Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva”. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008, pp. 83-115.

⁹ Não queremos abrir uma única relação contraditória ou uma única polêmica institucional em processos de integração, a clássica relação aparentemente contraditória entre a supranacionalidade e o

Estados partes querem imprimir para a integração. Assim, entender as estratégias de integração do(s) principal(is) país(es) numa integração regional em sua dimensão institucional delimitará qual o papel que este país dá para este processo.¹⁰

Desta forma, o tema geral desta tese circunscreve-se em torno dos processos de integração na América do Sul, com enfoque nas suas instituições, pressupondo que, do tipo de instituições criadas, resulta certo nível de aprofundamento da integração delimitado em seus objetivos criados, revigorados ou reformulados. Dado que o Brasil fora o formulador do conceito de América do Sul na primeira década do segundo milênio, o aglutinador da primeira e das sucedâneas reuniões de presidentes da América do Sul até a criação da Unasul, além de ser o país de maior importância econômica e política regional e, em relação a esta, em âmbito internacional, a integração na América do Sul dependerá muito de como o Brasil a insere em sua estratégia de política externa. Ou seja, se a política externa brasileira estiver adotando a América do Sul como elemento central para a inserção do país no sistema internacional, a tendência é que a integração esteja tendo instituições densas e aprofundadas. Se, ao contrário, a América do Sul for importante, mas não central para a política externa do Brasil, então possivelmente estará ocorrendo no período em destaque uma integração com nível mínimo de aprofundamento institucional.

Diante deste quadro, analisar a política externa brasileira para a integração da América do Sul em termos institucionais nos últimos anos é descortinar um pouco o papel desta integração regional na estratégia global de inserção internacional do país. Ao mesmo tempo, esta perspectiva nos dará a direção que está tomando a integração sul-americana neste período e suas possibilidades de efetivação. O período que se inicia em 2003 é particularmente importante, haja vista que ele não só representa uma continuidade da iniciativa brasileira de 2000, mas capta a ênfase que o Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem dado ao processo de integração na América do Sul.

Por outro lado, o período de 2000 a 2002 é igualmente fundamental por poder captar o que é comum na estratégia do governo Lula com o seu antecessor, o governo de

intergovernamentalismo, mas este serve de exemplo inicial, pois tem sido um dos grandes debates em processos de integração, principalmente no caso do Mercosul. Preferimos utilizar, ao lado deste clássico tema, a expressão genérica de densidade institucional, expressão de relações entre Estados permeadas por institucionalidade.

¹⁰ HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004; MENEZES e PENNA FILHO, 2006, op. cit.

Fernando Henrique Cardoso, e o que mudou, podendo indicar uma mudança substancial de política externa ou a manutenção de padrões estabelecidos historicamente.

No caso dos dois governos em verificação, trata-se, fundamentalmente, dos dois principais grupos políticos que estão na disputa de poder no governo federal no país desde meados da década de 90. Por outro lado, as incursões sobre integração sul-americana da década de 90 alimentam o debate na medida em que consideremos os condicionantes nacionais, regionais e internacionais que acabam determinando suas continuidades e aprofundamentos, ou suas estagnações e transformações.

Assim, esta tese pretende, dentro da problemática, da delimitação temática e do foco supra-apresentados, encaminhar respostas a algumas perguntas que norteiam o segmento do trabalho, quais sejam: que tipo de instituições a política externa brasileira tem privilegiado nos discursos e ações relativos à integração sul-americana durante o governo Lula? Quais as semelhanças e diferenças destas instituições para outras experiências históricas na região ou em outras regiões? Qual a visão do sistema internacional e de instituições internacionais na formulação da política externa brasileira? Qual o conceito de América do Sul da diplomacia? Qual o papel de instituições neste conceito?

O objetivo geral desta tese é analisar a recente fase de integração da América do Sul com base na estratégia da política externa brasileira no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enfocando as instituições desta integração, tanto com a análise dos discursos e ações, como em comparação histórica com outros processos e períodos relacionados à integração na região e em outras regiões. Para tanto, dividimos o trabalho em 4 (quatro) partes, além desta introdução e das considerações finais.

No capítulo 1, o trabalho está concentrado nos temas relevantes do sistema internacional, mormente os relacionados às instituições internacionais e aos processos de integração regional. O objetivo do capítulo é o levantamento de parâmetros de análise do comportamento da política externa brasileira, principalmente em relação aos temas sistema internacional, instituições internacionais, processos de integração e suas instituições.

Iniciamos o capítulo abordando a noção de sistema internacional no espaço e tempo, destacando a sua formação com os Estados nacionais como atores fundamentais, seu desenvolvimento com a formação de ordens ou estruturas hegemônicas e considerando

os períodos cíclicos do capitalismo. Em seguida, fazemos uma abordagem das instituições internacionais em termos de seu lugar neste Sistema Internacional, seus limites e possibilidades de agir com e influenciar os Estados nacionais, bem como de sua capacidade de influenciar a estabilidade do sistema.

Este primeiro capítulo tem sequência com uma introdução do tema dos processos de integração e seus momentos fundamentais nos cenários dinâmicos do Sistema Internacional, quando enfatizamos a relação entre os surgimentos das ondas de integração e a situação de hegemonia no sistema internacional. Nesta parte, há destaque para os desdobramentos regionais do capital com ênfase em processos de integração, pois a questão das assimetrias em processos de integração é relevante nos casos históricos e centrais no entendimento da estratégia brasileira para a América do Sul.

No momento seguinte, introduzimos o tema das instituições internacionais em processos de integração numa abordagem que privilegia diferentes formas de ver o mesmo fenômeno. Terminamos o capítulo com elementos de contexto nacional, regional e internacional que complementam os elementos que podem ser condicionantes e determinantes para as experiências integracionistas. Desta forma, estamos assumindo a ideia de que um processo de integração dependerá do contexto sistêmico em que está inserido, ou seja, da inter-relação entre atores e processos num espaço-tempo específico e que configura uma determinada situação de limites e oportunidades, portanto, de opções possíveis para a decisão dos atores.

No capítulo 2, fazemos uma abordagem sobre as experiências de processos de integração nos diferentes continentes, com destaque para a América Latina, a América do Sul e, principalmente, o Mercosul. Elegemos a União Europeia e sua experiência de integração como um dos principais marcos comparativos, abordando, no capítulo, esta experiência em termos de assimetrias e políticas de desenvolvimento regional e um entendimento sobre as suas instituições, acrescentando outras experiências de integração no velho continente. O capítulo segue com experiências históricas e procuramos delimitar as principais características de diferentes processos de integração nos demais continentes, na África, Ásia e Oceania.

Depois, centramos atenção à América do Sul, sua formação, inserção internacional e suas experiências de integração regional. Começamos com a perspectiva da América Latina como uma região com identidade, conceito e inserção internacional. Os processos de integração e desintegração são realçados para se ter ideia dos desafios e

dilemas que sofreu a região na busca de uma homogeneidade de desenvolvimento e inserção internacional.

Em seguida, enfatizamos a análise da experiência exitosa, o esgotamento e crise do Mercosul, os dilemas do ponto de vista institucional e de assimetrias. Esta experiência é singular e fundamental no presente trabalho, haja vista que é um modelo endógeno, do ponto de vista regional, de análise das perspectivas de trajetória que tem tomado a integração da América do Sul. Além disto, serve, igualmente, a experiência do Mercosul, como parâmetro de análise da ação da política externa brasileira e sua visão das instituições em processos de integração, e que é um dos centros e focos de debates sobre esta experiência de integração. O capítulo continua com a análise do surgimento da América do Sul como região de integração e finaliza com a mesma perspectiva de análise dos contextos nacional, regional e internacional, deste movimento de integração regional e, particularmente, do surgimento deste novo processo integracionista.

O capítulo 3 é dedicado ao estudo histórico do Brasil no sistema internacional. Nesta etapa, procuramos contextualizar o debate sobre a inserção do país no sistema internacional e sobre os padrões de ação da política externa com base nas visões da academia e da própria diplomacia, com especial atenção para as instituições e a integração. O capítulo inicia com uma visão da inserção do país no sistema internacional, em que prevalece uma situação de dependência e periferia, passando ao estágio mais recente de semiperiferia na economia-mundo. Enfatizamos, nesta parte, a trajetória e inserção do país nas 3 (três) revoluções tecnológicas e mostramos como o país busca seu principal objetivo e vetor da formação e desenvolvimento da política externa, o desenvolvimento, resumindo um histórico da política externa brasileira, e buscando, em seguida, definir as possibilidades de padrões desta atuação.

Logo depois, enfatizamos a ação e o discurso dos atores de política externa quanto às instituições internacionais, o que inclui as participações brasileiras. No decorrer do capítulo, fazemos uma abordagem acerca do país e dos processos de integração, suas participações e seu desenvolvimento, finalizando com uma abordagem sobre a ênfase dada neste novo milênio para a integração sul-americana.

A última parte deste capítulo aborda o fato novo que daria um significativo impulso ao processo de integração sul-americano a partir da entrada no governo brasileiro do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim e das transformações no próprio Itamaraty, que ganharia uma nova

Subsecretaria, a da América do Sul, mostrando a ênfase que a política externa daria no seu “novo” entorno regional. À guisa de síntese, procuramos demarcar os condicionantes estruturais que podem ser considerados determinantes para o desenvolvimento histórico da inserção do país no Sistema Internacional, do seu desenvolvimento e da política externa do Brasil.

No capítulo 4, fazemos uma análise dos canais institucionais de ação privilegiados pela política externa brasileira e algumas comparações para delimitarmos qual América do Sul que o Brasil está pensando e criando. Analisamos os principais mecanismos institucionais existentes ou criados nesta onda de integração sul-americana. A ênfase é na iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul - IIRSA, na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, na ampliação do Mercosul e em sua aproximação com a CAN, além das instituições políticas deste processo, a Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA e sua sucedânea, a União de Nações Sul-Americana - Unasul.

Em seguida, detemo-nos a levantar os conceitos e percepções na formulação da política externa brasileira durante o governo Lula sobre os temas centrais deste trabalho, quais sejam, sistema internacional, instituições internacionais e a América do Sul no papel de processo de integração e sua institucionalidade. No último item, procuramos sintetizar o que entendemos, após o estudo, como a América do Sul do Brasil. Utilizamos, neste item, algumas perguntas norteadoras para o entendimento dos condicionantes nacionais, regionais e internacionais *vis a vis* o comportamento da política externa do Brasil no processo de integração e suas instituições analisadas. Buscamos, além disto, um padrão na comparação entre a ação, ou seja, a institucionalização da integração sul-americana explicada na primeira parte do capítulo, e os conceitos e percepções delimitados na parte seguinte.

Nas considerações finais, fazemos um apanhado geral da tese apresentando seu fio condutor e seus resultados parciais com vistas a definir alguns caminhos de respostas para as perguntas de pesquisa delimitadas nesta introdução.

Como em qualquer campo científico, esta tese foi construída pelo amadurecimento cognitivo e decisões. As opções tomadas aqui devem ser entendidas com base em alguns pressupostos, limites científicos e espaço-temporal, bem como delimitações

pertinentes a estas características, o que inclui o momento do debate científico e político travado no Brasil em torno das temáticas aqui levantadas. Diversas dimensões são determinantes para o entendimento de um processo de integração, como o político, o econômico, o institucional, o jurídico e o social, e procuramos dar a devida atenção a todos. No entanto, tanto em função de escolhas necessárias, como em relação às especificidades de nosso objeto, e como em função dos objetivos estabelecidos neste trabalho, algumas dimensões do processo de integração serão mais relevantes e aprofundadas em relação a outras.

O tema da integração regional sempre nos acompanhou de perto, seja na década de oitenta, em grupos de pesquisa que estudavam as questões econômicas regionais, seja no início da década de noventa, quando o tema passou a ser o novato Mercosul, culminando com estudos de monografia de conclusão de curso na área do desenvolvimento regional. Em seguida, passamos a nos direcionar para a área de políticas públicas durante o mestrado em administração. Ao final da década noventa, o foco foi no entendimento e aprofundamento sobre as Relações Internacionais, já na condição de professor e pesquisador. Neste período, iniciamos os estudos sobre Organizações Internacionais e sobre processos de integração. As pesquisas ficaram centradas no Mercosul até a entrada no Doutorado em Ciência Política, quando os esforços já eram para tentar acompanhar e entender o mais novo processo de integração da região, a integração sul-americana.

Desde o início dos estudos sobre o Mercosul, procuramos realizar participações em encontros científicos, congressos, palestras e debates com a elaboração e apresentação de trabalhos que estão sendo colocados à crítica e sendo desenvolvidos a partir destes. Ressaltamos, neste movimento, as participações em encontros da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP e da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. Nesse tempo, também mantivemos projetos de pesquisa na Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, no âmbito do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Administração, Relações Internacionais e Turismo, o qual estamos coordenando.

O ponto central que pretendemos estudar no presente trabalho é a integração regional, processo que envolve a cooperação mais ou menos estreita entre Estados nacionais e que tem como principal momento no mundo a União Europeia. O recorte espacial se dá em torno da América do Sul, foco de um novo movimento integracionista que ganha corpo na entrada do novo milênio e região que tem a nossa identidade e interesse de

estudos. Dentro desta temática e delimitação espacial, há um recorte em instituições internacionais criadas nesta integração. Este recorte está intimamente ligado ao pressuposto de que o aprofundamento e fortalecimento de processos de integração repercutem e dependem dialeticamente das instituições em processos de integração.

É neste sentido que analisamos processos de integração numa perspectiva histórica e comparada até chegar à América do Sul, com objetivo de procurar visualizar seus limites e possibilidades na alavancagem econômica, política e social de seus membros e povos. A análise histórica e comparada tanto faz emergir os condicionantes nacionais, regionais e internacionais de surgimento e desenvolvimento destes processos, como possibilita relativizar debates que parecem perenes na área das relações internacionais, como a questão de instituições e da supranacionalidade. Mesmo assim, apesar da importância das comparações, e elas são significativas neste trabalho, é marco fundamental atentar para os condicionantes, nacionais, regionais e internacionais, em que ocorrem os processos, particularmente o objeto aqui, o sul-americano, respeitando as opções históricas de Estados e povos.

Uma outra escolha neste trabalho é a concernente ao entendimento e à estratégia da política externa brasileira para a América do Sul. Procuramos abrir um bom leque de autores que procuram explicar a trajetória da política externa brasileira, suas principais características, seus padrões de comportamento, suas perspectivas em relação à integração, às instituições nos processos de integração, com ênfase no período do governo Lula, no Mercosul e na América do Sul. Procuramos utilizar aqueles autores mais citados no meio acadêmico brasileiro que trouxessem abordagens e pontos de vista diferenciados, em alguns aspectos, uns dos outros, bem como que tenham tido alguma forma de relacionamento com o corpo diplomático do país nas últimas duas décadas.

Além da academia, procuramos centrar a mesma análise através de pessoas do corpo diplomático de carreira e de cargos chave envolvidos diretamente na delimitação e decisão de política externa. Destes, procuramos delimitar as posições sobre o Mercosul e sobre a integração da América do Sul, elegendo tomadores e influenciadores de decisões do governo Lula, bem como no de seu antecessor, na busca da verificação de diferenças e semelhanças.

A fonte de dados deste trabalho é composta por referências bibliográficas, documentos oficiais da diplomacia brasileira e de Organizações Internacionais, matérias coletadas na grande imprensa com atores e intelectuais que fazem parte da delimitação própria do

trabalho e algumas entrevistas próprias realizadas no decorrer dos anos de 2008 e 2009. Foram feitas duas visitas ao Itamaraty em Brasília, na Coordenação de Documentação Diplomática - CDO do Departamento de Comunicação e Documentação – DCD, na busca de coleta de materiais que pudessem contribuir para este trabalho.

Uma característica da diplomacia brasileira evidenciada no governo de Fernando Henrique e, principalmente, no governo Lula, é a ênfase em debates e publicações sobre temas de política externa e política internacional. Este material foi de grande importância para este trabalho e amplamente utilizado como fonte de dados, bem como remete para uma nova fase da diplomacia, a da necessidade de manter sua legitimidade perante a sociedade civil e política brasileira, a de manter sob controle boa parte das decisões na área e a de difundir os conceitos da política externa e suas necessárias ênfases, como a integração sul-americana e suas características.

Ao construirmos este trabalho, miramos sua justificativa acadêmica, científica e societária. A ideia de integração na América Latina é longa, vem desde Simon Bolívar até a recente Unasul. Neste percurso, vários motivos têm fragilizado as tentativas de integração, entre os quais cabe destacar: a influência e os interesses de potências externas; as condições de desenvolvimento internacional; as condições de desenvolvimento regional; as crises econômicas dos principais países da região; bem como as políticas externas dos principais articuladores de uma integração, como o Brasil.

Para Vizentini¹¹, nos últimos anos, o Brasil tem incentivado esta integração sob o conceito de América do Sul, pois quer passar a imagem de que uma região como esta precisa se unir para encontrar identidades e interesses comuns e, a partir daí, concretizar seus interesses nacionais, regionais e internacionais. No entanto, este impulso integracionista foi, nos momentos anteriores à Unasul, deteriorado pelos interesses nacionais muitas vezes conflitantes, sem que os Estados pudessem, justamente pela integração, avançar para soluções que os remetessem para além da ideia de soma zero, ou seja, alcançar ganhos mútuos para todos os sócios. Em outras situações, as oportunidades internacionais são mais merecedoras de atenção do que as práticas e os discursos regionais, envidando a integração para um belo discurso, mas uma baixa efetividade.

¹¹ VIZENTINI, 2003, op. cit.

Pela experiência histórica, como a da União Europeia, o tipo e a densidade das instituições de integração vão resultar num processo mais ou menos intenso, o que pode ser verificado nos estudos sobre o Mercosul em vertente institucional¹². Por outro lado, o Brasil está com uma capacidade de inserção internacional privilegiada, que coloca em dúvida o efetivo interesse do país num processo de integração da América do Sul. E, conforme considerações de Vigevani¹³, por mais “romântico” que possa parecer, uma integração na América do Sul não será profunda se isto não estiver na mira do interesse brasileiro.

Nesta linha, à sociedade civil, às pessoas, às organizações não governamentais, às empresas, bem como aos governos subnacionais, é fundamental ter maior conhecimento das pretensões que o Brasil tem para esta integração. Esta definição pode ser o divisor de águas na tomada de decisão destes demais atores sociais, nos seus gastos e investimentos¹⁴. Num mundo cuja dinâmica aponta para um cenário cada vez mais de interconexões profundas e certo grau de interdependência, diminuir as incertezas é peça fundamental.

Desta forma, teórica e academicamente pretendemos contribuir para o aprofundamento das análises que dizem respeito à integração regional em sua fase contemporânea, contemplando temáticas institucionais e de Política Externa de um grande ator na integração: o Brasil. Verifica-se, neste sentido, e a partir de revisão na literatura específica, uma insuficiência de pesquisas e estudos que contemplem a estratégia do Brasil para a América do Sul em sua vertente institucional. Além disto, do ponto de vista científico, conhecer melhor o processo de integração da América do Sul por parte do Brasil contribuirá para o desenvolvimento de estudos que auxiliem na concretização deste objetivo sempre presente no nosso imaginário, apesar de pouco efetivo, de uma integração dos povos e Estados da América do Sul.

¹² PEÑA, Felix. “Pré-requisitos políticos e econômicos da Integração”. *Política Externa*, São Paulo, Vol. 1, nº 1, set/1992; PUÑAL, Antônio Martinez. *El sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2005.

¹³ VIGEVANI, 2008, op. cit.

¹⁴ VIGEVANI, Tullo (e outros). *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites*. Brasília, I Encontro da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.

Capítulo 1 Sistema Internacional, Instituições Internacionais e Integração Regional

Neste capítulo, temos como objetivo abordar elementos que se mostram relevantes aos processos de integração na América do Sul. Caracterizamos elementos que achamos importante do Sistema Internacional, das Instituições Internacionais e dos processos de integração. A perspectiva é de um resgate histórico destes temas para que sejam caracterizados como determinantes entre si, bem como pano de fundo dos condicionantes nacional, regional e internacional que influenciam a dinâmica e desenvolvimento dos processos de integração. Assim, aqui não se trata de fazer um esgotamento dos tópicos, tampouco de levantamento teórico destes, mas sim de exacerbação de seus elementos importantes para o presente trabalho.

Os “debates” das Relações Internacionais fazem parte da nossa perspectiva não como objeto em si, mas como importantes para a análise dos discursos dos tomadores de decisão da política externa brasileira. Estes vão tomar posições a partir de diagnósticos da realidade do sistema internacional e do próprio Brasil, e as temáticas de destaque nos debates em Relações Internacionais situam e pretendem suportar esta análise neste trabalho.

1.1 O Sistema Internacional no espaço e tempo

O sistema internacional será objeto deste trabalho com base em três grandes temas. Procuraremos enfatizar o *capitalismo*, um sistema social histórico e predominante no mundo, o *Estado-Nação*, como um ator fundamental e formador do sistema internacional, ou de um sistema interestatal, e as *Instituições Internacionais*. Estes dois últimos atores nas Relações Internacionais compõem, com as empresas transnacionais e organizações não governamentais de inserção internacional, os outros principais atores no meio internacional, ensejando interpretações de existência de uma Sociedade Internacional composta por estes diferentes atores e suas interações.

Ao abordarmos sistema internacional, estamos falando do ambiente em que ocorrem os processos de integração. Este ambiente é tanto um potencializador como um inibidor dos processos de integração, e cada unidade participante do processo de integração também é uma unidade participante do sistema internacional. Neste item, procuramos

delimitar algumas das características deste sistema internacional que achamos importantes para o entendimento da integração sul-americana, a partir da estratégia brasileira.

Um sistema internacional é semelhante à ideia de Sistema em evidência nas ciências sociais desde a década de cinquenta. Um sistema é uma interação de atores e processos em torno de interesses, objetivos ou funções, cuja representação mais comum é a observação de como ocorrem demandas e ofertas destes interesses, objetivos e funções. Na síntese de Mingst, abaixo, sobressai a ideia de interação entre unidades, de ação e reação desta interação, das possibilidades de padrões e regularidades, bem como do término de um sistema e início de outro.

Definido em termos amplos, um sistema é um agrupamento de unidades, objetos ou partes unidos por alguma forma de interação regular. O conceito de sistema é essencial para as ciências físicas e biológicas; sistemas são compostos de diferentes unidades interativas, seja no nível micro (célula, planta, animal), seja no nível macro (ecossistema natural ou clima global). Como essas unidades interagem, a mudança em uma unidade causa mudanças em todas as outras. Os sistemas, com suas partes interativas, tendem a reagir de modos regularizados: suas ações seguem padrões. Fronteiras separam um sistema de outro, mas pode haver permutas entre essas fronteiras. Um sistema pode desmoronar, o que significa que as mudanças ocorridas em seu interior se tornaram tão significativas que, na verdade, surge um novo sistema.¹⁵

O sistema internacional tem as características de sistemas como um todo, mas possuem especificidades que se diferenciam de muitos outros, incluindo o sistema nacional onde ocorrem as relações sociais de determinado povo e que corresponde a uma determinada formação social. Desta forma, existem diferentes opções e pontos de partida para analisá-lo e entendê-lo, e, neste sentido, também há reflexos no pensar os processos de integração.

Historicamente podemos situar a formação do sistema internacional a partir das grandes navegações e da ocupação do continente americano. Nesta situação, todos os continentes do globo terrestre estavam sob os olhos, interesses e ações dos diferentes atores que o compunham. Estes eram atores em transição, pois estávamos passando do modo de produção feudalista para o capitalista, ou seja, poderes feudais e reinos absolutos que aos poucos foram se transformando em Estados Nacionais.

Esta perspectiva é sintetizada por Vizentini e Pereira:

¹⁵ MINGST, Karen A. *Princípios de relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 75.

A história mundial tem sido marcada pela sucessão de sistemas mundiais hegemônicos por uma potência e intercalados por fases de transição e configuração de novas lideranças. Estas, por sua vez, encontram-se apoiadas nos paradigmas econômicos, sociais, políticos, culturais e tecnológicos de cada modelo de produção e padrão de acumulação. Durante os trezentos anos compreendidos entre o final do século XV e do XVIII, a expansão mercantil européia deu origem ao sistema mundial, em lugar dos anteriores sistemas internacionais de dimensão regional. Assim, a construção de sistemas internacionais estruturados em escala mundial, dotados de continuidade histórica e de um caráter progressivo, iniciou há quinhentos anos, com a Revolução Comercial que caracterizou a expansão européia e a construção do capitalismo. Anteriormente, os grandes impérios chegaram a integrar amplas regiões, mas o colapso dos mesmos produziu o retrocesso e, mesmo, a interrupção deste fenômeno.¹⁶

No campo comercial ou econômico, temos o componente de ciclo que é verificável igualmente no caso de conflitos internacionais. Os dois fenômenos, o comercial/econômico e o de conflitos no sistema internacional possuem relação indivisível, sendo sua diferenciação uma necessidade metodológica. Os ciclos na economia acontecem com cerca de cinquenta anos, sendo compostos de períodos de expansão, decréscimo, estagnação e depressão.

Ao descrever a atual fase dos ciclos da economia capitalista, Wallerstein aponta suas características.

O período entre 1945 e os dias de hoje é o período típico de um ciclo de Kondratieff da economia-mundo capitalista que tem, como sempre, duas fases: uma fase A, ou curva ascendente de expansão econômica, que neste caso ocorreu de 1945 a 1967-73, e uma fase B, ou curva descendente de contração econômica, que existe desde 1967-1973 até nossos dias e que provavelmente continuará por vários anos. O período de 1450 até hoje, em contraste, assinala o ciclo de vida da economia-mundo capitalista, que teve o seu período de gênese, o seu período de normal desenvolvimento e agora entrou em um período de crise terminal.¹⁷

O sistema capitalista registra seus ciclos com um padrão de ocorrência de revoluções industriais e/ou revoluções tecnocientíficas. A cada revolução, é perceptível a emergência de um Estado ou de um grupo de Estados que a lideram ou são berço delas. Na história do capitalismo ocorreram três revoluções industriais. A primeira é a

¹⁶ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História do mundo contemporâneo. Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008, p. 9.

¹⁷ WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 54.

originária na Inglaterra do século XVIII e XIX, maturando plenamente entre 1820 e 1830 e tornando este país berço o centro hegemônico do capitalismo de então.¹⁸

A segunda revolução industrial ocorre com o esgotamento da primeira e se estende desde final do século XIX, passando pela primeira Guerra Mundial e se concretizando com a multiplicação do fordismo e do taylorismo como técnicas de produção, significando a passagem da hegemonia da Inglaterra para os Estados Unidos da América - EUA. A terceira revolução industrial começa a emergir da crise do modelo de produção e consumo em massa do Fordismo como um modelo de desenvolvimento, e coloca, num primeiro momento, Japão e Alemanha na sua dianteira, depois acompanhados pelos EUA e demais países centrais e semiperiféricos.

As revoluções industriais e científico-tecnológicas redefinem a divisão internacional do trabalho, a competitividade intercapitalista e, no caso da sua última ocorrência, da aceleração do processo de globalização.

A nova divisão internacional do trabalho, a par de suas especificidades intrínsecas, constitui, sobretudo, uma manifestação da crescente concorrência internacional que caracteriza o processo de reestruturação econômica capitalista. Para as nações de desenvolvimento maduro, retomar o crescimento implica competir e vencer o rival. Assim, a competitividade passa a ser o motor da globalização, tal como, no início do século XX, o fora a noção de progresso, e, após a II Guerra Mundial, a de desenvolvimento. Maior competitividade significa alcançar maior produtividade, o que, por sua vez, é obtido incrementando-se o emprego de tecnologia e reduzindo os custos de matéria-prima e mão-de-obra. Assim, configura-se a Revolução Científico-Tecnológica (RCT), fenômeno que se torna um instrumento primordial da globalização.¹⁹

Dos ciclos originados pela ocorrência das revoluções industriais também ocorrem deslocamentos dos centros hegemônicos de um ou um grupo de Estados para outro, compondo os elementos definidores da ordem no sistema internacional. Este movimento se diferencia de seu anterior verificado historicamente.

¹⁸ CANO, Wilson. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Editora Unicamp/ São Paulo, Fapesp, 1995, p. 21. “Uma conjunção muito específica de fatores levou a Inglaterra a ser o berço do capitalismo em sua forma madura e o primeiro país a industrializar-se. Esses fatores foram de ordem geográfica, econômica, política, social e cultural. A posição geográfica insular do país ajudou-o a preservar-se da devastação de guerras, pois mesmo quando esteve envolvida em alguma batalha, a luta se deu em território de outros Estados. Os recursos naturais encontrados na Grã-Bretanha também foram essenciais para que a industrialização avançasse. Havia, em solo inglês, grandes jazidas de carvão (fonte primária de energia para as fábricas) e de ferro (matéria-prima essencial para a produção de bens industriais)”. VIZENTINI; PEREIRA, 2008, op. cit., p. 19.

¹⁹ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Os dez anos que abalaram o século 20: a política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999, pp. 22-23.

No século XV o mundo ainda era dividido em pólos regionais autônomos, quase sem contatos entre si. Entre eles podemos mencionar os Astecas, os Maias, os Incas, a cristandade da Europa Ocidental, o mundo árabe-islâmico, a Pérsia, a China, o Japão, a Índia e impérios da África Negra, como Zimbábue. Seguramente o pólo mais desenvolvido, na época, era a China. E é importante notar que, antes do surgimento do capitalismo, as crises econômicas, que produzem ondas de instabilidade e novas relações e acomodações, não possuíam qualquer regularidade. Além disso, eram crises de escassez, e não de superprodução, como passou a ocorrer desde o século XV no sistema capitalista.²⁰

Do século XV ao XVIII, ocorre a formação do sistema mundial sob impulso do capitalismo na Europa.

As monarquias dinásticas do nascente capitalismo, os reinos europeus iniciam a expansão comercial. As monarquias dinásticas, legitimadas como atores principais das relações internacionais pela Paz de Westfália (1648) e apoiadas no capitalismo comercial, protagonizaram a estruturação de um sistema mundial liderado sucessivamente por Portugal, Espanha, Holanda e França. A sucessão de cada uma delas pela seguinte era acompanhada por uma expansão e aprofundamento do sistema.²¹

A partir do século XVIII é que se formam estruturas hegemônicas sob a condição de liderança de uma potência, quase sempre coincidente com sua posição no desenvolvimento do capitalismo mundial. Assim, Vizontini e Wiesebron apontam para um ciclo de ordem e hegemonia no sistema mundial que tem uma Pax Britânica de 1776 até 1890, dali a um período de crise hegemônica e Guerras até a II Guerra mundial, onde se inicia a Pax Americana numa ordem bipolar até o final da década de oitenta, início da década de noventa quando temos o período de indefinições entre unipolaridade ou multipolaridade como ordenamento principal no sistema internacional.²²

Segundo Wallerstein, o capitalismo sempre foi um sistema social-histórico que, ao se constituir, se expande e se torna predominante nas relações de produção da existência humana.

O capitalismo é, em primeiro lugar e principalmente, um sistema social histórico. Para entender suas origens, formação e perspectivas atuais, precisamos examinar sua configuração real. Podemos tentar captá-la por meio de um conjunto de afirmações abstratas, mas seria tolo usá-las para avaliar e classificar a realidade. Por isso, tentarei descrever o que o capitalismo tem sido na prática, como tem

²⁰ Idem, *ibidem*.

²¹ Idem, pp.9-10.

²² Idem; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; WIESEBRON, Mariane (Orgs.). *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, v. 1.

funcionado como sistema, por que se desenvolveu das maneiras como se desenvolveu e qual é seu rumo atual.²³

Na perspectiva do capitalismo histórico, Wallerstein desenvolveu sua análise do sistema capitalista como formador de uma economia-mundo, caracterizada por centros de poder, os Estados, que disputam posições hegemônicas no sistema. Neste sentido, a base do sistema é o capitalismo, como modo de produção, sendo os Estados nacionais a expressão de específicas formações sociais dentro do capitalismo. Cada Estado é uma formação social específica que, por sua vez, representa um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas e suas determinadas superestruturas. Esta perspectiva tem um valor singular no nosso trabalho, na medida em que a ideia de um sistema internacional desigual permeia a realidade da política externa brasileira e baseia as ações no âmbito internacional.

Ao expressar a importância do materialismo histórico para as Relações Internacionais, Halliday resume esta perspectiva indicada por Wallerstein.

Os conceitos gerais de “modo de produção” e de “formação social” vinculam a análise de qualquer atividade humana ao contexto socioeconômico e não a partir da sua abstração. Não existe, portanto, nenhum Estado, nenhuma crença, nenhum conflito, nenhum poder em geral independente deste contexto. Por extensão, não existe nenhum “sistema internacional” ou qualquer componente de sua atividade, seja a guerra ou a diplomacia, que possa ser abstraído do modo de produção. Na verdade, as relações internacionais são o estudo das relações entre as formações sociais e não das relações entre os Estados. A partir do momento em que se aplica esta percepção às questões do internacional, uma clara mudança de foco é visível. Assim, o Estado não é mais percebido como uma corporificação do interesse nacional ou da neutralidade judicial, mas sim como *locus* dos interesses de uma sociedade específica ou de uma formação social definida por sua estrutura socioeconômica.²⁴

Quando observamos a formação dos países com diferentes graus de desenvolvimento capitalista, estamos falando de diferentes formações sociais, que possuem inserção diferente no capitalismo histórico. Neste contexto, Inglaterra é o berço do capitalismo e Brasil é um país de economia capitalista tardia, não atrasada, mas tardia em relação ao centro do sistema.

Neste sentido,

²³ WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e Civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001, p.13.

²⁴ HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999, p. 74.

A história do sistema também é vista com outros olhos: o sistema interestatal moderno emergiu em um contexto de disseminação global do capitalismo e da subjugação das sociedades pré-capitalistas. Simultaneamente, este sistema socioeconômico sustentou o caráter individual dos Estados e as suas relações: nenhuma análise das relações internacionais é possível sem referência ao capitalismo, às formações sociais por ele geradas e ao sistema mundial.²⁵

A Economia-mundo capitalista produz e tende a reproduzir relações centro-periferia, além de forjar uma semiperiferia. Esta semiperiferia teria um papel fundamental na estabilização do sistema, ao tempo em que é a mediadora das contradições entre o centro e a periferia, estando na iminência de tentar alcançar o grau de desenvolvimento do centro, sendo, muitas vezes, vista pela periferia como um produto do centro, ou um subimperialismo.

Na condição de semiperiferia está o Brasil, cujas condições de alcance do status de potência permeiam sua histórica ação internacional, como apontaremos no capítulo 3. O país entrou tardiamente no sistema capitalista e nas revoluções industriais e desta perspectiva é que pensa sua posição e busca alcançar seus objetivos de desenvolvimento. É com base nesta posição que a política externa atua no âmbito internacional, e usa, entre outras estratégias, os processos de integração, objeto maior deste estudo.

Outra característica importante do sistema internacional e já citada anteriormente é a convivência entre Estados. A ideia de Estado Nacional, ou Estado-Nação, fica bastante fortalecida com a Paz de Westfália, datada de 1648, que foi a resultante de uma série de tratados instituídos pelos poderes envolvidos na Guerra dos Trinta Anos na Europa. A Paz de Westfália representou uma ação política entre os poderes instituídos na Europa pelo reconhecimento mútuo da existência de poder sobre um território e um povo, do reconhecimento de Soberania.

O evento em si, a Paz de Westfália, não é reconhecido aqui como um marco divisório entre a existência ou não de um sistema internacional, que, como apontado, forma-se a partir das grandes navegações e da conformação do capitalismo.

No entanto, ao tratarmos das questões de integração sul-americana, estamos tratando de um tema que remete à soberania e ao recíproco reconhecimento de soberania entre os Estados, e que tem em 1648 e na Paz de Westfália um evento significativo. Além disto,

²⁵ Idem, p. 75.

é reconhecido que Westfália tem uma significativa importância para o próprio sistema capitalista que, segundo Arrighi, criou as condições de materialização das suas potencialidades, aí incluída a liberalização do fluxo de comércio exterior, e forjou um sistema mundial.

O sistema mundial de governo criado em Vestfália teve também um objetivo social. À medida que os governantes legitimaram seus respectivos direitos absolutos de governo sobre territórios mutuamente excludentes, estabeleceu-se o princípio de que os civis não estavam comprometidos com as disputas entre os soberanos. A aplicação mais importante desse princípio deu-se no campo do comércio. Nos tratados que se seguiram ao Tratado de Vestfália, inseriu-se uma cláusula que visava a restabelecer a liberdade de comércio, abolindo as barreiras comerciais que se haviam desenvolvido no curso da Guerra dos Trinta Anos. [...] Essa reorganização do espaço político a bem da acumulação do capital marcou o nascimento, não só do moderno sistema interestatal, mas também do capitalismo como sistema mundial.²⁶

Este conhecido conceito de soberania foi o pilar onde se instalaram demandas e ofertas entre estes atores soberanos, formando um Sistema de Nações (ou Westfaliano) ou de Estado Nações, e a relação destas diferentes soberanias nacionais resulta num sistema entre eles, intenações ou internacionais, portanto, num Sistema Internacional. Cabe ressaltar que a Soberania é um dos pilares para a ação externa de um Estado, é a base das relações recíprocas que se estabelecem no Sistema e está no centro de um dos principais debates dos processos de integração, ou seja, a possibilidade de compartilhamento desta soberania com instituições comuns entre os Estados integracionistas. Associado à noção de soberania está o conceito de Autonomia, expresso pela capacidade que um Estado tem de fazer relações internacionais a partir de decisões nacionais, tema fundamental na compreensão da Política Externa brasileira para a integração sul-americana.

A partir desta formação, temos o desenvolvimento das diversas etapas da história das relações internacionais, relações entre Estados-Nação, em que principalmente o comércio, ou a economia, e as guerras vão delimitando os diferentes tipos de ordem ou polaridades, ou seja, a forma como estes poderes convivem e tentam manter-se em estabilidade. Como nos sistemas nacionais, no internacional temos a formação de relações políticas, a política internacional, que se reveste de configurações de hegemonia, alianças, integração e desintegração. Os poderes, os Estados-Nação, na

²⁶ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Ed. Unesp, 1996, pp. 45-46.

busca de seus objetivos de manutenção de suas capacidades, fazem do sistema internacional o *locus* de suas políticas externas, que são a busca de oportunidades aos nacionais pela relação com outros Estados.

São exemplos empíricos do sistema internacional em movimento as Guerras Napoleônicas, a I e a II Guerra Mundial, a Guerra Fria e as modernas Guerras contra o Afeganistão e o Iraque. No âmbito comercial ou econômico, a crise de 1929, o Fordismo como modelo de desenvolvimento, as revoluções tecnológicas. Em cada situação de guerra e interação econômica, interesses e objetivos de posicionamento no sistema internacional são levados em consideração pelos principais atores, pelos Estados-Nação. Em geral, estas situações de conflitos estão relacionadas a lutas por poder e hegemonia no sistema internacional por parte dos Estados, significando transições de hegemonias em crise para outras situações hegemônicas.

O desenvolvimento do sistema internacional possui uma dinâmica peculiar pelas capacidades de poder que cada Estado tem em influenciar o sistema, culminando com a ideia de polaridades de poder. Neste desenvolvimento do sistema internacional, é possível verificar ordens bipolares, como a existente durante a guerra fria, ordens multipolares, como a verificada ao final do século XIX e início do século XX, bem como no período entre guerras, e ainda ordens com unipolaridade, multipolaridade ou polaridades indefinidas, como a situação verificada no atual estágio do sistema internacional pós-Guerra Fria.

As ações de Política Externa, como as que são verificadas aqui na análise da integração regional, levam em consideração um diagnóstico do sistema internacional e sua condição de polaridade de poder, indicando o caminho mais conveniente para a atuação na busca dos objetivos estratégicos delimitados. Assim, na análise da política externa brasileira e da integração sul-americana, é fundamental a relação entre o discurso e a ação e suas conformidades com o diagnóstico da situação de poder no sistema internacional.

Alguns elementos são pouco controversos quanto às características do sistema internacional. Destaca-se que ele é formado por Estados que possuem poder sob seus respectivos território e povo, mas não existe um poder superior ou supranacional a este

sistema de Estados. Daí vem a ideia de que o sistema internacional é anárquico²⁷, pois não há um poder superior aos atores estatais que seja o ordenador. No entanto, isto não significa a falta de ordem; ao contrário, como apontado anteriormente. Mas não há nada além da força e da política que faça prevalecer a vontade de um Estado ou de um grupo de Estado sobre outro ou outros Estados, mesmo contra a vontade deste/s.

A relação entre os Estados é feita pelos costumes, acordos e tratados, que formam um direito internacional que, juntamente com as instituições internacionais também criadas pelos Estados, possuem algumas prerrogativas que influenciam a ordem com constrangimentos e incentivos à ação dos Estados. O final do século XIX é particularmente importante na afirmação das regras e normas internacionais na tentativa de manter uma ordem em estabilidade que a simples ação entre os Estados não conseguia. Assim como na formação do Estado-Nação e do sistema de Westfália, este processo de normatização das relações internacionais se dá a partir dos e com importância maior para os Estados-potência europeus da época, apesar da influência em outros Estados, como o próprio brasileiro, apontado no capítulo 3.

Anteriormente enfatizamos o conceito de soberania numa perspectiva de política internacional, mas ele é igualmente importante no tocante à sua perspectiva de direito internacional. Segundo Mello,

A soberania tem um aspecto interno e um aspecto externo. O primeiro se manifesta nos diferentes poderes do Estado: no Legislativo, Executivo e Judiciário. Ele é a consagração do direito de autodeterminação, isto é, o direito do Estado de ter o Governo e as leis que bem entender sem sofrer interferência estrangeira. O aspecto externo é o direito à independência que se manifesta no: a) direito de convenção; b) direito à igualdade jurídica; c) direito de legação; d) direito ao respeito mútuo. De qualquer modo, em nenhum dos seus aspectos há um caráter absoluto, pelo contrário, ele só se manifesta licitamente se o fizerem dentro dos limites fixados pelo Direito Internacional. A violação destes limites acarreta a responsabilidade internacional do Estado.²⁸

²⁷ É importante salientar que esta perspectiva de que o Sistema Internacional é anárquico, apesar de não muito controversa, não é unanimidade na literatura de Relações Internacionais, apenas representa uma parcela importante dela e serve aos propósitos de entendimento do lugar e desenvolvimento dos Processos de Integração. O próprio neorealismo, como apresentado em WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002, parte da premissa de um sistema anárquico formado por Estados como atores centrais, mas conformado por uma estrutura que condiciona a ação destes atores, estrutura advinda da relação destes Estados e suas diferentes capacidades de poder e interesses em interação.

²⁸ MELLO, Celso Albuquerque. A soberania através da História. In: MELLO, Celso Albuquerque (org.). *Anuário: direito e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 7-22, p. 17.

Na sequência deste trabalho, damos maior relevância às instituições internacionais e seu lugar nas relações internacionais. Os processos de integração possuem especificidades em relação às instituições, influenciando historicamente os sucessos maiores ou menores das experiências históricas, bem como os próprios objetivos da integração. Esta perspectiva é retomada no item subsequente.

1.2 Instituições internacionais: lugar, possibilidades e limitações

As instituições internacionais são fenômenos recentes nas relações internacionais, e as organizações internacionais (OIs), em particular, possuem nos últimos cinquenta anos seu período de crescimento e amadurecimento. As organizações internacionais, e aqui a prioridade são as de caráter intergovernamental, são instituições criadas pelos Estados a com o aumento das relações internacionais nos séculos XVIII e XIX, quando os Estados passam a constituir relações para além das bilaterais. Um conceito genérico de multilateralismo é definido por Ruggie como se referindo a relações de coordenação entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios, aplicados de forma indivisível a todos estes Estados e sobre a marca de outro conceito, a reciprocidade difusa.²⁹

Ao conceito de multilateralismo, devemos agregar um outro, o de instituição, definida por Keohane como um “persistente e conectado conjunto de regras que prescrevem comportamentos, restringem atividades e modelam expectativas”, e que possam tanto estar formalizadas através de Tratados e Acordos, como podem ser informais. Completa o quadro a ideia de institucionalização, ou seja, o grau em que estas relações que formam a instituição são tomadas. Conforme Krasner³⁰, a institucionalização é a medida com que o comportamento de fato se conforma com os princípios e as regras. Nesta linha, quanto maior a conformidade entre o comportamento e as regras institucionais, mais alto o nível de institucionalização.

Esta correlação entre multilateralismo, instituições e institucionalidade é abordada por Pinheiro em análise sobre os princípios que regem a Política Externa brasileira. Este trabalho sintetiza este debate com uma formulação que é muito pertinente ao presente

²⁹ RUGGIE, John Gerard. “Multilateralism: the anatomy of na institution”. In: Kratochwil, Friedrich; Mansfield, Edward D. *International Organization: a reader*. New York: Longman, 1994, pp. 32-41.

³⁰ KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

estudo e sua análise do processo de integração da ação do Brasil relacionada às instituições. Segundo Pinheiro,

Ocorre que, quanto maior a latitude multilateral do arranjo e mais alto seu nível de institucionalização, maior a legitimidade das posições defendidas pelo mesmo. No entanto, não resta dúvida de que este último atributo tende também a, proporcionalmente, diminuir a autonomia de ação de seus membros, incluindo a possibilidade de defecção. Desnecessário dizer que esta é justamente uma das principais razões a desestimular o aprofundamento da institucionalização.³¹

Retomaremos estes conceitos e perspectivas na análise de um padrão em Política Externa brasileira e na análise dos caminhos percorridos pelo Brasil na construção da América do Sul integrada. O paradoxo a enfrentar, por qualquer Estado que resolve participar de instituições internacionais, é uma relação entre a soberania e a delegação de competências para o ente que se está criando. O nível de delegação de competência em processos de integração, como indicam a literatura e as experiências históricas, pode avançar ao ponto em que passa a representar o compartilhamento de soberania dos Estados com as instituições criadas. Estes elementos serão levantados e tratados mais adiante neste trabalho.

As organizações internacionais (OI), por sua vez, são o espaço de debate, negociação e tentativa de encaminhamento de ações para a consecução dos objetivos particulares dos Estados, tendo seu resultado a forma abstrata de uma vontade internacional, ou regional, dependendo do âmbito da organização internacional. Nesta direção, podem também ser vistas como veículo dos interesses de uma ou um grupo de potências no sistema internacional, uma forma de legitimação de suas ações hegemônicas. Duas definições são aqui elencadas como formadas por elementos significativos das OIs em ação.

Primeiro, um conceito com viés do Direito Internacional Público, de Diez de Velasco, em sua importante e extensa obra sobre o assunto. Aponta o autor as OI como sendo:

Associações Voluntárias de Estados estabelecidos por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gestar interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros.³²

³¹ PINHEIRO, Leticia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, jul./dez. 2000, pp. 305-335, p. 320.

³² DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 1999 (11ª ed. – 1ª ed. 1977), p. 44.

Um elemento importante deste conceito é o voluntarismo. Apesar de não ser um atributo de ação totalmente soberana dos Estados, na medida em que a participação em organizações internacionais, para muitos, significa uma opção dada pelo sistema internacional para participar de algumas das possíveis benesses, esta participação voluntária confere um grande nível de legitimidade para as OI. Um outro elemento importante é a ideia de permanência, ou seja, de uma estrutura física e funcional que foi criada com prazo de existência indeterminado. Esta permanência, por sua vez, conforma outro elemento importante em instituições internacionais, a previsibilidade, conferindo a capacidade que uma organização internacional tem de absorver temas tratados no sistema internacional de forma bi ou multilateral, mas ainda não institucionalmente.

O segundo conceito é histórico-sociológico, que abarca realidades mais processuais da relevância das OI no sistema internacional, evidenciado numa das mais completas obras sobre o objeto nas poucas e raras produzidas no Brasil, de Herz e Hoffman. As autoras definem OI como Organizações Internacionais Intergovernamentais – OIG, ou seja, formada por Estados soberanos, resultando na seguinte perspectiva de conceito:

As OIGs são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde idéias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membros, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público.³³

Sendo formadas a partir de Tratados firmados entre Estados, as Organizações Internacionais possuem características que as definem como um ator das relações internacionais distintas de seus fundadores. Elas possuem Personalidade Jurídica Própria, uma estrutura de sede própria e permanente, uma estrutura de funcionários e dirigentes próprios, orçamento próprio, com a contribuição de seus membros, bem como possuem um dos seus principais atributos, como visto, a *previsibilidade*. Estes aspectos das organizações internacionais estabelecem a sua institucionalidade e lhes conferem uma autonomia relativa.

A dinâmica de uma organização internacional é dada pelos órgãos próprios onde os Estados-membros debatem e deliberam sobre os temas objetos de sua criação, sendo suas decisões adotadas em Resoluções, na sua maioria de caráter recomendatório. Ao

³³ HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 23.

corpo e estrutura permanente, muitas vezes em conjunto com um ou mais Estados-membros, está a incumbência de buscar formas para se cumprir as decisões emanadas.

A organização internacional em movimento, isto é, atuando conforme os objetivos que foram definidos para ela, com uma determinada estrutura própria e sob as condições do sistema internacional, vai poder ser avaliada com base no conceito de *efetividade*. Adotamos aqui, como ponto inicial, o conceito e as perspectivas de Young sobre efetividade. A efetividade das instituições internacionais, vista depois de suas decisões e ações, está atrelada à vontade dos Estados-membros, que podem recusar a implementação das recomendações, apesar de legitimarem-nas participando da instituição. Para Young, a efetividade tem que ser vista baseadamente na movimentação de seus Estados-membros. Assim, entende que,

uma instituição é efetiva na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional.³⁴

O autor reconhece que o problema da efetividade de uma instituição internacional é complexo e aponta algumas perguntas que podem nortear sua verificação, como segue:

Terá o funcionamento de determinada instituição resolvido ou aliviado o problema que provocou a sua formação? Os participantes podido e querido implementar as normas mais importantes dessa instituição, no que respeita às atividades que ocorrem dentro da sua jurisdição? Os membros respeitam habitualmente os direitos e as regras fundamentais da instituição? A efetividade com que funciona é proporcional ao custo? Pode a instituição adaptar-se à mudança das circunstâncias sem perder a capacidade de enfrentar o problema que foi criada para resolver? Terá ela condições de sobreviver intacta às mudanças do ambiente social, biológico e físico?³⁵

Como a efetividade é uma questão de grau ou de nível, pode-se medir a efetividade de uma instituição internacional em termos do alcance de seus objetivos, da persistência e do respeito que os membros dão às normas criadas e institucionalizadas por eles. Ainda segundo Young, “As instituições são efetivas na medida em que seu funcionamento explica a variação da conduta individual e coletiva observável por meio dos contextos espaciais ou temporais”³⁶. A ideia é que as instituições tenham capacidade de moldar as

³⁴ YOUNG, Oran R. “A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas”. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Erns-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 219-261, p. 221.

³⁵ Idem, p. 222.

³⁶ Idem, p. 223.

ações dos atores internacionais, principalmente Estados, e sejam, assim, variáveis com certo grau de independência.³⁷

Com a perspectiva construtivista, a ideia das normas e instituições como variáveis independentes está associada à legitimidade que estas possuem em seus Estados, que são motivados a seguir suas condições por eles mesmos direcionadas. Nesta linha, as normas não são apenas uma simples “regulamentação” das relações entre os Estados, mas também importam na definição e condução da política externa destes.

According to constructivists, norms do not follow logically from actors’ interests, as is the case in rationalist models, but precede them. The effect of norms on behavior cannot be reduced to that of ‘constraints’ or ‘incentives’ in the sense that norms increase or reduce the cost of certain modes of behavior, that is to say, that norms have a merely regulative effect on actors’ behavior.

In the constructivist view, norms also have a constitutive effect, i.e. “norms legitimize goals and thus define actors’ interests”. By identifying certain goals as legitimate, norms act as “motives”. As “motives”, norms determine the goals towards which states should legitimately strive. The “motives” function ascribed to norms by constructivists manifests itself in that states define their interests in accordance with the goals that have been designated as legitimate.³⁸

No entanto, é presumível que, num sistema de Estados soberanos, esta mesma soberania seja um elemento definidor dos resultados do sistema, ou seja, se uma instituição não é efetiva, é porque ela não representa o conjunto dos interesses e princípios dos Estados-membros que a formaram. Desta forma, a instituição internacional deve ser vista como uma variável de análise dependente, mas que pode restringir comportamento e moldar as expectativas e preferências dos Estados.

Neste sentido, melhor tratar a instituição internacional como uma variável interveniente³⁹, num sistema que a origina como variável dependente, mas que pode

³⁷ Em COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, encontramos a indicação do institucionalismo neoliberal tratando as instituições como variável interveniente ou independente, que pode tanto mudar o resultado da ação dos Estados como pode mesmo influenciar a preferência dos Estados. COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. *Raio X da integração regional*. Rio de Janeiro: IUPERJ – Observatório Político sul-americano, Estudos e cenários, maio/2007.

³⁸ BOEKLE, Henning; RITTBERGER, Volker; WAGNER, Wolfgang. *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*. Tübingen: Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, TAP 34A, 1999.

³⁹ Lake aponta para a ideia de instituições como variável independente ou causal (interveniente): “By focusing exclusively on anarchic institutions, analysts not only ignore important phenomena but also introduce a strong selection bias that significantly weakens their ability to draw causal inferences. Limiting the range of variation in institutions as a dependent variable underestimates the effect of independent or causal variables, suggesting that those factors that produce international institutions are more significant than past studies have revealed. Transactions costs, informational asymmetries, the need

tornar-se variável independente em circunstâncias em que sua existência molda as expectativas, os interesses e as condutas dos seus membros. Ou seja, na origem é uma variável dependente, mas a prática a torna relativamente uma variável independente, o que nos dá a pesquisa e análise como caminho para estas determinações.

Assim, Young sinaliza que fatores endógenos e exógenos vão explicar o impacto dos arranjos institucionais sobre a conduta dos Estados. Endógenos no sentido das propriedades ou atributos dos próprios arranjos institucionais, e exógenos pelas condições político-sociais ou contextuais nas quais funcionam os arranjos. Neste caminho é que conduziremos a análise das instituições nos processos de integração a começar da análise de sua formação, conjugada com os contextos nacionais, regionais e internacional em que são criadas e se desenvolvem.

Young especifica algumas variáveis que, segundo seus estudos e proposições, resultam em mais ou menos efetividade de uma instituição internacional. Algumas perspectivas destas variáveis vão ser evocadas em alguns momentos da análise de nosso trabalho, pois marcam algumas das principais questões dos processos de integração e, dentro deles, das instituições criadas ou não. São sete as variáveis críticas de Young⁴⁰, como segue:

- 1 - A transparência: diz respeito à capacidade de verificação do cumprimento das normas e regras, e está relacionada à possibilidade de sanções e sua magnitude.
- 2 - A resistência: relaciona-se à capacidade das instituições internacionais em se ajustarem às variações exógenas ou demandas político-sociais do processo decisório sem sofrer transformações radicais.
- 3 - As regras de transformação: esta variável diz respeito ao rigor das regras nas previsões de mudanças substantivas, tornando difícil a reestruturação radical ou a substituição do arranjo institucional.
- 4 - A capacidade dos governos: resulta efetiva uma instituição quando os governos membros conseguem implementar as normas emanadas do arranjo, bem como cumprir com essas normas na fase de implementação, pois é quando os principais grupos de interesse atuam para que as expectativas de sua efetivação não se confirmem.

for credibility, and other variables that neoliberal institutionalists have used to explain institutions may be more important than even they recognize. LAKE, David A. *Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions*. *International Security*, 26, no1, 129-60, Summer 2001, p. 135.

⁴⁰ YOUNG, 2000, op. cit., pp. 239-259.

5 – A interdependência: relacionada às conexões sociais, políticas e econômicas entre os membros, que faz com que a decisão de um esteja determinada pelas escolhas dos outros membros, e que exista uma capacidade comum de respostas de um membro às violações de um outro membro.

6 – A ordem internacional: as instituições internacionais possuem uma boa resistência temporal a mudanças na estrutura da ordem do sistema internacional e do poder, mas quando as subestruturas intelectuais ou o sistema de ideias entram em colapso, os arranjos construídos nestas bases de ideias perdem rapidamente sua efetividade.

7 – A distribuição do poder: A simetria é uma dimensão que influencia sobremaneira a efetividade das instituições internacionais, envolvendo as capacidades materiais e políticas de poder dos membros envolvidos. Numa relação de Estados muito mais simétrica existe uma dificuldade em criar instituições internacionais, mas elas tendem a ser mais efetivas. Relação entre Estados com fortes assimetrias facilita a criação de instituições internacionais, mas sua efetividade é mais difícil. No caso das assimetrias, que é o caso de muitos processos de integração, principalmente Mercosul e América do Sul, como veremos, Young aponta que a efetividade será maior na medida que exista uma liderança do (s) Estado (s) com maior poder.

Num sistema de Estados soberanos como o sistema internacional, a maioria das decisões emanadas das organizações internacionais é recomendatória. O sistema de sanções é aplicado apenas em questões de segurança internacional e depende da correlação de forças das principais potências no sistema internacional. Por seu turno, a “sanção” pela não aplicabilidade de Recomendações de organizações internacionais está à feição do jogo de interesses e de força na política internacional, incluindo, em menor escala, uma “opinião pública” internacional e nacional e suas pressões políticas internas a cada Estado.

Neste ponto é importante salientar uma série de questões pertinentes ao aparecimento das instituições internacionais e à sua relação com a política internacional, a ordem e o sistema internacional: por que os Estados participam de Instituições Internacionais? Por que existe esta vontade de participação tanto para países hegemônicos, centrais, periféricos e semiperiféricos?

Velasco e Cruz, ancorado nos estudos sequenciais e em obra de John Ikenberry, aponta que as instituições internacionais vão servir aos Estados poderosos como parte da sua

articulação hegemônica após a conclusão de um conflito internacional, como foi a II Guerra Mundial. Neste sentido, para estes Estados, faz parte do novo esquema hegemônico,

a criação de uma ordem “constitucional”, que liga esse Estado aos demais através de uma barganha nos termos da qual ele abdica da capacidade de impor sua vontade contra a resistência dos mais fracos (os derrotados na guerra e os membros da antiga coalizão vencedora) e recebe, em troca, a aquiescência desses Estados a normas institucionais e a organizações que promovam seus interesses de longo prazo e o preservem na posição de liderança. Neste último caso, o Estado mais forte assegura sua posição predominante mediante o exercício consciente da autocontenção (*self restraint*).⁴¹

Aos Estados mais débeis ou potências médio-regionais, as instituições atuam como proteção, num primeiro momento, e capacitação para projeção, assim que as condições nacionais e internacionais propiciarem.

Como na política doméstica, as instituições operam no sentido de reduzir o rendimento do poder, incluindo os mais fracos nos processos decisórios e garantindo que eles não ficarão à mercê dos mais poderosos. Assiste-se, por essa via, no plano internacional, a um processo análogo ao da constitucionalização dos vínculos políticos no interior de cada país. Em estágios avançados desse processo, torna-se inadequado pensar a relação entre Estados como um sistema estruturado em constelações de interesses. O elevado nível de integração alcançado leva a pensar, antes disso, em uma protocomunidade política.⁴²

Além disto, e particularmente importante para a análise das opções institucionais do Brasil na integração sul-americana no capítulo 4 deste trabalho, este autor chama atenção para a decisão dos Estados mais poderosos participarem de instituições internacionais.

Dois fatores básicos afetam a disposição do Estado preponderante a se lançar em uma estratégia de construção institucional e a sua habilidade para conduzi-lo com êxito:

- 1) o diferencial de poder que ele detém no momento inaugural – quanto maior ele for, maior será o incentivo; e
- 2) a natureza de sua organização política – Estados com estruturas descentralizadas e porosas, como as democracias representativas, contam com enormes vantagens na montagem de ordens desse tipo.⁴³

⁴¹ VELASCO E CRUZ, Sebastião C. “Entre normas e fatos: desafios à segurança e dilemas da ordem internacional”. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas-Unicamp; São Paulo-Unesp, 2004, pp. 247-272, p. 264.

⁴² Idem, *ibidem*.

⁴³ Idem, p. 265.

O papel das instituições internacionais no sistema internacional, e das organizações internacionais dentro destas, é motivo de ampla controvérsia no debate teórico em relações internacionais. Num primeiro impulso, após a criação da Liga das Nações, as instituições internacionais apareciam como um momento importante do desenvolvimento das relações internacionais e detentoras de capacidade para evitar a ocorrência das guerras. A experiência da Liga das Nações e a ocorrência da Segunda Guerra Mundial foram um golpe muito duro nas possibilidades das organizações internacionais diante de um cenário de anarquia nas relações internacionais.

O pós-Segunda Guerra emerge com uma nova configuração de poder mundial e uma nova configuração de equilíbrio entre duas potências, inaugurando no período da Guerra Fria a bipolaridade entre EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS. Este período perdurou até a queda do muro de Berlim, em 1989, e a dissolução da URSS, em 1991. A criação da Organização das Nações Unidas – ONU, das cinzas e com a experiência, os erros e acertos da Liga das Nações, trouxe uma nova etapa na trajetória e no papel das organizações internacionais no sistema internacional.

A ONU fez parte da estrutura de legitimação da hegemonia montada pelos EUA para o pós-guerra, mas que acabou frustrada, em parte, em função da posição de rivalidade assumida pela URSS. Assim, a formatação do Conselho de Segurança, longe de formar apenas um aparato que buscasse contemplar as grandes potências da época, seria o *locus* de poder formal e parte do poder real disponível às pretensões hegemônicas estadunidense. O reflexo institucional, principalmente no Conselho de Segurança, foi uma paralisia e ineficácia para ser o *locus* dos principais interesses conflituosos das potências com poder de veto.⁴⁴

⁴⁴ A perspectiva de que a ONU foi uma criação dos EUA e que fazia parte da engenharia de política internacional envolvendo a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS é apontada por Maria Regina Soares de Lima em sua palestra na I Conferência sobre Política Externa e Política Internacional - FUNAG, em dezembro de 2007 no Rio de Janeiro. Para esta autora, a URSS seria uma nação adversária no esquema hegemônico dos EUA, ou seja, contra-hegemônica, mas as suas ações resultaram na Guerra Fria e na bipolaridade, tornando-se ela uma nação inimiga dos EUA, ou seja, antissistêmica. Em perspectiva semelhante, Wallerstein aponta os acordos de Yalta como fazendo parte desta negociação, incluindo a ONU e outras instituições internacionais. “Em 1945, os Estados Unidos tinham dois problemas principais. Precisavam de uma ordem mundial relativamente estável, de modo a poder lucrar com suas vantagens econômicas. E, se queriam ter clientes para os seus empreendimentos produtivos em franca expansão, precisavam restabelecer alguma demanda efetiva no resto do mundo. No período entre 1945 e 1955, os Estados Unidos conseguiram resolver ambos os problemas sem grande dificuldade. O problema da ordem mundial foi resolvido em duas partes. Por um lado, estabeleceu-se um conjunto de instituições interestatais – sendo as mais conhecidas as Nações Unidas, o FMI e o Banco Mundial – que

Mesmo assim, da experiência da ONU saíram as bases para a proliferação de organizações internacionais com características intergovernamentais, em temas tão diversos como o político-militar, o comercial, econômico, além das OIs especializadas com características de operacionalização e normatização das relações entre os Estados nas telecomunicações, saúde e educação, bem como as organizações internacionais de abrangência regional, como a Organização dos Estados Americanos - OEA.

Este processo de proliferação das OIs foi suficiente para colocar em dúvida as questões da teoria tradicional em relações internacionais sobre a capacidade das instituições internacionais influenciarem as preferências dos Estados e de sua importância na ordem do sistema internacional. Na década de sessenta e, principalmente, na de setenta, a questão a ser respondida pela teoria das relações internacionais não era tanto se as instituições internacionais importavam, mas sim a de saber como e em quais circunstâncias isto se dava. O debate sobre elas se estende para os regimes internacionais, a ideia de atores transnacionais, bem como sobre os processos de integração.⁴⁵

A queda do muro de Berlim e a tendência de desmoronamento da URSS já eram um indicativo de mudanças importantes nas relações internacionais, quando ocorre, em agosto de 1990, a invasão do Iraque ao Kuwait. As medidas originárias do Conselho de Segurança da ONU são o princípio de uma era de otimismo para com as instituições internacionais. A partir deste episódio, tem-se um processo de descongelamento do Conselho de Segurança da ONU⁴⁶ e uma maior participação das instituições

os Estados Unidos podiam controlar politicamente e que proporcionavam a estrutura formal dessa ordem. Por outro lado, mais importante ainda, os Estados Unidos chegaram a um acordo com a única outra grande potência militar no mundo do pós-guerra, a União Soviética. [...] O problema da criação de suficiente demanda efetiva mundial para a produção dos Estados Unidos foi resolvido por meio do Plano Marshall, para a Europa Ocidental, e de assistência econômica equivalente para ao Japão, esta particularmente depois do início da Guerra da Coreia e com a desculpa desta mesma guerra". WALLERSTEIN, 2004, op. cit., pp.55-56.

⁴⁵ Precusores da retomada dos estudos sobre organizações internacionais foram Robert Keohane e Joseph Nye na década de setenta, criando a perspectiva de análise das Relações Internacionais conhecida como Interdependência Complexa (KEOHANE; NYE, 1974, 1977).

⁴⁶ A ideia de congelamento do Conselho de Segurança da ONU durante a Guerra Fria diz respeito à dificuldade de aprovação de Resolução neste órgão. O Conselho de Segurança tinha 11 membros, 5 permanentes e 6 temporários por dois anos, e 15 membros após uma reforma em 1965, sendo que o aumento ocorreu no número de temporários, mantendo para estes a rotatividade por dois anos. Os membros permanentes são EUA, Reino Unido, França, China e URSS (Rússia pós 1991, com a dissolução da URSS). Uma Resolução é aprovada no Conselho de Segurança quando recebe, ao menos, 9 votos favoráveis e nenhum voto contrário de membro permanente. Se há um voto contrário, não há aprovação de Resolução, e diz-se que o membro permanente que votou contra vetou a Resolução. No período da Guerra Fria, o instituto do veto foi amplamente usado pelos EUA e pela URSS, resultando no congelamento do Conselho de Segurança e da não aplicação do paradigma de segurança coletiva da

internacionais na vida internacional. Reflexo disto é a entrada em funcionamento, em 1995, da Organização Mundial do Comércio - OMC.

Ao final dos anos 90, Keohane está falando sobre os estudos em torno das Instituições internacionais dos anos 80, já sob o efeito das teses de interdependência complexa desenvolvidas por ele e por Joseph Nye na década de 70. Este autor reafirma suas convicções anteriores sobre a capacidade das instituições internacionais no sistema internacional.

Institutions create the capability for states to cooperate in mutually beneficial ways by reducing the costs of making and enforcing agreements-what economists refer to as "transaction costs." They rarely engage in centralized enforcement of agreements, but they do reinforce practices of reciprocity, which provide incentives for governments to keep their own commitments to ensure that others do so as well. Even powerful states have an interest, most of the time, in following the rules of well-established international institutions, since general conformity to rules makes the behavior of other states more predictable.⁴⁷

A partir das ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN na região da antiga Iugoslávia, em 1995, tem-se uma sequência de ações deslegitimadoras das organizações internacionais. A crise de Kosovo e a intervenção da OTAN sem autorização da ONU em 1999, os ataques terroristas aos EUA em 2001, e a consequente invasão ao Afeganistão, igualmente desprovida de autorização da ONU, e, por último e talvez o mais importante, a invasão dos EUA ao Iraque sem autorização expressa da ONU, em 2003, colocam à margem a capacidade legitimadora desta organização internacional.

Esta trajetória de ação unilateral estadunidense é desestabilizadora no sistema internacional, do ponto de vista da legitimidade e capacidade das organizações internacionais. Por outro lado, a percepção, de outros importantes atores no mundo, de que os arranjos regionais podem ser uma saída para uma inserção internacional mais eficaz. Entre estes arranjos regionais, proliferam os processos de integração, e, nestes, a União Europeia, o Mercosul, a Comunidade Andina, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a União de Nações Sul-Americanas.

ONU. Conf. PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

⁴⁷ KEOHANE, Robert O. International institutions: can interdependence work? *Foreign Policy*, n.º. 10, 82-96, Spr' 98.

1.3 Processos de Integração nas Relações Internacionais

Neste item, faremos uma abordagem dos processos de integração em suas origens, evolução e principais características, enfocando a temática em termos das análises que emergem das experiências históricas e da sua inclusão na dinâmica do Sistema Internacional. Neste sentido, será dada amplitude para o cenário das Relações Internacionais no qual os processos de integração afloram e se desenvolvem, com base no qual processamos alguns conceitos e as experiências em termos institucionais. Iniciamos com uma abordagem e principais linhas de análise de hegemonia, suas implicações para a análise da política externa, da integração, bem como sua contribuição para a análise do sistema internacional e o cenário onde reaparecem e se fortalecem os processos de integração.

1.3.1 Hegemonia, sistema internacional e regionalismo

Antes de mais nada, um breve esclarecimento sobre hegemonia nos parece pertinente. Quando falamos neste trabalho em hegemonia, procuramos destacar a capacidade de um país em liderar um grupo de países e manter sob certo controle seus principais interesses e objetivos nacionais. A ideia de hegemonia aqui é inicialmente compreendida por meio do desenvolvimento proposto por Antônio Gramsci, que tem uma abordagem para as particularidades dentro de um Estado capitalista, e não do sistema internacional. Dentre autores que trabalharam a ideia de hegemonia baseada em Gramsci, destacamos aqui o trabalho de Luciano Costa Neto, por fazer uso da ideia de diplomacia como componente para a estruturação do grupo hegemônico num país, e, nesta, trazer à tona as dimensões de autonomia, autonomia relativa e de legitimidade.

Partindo de Gramsci e suas categorias, Costa Neto definiu *Sociedade Regulada* como o somatório total do Estado e da Sociedade Civil, que intercabeiam seus papéis e suas funções para a construção ideológica do uso da força e do aparato Estatal para controlar as classes sociais numa determinada formação social. No capitalismo, o papel do Estado não é dissociado da luta entre classes e frações de classe, mas o Estado pode assumir e assume uma *autonomia relativa*, na concepção originária de Nicos Poulantzas, para manter as bases da sociedade regulada e da própria dominação de classe. A hegemonia,

nesta sociedade regulada, significa a liderança de uma fração de classe sobre outras frações e a dominação sobre classes antagônicas.

A articulação final entre a Sociedade Organizada e o sistema de classe e que a Sociedade Civil cria lealdade de todas as classes, não apenas para sua própria liderança e ao governo do Estado, *mas também para a classe que é dominante, governante e ideologicamente líder sobre a sociedade*. A classe *dominante, governante e líder*, recebe, portanto, a lealdade das outras classes para a *legitimidade de sua liderança*. A *legitimidade desta liderança é traduzida também na legitimidade do controle sobre o Estado e a Sociedade Civil por aquela classe*. Desde que este (agora) controle legítimo sobre a Sociedade Regulada implique na legitimidade do uso dos meios do Estado (extraíndo submissão) e dos meios da Sociedade Civil (criando lealdade), é possível agora dizer que a liderança desta classe é também legítima em sua *hegemonia*. De agora em diante, a classe, detendo esta liderança legítima num dado período hegemônico, será chamada de *classe hegemônica* ou *bloco hegemônico do poder*.⁴⁸

Outro elemento importante na determinação de hegemonia de Costa Neto e que é relevante ao nosso trabalho é seu conceito de *Diplomacia*, que este autor utiliza como um sinônimo de Política Externa, e a influência desta na configuração e reconfiguração do bloco de poder e da hegemonia interna. O conceito do autor destaca que a *Diplomacia* busca oportunidades no âmbito internacional calcada nos discurso *geopolítico* e no de *interesse nacional*.

A *Diplomacia* é um dos *aparatos político-administrativos autônomos do Estado*, e implementa essencialmente o *discurso da doutrina geopolítica* do Estado. Mas a lógica da diplomacia não é apenas a lógica da geopolítica, ela é uma expansão daquela lógica para também incluir a lógica do interesse nacional. A diplomacia é o aparato do Estado que *codifica* as relações de dependência internacional de um país – ou a de ser dependente ou de possuir países dependentes de si mesmo. Desde que o mundo é uma esfera dinâmica de relações permanentemente em mutação que transcende seu controle por parte de qualquer país, por mais poderoso que este país seja, cada Estado tem em *diplomacia* um aparato preparado e eficiente para explorar *oportunidades* naquele feixe dinâmico de relações internacionais. Portanto, além de supervisionar a mais rígida implementação do *discurso geopolítico*, a diplomacia explora as oportunidades eventuais que possam vir a servir ao *interesse nacional*. Esta função adicional da diplomacia resulta em fazer do aparato diplomático também um *locus* para a luta de classe dentro do bloco de poder.⁴⁹

A hegemonia ou o bloco de poder são articulados e rearticulados por conexões e deslocamentos de apoio das forças políticas internas, bem como pela influência que exerce a vinculação internacional do país. Assim, a política externa é tanto influenciada

⁴⁸ COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e política de Estado: do marxismo à realpolitik*. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 33.

⁴⁹ Idem, p. 62.

pela composição do bloco de poder como pode influenciá-lo. Pelas ações externas é possível vislumbrar a autonomia relativa do Estado em movimento, que é feito e legitimado através de dois conceitos ou discursos: o discurso do interesse nacional e o discurso geopolítico.

O ponto original que se quer analisar aqui nesta subseção em diplomacia é como o Estado, usando diplomacia com o fim de explorar oportunidades em relações internacionais, possa eventualmente utilizar os resultados destas oportunidades a fim de alterar a relação interna de forças do bloco de poder, que é a sua própria base.⁵⁰

Vale ressaltar a importância que os dois discursos da diplomacia têm hoje na concepção das estratégias de integração da política externa brasileira, os quais serão resgatados na análise do capítulo 4. Além disto, é igualmente de salientar a importância do uso da política externa como alimentadora e rearticuladora das correlações de forças no interior do bloco de poder de sustentação do governo Lula e, principalmente, de sua base de apoio e legitimidade popular.

Por outro lado, a ideia de hegemonia de Gramsci e realimentada por Costa Neto serve de parâmetro para a análise do sistema internacional, sua formação de hegemonia e ordem. Obviamente esta posição, do uso do conceito de hegemonia em Gramsci e Costa Neto para o sistema internacional, é carente de aprofundamento, o que não será feito aqui neste trabalho. Tomamos, apenas, que se exerce no âmbito internacional algo similar ao definido pelos autores e que estão sujeitos a mudanças e rearranjos, nas características peculiares do sistema internacional, mudando atores, tempo e espaço de atuação hegemônica.

Para o período analisado, dividimos a ideia de hegemonia em dois grupos, conforme indicado em Lamazièri⁵¹. De um lado, temos uma hegemonia baseada numa maior capacidade econômica, de outro, temos uma hegemonia baseada na capacidade estratégica ou militar. Assim, podemos genericamente indicar a possibilidade de uma hegemonia político-econômica, ou de uma hegemonia político-militar. Se as duas vertentes de hegemonia estiverem capacitando um Estado a exercê-la, podemos falar

⁵⁰ Idem, p. 63.

⁵¹ LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG: Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

simplesmente hegemonia como a prevalência política de um Estado hegemônico, ou um grupo de Estados liderado por um Estado que garantem a hegemonia sobre os outros.

O fim da Segunda Grande Guerra marca a consolidação da queda da hegemonia mundial britânica, ao mesmo tempo em que consolida a posição dos EUA como grande potência emergente. Não fosse a ascensão da União Soviética como oposição “comunista” e com um largo poderio militar, os Estados Unidos teriam à sua disposição um campo muito mais fértil para a prática de hegemonia. Inaugurada a era bipolar ou da Guerra Fria, tratava-se, para as potências, de tentar angariar o máximo de aliados e áreas de influência ou deter o avanço da potência inimiga, aportando para a sociedade internacional um rastro de militarização e a sempre iminente possibilidade de uma Guerra Nuclear.

A queda do muro de Berlim e o subsequente desmoronamento da União Soviética, ao final da década de oitenta e início da de noventa, abrem o caminho para a consolidação hegemônica do ocidente, ou dos países capitalistas. Cunhou-se à época esta situação como de uma nova ordem multipolar, com liderança dos Estados Unidos. No entanto, um outro processo estava em gestação e não demorou a dar mostras de que se estava diante de uma nova estratégia hegemônica, qualitativamente diferente das perspectivas iniciais da década de noventa sobre o “fim da história”.

Por que se configurou esta nova perspectiva hegemônica e em que condições ela se desenvolveu? Estas são questões importantes em nossa perspectiva. O ciclo virtuoso de crescimento econômico do pós-Segunda Guerra, conhecido como fordismo, começa a dar mostras de esgotamento na década de sessenta, acentua-se na década de setenta e torna-se visível e aceito a partir da década de oitenta do século passado. Na esteira deste processo, surgem as variáveis endógenas de recuperação para um novo ciclo econômico expansionista, que se mostram inicialmente no Japão, depois na Alemanha com certa difusão nos países membros das Comunidades Europeias, e só depois abarcam os EUA.⁵²

Isto significou uma vantagem dos dois primeiros na corrida dentro da nova revolução técnico-científica, resultando na montagem da Tríade EUA, Japão e União Europeia que

⁵² CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996; LINS, Hoyêdo N. “Globalização e integração econômica: impactos sócio-espaciais”. In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (Coords.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr Editora, 1998, pp. 186-223.

abarcava cerca de dois terços da economia do mundo e definiu uma hegemonia político-econômica mundial multipolar, definindo a consolidação do processo de mundialização do capital.

Como forma de garantir sua hegemonia, os EUA passam a se utilizar cada vez mais de seu poderio militar. Ou seja, tratava-se de garantir através do poderio militar uma hegemonia dividida na esfera econômica. Esta hegemonia político-militar significou, num primeiro momento, a utilização, e depois, um constante ataque aos princípios de segurança coletiva da ONU, primeiro em Kosovo, depois no Afeganistão pós-11 de setembro, e finalmente e de forma enfática com a invasão ao Iraque em 2003.⁵³

O resultado é um constante clima de instabilidade política, militar e econômica no mundo, com exacerbação de conflitos históricos e o aparecimento de novos e crescentes dilemas, como o terrorismo internacional. A crise econômica e sua vertente financeira, a partir da crise de confiança no sistema de crédito mobiliário dos EUA de 2008, só veio aumentar a situação de instabilidade que virou característica marcante no sistema internacional após meados da década de noventa.

Desta forma, é possível falar em uma multipolaridade econômica, que englobaria os países mais industrializados e potências emergentes e regionais, de um lado, e numa unipolaridade militar, que estaria definida na capacidade e nas ações militares dos EUA após a segunda guerra do golfo a partir de 1990⁵⁴. Esta trajetória de ação militar-unilateral estadunidense é desestabilizadora no sistema internacional, do ponto de vista da legitimidade e capacidade das instituições internacionais⁵⁵, abrindo, por outro lado, a

⁵³ Em WALLERSTEIN, 2004, op. cit., e TODD, Emmanuel. *Depois do império*. Rio de Janeiro: Record, 2003, temos uma explanação deste movimento dos EUA como consequência da queda de seu poder e de sua condição de nação hegemônica aos moldes como fora traçada no pós-II Guerra Mundial. Os argumentos dos autores se concentram basicamente na incapacidade estrutural de sua economia em reagir em longo prazo de forma a manter sua posição como nação líder hegemônica.

⁵⁴ Conforme aponta PATRIOTA, 1998, op. cit., a guerra do golfo significou uma nova etapa na ideia de segurança coletiva da ONU. Por outro lado, esta mesma situação foi o início das ações militares mais contundentes por parte dos EUA, evidenciando transgressões aos mandatos colocados a este país para conduzir as ações impostas ao Iraque após sua retirada do Kuwait. Conf. LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa. Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG: Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

⁵⁵ Retornando às ideias e influências das instituições internacionais no sistema internacional, é fundamental destacarmos as duas vertentes desta trajetória. Por um lado, as ações de deslegitimação das instituições internacionais, a exemplo do Conselho de Segurança da ONU, revelam uma percepção na linha de que os Estados mais poderosos utilizam-nas como forma de atingir seus maiores objetivos, e quando elas podem ser um empecilho a estes objetivos, são deixadas de lado com relação à forma de alcance destes objetivos. No entanto, no caso específico da ocupação do Iraque em 2003, os EUA tentaram desde o final de 2002 a aprovação de uma Resolução no Conselho de Segurança da ONU que lhe desse a legitimidade da intervenção. Ou seja, foram ao Iraque independentemente da aprovação do

percepção de outros importantes atores no mundo de que os arranjos regionais podem ser uma saída para uma inserção internacional mais eficiente. Entre estes arranjos regionais, proliferam os processos de integração em todo o mundo, na esteira da já consolidada integração europeia, objeto de atenção e análise do próximo item em nosso trabalho.

1.3.2 Processos de integração na dinâmica de um mundo fragmentado

Os processos de integração podem ser interpretados como fenômenos advindos de diversas origens e com específica periodicidade⁵⁶. Da mesma forma, podemos colocar os processos de integração no rol dos movimentos de regionalismo nas relações internacionais⁵⁷. Na periodicidade, é possível distinguir dois grandes períodos, antes e depois da Segunda Guerra mundial. Antes o regionalismo foi marcado por processos de unificação e criação de Estados-Nação.

Podemos apontar a unificação da Alemanha e da Itália no século XIX como fenômenos de integração, na medida em que unificou poderes dispersos em contiguidade territorial. Fenômeno conferido em Magnoli, a unificação alemã é um exemplo muito utilizado pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Lula, Celso Amorim, para apontar que a integração, desde este tempo, significa um processo que tem como carro-chefe a área econômica, a partir da ideia de uma União Aduaneira⁵⁸. É de se notar que, no caso da Alemanha, a unificação iniciou na economia, mas se concretizou de fato com o aparato militar de um dos poderes em integração.

conselho de segurança da ONU, mas buscaram este mesmo conselho para legitimar suas ações. Isto relativiza tanto as perspectivas que descartam quanto as que enfatizam ao extremo a importância das instituições internacionais na condução das preferências e ações dos Estados. No entanto, é possível afirmar que, ao deslegitimar o conselho de segurança da ONU, os EUA estão também perdendo esta que foi e poderia continuar a ser um instrumento de auxílio na legitimação de suas ações e sua hegemonia. Os casos do Irã e da Coreia do Norte no âmbito da energia nuclear, sem precisar entrar no mérito da questão, encontraram um Conselho de Segurança com clara deslegitimidade para a condução e resolução do conflito. Pode-se deixar como hipótese que é exatamente isto que os estrategistas e formuladores da política externa estadunidense querem, ou seja, instituições frágeis e sem legitimidade e o caminho aberto para o uso do aparato militar como via de manutenção da hegemonia.

⁵⁶ MENEZES; PENNA FILHO, 2006, op. cit.

⁵⁷ OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

⁵⁸ É possível verificar, a partir da experiência histórica que tem marco no século XVI, que o movimento de regionalismo e de integração aparece como uma tentativa de dinamização comercial e econômica, tendo como pilares Zonas de Preferências Comerciais e União Aduaneira, conforme aponta OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos: uma exploração de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009, principalmente pp. 39-43.

A marcha para a unificação começou em 1834, com a criação do *Zollverein*, a união alfandegária dos Estados alemães, que tinha por eixo a Prússia e excluía a Áustria. Em 1862, a nomeação de Otto von Bismarck para chanceler da Prússia inaugurou a fase militar da unificação. Em aliança com a Áustria, a Prússia derrotou a Dinamarca na Guerra dos Ducados (1864). Em seguida, a Prússia empreendeu a guerra contra a Áustria (Guerra Austro-Prussiana de 1866) e constituiu a Confederação Germânica do Norte. Em 1870, eclodiu a Guerra Franco-Prussiana, pela qual Bismarck obrigou os Estados germânicos do sul a se colocarem sob sua proteção.⁵⁹

Sobre as ondas de regionalismo no pós-Segunda Guerra, é comum termos duas grandes ondas, uma da década de 50 até a década de 70, e outra a partir da década de 80, principalmente do seu final e com impulso significativo após a dissolução da União Soviética. É importante salientarmos que este movimento de regionalismo toma a forma de acordos de comércio ou processos de integração, mas significa, em última instância, uma forma de inserção competitiva e de instrumentalização política no sistema internacional, que pode ser entendida pela simples definição de *bloco econômico*, ou, como definido por Vizontini, de *megabloco*. Este fenômeno seria produzido pela própria aceleração da globalização, fortalecendo os processos de fragmentação e regionalização, integrações reativas e ofensivas, liberalizantes e protecionistas, esta tendo na União Europeia um claro exemplo.

Neste contexto, a estruturação dos megabloco, isto é, dos processos de integração econômica supranacional em escala regional, longe de significar uma harmonização de interesses dentro de mercados abertos no plano mundial, representa em larga medida o contrário: a liberalização comercial entre os países integrantes de cada bloco é acompanhada pelo estabelecimento de um protecionismo ainda maior em relação ao resto do mundo. As consequências só não foram mais graves até agora porque as rivalidades ocorrem dentro de um sistema fortemente interdependente.⁶⁰

Neste sentido de formação de blocos econômicos, podemos classificar o fenômeno do regionalismo como uma acomodação advinda dos resultados das ondas longas de Mandel, similares aos já apontados ciclos de longa duração do sistema capitalista. Mandel esboçou, no início da década de setenta, quando já existiam muitos indícios de início de um ciclo ou onda depressiva de longa duração, o que seriam as três grandes tendências para um reordenamento do sistema capitalista com a perda de fôlego do Fordismo configurado como um modelo de desenvolvimento.

⁵⁹ MAGNOLI, Demétrio. *Manual do candidato*: política internacional. Brasília, FUNAG, 2004, p. 38.

⁶⁰ VIZENTINI; PEREIRA, 2008, p. 225.

O primeiro é o modelo do superimperialismo, que se assemelha às ações dos EUA após o fim da guerra fria e que estão desestabilizando o sistema internacional e deslegitimando as instituições internacionais.

Nesse modelo um único poder imperialista exerce hegemonia tal que os outros poderes imperialistas perdem toda independência real e seu status de pequenos poderes semi-coloniais. A longo prazo, esse processo não pode apoiar-se apenas na supremacia militar do poder superimperialista – um predomínio que só poderia ser exercido pelo imperialismo norte-americano – mas deve voltar-se para a propriedade e o controle diretos das regiões produtivas e das concentrações de capital mais importantes, dos bancos e de outras instituições financeiras de outros lugares.⁶¹

O segundo é o modelo do ultraimperialismo, que resultaria num “Estado mundial” supranacional imperialista, ultrapassando a noção de Estados-Nação e a própria noção de Estado superimperialista descrita anteriormente.

Nesse modelo a fusão internacional do capital foi tão longe que desaparecem todas as diferenças críticas entre os interesses econômicos dos proprietários de capital de diversas nacionalidades. Todos os capitalistas importantes espalharam a propriedade de seu capital, a produção e a realização de mais-valia, bem como a acumulação de capital (novos investimentos) de forma equitativa pelos vários países e pelas várias partes do mundo que se tornam completamente indiferentes à conjuntura particular, ao processo particular da luta de classes e às peculiaridades “nacionais” do desenvolvimento político de qualquer país. [...] É claro que o Estado imperialista não “definharia”; [...] Apenas este Estado não seria mais um Estado nacional imperialista, mas um “Estado mundial” supranacional imperialista.⁶²

O terceiro modelo é o da concorrência interimperialista contínua. Este modelo é o que mais nos desperta interesse neste trabalho, e aponta para algo como uma competição entre blocos econômicos. Apesar de Mandel definir apenas três grandes blocos econômicos capitalistas, a tríade EUA, Japão e União Europeia, é possível vislumbrar outros grandes atores e blocos neste cenário, como a China, a Índia e a América do Sul em processo de integração.

Nesse modelo, embora a fusão internacional de capital tenha sido suficiente para substituir grande número de grandes forças imperialistas independentes por pequenos números de superpoderes imperialistas, a força contrária do desenvolvimento desigual do capital impede a formação de uma verdadeira comunidade global de interesses capitalistas. *A fusão de capital se dá em nível continental,*

⁶¹ MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 233.

⁶² Idem, pp. 233-234.

*mas desse modo a concorrência imperialista intercontinental intensifica-se muito mais.*⁶³

Mas os processos de integração possuem especificidades de interpretação importantes que devem ser vistas para além da ideia de competição intercapitalista. Entre as interpretações mais comuns sobre integração, ressalta-se aqui uma nova esfera de ação coletiva entre Estados-Nação visando à criação de melhores condições de inserção internacional dos membros. É este um sentido importante a ser resgatado aqui neste trabalho, pois indica, na linha de Mandel, mas ampliando para países potências médias, a noção de formação de blocos econômicos, que podem estar configurando um tipo de cenário predominante na atualidade, o de uma *multipolaridade em blocos*.

Neste processo é que se insere a integração sul-americana, e poderemos verificar no capítulo 4 qual é a perspectiva de cenário, e da integração neste cenário, sob a égide dos principais formuladores da política externa brasileira. Vale salientar que a ideia de blocos regionais pode estar tanto associada a uma visão liberal, como a uma visão de forte presença do Estado. A identificação de uma ou outra desta característica vai distinguir o tipo de integração que está sendo feita, com reflexos nas suas instituições.

Uma diversa interpretação associada é de que os processos de integração são formas de abrir espaços de valorização do capital, cujos limites acabam ficando restritos com as barreiras impostas pelos Estados. A ideia de identidade regional e contiguidade geográfica é um componente essencial nos processos de integração, e o objetivo de conciliação entre povos historicamente rivais guarda também seu lugar de importância.

Desta forma, tanto o regionalismo aberto, arquitetado a partir do GATT/ OMC⁶⁴ e dos acordos interblocos, quanto o regionalismo fechado, aquele com livre comércio regional com proteção externa via União Aduaneira (tarifa externa comum), possuem a vertente de atender às necessidades de expansão de empresas em busca de novos horizontes de lucratividade. O fortalecimento de um esquema regional de integração, por seu turno, dá credibilidade para as economias da região na atração e manutenção de investimentos, bem como credencia seus membros a negociarem em bloco seus interesses nas relações interblocos. É neste sentido geral que um processo de integração pode transformar seus parceiros em um *bloco econômico*, já que este movimento lhes dá também uma

⁶³ Idem, p. 234.

⁶⁴ Gatt – da sigla em inglês para Acordo Geral de Tarifas e Comércio, que vigoraram até 1995, quando deu lugar à Organização Mundial do Comércio, OMC.

característica de bloco político, agindo e negociando assim no âmbito do sistema internacional. Este movimento de blocos ou grupos em negociações e atuações no sistema internacional é muito comum e conhecido. O que enfatizamos aqui é que uma integração pode dar uma consistente característica de bloco econômico com força política no sistema internacional, tornando as economias mais dinâmicas internamente e mais competitivas para fora, resultando em força política conjunta e, desta condição, poder tornar-se um *pólo de poder* numa perspectiva de um *sistema multipolar em blocos*. A União Europeia é o exemplo típico desta transformação de uma integração num bloco de ação conjunta no cenário internacional, e muito do reconhecido sucesso desta integração está associado a esta característica.

A esfera de inserção internacional dos países que conseguem resultados sinérgicos em processos de integração fechado vai além dos econômicos. Eles atingem amplas instâncias da política internacional, como a participação privilegiada em foros de negociação entre Estados ou em organizações internacionais, bem como em alianças estratégicas nas mais diversas áreas de interesse dos Estados. Ou seja, da premissa de fortalecimento econômico, tanto simples acordos comerciais, como acordos de preferência tarifária ou de livre comércio, quanto processos de integração com aprofundamentos para União Aduaneira ou Mercado Comum transformam arranjos econômicos, ou blocos econômicos, em blocos políticos, o que, nada mais é que sua correlata formação de Grupos Políticos no cenário do sistema internacional.

Resgatando algumas iniciantes acima sobre teorias de integração, estes processos podem começar com zona de preferência tarifária, passar a zonas de livre comércio, a mercados comuns, bem como evoluir para formas mais avançadas de integração total, como é o caso da União Europeia. É, no entanto, uma trajetória vivida nesta integração europeia e decantada teoricamente, mas não uma trajetória necessária e inevitável. O desenvolvimento de etapas de integração é uma decisão dos Estados nacionais que formam o processo, nunca uma necessidade intrínseca. Por outro lado, sendo uma decisão, algumas destas etapas necessitam de certas características institucionais que as premissas teóricas associadas e as experiências mostram como necessárias, como será visto em item abaixo.

As diferenças entre acordos comerciais e processos de integração estão, principalmente, na vontade política de aprofundamento da interdependência e complementaridade. Nos acordos comerciais ou zonas de livre comércio, cujo exemplo maior é o Tratado Norte-

Americano de Livre Comércio (NAFTA), tem-se como principal objetivo a ampliação dos mercados, da competição e da competitividade. Já os processos de integração são mais ambiciosos e preveem, além destas fases e objetivos, um processo de complementaridade econômica e uma coordenação de políticas em várias esferas, desde a comercial e macroeconômica chegando à segurança e defesa.

Do ponto de vista das etapas de integração, destaca-se a característica das etapas clássicas com predomínio inicial econômico e finalizando com integrações políticas. Assim, geralmente a integração começa com uma Área de Livre Comércio, onde são feitas liberações em termos de barreiras ao comércio intrazona criando a liberalização da circulação de mercadorias. Depois, a integração avança para uma União Aduaneira, que tem como característica a existência de uma tarifa externa comum entre os membros da integração, e o início de cooperação na área de políticas macroeconômicas. Uma fase subsequente é a da constituição de um Mercado Comum, que tem como característica principal a livre circulação de pessoas e capital. Num estágio seguinte, de União Econômica, observa-se o estabelecimento de políticas econômicas, banco central e moeda única no espaço integrado. Uma última etapa seria a de integração total, onde prevalece uma política externa e de defesa comum.

Numa integração total, a soberania dos Estados já está redefinida, seja para algo como “estados unidos”, “união de estados”, o que significaria uma espécie de confederação de Estados, seja numa nova esfera política que, transcendendo a soberania do Estado-Nação, forma um tipo *sui generis* de organização internacional. Como será visto abaixo ainda neste capítulo, a União Europeia é um exemplo de integração com redefinição das soberanias do Estado, mas cujo resultado não é uma unamidade, oscilando entre uma confederação de Estados e uma organização internacional *sui generis*.

Para finalizar este item, é importante destacar que um aprofundamento do processo de integração exigirá a convergência de indicadores e comportamentos em diferentes setores, como o econômico, social, político e legislativo. Desta forma, num primeiro momento, será uma necessidade de coordenação das ações dos governos em integração, e, num segundo momento, a tendência é a necessidade de instituições internacionais comuns ou supranacionais. A experiência da União Europeia é singular para entendermos estas necessidades e imperativos institucionais, e este é um debate recorrente na integração na América Latina e América do Sul. Neste sentido é que são

analisadas estas experiências no presente trabalho, destaques do capítulo seguinte após experiências em outros continentes.

A seguir, procuraremos expor as especificidades do desenvolvimento regional em processos de integração, por sua influência direta nas assimetrias, e destas nos processos de integração e sua institucionalidade, o que será acompanhado na perspectiva de análise de casos históricos e, principalmente, da América do Sul.

1.3.3 Desdobramento espacial do capital e integração econômica

Ao se falar de integração nesta parte do trabalho, pretende-se, antes de tudo, enfatizar o seu caráter econômico, que é, efetivamente, a linha de integração que se adota, mesmo se os objetivos de médio e longo prazo forem a integração política ou a formação de um bloco econômico, como desenhado anteriormente. Desta forma, estamos tratando de economia sob a égide capitalista, na qual o lucro aparece em primeiro plano e o Estado, ou um poder supranacional constituído, tem a incumbência de apontar resoluções para o problema deste desenvolvimento que tende a ser desigual. Não se quer afirmar que o Estado terá que equalizar o problema regional ou de assimetrias de desenvolvimento econômico-social, no sentido de resolver e deixar todos em equivalência. Mas queremos dizer que deve, ao menos, apontar ações e direcionar o investimento público e privado de forma a não deixar que o problema regional seja um empecilho num processo de integração.

De fato, é característica intrínseca do capital estar onde pode lucrar, procurando sempre as condições locais que melhores oportunidades para isto lhe trazem. Assim, a realocação aparece como fenômeno ligado ao funcionamento próprio do capitalismo histórico desde suas origens⁶⁵. Ao se desenvolver, o capitalismo acentua sua performance locacional, adequando espaço e sistema social às suas necessidades de acumulação.

A reprodução espacial da atividade produtiva ou o impacto territorial destas atividades estão intimamente relacionados com a forma com que aparecem estas atividades, o seu grau de desenvolvimento tecnológico, a sua interação com as demais atividades regionais, e, principalmente, a sua inserção na divisão do trabalho. Assim, a mobilidade

⁶⁵ WALLERSTEIN, 1985, op. cit.

espacial do capital dependerá destes elementos que, conjuntamente, determinam sua flexibilidade em busca de localizações mais vantajosas.

Segundo Perroux⁶⁶, o movimento do capital em termos territoriais tende a formar complexos de empresas em torno de Polos de Desenvolvimento que estariam sendo comandados por empresas Motrizes. Estas funcionam como fontes de irradiação de inovações e atividades econômicas correlacionadas, desencadeando um desenvolvimento espacial no seu raio de ação. Assim, a boa performance de uma indústria motriz seria suficiente para alavancar o desenvolvimento de toda região no seu entorno, atraindo novos investimentos e aumentando as possibilidades deste desenvolvimento. As teorias de Perroux foram muito utilizadas a partir da década de setenta no Brasil, e até hoje são parâmetros de análise e formulação de políticas de desenvolvimento regional.

Surgindo como um certo contraponto às teorias de Perroux, Myrdal⁶⁷ estabelece o conceito de causação circular acumulativa, chamando a atenção para o fato de que as ações de formação de Polos de Desenvolvimento possam ter efeitos propulsores (força centrífuga), mas também efeitos regressivos (força centrípeta). Ou seja, dependendo de fatores que nem sempre são manipuláveis pelos formuladores de Políticas de Desenvolvimento Regional (PDR), a formação de Polos de Desenvolvimento pode significar o esvaziamento econômico e populacional de regiões inteiras dentro de espaços territoriais próximos. Desta forma, em última instância, os espaços estarão sendo produzidos e reproduzidos em conformidade com as mudanças na evolução do sistema capitalista, com todos seus efeitos previsíveis ou não.

Neste particular, a tendência cada vez maior de flexibilização das atividades produtivas agregadas à tendência de crescente desregulamentação dos mercados nacionais traz uma nova feição para a mobilidade do capital⁶⁸. A mundialização do capital estaria, assim, oferecendo maior instabilidade ao desenvolvimento regional pelas facilidades de decalagens de plantas inteiras de uma região a outra, bem como maiores dificuldades aos formuladores da PDR, haja vista a diminuição do seu poder de previsibilidade e de alcance.

⁶⁶ PERROUX, François. "O conceito de pólo de crescimento". In: FAISSOL, Esperidião (Org). *Urbanização e Regionalização*. Secretaria de Planejamento da Presidência da República, IBGE, 1975, pp. 99-110.

⁶⁷ MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

⁶⁸ CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

A problemática do desenvolvimento regional toma corpo particularmente complexo quando agregada a processos de integração econômica. Nestes, o desenvolvimento regional deve ter um impacto importante por causa da participação de diversos países com características diferentes e com suas particularidades. O que se precisa atentar é nas possibilidades deste impacto ser negativo ou positivo no entorno regional da integração.

O século XX fez ascender as ideias de junção de países, Estados ou povos, como forma de juntos alcançarem com maior vigor e rapidez seu bem-estar. A essas ideias e às práticas neste sentido foi-se incorporando uma base conceitual que hoje pode denominar-se Teoria da Integração Econômica. Em todas as bases teóricas referentes à integração (próximo item deste capítulo) tem-se como objetivo comum o desenvolvimento regional socioeconômico e, em muitas daquelas, também destaca-se a intervenção estatal formulando Políticas de Desenvolvimento Regional.

Segundo Oliveira⁶⁹, quanto maior for o grau de integração econômica desejado, maior serão os resultados obtidos,

[...] entre os quais se destacam as seguintes vantagens econômicas: aumento de produção e de taxa de crescimento; melhor aproveitamento das economias e aumento de concorrência interna e, finalmente, melhoria dos termos de troca do grupo membro com terceiros países.

De fato, o processo de integração econômica tem como pilares o crescimento e desenvolvimento econômico, transformando grupo de países em um complexo de energias aptas a se auxiliarem mutuamente, contando com a concorrência e a complementaridade, e tenciona uni-los para adotarem políticas próprias e unificadas em relação a terceiros países.

Para Balassa⁷⁰, a integração econômica significa, principalmente, a busca de bem-estar econômico entre os integracionistas, seja em termos estáticos ou dinâmicos. O processo de integração busca, segundo este autor, agregar eficiência econômica com equidade, de forma a traduzir em benefícios mútuos os seus resultados.

No caso da integração, o bem-estar econômico será afetado por: a) uma variação na quantidade de bens produzidos; b) uma alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro; c) uma redistribuição do rendimento entre os naturais de

⁶⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 36.

⁷⁰ BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961, p. 25.

diversos países, e d) uma redistribuição do rendimento dentro de cada país.

No entanto, apontando para a ótica regional, Balassa alerta com atenção especial para as diferenças regionais nos processos de integração, atribuindo várias causas às tendências de acentuarem-se os desníveis de desenvolvimento econômico.

Pode sustentar-se que nos países menos desenvolvidos o volume limitado de novos investimentos vai principalmente para as regiões onde a existência de indústrias relacionadas entre si e de infra-estruturas econômicas e sociais oferece rendimentos mais altos, e a influência dos melhoramentos feitos nas regiões mais desenvolvidas é contrariada pela falta de um sistema de transportes e comunicações interregionais adequado e pela rigidez sociológica e psicológica. Por outro lado, nas economias avançadas, um sistema de preços altamente desenvolvido permite o aproveitamento das diferenças de salários, as facilidades de transporte e comunicações são desenvolvidas, a proporção das economias externas móveis aumenta e é natural que se obtenha uma distribuição mais equitativa de infra-estruturas.⁷¹

Aliando globalização e integração econômica, Lins⁷² destaca uma preocupante relação desestabilizadora em termos regionais. Por um lado, as novas tecnologias, as novas formas de integração produtiva e as novas formas de investimento dotam o capital de uma enorme mobilidade para continuidade e aprofundamento do processo de acumulação. Por outro, os processos de integração atualmente em curso no mundo ficam à mercê das diversas formas de realocização produtiva em busca de melhores oportunidades. Assim, aponta para a necessidade de intervenção do Estado na indicação e direcionamento dos investimentos para um resultado mais eficaz em termos regionais e, conseqüentemente, da integração como um todo.

Desta forma, salienta-se que a comparação entre a integração europeia, a integração do Mercosul e da América do Sul tende a trazer semelhanças na problemática, grandes diferenças no tratamento desta e exemplos que devem ser evitados ou seguidos para uma sustentabilidade dos processos integracionistas. As implicações dizem respeito aos aspectos das assimetrias que são fundamentais na sinalização do conjunto de demandas e ofertas de benefícios e custos dos processos de integração, resultando em maior ou menor sinergia econômica e coesão política.

⁷¹ Idem, p. 303.

⁷² LINS, Hoyêdo N. "Globalização e integração econômica: impactos sócio-espaciais". In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (Coords.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr Editora, 1998, pp. 186-223.

As assimetrias entre os países são, nos exemplos da Europa, do Mercosul e da América do Sul, elementos que implicam tanto os resultados econômicos da integração como sua institucionalidade, daí seu necessário tratamento especial no presente trabalho. Às assimetrias estão relacionados os temas de integração em países em desenvolvimento e a necessidade de um país pagador do processo de integração, ou seja, aquele que pode e assume os custos da integração para que esta se torne atrativa também para pequenos Estados ou aqueles onde a atração do capital é menor. Retomaremos esta perspectiva na análise do capítulo 4 sobre a América do Sul vista do Brasil verificando como esta integração tem características e ações por parte do país em termos das suas assimetrias.

No próximo item, será tratado o tema das instituições em processos de integração a partir da explicitação das abordagens predominantes em seus estudos, incluindo a importante contribuição dos condicionantes estruturais.

1.4 Instituições em processos de integração: abordagens e condicionantes estruturais

As experiências de integração indicam que suas instituições precisam fazer o papel de canalização das demandas, resolução de conflitos e criação de um ambiente de avanço progressivo nos objetivos integracionistas, dando confiança ao processo e mantendo a região como um espaço propício ao crescimento econômico, desenvolvimento socioeconômico, sustentável ambientalmente, estável politicamente, e unitário em suas ações externas. Estas condições colocadas de forma sustentável no espaço e tempo indicam a transformação dos processos de integração num *bloco econômico*, no sentido da unidade de ação de política externa de seus membros. Nesta condição podem alcançar a posição de pólo de poder, num desenho de sistema internacional de multipolaridade em blocos.

Por isto, a análise comparada entre as instituições de integração torna-se, neste trabalho, fundamental para apontar as capacidades, limites e oportunidades que se abrem para a formatação institucional da Unasul. Por outro lado, é importante que seja ressaltado, neste ponto, que existem diferenças fundamentais em relação aos objetivos de cooperação que geram Organizações Internacionais intergovernamentais comparados aos objetivos de cooperação que geram processos de integração e resultam em uma institucionalidade específica. Se uma Organização Internacional não se torna um espaço

institucional capaz de canalizar os interesses dos Estados, seus conflitos e as suas resoluções, os Estados tratam de buscar outras arenas para atingirem seus objetivos.

Num processo de integração, pode haver um momento em que a volta, o retrocesso ou a estagnação vão ser muito danosos para os Estados, senão, praticamente impossíveis sem uma ruptura conflituosa, caótica e geralmente bélica. Assim, as instituições possuem um papel-chave na canalização de interesses e objetivos, e na resolução dos conflitos que virão num processo desta magnitude. O formato institucional indica, por seu turno, as intenções que os Estados-membros possuem para a integração, principalmente no que diz respeito ao aprofundamento da integração, da complementaridade econômica e da coesão política e social da área integrada. Assim, pretendemos, neste item, levantar alguns parâmetros de análise para os processos de integração apontados no próximo capítulo e, especificamente, para a integração sul-americana do ponto de vista histórico e comparado.

1.4.1 Abordagens predominantes sobre integração e suas instituições

As abordagens sobre as instituições em processos de integração possuem ao menos um ponto em comum. Este ponto comum diz respeito ao Estado no papel de formulador e implementador da integração, mais exatamente acerca da sua soberania sobre território e povo. Assim, o debate sobre as instituições em processos de integração tendem a cair numa síntese entre mais Estado ou menos Estado, principalmente a partir da década de noventa do milênio passado, quando estavam retomando com força as premissas liberais sobre o comportamento do Estado, o neoliberalismo. Este debate, neste sentido da soberania, não é diferente para processos de integração e para as organizações internacionais, da forma como foi apontado no item específico sobre o tema anteriormente.

Por outro lado, estes mesmos Estados em processos de integração possuem uma relação dialética de aproximação e distanciamento em relação ao tema soberania e às instituições criadas na integração. As diferentes abordagens sobre a integração apontam para as possibilidades de fortalecimento do Estado soberano, como também apontam para a formulação de algo novo, como, por exemplo, uma nova comunidade política.

Num recente e extenso trabalho sobre regionalismo, Oliveira⁷³ apresenta este fenômeno do ponto de vista histórico e comparado, contemplando uma variedade muito grande de exemplos e comparações, incluindo questões teórico-conceituais, diferentes momentos de aparecimento e desenvolvimento, contextualizações internacionais, regionais e nacionais, bem como os respectivos resultados institucionais. Por sua amplitude e importância, a obra e a autora são amplamente utilizadas neste item e no próximo capítulo, na parte das experiências históricas, agregadas a outros importantes estudos, autores e perspectivas.

O objetivo é explicitar as linhas de entendimento sobre a integração como parâmetros para a análise da mais recente integração sul-americana e, principalmente, definir, com base nesses parâmetros, as premissas e ações que têm guiado a Política Externa brasileira para esta integração no governo Lula, o objeto em si desta tese.

Em primeiro lugar, uma importante distinção entre cooperação e integração:

Em sentido mais restrito, a noção de cooperação compreende a colaboração estabelecida entre Estados e outras entidades objetivando concretizar objetivos comuns, tendo como base a aproximação geográfica. Necessariamente não implica compromissos jurídico-institucionais, apresentando-se, por isso, de forma mais flexível, podendo designar, além de uma aproximação econômica, igualmente político militar, judicial, cultural, religioso etc. Já o termo integração deverá ser utilizado para configurar a união de dois ou mais Estados para conformar nova unidade – comunidade – institucionalizada em uma determinada região, produzindo aí intensas relações econômicas: um mercado entre bens e fatores. Ou seja, força motriz e de impulso dos blocos regionais.⁷⁴

Em segundo lugar, a ideia de integração é similar aos chamados regionalismo aberto ou fechado, destacados anteriormente. Fundamenta-se a integração internacional na ideia da interdependência complexa advinda dos processos de aceleração da mundialização ou globalização, ao passo que a integração regional pode ser pensada como uma etapa para se alcançar a integração internacional ou, por outro lado, uma forma de se proteger desta.

Sob esse ponto de vista, a integração internacional construiu um processo comandado pelo mercado mundializado e pelos fenômenos da globalização e transnacionalização, sem controle de instância estatal, enquanto que a integração regional encontra-se marcada pelo

⁷³ OLIVEIRA, 2009, op. cit.

⁷⁴ Idem, p. 48.

objetivo político comum de Estados, no sentido de criar e manter seus próprios mercados econômicos protegidos.⁷⁵

Os processos de integração regional, por seu turno, precisam ser analisados de uma forma particular, na medida em que existe uma relação estreita entre modelo de integração escolhido, incluindo instituições e os objetivos da integração.

Os objetivos de integração econômica decorrem assim do próprio modelo escolhido. O objetivo básico de qualquer projeto de integração econômica localiza-se na livre circulação de bens. À medida que o processo se aprofunda, progressivamente mais complexos se tornam os objetivos, principalmente ao atingir a livre circulação de fatores de produção, capitais, coordenação de políticas macroeconômicas e a unificação das políticas nacionais. A integração econômica proporciona interessante coesão política entre os Estados-membros, ao fomentar a preocupação em busca da melhoria comum, em vez de manter enfrentamentos comerciais e obstáculos aos processos de intercâmbio.⁷⁶

Dado que não existe um único modelo de integração e que temos uma gama enorme de experiências no espaço-tempo, é perfeitamente cabível a existência de diferentes formas de abordagens sobre as origens, o desenvolvimento, a análise dos resultados e as implicações institucionais para os processos de integração. Esta especificidade explica, ao menos parcialmente, a não preponderância ou exclusão de uma corrente em favor de outra, nem que se tenha necessariamente um conjunto definitivo de paradigmas da integração. A integração é um processo em construção, assim como o foi a própria formação do Estado moderno. Nesta direção é que podemos elencar as mesmas abordagens delimitadas na obra de Oliveira, referenciada acima, ou seja, considerando as seguintes teorias sobre integração: Federalista, Funcionalista, Neofuncionalista, Intergovernamentalismo e das Uniões Aduaneiras.

Teoria Federalista

A teoria federalista tem uma perspectiva de ver o processo de integração como uma estratégia política, tendo como resultado a formação de uma União Federal que resolveria os grandes conflitos existentes entre seus Estados soberanos. O objetivo intrínseco da vertente federalista é político, de fortalecimento político dos membros, e, para isto, a forma e os instrumentos são secundários. Tem um viés eurocêntrico, como

⁷⁵ Idem, p. 51.

⁷⁶ Idem, p. 59.

outras vertentes que pensam a integração regional, muito em função da originalidade e momento em que surge o processo no velho continente.

O pensamento federalista concentra-se essencialmente em estruturar a comunidade Européia com as características próprias do modelo federal. Estas são as razões desta tendência, que pretende reconhecer nos órgãos estabelecidos pelos tratados constitutivos similitudes com a organização constitucional do Estado federal e invoca, como reforço, a supremacia do direito comunitário sobre os direitos dos Estados-membros e de certas disposições comunitárias auto-aplicadas e obrigatórias no ordenamento jurídico dos Estados-membros.⁷⁷

Uma das principais críticas a esta vertente é a diferença entre uma estrutura rígida que caracteriza uma União Federal em comparação à dinâmica própria e *sui generis* da integração europeia. Principalmente, os Estados-Nação continuam mantendo sua condição de sujeitos primários do direito internacional e de principais atores nas Relações Internacionais, ainda que a União Europeia tenha conseguido um estágio de reconhecimento internacional como ator relevante, o que é considerado no presente trabalho como um *bloco econômico*.

Teoria do Funcionalismo

Na vertente de integração, surge como crítica ao Federalismo, apontando para uma autoridade que é essencialmente técnica, enquanto a do Federalismo é essencialmente política. Além disto, indicam que a forma segue a função, e não o contrário, culminando nesta visão de que a busca por soluções comuns entre os Estados se dá pela intervenção em áreas onde a autoridade dos Estados soberanos não é atingida. Ou seja, a integração não pressupõe, necessariamente, para existir, uma autoridade que transcenda a soberania dos Estados, um Estado Federal ou supranacional, ao mesmo tempo em que delimita as possibilidades dos processos de integração em função das próprias soberanias dos seus criadores.⁷⁸

Teoria do Neofuncionalismo

Nesta corrente, há uma tentativa de avanços em relação ao Federalismo e ao Funcionalismo, contribuindo para o debate sobre as próprias causas dos processos de

⁷⁷ Idem, p. 63.

⁷⁸ O autor de referência do funcionalismo em geral, ou seja, não especificamente em relação à integração, é David Mitrany.

integração⁷⁹. Afirmam o criador e os defensores desta abordagem que o erro funcionalista é a rígida tentativa de distinção entre os aspectos econômicos e políticos da integração. Este particular envolve uma importante hipótese já levantada neste trabalho e que tem importância singular para a integração sul-americana: as assimetrias. A imbricada relação entre os assuntos econômicos e políticos num processo de integração aponta, segundo a abordagem neofuncionalista, para a existência de uma relação direta entre resultados positivos da integração e baixa assimetria.

Apesar de aceitar uma certa constitucionalização no processo de integração, o resultado não implica, necessariamente, a formação de um Estado Federal, em termos institucionais. A corrente neofuncionalista agrega aos estudos de integração a ideia de que as elites e grupos de interesse no processo terão um papel fundamental na sua condução em âmbito supraestatal. Por fim, o eixo da abordagem neofuncionalista é o conceito de *spill over*, ou transbordamento, que conferiria um certo grau de mecanicismo ou autonomismo no processo de integração.

O processo da integração por etapas escalonadas e em distintos saltos qualitativos constitui a lógica expansiva da integração por setores, vinculando-se fundamentalmente às áreas econômicas. O efeito *spill over* implica que os diferentes aspectos da economia e da política dos Estados e regiões estejam vinculados, de forma que os problemas de uma área provocam em outra, requerendo, desta, soluções. Tal processo, em princípio, abrangeria áreas estritamente econômicas e, em sua evolução, se estenderia a áreas políticas diante da dificuldade de estabelecer uma separação tangente entre ambas. Nisto, precisamente, consiste a integração: um processo de politização progressiva, estimulada na lógica do princípio *spill over*, pelo qual certos grupos transbordam suas demandas e expectativas de solução de problemas econômicos e progressivamente políticos a um novo centro.⁸⁰

Gragea⁸¹ chama o neofuncionalismo também de supranacionalismo, pois este prevê que a integração deve criar instituições supranacionais e passar soberania dos estados para

⁷⁹ Coutinho, Hoffmann e Kfuri (2007) tratam o Federalismo e o Neofuncionalismo como uma só corrente de abordagem de instituições em processos de integração. O protagonismo neofuncionalista é credenciado a Ernest Hass que, na década de sessenta, teoriza sobre possibilidades de integração na América Latina, chamando a atenção para a necessidade de modernização política, econômica e social. HASS, Ernest B.; SHMITTER, Philippe C. "Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin American". *International Organization*, vol. 18, n. 4 (autumn, 1964), pp. 705 – 734. Com as teses da interdependência complexa de Robert Keohane e Joseph Nye, Hass revê suas teses e se mostra cético quanto às possibilidades da abordagem neofuncionalista. Este pessimismo se reverte ante os avanços da União Europeia na década de noventa.

⁸⁰ OLIVEIRA, 2009, op. cit., p. 68.

⁸¹ GRAGEA, Angel María Casas. La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de La Comunidad Andina. Buenos Aires, Intal – *Revista Integração e Comércio*, n. 16 (enero-junio), 2002, pp. 97-163.

elas. Além disto, aponta que o processo de transbordamento torna o processo de integração irreversível, sendo o exemplo europeu enfatizado. Por outro lado, não há explicação de por que isto ocorre, apenas que a atualização dos interesses comuns garante continuidade da integração e que o Estado-Nação desaparece e dá lugar a um Estado-região;

Ainda segundo esta autora, ficam algumas questões a serem respondidas pela corrente. Como exemplos, o porquê da supranacionalidade ser mais eficaz e o porquê de alguns processos de integração, como a CAN, terem supranacionalidade e não conseguirem se aprofundar e ter bons resultados de desenvolvimento. Esta questão é muito importante porque há algo mais a ser analisado no debate institucional em processos de integração do que simplesmente uma contradição entre a vertente intergovernamentalista e a supranacionalista.

As críticas fundamentais a esta corrente estão nas evidências empíricas ocorridas na União Europeia, ao menosprezar a capacidade dos Estados-membros da integração e seus poderes constituídos em influenciar com base em suas decisões nacionais, bem como na dependência fiscal da União em relação a seus formadores, os Estados-Nação. Neste particular, chamamos a atenção para uma das funções do Estado que é singular em qualquer formação social, ou seja, sua capacidade de retirar da sociedade os recursos necessários para o próprio exercício de seu poder, exemplificado na arrecadação de tributos. Esta é, efetivamente, uma linha divisória entre as instituições internacionais, entre estas as organizações internacionais e as instituições em processos de integração, em relação ao Estado-Nação, e configura as capacidades de poder que cada unidade desta tem no sistema internacional.

Teoria do Intergovernamentalismo

Como base inicial realista, a abordagem do intergovernamentalismo é Estado-centrado, como sua própria teoria originária⁸². Neste caminho, aponta-se para o centro do debate sobre o papel do Estado no sistema internacional, o que tem uma implicação fundamental nos processos de integração, como visto inicialmente na discussão deste item sobre instituições em processos de integração. A preocupação desta abordagem é

⁸² O autor de referência é Stanley Hoffmann.

uma resposta contrária à abordagem neofuncionalista que apontava como caminho do processo de integração europeu a formação de instituições supranacionais, com consequente diminuição das capacidades e soberanias dos Estados nacionais. Ao contrário, dizem os intergovernamentalistas realistas, a integração segue a lógica da tomada de decisão, que é feita pelos Estados nacionais.

Do movimento de ressurgimento da integração europeia, surge uma nova vertente desta abordagem que busca explicar a revitalização do processo com o Ato Único Europeu, o institucionalismo intergovernamental.

Três princípios estão vinculados ao institucionalismo intergovernamental: primeiro, o Intergovernamentalismo implica a asserção de que os governos nacionais são os atores principais e a União Europeia é considerada um campo para a continuação das políticas domésticas por outros meios; segundo, as negociações são feitas sobre um denominador comum mínimo, que reflete a oposição de poder dos Estados-membros, incluindo mecanismos de compensação aos Estados-membros menores; terceiro, refere-se à proteção das soberanias nacionais dos Estados-membros, a fim de evitar uma outorga sem limites claros às instituições centrais.⁸³

A vertente é muito explicativa para o caso do Ato Único Europeu, mas desconsidera a influência do processo de integração e de suas instituições na formação dos interesses dos Estados-membros. Mais recentemente, e até em função das críticas que lhe são dirigidas, a abordagem intergovernamentalista se redefine e assume a feição liberal, sendo mais conhecida como neoinstitucionalismo.

O tema do neo-institucionalismo apóia-se em um único postulado: o comportamento dos atores não é elemento central como no intergovernamentalismo, mas será mediatizado pelas instituições nas quais se emoldura, tendo em vista que a instituição é algo mais do que um simples órgão formal, incluindo também procedimentos operativos, normas, acordos de comportamentos, fatores esses que modelam as decisões dos atores. As instituições, porém, não geram comportamentos por iniciativa própria.⁸⁴

A centralidade do Estado é posta em xeque nas principais abordagens sobre os processos de integração, principalmente no que diz respeito à soberania. Neste sentido, as abordagens que rondam o neoinstitucionalismo ganham vertentes que são conhecidas como de governação ou de governança, mais recentes e ainda em desenvolvimento como abordagem consistente.

⁸³ OLIVEIRA, 2009, op. cit., p. 72.

⁸⁴ Idem, p. 73.

Teoria do das Uniões Aduaneiras

Enquanto processos de integração econômica é consenso a prática de determinadas etapas no processo, o que já foi elencado anteriormente neste trabalho. A mais tradicional das abordagens sobre integração tem seu foco na economia e nas repercussões que podem ocorrer no processo. Ao cumprir a etapa de liberalização econômica, os Estados-membros estão-se livrando dos obstáculos ao comércio entre eles, mas podem ter um desvio de comércio com a importação de produtos de fora dos países desta área de livre comércio. Para evitar isto, para manter a competitividade na área de livre comércio e capacitar este mercado diante dos mercados externos, os Estados podem formar uma União Aduaneira e unificar suas tarifas externas, como muito bem exemplificam Menezes e Penna Filho.

Suponhamos que não exista entre os parceiros uma tarifa externa comum. Sem ela o acordo fica desigual. Um país, por exemplo, cobra taxa de importação menor de matéria-prima para fabricar um determinado tipo de medicamento. O outro, por fatores internos, tem uma taxa maior para o mesmo produto. O remédio fabricado no primeiro país terá preço menor do que no segundo, porque pegou menos para importar a matéria-prima usada para fabricar o mesmo medicamento. Se os dois países estivessem integrados, o produto circularia livremente entre os parceiros da integração. É claro que um lado sai perdendo. Pode-se até mesmo estar premiando um fornecedor menos eficiente. A competição, no exemplo, é desigual; tudo porque não havia uma tarifa externa comum. Ainda no caso da uma união aduaneira, os parceiros da integração devem participar das negociações sobre tarifas com outros países como se fosse uma única entidade. Tudo que foi aplicado a um terá de ser aplicado ao outro.⁸⁵

Corroborando a posição dos autores citados acima, neste trabalho consideramos integração, no mínimo, aqueles processos que avançam até a formação da União Aduaneira. Neste momento, a complexidade que assumem as relações econômicas entre os Estados-membros, o aumento da complementaridade entre os Estados, a implicação em torno dos indicadores macroeconômicos, são elementos que tornam necessários estudos sobre os impactos da integração em seus aspectos econômicos, estudos que são o foco da Teoria das Uniões Aduaneiras. As implicações de assimetrias são, mais uma vez, elencadas como complexidade para a concretização da integração com equidade, o que garantiria a coesão entre os membros.

Menezes e Penna Filho destacam este aspecto, principalmente quando a integração objetiva a formação de um mercado comum e a consequente livre circulação de fatores,

⁸⁵ MENEZES e PENNA FILHO, 2006, op. cit., p. 2.

o que passa a comprometer uma série de indicadores da relação entre os Estados-membros e onde, mais uma vez, as assimetrias assumem um papel de relevância. E mais, chamam a atenção para as implicações das assimetrias tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos que entram em processos de integração.

Tomemos como exemplo a questão da circulação livre de mão-de-obra para entendermos como pode ser complicada uma tentativa de integração. Imaginemos uma longa seca no Nordeste do Brasil, com uma migração forte e que, por problemas peculiares do momento, a geração de empregos não fosse grande o suficiente para absorver o excesso de mão-de-obra. Além disso, imaginemos que existisse, no caso, uma integração econômica em andamento em que fosse permitida a circulação de mão-de-obra. Milhares de brasileiros poderiam ir, por exemplo, para a Argentina em busca de trabalho. Os argentinos, com melhores salários e legislação social diferente, poderiam recusar essa leva maciça de imigrantes sem qualificação e que poderia exercer pressão nos setores de educação, treinamento e saúde do país. Esse assunto é problemático não só entre países em desenvolvimento, como também na desenvolvida Europa. Países como Alemanha, França e Holanda pressionam Portugal e Espanha para não permitirem a entrada fácil de brasileiros, africanos e hispano-americanos cujo objetivo é se beneficiar da integração européia. Sabemos o que isso significa para brasileiros que emigram para Portugal.⁸⁶

Do ponto de vista da integração econômica, então, quanto mais os objetivos dos países integracionistas avançam no sentido de aumento da complementaridade entre suas economias, incluindo passar de etapas de livre circulação para União Aduaneira e Mercado Comum, mais complexas ficam as relações, sinergias e influências mútuas. Numa situação desta, a harmonização de indicadores, regras, normas e procedimentos nas mais variadas áreas, não só estritamente econômicas, vai exigindo ações conjuntas dos estados soberanos. Neste momento, começam a ficar importantes as questões até aqui levantadas do ponto de vista institucional. Isto tem diversas implicações, como o processo de formação da agenda, de tomada de decisão, a aplicação das normas e das decisões, a avaliação e aperfeiçoamento da efetividade da institucionalidade e os mecanismos de solução das diversas controvérsias que aparecem durante a integração em movimento.

1.4.2 Os contextos de surgimento e de dinâmica dos processos de integração

⁸⁶ Idem, p. 4.

Há uma forma de abordagem que segue a possibilidade de considerar o contexto internacional como fator relevante para entender o surgimento e a dinâmica dos processos de integração. Acrescentamos neste nosso trabalho o pensamento de que se deve agregar a este contexto internacional a ideia de contexto regional e nacionais dos países formadores do processo, principalmente, no caso da América do Sul, do maior país no processo, o Brasil. Seguimos a lógica de que um país com o peso do Brasil na América do Sul tem papel crucial na definição dos objetivos e da institucionalidade da integração. Por isto, a meta aqui é apontar a formação da Unasul neste novo momento da integração sul-americana, com base na posição desta integração na estratégia do Brasil.

Ao estudar a CAN, Gragea⁸⁷ enfatiza o contexto internacional em que ocorrem os processos de integração como uma forma de abordagem peculiar. Nesta abordagem, é destaque o fato de que a dependência em relação ao sistema internacional condiciona os resultados da integração, a exemplo da UE (Alemanha e França), do Nafta (EUA) e da APEC/Asean (Japão). Neste caminho, esta abordagem se aproxima da abordagem sistêmica, sendo que desta a autora delimita duas grandes vertentes: o neorrealismo e o globalismo, ou análise da globalização.

Segundo a vertente do neorrealismo, um bloco regional tem impulso exógeno, da situação de poder no sistema internacional. Neste sentido, o regionalismo precisa ser analisado à luz do movimento de hegemonia no sistema internacional, como reflexo deste movimento. Além disto, a geopolítica e competição de mercados é a marcante nesta vertente. Mas o que faria um país hegemônico impulsionar um processo de integração?

Contando com estudos e sistematizações de Andrew Hurrell, Gragea aponta 4 caminhos em que um país hegemônico impulsiona processos de integração:

- a) como contraposição a uma hegemonia regional;
- b) como forma de equilíbrio de poder regional dos menores e mais frágeis Estados, a partir da criação de instituições autônomas ou supranacionais; esta situação estimularia a formação de acordos com o resto do continente sul-americano e até a criação de uma expansão do Mercosul para o norte da América do Sul;
- c) buscar vantagens do atrelamento a um *hegemon* regional, estratégia *bandwagoning*;

⁸⁷ GRAGEA, 2002, op. cit.

d) diminuição de poder do *hegemon*; esta seria a causa principal do novo regionalismo latino-americano, segundo os neorrealistas, com a queda da hegemonia dos EUA.

Na vertente da globalização, a integração seria uma etapa para o livre comércio geral e o bem-estar mundial. Nesta linha, a autora faz uma leitura da integração latino-americana, ou seja, ela é parte do novo regionalismo ou regionalismo aberto, de caráter liberal e comercial, intergovernamental e visando melhorar a inserção internacional via negociação externa em bloco. Neste modelo, instituições supranacionais ficariam em segundo plano.

Os caminhos do *hegemon* em impulsionar integração, em conexão com os aportes levantados anteriormente por Velasco Cruz sobre o contexto e motivador de potências na criação de instituições internacionais, são importantes indicativos para a análise da integração sul-americana, na medida em que há a necessidade da interpretação do processo inserido no sistema internacional e sua dinâmica, bem como a partir do condicionamento que emerge da hegemonia regional do Brasil no subcontinente, e do impulsionamento deste ao processo.

Cabe averiguar, desta forma, as premissas em termos de visão do sistema internacional, da cooperação e das instituições internacionais, dos processos de integração com particular atenção para a fase recente sul-americana. Buscar-se-ão nos estudos sobre os discursos e prática da política externa brasileira as premissas e motivações que fazem do Brasil o líder e impulsionador desta nova fase sul-americana de integração.

Além do condicionante internacional como elemento estruturante que impõe ritmo e possibilidades aos processos de integração apontados acima, salientamos neste trabalho que são necessários ao menos mais dois elementos. Trata-se das condições nacionais e, em decorrência do conjunto dos Estados-membros dos processos de integração, das condições regionais. Este conjunto de condicionantes, internacional, nacionais e regional, pode ser um instrumental importante para auxiliar na explicação do surgimento e da dinâmica dos processos de integração, verificável nas experiências existentes de processos de integração e analisadas comparativamente. Este é o principal objetivo do próximo capítulo, onde ainda se faz uma avaliação histórica da América Latina, sua formação e inserção internacional com ênfase nos processos de integração regional.

1.5 Síntese do capítulo

É importante salientar aqui que neste trabalho não temos uma preocupação de aplicar teorias, mas contextualizar os debates buscando explicar nosso objeto de estudo. Tampouco achamos contraditório o uso, no seu decorrer, de linhas teóricas diferentes, pois consideramos que estas não são únicas para explicar fenômenos sociais complexos, como os verificados nas Relações Internacionais. Ao contrário, é da interface entre abordagens a riqueza de encontrar parâmetros e conceitos para as explicações da realidade, e não o caminho do engessamento científico, ou seja, encontrar na realidade aqueles elementos que corroboram ou esclarecem a teoria. A interrelação teoria e experiência tem que ser constante e dialética, esta é a premissa fundamental.

Como síntese deste capítulo, apontamos que o ambiente onde está ocorrendo o recente processo de integração sul-americano é um Sistema Internacional que tem como ator principal o Estado-Nação e como sua principal categoria a soberania sobre território e povo. Neste ambiente, convivem com os Estados outros atores importantes como as Instituições Internacionais, Empresas Transnacionais e Organizações Não Governamentais de caráter internacional. As instituições internacionais importam, mas sua capacidade de moldar interesses dos Estados e influenciar decisivamente na estrutura do sistema internacional é uma controvérsia muito grande, colocando como possibilidades de ser uma variável dependente, independente ou interveniente. Não consideramos necessário neste momento do trabalho definir uma perspectiva de visão das instituições internacionais, mas ter em conta suas diferentes variantes para perceber como a política externa brasileira considera estas instituições como variáveis atuando no sistema internacional. O ordenamento do sistema remete a polaridades de poder, consagrando historicamente ordens multipolares, bipolares ou unipolares.

O modo de produção predominante é o capitalismo, que forja formações sociais com diferenças de espaço e tempo, estruturando um sistema de Estados-Nação de centro, de periferias e semiperiferias. No sistema capitalista é recorrente a ocorrência de ciclos de mais ou menos 50 anos, sendo que a etapa contemporânea assiste a um período de crise do sistema em sua fase mais aguda.

O sistema internacional contemporâneo, entendido como aquele que se desenvolveu nos últimos 20 anos após a queda do muro de Berlim e do conseqüente reordenamento de poder, é um sistema fragmentado, com a prevalência de uma hegemonia político-militar por parte dos EUA e de uma divisão de poder no campo da hegemonia político-

econômica. Esta divisão de poder abarca ainda mais dois níveis de desagregação, sendo de um lado a União Europeia, como bloco econômico e liderada pela Alemanha, ao lado do Japão como economias centrais; de outro, os chamados países emergentes no cenário político econômico contemporâneo, dentre eles, destacando-se China, Índia, Rússia e Brasil.

Neste cenário contemporâneo do sistema internacional, configura-se um ambiente propício à emergência de processos de integração, num perfil de ordem se formando a partir da constituição de blocos econômicos que vão dar a dinâmica do meio internacional. No entanto, há que se diferenciar a formação de simples coalizões através de áreas de livre comércio, com baixa densidade e complementaridade, daqueles processos com maior densidade e complementaridade. A definição dos objetivos é o marco entre um bloco econômico com área de livre comércio, como o NAFTA, e um bloco econômico com aprofundamento das relações entre os Estados-membros, chamado aqui de processo de integração.

Na configuração de um processo de integração está a questão da formatação de instituições internacionais. O pressuposto verificado em experiências históricas e detalhado no próximo capítulo é que, para um aprofundamento e fortalecimento do processo de integração, são necessárias instituições internacionais que deem conta da resolução dos problemas de ação coletiva. O tipo de instituição está diretamente ligado aos objetivos dos Estados-membros e tem uma interface complexa na soberania destes Estados-membros, delimitando limites e possibilidades para os objetivos de integração.

Os contextos internacional, nacionais dos Estados-membros e regional como conjunto destes Estados são elementos consideráveis na busca dos condicionamentos do surgimento e dinâmica dos processos de integração. Ou seja, as experiências históricas precisam estar em consonância com seu espaço e tempo para que não se perca de vista as especificidades de cada momento do processo de integração e evitar deduções únicas pela comparação entre processos de integração, alguns mais outros menos exitosos. Este é o principal objetivo do próximo capítulo.

Capítulo 2 Experiências de processos de integração e a América do Sul: formação, desenvolvimento, inserção internacional e instituições

Neste capítulo, a atenção é dada para uma análise histórica e comparada de alguns processos de integração, incluindo arranjos de cooperação econômica, para a verificação de seus padrões de formação, instituições, alcance da integração e de objetivos, alinhada com a análise de condicionamentos estruturais internacional, regional e nacional. Buscamos alguns elementos que possam ser verificados à luz dos debates sobre integração, para, a partir de então, podermos caracterizar a integração sul-americana do ponto de vista da estratégia do Brasil.

O capítulo procura verificar os principais pontos da integração da União Europeia que deem conta das características que lhe deram sustentação e aprofundamento. Trata-se de uma análise pontual e específica sobre seu desenvolvimento, suas instituições e uma parte específica sobre assimetrias e Política de Desenvolvimento Regional. Ou seja, não há a menor intenção de aprofundamento destes pontos elencados em função das especificidades deste trabalho e do alcance a que se poderia chegar.

Um grande volume da literatura sobre integração regional, parte dela apontada no capítulo 1, faz alusão e analisa a integração europeia, o que já demonstra uma complexidade importante para se querer aqui um aprofundamento. Acreditamos que os levantamentos feitos neste capítulo nos ajudam a esclarecer as especificidades da União Europeia que podem explicar outros processos de integração, ao mesmo tempo em que aponta seus próprios limites explicativos comparativamente.

No capítulo também se faz uma comparação entre alguns processos de integração e arranjos cooperativos em outros continentes, com África, Ásia e Oriente Médio. Da mesma forma como feito para o caso europeu, nestes outros exemplos se faz uma análise pontual, resumindo estas experiências com base em bibliografia especializada e com os próprios Tratados Constitutivos. Assim, é possível perceber algumas características de cada continente, seus objetivos, suas formatações institucionais e seus principais problemas e resultados, aliando uma inclusão destes em seus contextos internacional, regional e nacional.

O restante do capítulo é dedicado à análise da América Latina, à América do Sul e, com mais rigor e detalhes, da experiência do Mercosul. Estas experiências remontam ao

progressivo uso da integração como forma de resolução dos entraves regionais ao desenvolvimento socioeconômico, desde a Cepal até a recente Unasul. É possível perceber como o movimento do regionalismo, em suas duas grandes ondas, antes e depois da Guerra Fria, se desdobra em diferentes cisões e formas de pensar e agir na integração regional na América Latina. O Mercosul em particular é importante para análise dos caminhos que estão sendo trilhados nestes últimos dez anos em que temos as iniciativas mais contundentes de formação da integração da América do Sul.

2.1 Experiências históricas

Neste item, procuramos elencar algumas das diversas experiências de integração no mundo, delimitando suas diferenças, semelhanças, implicações institucionais e as possíveis relações no que diz respeito às principais abordagens apontadas no capítulo 1. Assim como nas abordagens sobre integração, procuramos centrar nossa análise destes primeiros itens a partir da obra de Oliveira, principalmente em função de elencar experiências em todos os continentes, com diferentes objetivos e aprofundamentos, e, principalmente, com ênfase nas experiências institucionais.

Para este item, inicialmente vamos dar atenção especial à União Europeia, para depois abordarmos outras experiências, notadamente na África, na Ásia, e com maiores especificidades na América Latina, América do Sul e Mercosul. O foco estará no contexto nacional, regional e internacional da criação da integração, nos seus objetivos e em sua estrutura institucional, procurando enfatizar também os resultados em termos de dinamização econômica e coesão de seus membros, no sentido de formação de um Bloco Econômico.

2.1.1 União Europeia: da desigualdade à unificação e alargamento

A ideia de uma União Europeia toma força logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com as Comunidades Europeias, e aparece justamente para tentar evitar que as diferenças existentes entre seus pares se transformem num novo conflito de proporções catastróficas. Não sem motivo, pois foi justamente da exacerbação dos antagonismos e ódios seculares na região que surge a sangrenta guerra. Além disto, está no cerne da criação das comunidades a tentativa de indução do crescimento e desenvolvimento econômico dos Estados-membros, numa perspectiva de competição com

complementaridade. Assim, falar de integração europeia passa por falar em junção de desiguais, é falar de assimetrias e, de uma forma explícita ou implícita, significa pensar em Política de Desenvolvimento Regional.

De fato, desde os primeiros anos da Comunidade Europeia, a preocupação com o desenvolvimento regional equilibrado esteve presente. Já no preâmbulo do Tratado de Roma, menciona-se a necessidade de “reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu desenvolvimento harmonioso através da redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas”.

Na publicação clássica sobre integração regional de Balassa, em 1961, já havia um desenvolvimento teórico e prospectivo sobre os impactos e as necessidades que uma integração regional na Europa teria que lidar para diminuir impactos econômicos regionais.

Entre as várias formas de transferências que visam o desenvolvimento das regiões atrasadas são de importância primordial a criação de infra-estruturas e as subvenções às indústrias. As primeiras compreendem a oferta de água, luz, limpeza, facilidades de transporte e serviços educacionais e sociais; as últimas podem revestir a forma de tratamento favorável no transporte e nas aquisições governamentais, aprovisionamento de capital, rendas baixas nos edifícios industriais pertencentes ao Estado, redução de impostos e subsídios puros. Na maior parte dos países europeus têm sido empregados os dois grupos de medidas, embora a França e a Itália se tenham atrasado na aplicação de medidas no último grupo.⁸⁸

Em 1959 aparece o primeiro estudo com perspectiva regional na Europa, e diante das evidências de grandes diferenças de desenvolvimento, a Comissão cria um grupo de trabalho que tratou de fazer um levantamento do problema. O passo seguinte foi a Conferência das Economias Regionais, em 1961, mas a problemática regional somente estaria encampada na agenda da Comunidade Europeia com a adesão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. A partir de então, começam os estudos que iriam estruturar uma Política de Desenvolvimento Regional Comunitária.

O diagnóstico aponta para diferenças entre os Estados, mas igualmente no interior de cada Estado. Reflexo territorial das transformações na economia, a problemática regional europeia agregou esforços de todos os membros da Comunidade, consagrando alguns princípios essenciais:

⁸⁸ BALASSA, 1961, op. cit, pp. 313-314.

Com pertinência à égide de princípios, a Comunidade parte de três regras essenciais ao estabelecer sua política regional: primeiro, introduzir a dimensão regional em todas as políticas comunitárias, levando em conta os resultados que possam obter num plano regional, segundo, coordenar as políticas regionais nacionais, entre si como junto às políticas comunitárias, terceiro, oferecer ampla gama de apoio financeiro às ações de desenvolvimento das regiões menos favorecidas.⁸⁹

Seguindo uma filosofia de integração com competitividade e complementaridade, desde a sua criação, a União Europeia foi criando e desenvolvendo vários mecanismos e instrumentos com vistas a forjar uma Política de Desenvolvimento Regional. Principalmente, cabe destacar a criação dos Fundos Estruturais, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, o Fundo Social Europeu – FSE, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA, o Instrumento Financeiro de Orientação à Pesca – IFOP, bem como o Fundo de Coesão. Estes fundos representam uma parte dos recursos da UE que é direcionada para objetivos de desenvolvimento regional e de categorias sociais desfavorecidas, e desde 1993 representam cerca de 30% do orçamento comunitário.⁹⁰

Assim, seja pensando específica e diretamente nas diferenças entre os Estados, ou então nas diferenças regionais intraestados, toda a complexidade prática e de princípios que permeia a consolidação da União Europeia possui na questão regional um elemento de suma importância a considerar. Esta ênfase com que trata o desenvolvimento regional traduz-se nos inúmeros arranjos institucionais de consolidação e controle por que passa a Política de Desenvolvimento Regional - PDR.

A PDR europeia busca atender três grandes objetivos: Convergência, entre os países e dentro dos países, promovendo a recuperação de regiões com atrasos de desenvolvimento (sempre em relação à média da UE); Competitividade Regional e emprego, apoiando a reestruturação em setores econômicos com dificuldades estruturais e modernizando os sistemas de formação e promoção do emprego; Cooperação

⁸⁹ LINS, Hoyêdo N. “Globalização e integração econômica: impactos sócio-espaciais”. In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (Coords.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr Editora, 1998, p. 416.

⁹⁰ As informações e análises sobre a União Europeia e sua Política de Desenvolvimento Regional – PDR começaram a ser sistematizadas numa pesquisa referenciada a seguir, e são desde então desenvolvidas e acompanhadas, servindo de parâmetro para esta tese. COSTA, Rogério Santos da (Coord.). *Política de Desenvolvimento Regional na União Europeia: a implantação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional em Portugal – 1994 a 1999*. São José-SC, Univali, pesquisa com recursos do Art. 170, bolsistas: Daniel Luiz Franzoi; Márcilio Assis Leal Cruz, 2000 (relatório final), p. 35.

territorial europeia, agindo em prol de cooperações que transcendem as fronteiras dos países membros e da União Europeia.

Os desdobramentos destes objetivos são estabelecidos na elaboração do orçamento dos Fundos Estruturais, tendo como base uma proposta da Comissão Europeia, aprovada pelo Conselho e o pelo Parlamento Europeu, ou seja, obedecem à vontade de todos os Estados-membros. Além disto, desde 1994 existe o Comitê das Regiões, formado por representantes locais e regionais que influenciam as decisões acerca da PDR, através de uma complexa rede de consultas, debates e deliberações.

As decisões e a gestão são descentralizadas, mas existe uma preocupação especial com o controle da execução. Por um lado, a seleção e gestão dos projetos são de exclusividade das autoridades regionais e nacionais que, por sua vez, aportam uma quantia de contrapartida no projeto e continua com a responsabilidade primeira de desenvolvimento de regiões em dificuldade. Por outro lado, a Comissão Europeia possui uma estrutura de acompanhamento que permite verificar a adequação da aplicação dos recursos às regras comunitárias, acompanhar a exata execução conforme projetos aprovados, bem como um acompanhamento dos indicadores de diminuição de desigualdades.

Eleito como o maior e principal instrumento da Política de Desenvolvimento Regional da União Europeia, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER é a melhor tradução da eficácia desta política e representa cerca de 2/3 dos recursos dos fundos estruturais, que significam 347 bilhões de Euros para aplicação no período de 2007 a 2013. Criado para promover a coesão econômica e social da União Europeia com ações para redução de desigualdades regionais e grupos sociais, o FEDER tem atuado em quatro eixos principais: a) promoção de investimentos produtivos, com especial atenção ao apoio a pequenas e médias empresas; b) ações de assistência técnica; c) melhoria de infraestruturas; d) fomento ao desenvolvimento local.⁹¹

Os resultados da Política Regional Europeia são espetaculares e mostram que este é o melhor caminho para a consolidação de um processo de integração. Os quatro países menos desenvolvidos da UE experimentaram entre 1988 e 1998 um salto bastante considerável no seu produto interno bruto em relação à média da comunidade. A Grécia passou de 58,3% para 66,1%, a Espanha, de 72,8% para 80,7%, Portugal, de 59,2% para

⁹¹ Site oficial da União Europeia.

74,3%, e a Irlanda teve um crescimento excepcional, passando de 3,8% para um PIB que representa 107,4% da média da UE. Nas regiões menos prósperas da União Europeia, que representam 10% de sua população total, o PIB per capita passou de 54,2% da média em 1987 para 61,1% em 1997. Estima-se que cerca de 10% destes resultados refletem diretamente as ações dos fundos estruturais.

Sendo um dos países com menor nível de desenvolvimento econômico na UE, Portugal teve um impacto estrutural positivo de grande significado após sua entrada na comunidade em 1986. Seja através da modernização e expansão de seus meios de transporte, seja pelo melhor aproveitamento de seus recursos hídricos, ou ainda pela criação de usinas geradoras de energia com recursos renováveis, diversas regiões de Portugal têm obtido resultados muito satisfatórios em termos de crescimento econômico. Basta citar como exemplos as regiões de Madeira e Açores, que obtiveram aumento de cerca de 3,6 % ao ano em seu PIB, para vislumbrarmos parte dos excepcionais resultados da Política de Desenvolvimento Regional europeia.

A preocupação com o desenvolvimento regional está cada vez mais forte na UE, principalmente por conta do novo alargamento que tem ocorrido nos últimos anos com a incorporação de países da Europa Central e Oriental. Estes mesmos países candidatos já contaram com o apoio do Instrumento Estrutural de Pré-adesão (ISPA), o que não só os habilitaram para a entrada na União Europeia, mas principalmente prepararam-nos para compor um conjunto sinérgico que visa ao aprimoramento dos mecanismos de desenvolvimento socioeconômico.

Os Fundos estruturais estão sendo instrumentos indispensáveis e fundamentais para o alargamento recente, pois estes novos países são prioritários na PDR da União Europeia⁹². Ao mesmo tempo, o processo de novas adesões retirou substancial parcela de recursos que visavam às reduções de desigualdades e deficiências dentro dos antigos membros, fator que tem acarretado certa interrogação sobre as potencialidades de uma PDR em um ambiente de grande desnivelamento regional e assimetrias jamais vistas no desenvolvimento da integração europeia. Esta tendência é exatamente o exemplo do Mercosul, que será analisado à frente neste capítulo.

⁹² Estas preocupações já estão na pauta de estudos e debates especializados e da própria União Europeia, conforme: HOFMEISTER, Wilhelm. Os países da Europa Centro-Oriental após sua adesão à União Europeia. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Anuário Brasil-Europa*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 59-74; HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG. *Twenty years after: post-communist countries and european integration*. Brussels, European Union, 2009.

2.1.2 O contexto de criação e desenvolvimento da União Europeia

A União Europeia é o exemplo mais dinâmico, de maiores resultados coletivos e de maior ambição e alcance entre os processos de integração em curso no último século e no início deste novo. Obviamente isto não significa que seja um processo perfeito, sem dificuldades de homogeneização, de manter-se dinâmica e com um bom ritmo de crescimento econômico sustentável de seus membros. Ao contrário, é possível verificar que existem ciclos deste processo que são direta ou indiretamente afetados pelas mudanças estruturais no sistema internacional, de ordens hegemônicas e do capitalismo.

A hoje conhecida União Europeia nasce após a Segunda Guerra, que devastou grande parte de seus territórios, povos, estrutura socioeconômica e aumentou as desconfianças mútuas entre os Estados europeus envolvidos no conflito. Evitar uma nova escalada armamentista e um conflito desta proporção era um dos principais objetivos nas origens das Comunidades Europeias. Nasce funcionalistas, a partir da concepção de que era preciso manter sob controle a área do carvão e do aço, para diminuir as possibilidades de novos conflitos bélicos, mas também originalmente remetem às perspectivas além Estado-Nação, ao criarem instituições supranacionais. Isto reflete a maneira processual deste processo de integração, ao estilo neofuncionalista, ou seja, sem uma preocupação em seguir um determinado resultado final.

O período de origem, na década de cinquenta, até o fim da Guerra Fria, é de extrema dificuldade, conflituosa e muitas vezes de quase retrocesso. Nasce na esteira do Plano Marshall, da reconstrução de seus países no lado oeste do continente europeu e sob a tutela militar e econômica dos EUA, imbuídos na construção da *Pax Americana* pós-Segunda Guerra Mundial. Não há, portanto, como negligenciar a influência e a necessidade dos EUA em ter uma Europa Ocidental mais forte que a Oriental, militar, política e economicamente, sendo uma barreira à expansão soviética ao mesmo tempo em que se consolidava como um mercado para os produtos industriais mais competitivos dos estadunidenses.⁹³

⁹³ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História do mundo contemporâneo. Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008. Os autores alertam, no entanto, que as Comunidades Europeias tiveram outros movimentos que buscavam diminuir sua capacidade e autonomia. “Numa espécie de reação atlantista, a Inglaterra organizou a Associação europeia de Livre-Comércio (AELC) em 1960, com a Suécia, Noruega, Dinamarca, Portugal, Áustria e Suíça.”, p. 167.

Na década de sessenta, aparece o primeiro momento de esgotamento da integração, tanto com motivações políticas, na divisão entre França e Inglaterra, quanto econômica, como primeiros reflexos do esgotamento do Fordismo como modelo de desenvolvimento, e que se refletiu na crise do Mercado Comum, em 1965⁹⁴. Há que fazer referência, igualmente, ao momento tenso do conflito bipolar, resultando na crise dos mísseis e na Guerra do Vietnã, este com resultados negativos nas contas públicas dos EUA. Ao final dessa década era evidente, da mesma forma, o esgotamento do sistema monetário internacional fundando com o arranjo de Bretton Woods e que teria impacto nos membros das Comunidades Europeias na década seguinte.

A década de setenta ainda é de crise e reagrupamentos, como a fusão dos executivos das Comunidades criadas anteriormente, a criação do FEDER, acima apontado, o posicionamento externo comum em assuntos pontuais, como as crises do oriente médio, e a criação do sistema monetário europeu, na trilha da flexibilização e do não padrão de trocas internacionais que se seguiu ao fim do padrão ouro-dólar de Bretton Woods. Conforme Lessa,

A construção da Europa evolui, ao longo da década de 1970, pela consolidação das instituições comunitárias, pelo amadurecimento do pensamento político e social em torno dos acertos e dos erros de todo o processo, mas também, pelos impactos da conjuntura de crise internacional, que tinha vertentes políticas e econômicas muito bem marcadas, e que contingenciavam o desenvolvimento das relações econômicas intra e extra-europeias.⁹⁵

A década seguinte ainda seria de readaptação ao novo ciclo capitalista que se esgotara e ao fim de Bretton Woods, além do avanço no processo de alargamento. É na década de oitenta que adentram à integração europeia os países que estavam se preparando desde a década anterior e que tiveram no FEDER um aporte fundamental, tanto para não serem tragados pela competitividade dos demais membros como para não desestabilizarem a integração como um todo. A entrada de Grécia (1981), Espanha e Portugal (1986) ocorre como um processo de amadurecimento, como de resto tem sido os alargamentos na União Europeia. As mudanças na antiga URSS iriam impactar fortemente ao final da década com a ruptura da separação das duas Alemanhas simbolizada na queda do muro de Berlim, em 1989. Salientamos que nas três décadas de crise mundial, e, principalmente na década de setenta e oitenta com impactos e instabilidades severas no

⁹⁴ LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003, p. 59.

⁹⁵ Idem, p. 88.

processo de integração, a resposta dos Estados-membros foi, invariavelmente, mais integração, aprofundá-la e alargá-la para outros Estados.

O fim da bipolaridade marcou uma nova era para as Comunidades Europeias, e marca uma nova etapa para o processo do regionalismo em todo o mundo. Sem a tutela direta dos EUA⁹⁶, os países membros da União Europeia tomaram novas metas de aprofundamento como a sua própria formalização, a criação do Euro e as bases para a constituição de uma Política Externa e de Segurança Comum. Este período pontua, da mesma forma que nas duas décadas anteriores, o alargamento da integração, abarcando de forma contínua os países sob a influência da URSS durante a Guerra Fria. A integração europeia passa a ter maior reconhecimento internacional como um ator nas Relações Internacionais, buscando a negociação em bloco.

A União Europeia há muito deixou de ser um complexo processo econômico para assumir, ao longo do processo de integração, a identidade de um ator político igualmente complexo, que exerce papéis extremamente importantes na cena internacional, o que se deve tanto à sua enorme capacidade de manejar recursos financeiros em prol das suas próprias políticas comunitárias – muitas das quais com óbvias externalidades –, quanto ao fato de que cresceu rapidamente a sua capacidade de agir coordenadamente em grande número de questões das relações internacionais contemporâneas.⁹⁷

Desta forma, a União Europeia atua com as características de um bloco econômico, como descrito no capítulo 1 deste trabalho, em várias situações e áreas, com as competências estabelecidas pelos tratados ou por ser uma voz legítima dos Estados-membros.

2.1.3 A União Europeia e sua institucionalidade

Na década de noventa, a União Europeia avança seu processo de integração comprometendo cada vez mais seus Estados-membros em torno de si. Não é uma vontade intrínseca, de suas instituições supranacionais, mas sim de seus Estados-membros. No entanto, é certo que o desenvolvimento de suas instituições cria a capacidade de evitar ações unilaterais dos Estados-membros, constringendo-os quanto à ação isolada, levando-os cada vez mais a agirem de forma conjunta, a aprofundarem a

⁹⁶ Apesar de uma gama enorme de problemáticas envolvendo os EUA, a OTAN, os países do Leste Europeu e a Rússia. Conforme estudo realizado e publicado: COSTA, Rogério Santos da. “Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN: histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na Segurança Coletiva”. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 6, p.129 - 151, 2006.

⁹⁷ Lessa, 2003, op. cit., p. 174.

interdependência socioeconômica e a criarem novas etapas de aprofundamento da integração⁹⁸. Daí que remetemos as instituições em processos de integração com uma importância singular. Se é fato que na década de noventa a União Europeia aprofundou sua institucionalidade, é igualmente fato que estavam postas estas condições desde sua implantação inicial, tanto em termos de instituições originárias, quanto de objetivos do processo de integração.

A institucionalização das Comunidades Europeias e depois da própria União Europeia teve desde o seu embrião uma característica complexa, principalmente com a criação da Alta Autoridade com base supranacional já na criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, e que se transformaria na Comissão Europeia em 1965 com o Tratado de Fusão dos Executivos. Em suas origens, tem um viés funcionalista, com uma preocupação setorial clara e a perspectiva de avançar em outras áreas, mas não se preocupando com o resultado final ao qual deveria chegar.

Sobre a supranacionalidade, Silva elenca algumas das principais características diferenciadoras.

O neologismo “supranacional” surgiu para assinalar a originalidade de um conjunto que seria impossível descrever por meio das categorias de Direito Internacional Público. A concretização do elemento supranacional se dá pelo acúmulo de três pontos considerados essências para sua definição: a) o reconhecimento por parte de determinados Estados, de um conjunto de valores comuns suficientes para que estes se disponham a subordinar seus interesses nacionais e sua hierarquia nacional de valores; b) a criação de um poder efetivo, colocado a serviço desses valores, que goze de poderes capazes de adotar decisões que comprometam os Estados, de produzir um direito que deve ser respeitado pelos entes nacionais e de pronunciar decisões jurídicas que instituem o direito comum; c) por fim, as duas condições devem estar vinculadas à autonomia desse poder superior. Este último traço é o que vai distinguir o ente supranacional das demais organizações internacionais existentes na atualidade. Ademais, esse poder supremo deve ser diferente daquele dos Estados para que possa desempenhar, efetivamente, a missão para a qual foi criado, ou seja, realizar os referidos valores e interesses comuns.⁹⁹

Apesar de contar com a supranacionalidade, a estrutura institucional possui também instituições intergovernamentais.

⁹⁸ SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Ed. Unijui, 2005, aponta como a criação do Direito da União Europeia cria obstáculos para os Estados retrocederem no processo de integração, o que tende a fortalecer a confiança intrabloco e seu aprofundamento.

⁹⁹ Idem, p. 58.

A estrutura orgânica inicial da Comunidade Econômica Européia configurou-se no modelo CECA, com posteriores modificações definiu-se pela especificidade de sua natureza, tanto supranacional como intergovernamental, e das organizações internacionais, não adotando o clássico sistema de decisão utilizado e característico do Estado-nação – Legislativo, Executivo, Judiciário – tendo em vista que o mecanismo estrutural comunitário se alicerça no princípio de representação de interesses – cada instituição supranacional representa específico interesse -, passando a atuar em sua própria defesa, também no princípio da interdependência quanto à noção de decisão e procedimentos.¹⁰⁰

A distribuição de competências tem uma singularidade, e importa do ponto de vista institucional e de tomada de decisões. As instituições da União Europeia diferem das instituições do Estado-Nação em função da intrincada rede de competências que foi sendo estabelecida ao longo dos Tratados, que buscaram e buscam atuar com o princípio do equilíbrio entre todo o arranjo institucional. A distribuição de competências, por sua vez, está baseada em princípios de proporcionalidade (limitações de instrumentos e ações compatíveis com suas funções), lealdade comunitária (Estados e Instituições agirão para o alcance dos objetivos da Comunidade) e subsidiaridade, “elemento regulador das competências compartilhadas, ou seja, aquelas que não são inseridas nos domínios exclusivos nem dos Estados nem da Comunidade”.¹⁰¹

No entanto, salienta Silva, a supranacionalidade e a intrincada divisão de competências não significa poderes de soberania ou de poderes gerais, o que é singular desde Westfália nas Relações Internacionais, mas sim de poderes funcionais, definidos em seu Tratado Constitutivo. A diferença fundamental é o grau de autonomia e iniciativa, indicado justamente em nas competências de suas instituições.

Com relação aos mecanismos de distribuição de competências, nota-se que a complexa mescla da origem internacionalista com a vocação federal do processo em andamento resultou num intrincado e singular esquema de competências, cujos influxos ora descendem do Direito Internacional, ora de inspirações constitucionais. As competências das instituições são utilizadas apenas para alcançar os objetivos comunitários, por isso é que são cedidas somente em alguns âmbitos. A União carece de competência global como um Estado moderno que pode, inclusive, constituir novas competências.¹⁰²

Na década de noventa, a União Europeia afirma a estrutura institucional prevalecente até os dias de hoje a partir do Tratado de Maastrich de 1992, também conhecido como

¹⁰⁰ OLIVEIRA, 2009, op. cit., p. 173.

¹⁰¹ SILVA, 2005, op. cit, p. 70.

¹⁰² Idem, p. 61.

Tratado da União Europeia. Trata-se de uma institucionalidade calcada em três grandes pilares: Assuntos Comunitários, Políticas Comuns na área externa e de segurança, e Cooperação nas áreas de justiça e assuntos internos.

O primeiro pilar, de cunho econômico, diz respeito às Comunidades europeias – CECA, CEE e Euratom -, nas quais a soberania dos Estados é exercida conjuntamente. Esse pilar implica a participação das instituições comunitárias, com a apresentação da proposta pela Comissão Europeia, aprovação pelo Conselho e Parlamento Europeu e vigilância pelo Tribunal de Justiça. Com o Tratado da União Europeia, a Comunidade Econômica Europeia passa a ser denominada apenas Comunidade Europeia.¹⁰³

Neste pilar, prevalece uma intrincada rede de instituições comunitárias e objetivos econômicos, comuns aos Tratados até o início da década de noventa. Neste período começam a ficar mais fortes as pretensões de alargamento e aprofundamento da integração europeia para uma união econômica, monetária e política, contida nos dois outros pilares.

Os segundo e terceiro pilares, ambos de cunho político, envolvem os Estados-membros em domínios caracterizados até então como sendo da competência exclusivamente nacional. O segundo pilar trata da Política Externa e de Segurança (PESC) e o terceiro, da cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI). As disposições encontradas no Ato Único Europeu quanto à política externa são substituídas pelo título V do Tratado da União Europeia, que prevê o empreendimento de ações comuns em matéria de política externa pelos Estados-membros. No terceiro pilar, o objetivo da cooperação é garantir aos cidadãos a proteção da liberdade, segurança e justiça.¹⁰⁴

O resultado institucional do processo de integração europeu a partir da década de noventa passa a ser visto pelo menos sob duas óticas. De um lado, a União Europeia pode ser vista como uma confederação de Estados, rumo a uma configuração do tipo Estados Unidos da Europa. De outro, pode ser vista como uma Organização Internacional, mas não uma com as mesmas características das intergovernamentais, como a ONU, e sim uma OI *sui generis*, em função das suas instituições supranacionais. Independentemente da avaliação que se queira dar para a União Europeia, o certo é que seus Estados-membros conseguiram transformá-la numa potência mundial, comparada, em termos de capacidade econômica, militar, população e território, aos EUA. O objetivo de dinamização regional e inserção privilegiada no cenário internacional goza de grande êxito até os dias atuais.

¹⁰³ RAMOS, Leonardo (Coord.); MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. *A união europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 31.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

“Sendo um processo *sui generis*, a integração da Europa produziu também instituições distintas e únicas para levar a cabo o seu governo. A governança europeia, que se estabelece em múltiplos níveis que articulam as diferentes organizações comunitárias e as suas abordagens tipicamente supranacionais com os interesses e as prerrogativas dos Estados-membro e os seus processos de decisão intergovernamentais, originaram uma exclusiva engenharia política, que mais se assemelha a uma complexa teia de muitas conexões, estabelecidas por competências compartilhadas entre a Comunidade e os Estados-membro – e é justamente a combinação de restrições de competências e o equilíbrio dos interesses comunitários e nacionais que impedem comparações com outros esquemas de governança, tanto quanto com os de uma típica democracia representativa”.¹⁰⁵

Neste movimento desde a década de noventa, salientamos a vontade dos Estados-membros em aprofundar a integração e de fortalecimento da União Europeia como Bloco Econômico. Este desenho está levando ao processo descrito por Mandel e apontado no capítulo 1, de formação de um sistema de blocos que forma a política internacional. A União Europeia tem procurado, desta maneira, negociar em bloco e incentivar a formação de blocos para consolidar esta sua posição.

Há que ressaltar, numa síntese desta integração, a busca pela unidade e pelo aprofundamento constantes, principalmente em situações de crise, a existência de menor assimetria entre os membros e, nos momentos em que ela era maior, o aporte de recursos dos membros mais ricos para a formação de políticas de coesão social e de desenvolvimento regional. Neste sentido, faz diferença ter a Alemanha, principalmente, como país pagador da integração, o que se verá a seguir, fundamental para o fracasso ou o sucesso de processos de integração em outras regiões.

Por outro lado, numa situação de crise, como a vivida na própria Europa após 2008, e que inclua a Alemanha como país mais afetado, todo o processo também tende a sofrer sérias consequências, colocando em risco inclusive a capacidade das instituições em manter a coesão e o desenvolvimento da integração. O fato de ter respondido sempre

¹⁰⁵ LESSA, 2003, op. cit., p. 132. O que é esta União Europeia é um debate muito grande no âmbito das Relações Internacionais, ensejando tanto visões pós-nacionalistas como seus críticos, para quem o Estado-Nação continua imperando na vida da Europa unida. Ver: DIECKHOFF, Alain; JAFFRELOT, Christophe. Do Estado-Nação ao pós Nacionalismo? In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas Relações Internacionais: praticas e teorias*. Brasília, Ed. UnB, 2004, pp. 57-71. Abordagens que remetem à ideia de governança também estão presentes: “O interesse de todos esses estudos é de levar a uma reflexão sobre a hipótese central da governança: na União Europeia, os subsistemas sociais seriam mais e mais encarregados da gestão política de seus próprios recursos acima da produção de serviços para os outros. em uma tal configuração política, a auto-organização e a capacidade de coordenação horizontal primariam assim sobre a regulação centralizada ou a imposição imperativa de uma autoridade política”, segundo LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Europeia. In: SMOUTS, 2004, op. cit., pp. 99-128.

com mais integração e institucionalidade nos momentos de grandes mudanças estruturais e de crise não dá automaticidade para a União Europeia atual, visto ser um processo com aprofundamento muito grande, e por isto com pouca margem de manobra para maiores aprofundamentos. Algumas saídas encontram respaldo nas teses do alargamento, que é uma perspectiva para o próprio processo de ampliação do Mercosul nos anos 2000.

2.1.4 Processos de integração em outros continentes

O processo de integração europeu é um marco para todo o mundo, servindo da mesma forma como motivador e modelo para o mesmo movimento em outros continentes. Antes de adentrarmos na experiência da América Latina e em nosso foco de estudo, a América do Sul, vamos apontar e verificar algumas experiências em outras regiões. Procuramos fazê-lo de forma resumida, montando o Quadro 1¹⁰⁶ com as características que servem para nossa análise comparada, tanto em relação ao exemplo e modelo europeu, como, principalmente, aos processos verificados na região latina e sul-americana. Em conjunto com a análise do quadro resumo, procuramos incorporar uma avaliação geral sobre o contexto e os condicionantes destes processos de integração. Procuramos destacar aqueles processos de integração que possuíam objetivos econômicos bem definidos, mesmo que contemplando também objetivos políticos e/ou de segurança.

Quadro 1 – Sínteses processos de integração comparados – África, Ásia e Oriente Médio

Integração/ano fundação	Objetivo	Nível de integração desejado	Alcance objetivos/integração	Número de membros	Institucionalidade	Processo decisório	Assimetria /nível desenvolv.	País pagador
-------------------------	----------	------------------------------	------------------------------	-------------------	--------------------	--------------------	------------------------------	--------------

¹⁰⁶ É preciso salientar que, além de não seguir um modelo de análise comparada preestabelecido, este quadro é montado a partir de análises específicas de alguns estudos por nós realizados e já publicados anteriormente, bem como de referências específicas citadas como fonte dos quadros. Neste sentido, não se trata de estudo específico que procura dar como certa a efetividade maior ou menor dos exemplos, se não que segue a tendência geral das referências utilizadas. O que nos dá garantia de consistência na montagem do Quadro comparativo é a congruência de conclusões das diversas referências em relação aos processos expostos.

OUA/ 1963/ UNIÃO AFRICANA / 1999	Político e econômico	MC	Baixo/ baixo	55	IG + SU incompleto	misto	Baixa/ baixo	não
CEA / 1991	Econômico	UE	Baixo/ baixo	55	IG + SU incompleto	misto	Baixa/ baixo	não
CEDEAO 1975/1993	Econômico	MC/UE	Baixo/ médio	16	IG + SU incompleto	misto	Alta/ baixo	Nigéria
UMOA 1962/ UEMOA/ 1994	Econômico	UE	Baixo/ médio	8	IG + SU	misto	Baixa/ baixo	não
UMA /1990	Econômico	MC	Baixo/ baixo	5	IG	Unanimidade	Baixa/ baixo	não
UDEAC/ 1964/1994	Econômico	UA	Baixo/ baixo	5	IG	Unanimidade	Baixa/ baixo	não
COMESA /1994	Econômico e político (bloco)	MC	Baixo- Médio/ baixo- médio	21	IG	consenso	Baixa – média/ baixa média	África do Sul
ASEAN 1967	Político/ econômico	ZLC	Médio – alto/ baixo – médio	10	IG	consenso	Média – alta/ médio	sim
APEC/ 1989	Econômico	ZLC	Alto/ alto	21	IG - não institucio- nalizado	consenso	Alta / alto	sim
CCG/ 1981	Político e Econômico	MC	Alto/ baixo	6	IG	Unanimidade	Média/ médio	sim

Siglas: Nível de integração: ZLC – Zona de Livre Comércio; UA - União Aduaneira; MC - Mercado Comum; UE – União Econômica; UP – União Política; SU – Supranacional; IG – Intergovernamental; Fontes: COSTA e FERREIRA, 2007; MALAMUD, 2003; MENEZES e PENNA FILHO, 2006; OLIVEIRA, 2009; Tratados constitutivos.
Elaboração do autor.

O Quadro 1 indica 10 (dez) processos de integração, sendo 7 (sete) na África, 2 (dois) na Ásia-Pacífico e 1 (um) no Oriente Médio. Entre os processos apontados, os asiáticos possuem característica marcadamente de liberação comercial ou o chamado típico regionalismo aberto, não havendo aspirações iniciais de formação de bloco econômico como descrito anteriormente neste trabalho. Estes exemplos estão aqui em função da

importância de compararmos com os demais em suas características próprias, de resultados de desenvolvimento econômico dos seus Estados-membros e de inserção no sistema internacional.

Observando as integrações do continente africano, o que chama primeiramente a atenção é sua quantidade. De fato, após a tentativa de formação da Organização da Unidade Africana (OUA) e da impossibilidade de fazer dela um sustentáculo para processos de integração econômica, os países da região passaram a formar processos de integração sub-regionais no continente. A ideia é que este movimento sub-regional poderia suprir as dificuldades de uma integração continental, esta uma etapa subsequente. Este mesmo movimento é observado para a integração latino-americana, como será visto em seguida.

Desta forma, a OUA nasce com objetivo político, e, com sua incapacidade de resolução dos principais problemas africanos, transforma-se em União Africana, com forte inclinação ao modelo europeu, incluindo a ideia de supranacionalidade, e com a perspectiva de chegar a constituir um Mercado Comum. Este exemplo influenciou todo o continente na formação das integrações sub-regionais.

Na formação das diferentes integrações africanas, percebe-se a preocupação com objetivos econômicos, excetuando a OUA/UA e a Mercado Comum da África Oriental - COMESA. Chama a atenção a meta de integração ser sempre ambiciosa, buscando ou uma União Econômica ou um Mercado Comum, apenas a União Aduaneira e Econômica da África Central - UDEAC com meta de União Aduaneira. Nas suas institucionalidades, temos características de supranacionalidade (SU) e intergovernamentalidade (IG) conjuntamente, ou somente IG, mas é importante salientar que a característica da SU é incorporada aos processos, invariavelmente, a partir da década de noventa. Esta direção é explicada em função da própria direção de aprofundamento da União Europeia no período, influenciando os processos na África. Os processos decisórios são distintos, sendo marcantes decisões mistas, ou seja, dependente da matéria ou instituição da integração, em integrações onde há supranacionalidade. Onde há apenas instituições intergovernamentais, as decisões são por consenso ou unanimidade.

O desenvolvimento socioeconômico é baixo em todo o continente, com raras exceções, que não chegam a se constituir em países desenvolvidos. Assim, são processos de integração com baixas assimetrias, e, onde as assimetrias são mais significativas, o país

mais forte tende a assumir a liderança e, em alguns momentos (raros, é certo), o papel de país pagador. É o caso da Nigéria e da África do Sul nas integrações da Comunidade Econômica de Estados da África Ocidental - CEDEAO e na COMESA, respectivamente, mas não chegam a se constituir um país pagador aos moldes do que foi e tem sido a Alemanha no processo europeu, ou seja, em termos de médio e longo prazos.

De uma forma geral, nenhum processo de integração regional na África teria alcançado êxito em função de seus objetivos, e poucos conseguiram avançar em suas etapas de integração. Nos dois processos em que há um país mais forte, ou seja, onde há assimetrias mais fortes, percebe-se mais força no processo de integração, apesar de resultados muito acanhados. Esta situação de força socioeconômica tende a ser um motivo de conflitos comerciais, pois, como visto anteriormente, estas regiões e Estados tendem a atrair os capitais com maior intensidade do que as regiões menos desenvolvidas. Assim, se ou quando este país não assume a liderança e a função de pagador, muitos conflitos surgem e colocam limites claros para a efetivação e avanço da integração aos objetivos propostos.

No que diz respeito à institucionalidade, não há como deixar passar que, apesar de resultados pouco expressivos em alguns casos, não existe uma automaticidade entre instituições supranacionais e maiores resultados na integração. É importante destacar a incompleta efetivação das instituições supranacionais nos processos que assim o decidiram, o que mostra a dificuldade de implantar um modelo que vem de fora. Este fenômeno mostra ainda a insuficiência de amadurecimento dos Estados nacionais africanos para levar adiante projeto tão ambicioso em termos de comunidade política. Se já existem muitas dificuldades para a própria afirmação do Estado Westfaliano no continente, algo que vá redefinir estes padrões possui dificuldade muito maior.

É fato que a formação dos Estados africanos é fenômeno recente e, pela via colonialista, estes possuem dificuldades adicionais. Povos com identidade foram separados, povos rivais foram colocados juntos, num mosaico onde a divisão política e de influência das potências europeias se sobrepôs à integridade autóctone. Assim, os níveis de desenvolvimento socioeconômicos ainda não são temas predominantes num continente onde os violentos conflitos pela busca de poder sobre território e povo são a marca. A vontade de mudar a marca de subdesenvolvido esbarra nas dificuldades em encontrar espaços de convivência entre os diferentes grupos étnicos e políticos. Em análise das

decisões, convenções e tratados no âmbito da União Africana, constatamos que a maioria das internalizações no ordenamento jurídico dos países membros é daquelas cujo tema é econômico, cerca de 85%. Quando o tema tem relação com segurança, fronteiras e direitos humanos, temas caros a todos os países, as internalizações são praticamente inexistentes.¹⁰⁷

Desta forma, a inserção da África no Sistema Internacional e no capitalismo a coloca como dependente em termos de poder e com característica de periferia. Mais que isso, são poucos os Estados que conseguem uma inserção virtuosa no circuito do capital, o que abre poucas oportunidades para o desenvolvimento socioeconômico do continente e para os próprios processos de integração. Desta forma, o contexto internacional e nacional e os condicionantes de formação colocam dificuldades muito grandes para os processos de integração no continente africano como um todo, independentemente das formatações institucionais.

No que diz respeito aos processos de integração na Ásia-Pacífico e Oriente Médio, temos muitas e marcantes diferenças. Salientamos que os exemplos da Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN, e da Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico – APEC, não possuem as características consideradas por nós como de processos de integração, ou seja, não visam à constituição de, no mínimo, uma União Aduaneira. No entanto, devem ser colocados em pauta aqui pela importância regional e mundial, bem como pelos seus resultados em termos de coalizão ou formação de “bloco econômico”. São exemplos mais pertinentes ao típico regionalismo aberto, marcados pela influência também nesta direção dos EUA.

A ASEAN nasce com objetivo essencialmente político, buscando mais recentemente objetivos econômicos, buscando uma Zona de Livre Comércio. Na sua origem está a relação com a Guerra Fria, com os EUA buscando manter seus espaços de influência na região evitando o mesmo da URSS. Os objetivos políticos foram alcançados na medida em que conseguiu uma estabilidade política na década de oitenta e isto foi uma base importante para o acelerado crescimento econômico que transformariam alguns de seus membros nos chamados Tigres Asiáticos, como Cingapura, depois Malásia, Indonésia, Tailândia e Filipinas.

¹⁰⁷ COSTA, Rogério Santos da; FERREIRA, Paulo Roberto. *Institucionalidade e eficácia das Organizações Internacionais*: um estudo comparado da União Africana, da Liga dos Estados Árabes, da ASEAN e da OSCE. In: I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007, Brasília.

Os objetivos de integração ou da formação da ZLC ainda estão amadurecendo, ganhando corpo na medida em que entram neste processo países como Japão, Coreia do Sul e China, num processo que se iniciou a partir de 1997 e ficou conhecido como ASEAN + 3. Na verdade, muitos dos resultados de crescimento econômico dos países da ASEAN estão associados à estratégia de exportação calcada na aliança com países e mercados como o Japão, Europa e EUA. Esta mesma dependência e estratégia, alicerçada ainda em forte intervenção e investimento do Estado, levou estes países à crise financeira de meados da década de noventa que abalou, ao seu final, a Argentina e o Brasil.

A institucionalidade da ASEAN teve como grande característica a implementação, e nisto ela difere de processos de integração e organizações internacionais, como a União Africana e a Liga dos Estados Árabes¹⁰⁸. Sua institucionalidade, incluindo a assinatura de Tratados, com objetivos e estrutura institucional, órgãos e processos decisórios, foram sendo negociados à exaustão. Desde estes momentos iniciais, o processo decisório ocorre por consenso, passando por longas negociações. Ou seja, diferentemente da União Africana, a institucionalidade da ASEAN, apesar de tipicamente intergovernamental, foi se formando de forma lenta, paulatina e observando o avanço das negociações sobre o que seriam seus principais objetivos.

Mesmo sem ser um processo de integração da forma como procuramos tratar neste estudo, a ASEAN se formou com ampla gama de legitimidade, e seus resultados em termos de coesão de seus membros e segurança regional foram bem-sucedidos. Além disto, os Estados-membros tiveram oportunidades de inserção privilegiada na economia internacional com muito bons resultados em termos de desenvolvimento econômico.

No entanto, não dá para afirmarmos que a ASEAN se constitui num bloco econômico conforme temos abordado aqui. Esta postura está baseada no fato de que os países da ASEAN possuem muitas influências externas, principalmente dos EUA e Japão, por motivos geopolíticos e geoeconômicos. Estas relações com tais potências oportunizam bons resultados econômicos, mas não chegaram a resultar numa autonomia política própria para atuar nos diferentes fóruns do sistema internacional a ponto de ser aqui caracterizado como bloco econômico.

¹⁰⁸ COSTA e FERREIRA, op. cit.

No mesmo caminho, mas muito curiosa, é a experiência da Cooperação Econômica da Ásia e Pacífico – APEC. Isto porque a APEC não possui institucionalidade, da forma como apontada aqui, de uma organização internacional ou de instituições em processos de integração. O seu principal objetivo é aproximar posições entre os países envolvidos para encontrarem formas de cooperação em termos de liberação comercial. É uma cooperação estritamente intergovernamental, que se reúne periodicamente e toma suas decisões por consenso, mas sem uma institucionalidade propriamente dita.

Mesmo assim, este arranjo é tido como um dos mais promissores em termos de conseguir seu objetivo de liberalização comercial, por ser composto de um número significativo de países com grande peso no cenário econômico internacional. Porém, não se configura uma situação de formação de um bloco econômico em função das múltiplas arenas em que estão envolvidos os países membros mais poderosos, e que estariam propensos a apenas conseguir o maior leque de vantagens desta cooperação sem um compromisso em assumir formas mais estreitas de relacionamento em outros fóruns internacionais.

Por fim, cabem as observações sobre o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo – CCG. Criado em 1981 com objetivos de formação de um Mercado Comum, o Conselho do Golfo possui como principal característica ser formado por países possuidores de imensas reservas de petróleo e de terem, até por isso, uma influência significativa de grandes potências desde suas formações, notadamente os EUA. Se os resultados em termos de desenvolvimento econômico são significativos para estes países, estão muito longe da constituição de um sólido mercado comum como está prognosticado em seu Tratado Constitutivo.

Com uma característica tipicamente intergovernamental e um processo decisório por unanimidade, o CCG possui uma baixa assimetria e um médio nível de desenvolvimento econômico, apesar de em sua maioria possuir altos níveis de desigualdade e concentração de renda. Neste sentido, possui características de ter um país pagador, apesar de não lograr um avanço significativo em seus objetivos de integração, que era o mercado comum.

É possível afirmar que a ideia de um mercado comum não amadureceu em seus Estados-membros, ou que não se sentiram suficientemente demandados por uma integração efetiva mais profunda. Assim, não constituíram o que estamos chamando de

bloco econômico, mas simplesmente possuem algumas ações conjuntas para manterem-se em crescimento de renda e riqueza, apesar de em constante concentração.

2.2 A construção e inserção internacional da América Latina

A formação e inserção da América Latina na economia mundo e no sistema internacional fazem parte do processo de expansão das economias e poderes europeus à época das grandes navegações. Colônias de grandes potências desta época, notadamente Portugal e Espanha, o próprio conceito de América Latina é europeu, numa clara distinção da América anglo-saxã, do norte e acima do México. Assim, a América Latina sempre foi um espaço a mais para as disputas das grandes potências europeias, sejam as que aqui ocuparam seus respectivos espaços, sejam aquelas que tentaram se apoderar dos espaços já ocupados, ou por influências hegemônicas do sistema internacional.

Interessante notar que o conceito de certo povo latino-americano é o catalisador de uma identidade que existe mais no imaginário colonizador e neocolonizador europeu e estadunidense do que do reconhecimento desta identidade pelos próprios povos da região. Este fato poderia influenciar a integração na região, por sua “naturalidade”. No entanto, apesar de existirem mais identidades latino-americanas do que europeias, estes últimos lograram alcançar integração muito antes e mais profunda do que os primeiros. A formação da região e sua inserção no sistema internacional explicam em parte a dificuldade de se achar esta identidade regionalmente, pois isto sempre foi evitado de fora para dentro, justamente para não se tornar um problema para o exercício da hegemonia portuguesa e espanhola, depois inglesa, e, mais recentemente, estadunidense.

Dois grandes períodos podem separar a formação latino-americana, antes e depois da formação dos Estados nacionais, antes e depois das primeiras décadas do século XIX. As grandes navegações já eram o indício de uma expansão e globalização que só se intensificaria, primeiro na busca de matérias-primas, depois de mercados. Quando há certa resolução do conflito europeu após as guerras napoleônicas e a formação do concerto europeu, a Inglaterra toma a dianteira da influência sob a maior parte da América Latina que passam a viver seus processos de independentização.

O século XIX foi um misto da formação destes Estados, das suas conformações territoriais e de suas constituições como estados nacionais westfalianos. Neste sentido, ao compararmos estas formações com as formações westfalianas, ou algo que lhe seja

semelhante, nos continentes africanos, asiáticos e no oriente médio, é possível ao menos perceber que os latino-americanos possuem mais de cem anos à frente. Esta constatação é um diferencial para se pensar que o Mercosul, analisado adiante neste trabalho, é tido como o processo de integração de melhores resultados depois da União Europeia.

Até a crise de 1929 e suas posteriores repercussões com forte diminuição do comércio internacional e aumento significativo do protecionismo, os países latino-americanos participavam do circuito do capital como fornecedores de matérias-primas e produtos primários, conseguindo da venda exterior destas bases cambiais para a compra de produtos manufaturados, vendidos por países de capitalismo mais avançado. Após a crise e a grande depressão, há uma marcha forçada à industrialização, via substituição de importações, com forte presença do Estado e das ideias cepalinas, e tendo em processos de integração uma das ferramentas para galgar níveis maiores de desenvolvimento, via ampliação do mercado regional e da busca de complementaridade.

A década de 50 e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (ONU) abrem um novo ciclo de busca de desenvolvimento, e a integração, à maneira cepalina, sempre fez parte de um processo de superação do subdesenvolvimento. Estas integrações cepalinas estavam voltadas quase que exclusivamente para a abertura de mercado, ou seja, sempre foram tentativas de regionalismo aberto à moda OMC, que contribuiria, segundo visão liberal, para a consecução de um grande mercado liberal mundial. A parte da América Latina estava em se despojar dos entraves regionais e intrarregionais, com os EUA, notadamente, para um aumento da eficiência do capital.

No entanto, o resultado do processo de integração pela via cepalina logrou uma certa industrialização por substituição de importações, mas resultou num processo que se esgotou sem completar-se totalmente e criou dependência financeira dos países latino-americanos¹⁰⁹. A crise da década de oitenta foi um período de recuo e criação de ambiente propício para, no início da década de noventa, os países latino-americanos entrarem com bastante empenho na nova onda de regionalismo que se formou então. A seguir, verificamos um pouco mais de perto a integração na América Latina.

2.2.1 Experiências e dilemas da integração na América Latina

¹⁰⁹ TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

A conformação de uma União de Nações Sul-Americanas - UNASUL ensejará uma articulação político institucional dos Estados da região, e o resultado deverá espelhar as experiências e expectativas dos membros com o processo de integração. Neste sentido, conhecer as experiências de integração da região pode nos auxiliar a projetar possíveis contornos que a UNASUL está tomando, seus limites e possibilidades em termos históricos e comparativos.

É muito comum em estudos sobre a América, a América Latina, e mais recentemente sobre a América do Sul, a alusão a dois personagens: Simon Bolívar e James Moore. O primeiro queria uma América unida por ideais de independência e integração, convivência pacífica e resolução de conflitos através de regras que regulassem seus relacionamentos externos. O segundo buscava delimitar a região de influência dos Estados Unidos da América (EUA) na então mais recente partilha do mundo após as guerras napoleônicas, a conhecida Doutrina Monroe.

Estes dois momentos são contraditórios historicamente. Enquanto as teses bolivarianas e seus seguidores buscavam formas para a atuação conjunta e a integração dos Estados da América Latina, a Doutrina Monroe e suas adaptações procuraram dividir para reinar, atuando em prol dos interesses estadunidenses e utilizando os países da América Latina para tanto, criando crises, guerras, conflitos de interesses, pseudo-hegemonias regionais, atijando golpes militares ou democracias ao sabor das suas necessidades. A ideia de integração foi sempre a perdedora neste processo, apesar das iniciativas históricas longínquas e mais recentes, e tampouco se experimentou algo diferente ou criativo que fosse além das relações políticas entre os Estados, institucionalmente falando.

Obviamente, é fato também que instituições comuns entre Estados são recentes mesmo em nações onde o capitalismo, o sistema político e o Estado estavam se processando há mais tempo do que na América Latina, como na Europa. Pode-se falar, com um bom nível de aceitabilidade, que instituições internacionais são fenômeno recente em Política Internacional, fato marcado pela criação da Liga das Nações após a Primeira Grande Guerra, mas, principalmente, fenômeno que se difundiu com a criação da Organização das Nações Unidas - ONU, ao apagar das luzes da Segunda Grande Guerra.¹¹⁰

Iniciativas de integração na América Latina e do Sul ficam visíveis com a atuação do Barão do Rio Branco no início do século XX, na tentativa de formar o que ficou

¹¹⁰ HERZ; HOFFMAN, 2004; DIEZ DE VELASCO, 1979.

conhecido como o Pacto ABC, uma associação com fins econômicos, políticos e de segurança que previa a cooperação entre Argentina, Brasil e Chile. A iniciativa do Pacto ABC restou frustrada naquela oportunidade, sendo relançada em meados do século nos governos de Vargas no Brasil e Perón na Argentina, tendo como pano de fundo a busca de maior autonomia dos países na Política Internacional e regional em relação aos EUA. Mais uma vez, e igualmente com gestões dos EUA, o Pacto ABC não proliferou muito, justamente pelo esgotamento dos governos que estavam por alavancar a integração.¹¹¹

Apesar das iniciativas de integração, e a despeito delas, a América Latina viveu sob os mantos da dependência das grandes potências mundiais desde os processos de independência até a Segunda Guerra Mundial, sob a maior influência da Inglaterra. O cenário se reconfigurou no pós-guerra com o predomínio mundial e regional dos EUA, e, a partir de então, as relações bilaterais Brasil-Argentina e suas consequências regionais passam a se reconfigurar também, perdendo força a Argentina em detrimento do fortalecimento do Brasil.¹¹²

O período que se inicia ali é conhecido como Fordista, com amplo crescimento da economia capitalista, iniciando uma nova fase, a de expansão de empresas multinacionais. Nesta nova fase, a capacidade de inserção internacional dos países da América Latina esteve atrelada à abertura de seus mercados para estas empresas, geralmente de capital estadunidense.

Apesar de a crise mundial de 1929 ter forçado os países da região a se industrializar, num processo conhecido como de substituição de importações¹¹³, é justamente a forte dependência externa de divisas para a consecução da completa cadeia produtiva em máquinas e equipamentos que colocava os países da região no limite de suas possibilidades de industrialização, desenvolvimento e melhora de suas perspectivas de inserção internacional. Assim, o Fordismo não só aprofundou o fosso existente entre os países da América Latina e os países centrais, como os EUA, como definiu para o

¹¹¹ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2001*. Rio de Janeiro: Revan, 2003; CAVLAK, Iuri. Brasil e Argentina na primeira metade dos anos 50: tentativa de um Mercosul Avant La Lettre. In: *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. Faculdade de Ciências Administrativas de Curitiba. Faculdades Integradas Curitiba. Curitiba, a.6, n.6, 2006, pp. 37-67.

¹¹² MONIZ BANDEIRA, op. cit.

¹¹³ TAVARES, op. cit.

restante do século a posição de países exportadores e dependentes do que ocorre no centro do sistema capitalista.¹¹⁴

No esgotamento do Fordismo e do processo de substituição de importações na década de sessenta, (re) inicia-se um processo na América Latina de tentativa de integração, mais intenso do que as iniciativas anteriores. Na esteira das Comunidades Europeias e da liberalização comercial a partir dos Acordos Gerais de Tarifas e Comércio – GATT (hoje Organização Mundial do Comércio - OMC), os povos e governantes da região passaram a tentar a integração, tendo como premissa básica as ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (ONU).

2.2.2 Experiências da primeira onda de regionalismo

Após a crise de 1929 e a grande depressão que a sucedeu, o mundo capitalista começa cada vez mais a deixar de lado as ideias liberais e passa a apurar a intervenção do Estado para monitorar o capitalismo, evitar crises e, nelas, manter certo ritmo de crescimento que não levasse à derrocada do sistema. As ideias keynesianas tomam força e fôlego, agregadas à ideia de planejamento governamental apreendidas das aplicações na URSS.

Após a Segunda Guerra Mundial, temos o início do período de hegemonia dos EUA, consolidado nesta posição em função de seus resultados econômicos e político-militares, bem como pela própria derrocada da Inglaterra verificada desde o final do século anterior. A América Latina vivia um período de euforia pelo processo de substituição de importações e pelo fortalecimento de ideias desenvolvimentistas de Raul Prebisch e seus trabalhos na CEPAL. Os trabalhos ali desenvolvidos estabeleceram as bases para a própria teorização das causas do relativo atraso no desenvolvimento socioeconômico da região como um todo, bases que criaram a conhecida escola da dependência nos estudos de Relações Internacionais, com vertentes de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, de um lado, e Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos, de outro.

O diagnóstico de Prebisch e da Cepal para o atraso no desenvolvimento da América Latina se baseia no conceito de deterioração dos termos de troca. A especialização destes países seguiu a receita liberal e das vantagens comparativas de David Ricardo, ou

¹¹⁴ CHESNAIS, op. cit.

seja, em produtos primários com ampla utilização de mão de obra, fator de produção abundante nas terras latino-americanas.

No entanto, Prebisch argumentou desde aquela época que, ao se especializar em produtos de baixo valor e tecnologias agregados, o que ocorre, com o passar do tempo, é uma deterioração dos termos de troca. Resumidamente, os países latino-americanos teriam que mandar cada vez mais produtos primários para obter do mesmo de produtos industrializados. Em termos de valor, remetiam cada vez mais valor de troca de produtos primários e matérias-primas para obter o mesmo valor de troca em produtos industrializados.

Para sair desta situação, a receita passava a completar o que estava sendo um gargalo no processo de substituição de importações, ou seja, a efetivação de uma indústria pesada e de bens de capital e intermediários, capaz de dar autonomia para a produção autônoma de um capitalismo na região. Dentro do esquema de superação da situação de subdesenvolvimento, era imprescindível a existência de um mercado com grande capacidade de absorção e dinamização deste capitalismo periférico em sua tentativa de buscar autonomia. E é aí que entram os processos de integração aos moldes cepalinos, muito bem descrito por Menezes e Penna Filho:

A idéia básica da Cepal era que, para crescer economicamente, a região deveria se industrializar e não só vender bens primários. Na teoria cepalina, os mercados nacionais ainda eram pequenos para a produção de bens com tecnologias mais sofisticadas. Com a integração, o mercado se ampliaria e seria mais fácil aplicar a economia de escala. Dessa forma, os bens teriam qualidade e preço e poderiam até mesmo competir com os produzidos fora da zona integrada. Era uma bela teoria, porém fora da realidade local.¹¹⁵

Na esteira da teoria cepalina, começam a florescer processos de integração na América Latina. O Quadro 2 abaixo sintetiza estes processos de integração na primeira onda de regionalismo, até o final da Guerra Fria no início da década de noventa. Nos mesmos moldes dos processos de integração e arranjos de cooperação da África, Oriente Médio e Ásia, o quadro procura apontar parâmetros para se pensar o tipo de integração, seus objetivos e suas especificidades institucionais, caracterizando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC; sua sucedânea, a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI; O Mercado Comum Centro-Americano – MCCA, a

¹¹⁵ MENEZES e PENNA FILHO, op. cit., p. 13.

Comunidade do Caribe – CARICOM e o Pacto Andino, que na década de noventa se transformaria e passaria a se chamar Comunidade Andina de Nações – CAN.

Quadro 2 – Sínteses processos de integração comparados – América Latina

Integração/ ano fundação	Objetivo	Nível de integração desejado	Alcance objetivos/ integração	Número de membros	Institucio - nalidade	Processo decisório	Assimetria /nível desenvolv.	País pagador
ALALC (1960)/ ALADI (1980)	Econômico	ZLC-MC	Baixo/ baixa	11/12	IG	Consenso	Alta/ baixo	Não
MCCA/ 1960	Econômico	MC	Baixo/ baixa	5/4	IG	Consenso	Baixa/ baixo	Não
CARICOM/ 1973	Econômico	MC	Baixo/ baixa	13	IG	Consenso	Baixa/ baixo	Não
PACTO ANDINO/ 1969	Econômico	MC	Baixo/ baixa	5	IG - SU	Misto	Médio/ baixo	Não

Símbolos: Nível de integração: ZLC – Zona de Livre Comércio; UA - União Aduaneira; MC - Mercado Comum; UE – União Econômica; UP – União Política; SU – Supranacional; IG – Intergovernamental;

Fontes: MALAMUD, 2003; MENEZES e PENNA FILHO, 2006; OLIVEIRA, 2009; Tratados constitutivos.

Elaboração do autor.

No Quadro 2 acima, o que primeiramente queremos chamar atenção é que todos os arranjos possuem como principal objetivo a área econômica e, em termos de integração, visavam ao Mercado Comum. Isto mostra certa homogeneidade de interesses e percepções do que se queria e do que poderiam ter com um processo de integração. Apesar disto, cabe salientar que o princípio norteador destas integrações sempre foi a ampliação do comércio, ficando a ideia de complementaridade e formação de bloco econômico marginalizada.

São processos de integração que nascem da própria dificuldade da Alalc, e com as características comerciais e liberais desta. Todas tratam a institucionalidade com muito cuidado, e como princípio norteador a garantia de soberania plena sobre seus território e povo. Outro aspecto que chama a atenção no quadro comparativo é a situação de

assimetrias. Existem diferentes situações, ora com média assimetria, ora com baixa, mas em nenhuma encontramos algum Estado que tenha assumido o papel de país pagador. Apenas no Pacto Andino, com a formação da Corporação Andina de Fomento – CAF é que se teve instrumentos para a concretização de uma política de desenvolvimento regional que, na prática, se mostrou ineficaz.

Do ponto de vista institucional, há um padrão intergovernamental e votações por consenso a serem considerados, mas não há como deixar de lado ou ignorar o exemplo do pacto andino em termos de supranacionalidade. Mais do que isto, o Pacto Andino criou e busca consolidar um Direito Comunitário em uma complexa gama de instituições e seus processos decisórios que o colocam como uma organização de integração *sui generis* como a União Europeia. A pergunta que não quer calar é: como uma institucionalidade tão próxima da União europeia não conseguiu êxitos parecidos em termos de coesão política e econômica na direção da formação de um forte bloco econômico?

O histórico de integração latino-americano é uma sucessão de tentativas, erros e relativos fracassos. A primeira experiência de integração latino-americana era bastante ambiciosa, e teve sua institucionalização a partir da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, em 1960. Com dificuldades em afirmar seus compromissos de integração, a Alalc deixa a cena e em seu lugar surge a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, com objetivos bem menos ambiciosos. Nas suas dificuldades, viu-se emergir na região um subproduto, os esquemas sub-regionais de integração.

No mesmo ano de fundação da Alalc, surge, após esta, o Mercado Comum Centro-Americano - MCCA, não contemplado no esquema anterior. E é este modelo que se viu difundir pela região latino-americana, com o aparecimento da comunidade do Caribe – Caricom, do Pacto Andino, e no movimento mais recente, numa segunda onda de regionalismo, do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas. O desenvolvimento destes esquemas de integração é um misto de poucos sucessos, muitos fracassos e incertezas futuras.¹¹⁶

A Alalc acabou por capitular diante das dificuldades existentes nas relações entre os países, mais especificamente suas assimetrias econômicas, além da baixa relação

¹¹⁶ Idem.

comercial entre os países membros e dificuldades de transporte. No aspecto institucional, não houve nenhuma novidade além da assinatura de Tratados que visavam à criação de uma Zona de Livre Comércio, com uma estrutura no nível presidencial e outra, ministerial, responsáveis pelas negociações e execuções dos acordos. A Alalc foi substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração – Aladi, com a mesma estrutura institucional e metas comerciais bem mais limitadas, tornando-se uma espécie de depositária dos acordos bilaterais ou multilaterais na América Latina.

Ao fracasso e estagnação da Alalc/Aladi, surge o Pacto Andino, em 1969, e que iria passar por grandes transformações na década de noventa, tornando-se a primeira experiência com supranacionalidade da América Latina. O Pacto Andino, formado por países com desenvolvimento econômico mais ou menos igualitários, procurou burlar os problemas das assimetrias verificados já desde a Alalc. No entanto, não foi este um aspecto suficientemente forte para dar ritmo e crescimento contínuo a esta experiência de Integração. Os processos de integração latino-americana carecem, segundo Balassa, de um foco especial para o desenvolvimento regional equilibrado, sob pena de tender a melhorar a condição dos países mais fortes e prejudicar ainda mais aqueles mais fracos.

Ao contrário do que acontece com as economias desenvolvidas, as diferenças inter-regionais das infra-estruturas econômicas e sociais são maiores e, de uma forma geral, as economias de aglomeração serão, provavelmente, mais importantes nos países subdesenvolvidos da América Latina. Por isso, a afirmação tantas vezes feita de que a abolição de barreiras aduaneiras agravará as desigualdades regionais e poderá também impedir o desenvolvimento das regiões atrasadas pode ter alguma validade no caso da América Latina. Assim, as políticas de desenvolvimento regional terão especial importância nesta área.¹¹⁷

A década de noventa é rica no impulsionamento de processos de integração, com o Mercosul e a Unasul surgindo desde então. Estes últimos, diferentemente dos processos anteriores, surgem em situações internas e internacionais distintas e mais favoráveis, mas assumem uma configuração institucional intergovernamental. A estrutura intergovernamental, no entanto, difere da clássica estrutura de Organizações Internacionais e confere um alto grau de flexibilidade e capacidade diplomática para a resolução de conflitos e evolução dos processos de integração, colocando o processo decisório no nível presidencial. A contrapartida desta institucionalidade é a dificuldade em resolver os agudos conflitos que surgem no processo de integração e a falta de coordenação de ações entre os Estados-membros nas áreas-chave como a

¹¹⁷ BALASSA, 1961, op. cit, p. 307.

macroeconomia. É o que se observa da experiência do Mercosul, que será analisada e explicada com mais detalhes na continuidade deste capítulo.

2.3 Pós-Guerra Fria e nova onda de integração regional

Como já indicado no capítulo 1 deste trabalho, o fim da guerra fria abre um novo ciclo de ordem no sistema internacional. Independentemente das visões que tratam este novo ciclo como multipolar, unipolar ou de polaridades indefinidas, o fato é que este período marcou uma expoente difusão da integração regional. Observamos a União Europeia se aprofundando e outros processos surgindo ou se transformando. Este novo regionalismo alia duas tendências, uma mais liberal e capitaneada pela OMC, outra que vai se consolidando no decorrer da década de noventa e se fortalece nesta primeira década do novo milênio, de caráter mais fechado, com predominância da intervenção do Estado e com a perspectiva de formação de bloco econômico.

Neste movimento do regionalismo de segunda onda, é importante destacar a trajetória do Mercado Comum do Sul – Mercosul, e, num segundo momento, o surgimento da América do Sul como região de integração. Estes dois processos são analisados adiante. Primeiro e com mais detalhe, uma análise do Mercosul. Este é um parâmetro fundamental para a explicação dos caminhos tomados pela integração sul-americana, principalmente como comparativo da ação estratégica do governo brasileiro no governo Lula.

Os antecedentes do Mercosul são fundamentais para se ter comparativos no espaço e tempo e com a América do Sul. Além disto, o histórico do Mercosul coloca em evidência alguns padrões de comportamento da Política Externa brasileira, confrontando igualmente seus históricos paradigmas e apontando convergências e contradições em relação ao que foi a estratégia do governo Lula para a América do Sul. Os dois próximos capítulos são dedicados a estas análises e tentativas de explicações.

2.3.1 Mercosul exitoso: formação e desenvolvimento

A relação entre Brasil e Argentina é um dos grandes definidores dos limites, possibilidades, tentativas, erros e acertos em processos de integração na América do Sul, e deverá, por sua perspectiva histórica, continuar a definir as linhas gerais do

Mercosul, com reflexos óbvios na União de Nações Sul-Americanas. As relações destes dois países e as suas relações com as grandes potências estabeleceram as bases da formação e desenvolvimento nacional e regional.

Segundo perspectiva de Moniz Bandeira,¹¹⁸ até a Segunda Guerra Mundial, a Argentina esteve com todos os atributos de liderança regional e dispunha de relações virtuosas com a Grã-Bretanha. Após o conflito mundial, a Argentina perde este espaço de liderança para o Brasil, refletindo uma mudança da respectiva liderança na hegemonia mundial, que passa da Grã-Bretanha para os Estados Unidos da América. Este cenário se desenvolve mais ou menos nesta linha até a década de setenta, quando os dois países passam de uma situação de rivalidade destruidora para uma tentativa de convivência mútua com a busca de cooperação e interesses comuns.

O final do período desenvolvimentista na década de setenta para Brasil e Argentina é também um período de transição de seus regimes políticos autoritários para a democracia, prenúncio de uma década marcada por crises de dívidas, guerras desastrosas, dificuldades macroeconômicas e de desenvolvimento social. Porém, é neste cenário turbulento que vão ganhando força e forma as tratativas que irão aproximar os dois países até a formação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul.

Em 1979, Argentina e Brasil (juntamente com Paraguai) assinam Acordo para a regulação do uso do rio Paraná, e em 1980 um Acordo na área nuclear. Em 1985 é celebrada a Ata de Iguazu, que visou estreitar a cooperação, e culminou no ano seguinte com a criação do Programa Conjunto de Integração e Cooperação Econômica - PICAB, envolvendo diversas áreas. Já em 1988 é assinado o Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento com o objetivo de criação de uma área de livre comércio entre os dois países no prazo de dez anos, portanto, deveria estar concluso em 1998. Esta aproximação entre os dois países foi regida por princípios de gradualidade, flexibilidade, simetria e equilíbrio, e que viriam a se consolidar no próprio Mercosul, com repercussões na sua estrutura institucional.

No início dos anos 90, os presidentes Collor do Brasil e Menem da Argentina assinam a Ata de Buenos Aires, objetivando a criação de um Mercado Comum, não mais uma Zona de Livre Comércio - ZLC, para 1995, ou seja, uma ambição maior e 3 (três) anos

¹¹⁸ 2003, op. cit.

antes do prazo inicial para a criação de uma ZLC¹¹⁹. Em 1991 é assinado o Tratado de Assunção criando o Mercosul em 1995, incluindo Uruguai e Paraguai¹²⁰.

Do ponto de vista institucional, a aproximação entre Brasil e Argentina se constituía de Normas Internacionais, mais exatamente de Protocolos assinados entre os dois países, sem nenhuma vinculação orgânica específica para eles, ou seja, todos os efeitos práticos em termos de tomada de decisão eram operacionalizados pelas respectivas estruturas próprias dos dois Estados. Isto até 1990, quando a Ata de Buenos Aires criou o Grupo Mercado Comum e lhe deu a incumbência de criar um projeto para a criação de um Mercado Comum. No Tratado de Assunção foi criada uma estrutura institucional provisória, partindo de um Conselho Mercado Comum - CMC, de um Grupo Mercado Comum - GMC e de uma Secretaria Administrativa. O GMC poderia criar subgrupos de trabalho, tendo inicialmente criado 10 (dez) deles em diversas áreas temáticas.

A estrutura institucional definitiva veio a se consolidar com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994 e que entrou em vigor em dezembro de 1995. Nesta houve a confirmação da estrutura provisória e uma pequena ampliação.

Podemos agrupar as instituições do Mercosul em 2 grandes conjuntos. Um é o conjunto das instituições decisoras e executoras, composto pelo Conselho Mercado Comum – CMC, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul. O outro é o conjunto das instituições consultiva, arbitral e de assessoria técnica-administrativa, e é composto pelo Parlamento do Mercosul (que em 2007 tomou o lugar da Comissão Parlamentar Conjunta), Fórum Consultivo Econômico-Social, Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, Secretaria do Mercosul, bem como o Tribunal Administrativo-Laboral do Mercosul e do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito.

Os órgãos do primeiro conjunto são os principais órgãos do Mercosul, e passam por eles os principais temas polêmicos da institucionalidade da integração.

Composto por Ministros de Relações Exteriores e de Economia, o Conselho Mercado Comum é o principal órgão, tendo poderes legislativos, que detém a personalidade jurídica do Mercosul e toma suas decisões por consenso. Possui em suas subdivisões as Reuniões de Ministros, definidas por área, Grupos Técnicos de Alto Nível que

¹¹⁹ Resgatamos este elemento na análise da experiência institucional do Mercosul comparada à da União Europeia.

¹²⁰ Não fazemos referência ainda à Venezuela como membro do Mercosul, apesar de já estar praticamente concluída, em 2010, sua entrada como membro pleno.

trabalham em assuntos especificados pelo CMC, como o Grupo *Ad Hoc* de Alto Nível para a Reforma Institucional (GANRI – Dec. CMC Nº. 21/05), analisado adiante, além de Grupos de concertação política no auxílio do CMC. Neste último agrupamento, cabe salientar a existência do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). O CMC somente adota Decisões com a presença de todos os Estados-membros.

O FCCP é formado por altos funcionários das chancelarias dos Estados-parte e tem como função a aproximação política entre os Estados-parte e os Estados associados nas áreas de agenda política e política externa comum. Já o CRPM possui uma forte conotação política e objetiva assistir ao CMC e ao presidente *pro tempore* do Mercosul em tudo que seja solicitado, podendo representar o Mercosul em fóruns e negociações com outros Estados ou Organizações Internacionais.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é composto por quatro membros de cada país, neles obrigatoriamente incluídos originários do Ministério das Relações Exteriores, da Economia e do Banco Central. É o órgão executivo do Mercosul e encarregado de regulamentar as decisões do CMC e administrar a integração, além de negociar com terceiros sob mandato proferido pelo CMC. Possui vários grupos de negociação e discussão que auxiliam na tomada de decisão, como subgrupos de trabalho, grupos, grupos *ad hoc*, grupos de alto nível, reuniões especializadas e comitês. É detentor da capacidade de criar a agenda decisória encaminhada ao CMC. O resultado do processo decisório do GMC recebe o nome de Recomendações e nas mesmas condições das Decisões emanadas do CMC.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é um órgão criado no Protocolo de Ouro Preto de 1994, e tem como principal atribuição ser uma espécie de administrador das regras comerciais criadas, dando assistência ao GMC a quem está hierarquicamente subordinado, almejando o bom funcionamento da União Aduaneira. Além disto, é responsável por receber e encaminhar procedimentos de Reclamações na área comercial, ou seja, mediação de conflitos comerciais, bem como fazer acompanhamento e revisão de temas relativos à política comercial comum intra e extra Mercosul. Sua composição obedece à mesma lógica do GMC e o resultado de seu processo decisório recebe o nome de Diretiva.

Os órgãos do segundo conjunto apontado anteriormente possuem, ainda, relevância secundária no processo decisório do Mercosul, mas em alguns reside a base de algumas

críticas aos problemas institucionais da integração. Dentre estes, destacamos a Secretaria do Mercosul (SM), o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR), o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) e o Parlamento do Mercosul. A SM tinha um caráter administrativo desde o período de transição, passou ao papel de Secretaria Técnica em 2003, mas ainda conserva um caráter mais administrativo em suas ações. O TPR foi instituído pelo Protocolo de Olivos, de 2003, e constitui-se num marco pela iniciativa de tentar criar uma jurisprudência mercosulina a partir da interpretação uniforme das regras. O FCES é o órgão criado com a incumbência de fazer a articulação das demandas e interesses da sociedade civil para os órgãos decisórios do Mercosul. Já o Parlamento, que se efetivou como tal em 2007, após um longo período como Comissão Parlamentar Conjunta, tem como principal atribuição, além desta última relacionada ao FCES, a de facilitador da internalização das decisões do Mercosul, alvo das principais críticas ao modelo institucional intergovernamental.

Na seção seguinte, apresentamos o que acreditamos ser as principais linhas do debate acerca da institucionalidade do Mercosul, que serão complementadas com a perspectiva de análise das suas instituições na seção subsequente.

2.3.2 Mercosul em crise: análise dos dilemas em perspectiva institucional

Como processo de integração regional, o Mercosul faz parte de um movimento que tem como ponto original mais recente a constituição das Comunidades Europeias na década de cinquenta, desenvolvendo até os dias atuais um complexo e intrincado método de integração e de tomada de decisão que envolve instâncias supranacionais e um ordenamento jurídico comunitário, ou um Direito Comunitário. Por isto, muito do debate sobre as instituições do Mercosul tem como origem uma comparação ao modelo europeu.

Um dos mais importantes destes debates é sobre a natureza das instituições do Mercosul, que se reverte numa possível dicotomia supranacionalismo *versus* intergovernamentalismo. Nesta questão, como de resto quase todo o processo de integração mercosulino, o debate toma como ponto de referência a experiência do Velho

Continente. Assim, é possível elencar algumas defesas e críticas ante uma ou outra perspectiva institucional da integração¹²¹.

Na defesa da supranacionalidade, ou da criação de instituições supranacionais, há o argumento de que esta é uma condição necessária para a realização completa do que está previsto no Tratado de Assunção, ou seja, de um Mercado Comum entre os Estados-membros. Estas instituições teriam capacidade de harmonização e comando de políticas macroeconômicas, pelo menos, deixando o processo menos dependente das dinâmicas políticas nacionais. As crises relativas à desvalorização do real em 1999 são utilizadas para corroborar o que ocorre sem uma instância supranacional. Neste caso, as instituições supranacionais seriam partes de um processo de soberania compartilhada com os Estados, portanto, com um viés político.

Ainda no campo da supranacionalidade, seus defensores pregam que instituições supranacionais possuem uma maior capacidade de realizar as demandas da sociedade civil por causa das maiores facilidades de acesso, transparência e legitimidade. Este é um aspecto relevante do debate sobre o Mercosul, pois é recorrente colocá-lo como um processo Estado centrado, com baixa participação da sociedade civil.

Os defensores da supranacionalidade no seu âmbito jurídico advogam que estas instituições teriam isenção para criar uma jurisprudência comunitária com a interpretação e aplicação uniforme das normas emanadas do processo decisório do Mercosul. Além disto, numa estrutura supranacional, as normas teriam aplicabilidade direta ao serem decididas, não precisando de uma internalização, como na forma intergovernamental. Estes aspectos, e que serão resgatados adiante, são problemas recorrentes e mais críticos na perspectiva da eficácia do processo decisório do Mercosul.

Do ponto de vista dos defensores da intergovernabilidade, há argumentos que contestam as premissas da supranacionalidade. Uma destas diz respeito ao desequilíbrio que uma estrutura supranacional traria como resultado das assimetrias existentes entre os Estados-membros. Com peso muito superior em termos econômicos, territoriais e populacionais, o Brasil estaria propenso a ceder soberania para uma instância supranacional na medida em que os mecanismos de decisão fossem ponderados pela

¹²¹ Um trabalho de sistematização e análise da parte brasileira deste debate é feito por Lorentz (2001). Nas suas conclusões, aponta que a constituição brasileira não permite a criação de instituições supranacionais, o que também é matéria controversa.

representatividade de cada sócio na integração, como o é em grande parte das instituições supranacionais europeias. Nesta situação, as assimetrias trariam uma super-representação do Brasil no processo decisório, e os demais sócios rechaçariam a possibilidade de perderem autonomia e soberania ficando à mercê de outro Estado.

Por isto, instituições intergovernamentais garantem aos sócios menores do Mercosul voz de Estado, como também existe a voz do bloco. Assim, instituições intergovernamentais legitimariam as decisões porque contam com peso decisório idêntico entre membros com grandes assimetrias¹²². De igual modo, é a perspectiva da decisão por consenso e a necessidade de presença de todos os membros para a tomada de decisão no Mercosul que tendem a perder em rapidez, mas, em compensação, tendem a ganhar em legitimidade.

Uma outra defesa de instituições intergovernamentais diz respeito à incompatibilidade entre instituições supranacionais e presidencialismo. Como a supranacionalidade é exercida no âmbito de governo e a intergovernamentabilidade no âmbito do Estado, os sistemas presidencialistas dos países membros do Mercosul seriam incompatíveis, ao contrário da tradição da maior parte dos países da União Europeia, de tradição parlamentarista, onde há a separação entre governo e Estado.

Uma última e importante defesa da intergovernamentabilidade é a de que, no estágio de União Aduaneira, que mais atende à realidade atual do Mercosul, é inadequado o processo de decisão numa estrutura supranacional pelas dificuldades inerentes ao processo e à necessidade de flexibilidade. A ideia é de que, com uma estrutura intergovernamental, tem-se uma flexibilidade para um processo do tipo *stop and go*, com possibilidades de reversão parcial e temporária de decisões em função de problemas nacionais, numa palavra, flexibilidade. Esta foi, efetivamente, a grande argumentação da política externa brasileira durante boa parte do governo de Fernando Henrique Cardoso, que passou pelas maiores dificuldades do Mercosul com a desvalorização de 1999 e a crise Argentina posterior¹²³. Nestes momentos, esta flexibilidade se fez eficaz, mas não sem demonstrar problemas estruturais do ponto de vista institucional, como veremos a seguir.

¹²² VIZENTINI, 2003.

¹²³ Na segunda metade do seu segundo mandato, FHC começava a dar sinais de que, em algum momento à frente, o Mercosul deveria implementar instituições com certo grau de supranacionalidade.

Outros aspectos do debate sobre as instituições do Mercosul são relevantes para o entendimento dos limites e possibilidades do bloco, dando à dimensão institucional a relação com as questões pertinentes a todo o processo de integração, evitando uma análise “puramente” institucional típica em parte do debate anterior. Elegemos alguns destes itens, e que são abordados de forma sintética em seguida:

a) *Assimetrias*: o estabelecimento de instituições internacionais em geral, e os processos de integração em particular, possuem na questão das assimetrias entre os membros uma centralidade. Segundo Young¹²⁴ e como apontado no capítulo 1, as assimetrias agudas tendem a facilitar a criação de instituições internacionais, mas diminuem as possibilidades de sua efetividade em função das imposições do membro mais forte e das desconfianças e não legitimação dos mais fracos. Uma forma de aumentar esta efetividade é o exercício contundente da liderança dos membros com mais força¹²⁵.

No caso do Mercosul, as assimetrias são utilizadas para justificar tanto a necessidade de instituições supranacionais quanto a de intergovernamentais. Além disto, as assimetrias também apontam para duas questões relevantes: por que um país pequeno precisa se integrar com um maior e por que este precisaria de países menores? Se a questão é estratégica, há respostas condizentes. No Mercosul, um grande problema está, por um lado, na insuficiência de vantagens para os sócios menores, Uruguai e Paraguai, e, por outro, na insuficiência dos sócios maiores, Brasil e Argentina, em assumirem o ônus do aumento destas vantagens aos menores, ou seja, o papel de país pagador. De qualquer forma, este aspecto relativiza o peso das instituições do Mercosul nos resultados do bloco.

b) *Contexto internacional*: um dos principais objetivos estratégicos de aproximação de Brasil e Argentina e de criação do Mercosul é o de **criar condições para uma melhor inserção dos sócios em escala internacional**, o que está previsto no Tratado de Assunção. O contexto internacional da origem do bloco era de fim da bipolaridade, e a opção adotada visava evitar o isolamento.

¹²⁴ Op. Cit.

¹²⁵ Krasner (1992), nesta linha, afirma as dificuldades que existirão na formação de blocos com países em grandes assimetrias de desenvolvimento econômico, além de capacidades de poder desigual e contando apenas com países em desenvolvimento.

Neste cenário, e apesar da aproximação anterior entre Brasil e Argentina, a ênfase em políticas neoliberais e a corrida pelo atrelamento automático por parte do governo Menem na Argentina levou a uma indefinição da necessidade do Mercosul para melhorar a inserção internacional. É em meio a este processo que ocorre a adoção da estrutura institucional definitiva do bloco, através do Protocolo de Ouro Preto, explicando em parte a adoção da mesma estrutura institucional “conservadora” e em parte as dificuldades de efetivar as regras emanadas desta estrutura institucional.

c) *Contextos nacionais*: além do contexto internacional apontado acima, no contexto nacional encontramos os dois outros objetivos estratégicos do Mercosul elencados no Tratado de Assunção, quais sejam, **a consolidação da democracia** e o **desenvolvimento econômico e social**. O desenrolar do primeiro destes objetivos mostra que as sociedades nacionais têm conseguido seguir num ritmo de consolidação de suas democracias, e o formato institucional do Mercosul contribuiu para, por exemplo, evitar um golpe de Estado em 1996 no Paraguai. Por outro lado, esta própria estrutura institucional é apontada como limitadora do acesso da sociedade civil na tomada de decisão acerca das questões regionais, o que nos remete a uma limitação de aprofundamento dos processos democráticos nacionais.

Por seu turno, o desenvolvimento econômico-social¹²⁶ possui duas etapas e duas esferas de implicações. Na primeira etapa, até a desvalorização do real em 1999, temos um processo de ampliação do comércio intrarregional, mas que possuía um caráter instável em função dos Planos Econômicos de Brasil e Argentina que estavam sendo implementados. Na segunda etapa, temos uma tendência à consolidação econômica dos países do bloco, após o caos argentino, porém, os fluxos de Comércio Exterior começam a mostrar sinais de diminuição do ritmo de crescimento, remetendo ao problema do esgotamento do próprio processo de integração em sua etapa de União Aduaneira, ainda que imperfeita. É neste momento que começam a ficar claras as limitações que o processo sofre em termos de aprofundamento da integração, e que possui elementos fundamentais do ponto de vista institucional.

¹²⁶ Toma-se como pressuposto que os impactos econômicos devem ter relação direta com os impactos sociais, apesar de toda controvérsia que esta relação enseja. É uma posição em função dos objetivos e das características deste trabalho.

É a partir daí que crescem as críticas aos limites da institucionalidade do Mercosul para avançar ao seu grande objetivo, o Mercado Comum. Não se trata da reprodução pura e simples da dicotomia supranacionalidade *versus* intergovernamentalidade, mas sim da constatação da dificuldade da estrutura institucional em realizar a aproximação e a coordenação macroeconômica, condição não só para se chegar ao Mercado Comum, como para evitar as ações unilaterais desestabilizadoras que foram a desvalorização do real e os correlatos argentinos.

Há ainda que se salientar que, comparados aos períodos anteriores, os últimos anos têm dado ao Brasil (em maior grau) e à Argentina uma condição de buscar alavancar o processo de integração e marcar a liderança, em algum sentido, uma condição importante para a evolução da integração. Por outro lado, a questão a ser respondida é até que ponto o Brasil estaria disposto a aprofundar a integração e seus instrumentos institucionais numa condição cada vez maior de aumento de sua relevância no cenário internacional, cujo desempenho econômico nacional é um corolário importante.

2.3.3 Avaliações sobre a institucionalidade do Mercosul

A evolução do processo de integração no Mercosul remete a algumas linhas de avaliações sobre a importância da sua estrutura institucional para os seus resultados e perspectivas. Nesta seção, procura-se apontar aquelas que têm sido recorrentemente ressaltadas em estudos orientados para esta temática, aliadas à perspectiva deste trabalho de apontar suas possíveis implicações na formação da UNASUL em sua vertente institucional.

Inicialmente parece importante abordarmos as características da integração mercosulina ante sua antecessora no velho continente, a União Europeia. Se, por um lado, é importante ressaltar a experiência europeia em integração como parâmetro para pensarmos as instituições no Mercosul, por outro, é impossível desconsiderar as características históricas e os condicionantes políticos e socioeconômicos específicos.

Desta forma, as Comunidades Europeias nascem com fim primeiro de evitar guerras, com instituições supranacionais, um viés funcionalista e com apoio da potência vencedora da guerra. Já o Mercosul nasce com fim primeiro de consolidação democrática, desenvolvimento socioeconômico e como forma de melhorar a inserção internacional, mas com instituições intergovernamentais, um viés político e com uma

ação desestabilizadora da potência mundial e regional, cujo primeiro objetivo foi dividir para reinar.

Acrescentamos ainda o tempo dedicado ao amadurecimento dos processos de integração. Enquanto a União Europeia possui uma experiência que extrapola a casa dos cinquenta anos e, nesta trajetória, viveu momentos de crise, estagnação e retração, o Mercosul tem uma experiência de pouco mais de dez anos, o que é um elemento relativizador quanto à análise de suas instituições. Este fato fica agravado pelo encurtamento do prazo e alargamento dos objetivos no início da década de noventa com os governos Menen e Collor. Assim, acreditamos ser importante o debate comparado das instituições de integração da União Europeia e do Mercosul, mas não são, *de per se*, capazes de explicar as fissuras e descaminhos que o Mercosul vem acumulando no decorrer da sua trajetória.

Uma recorrente avaliação da questão jurídico-institucional do Mercosul é feita por Felix Peña¹²⁷, que chama atenção para a importância econômica deste aspecto. A importância das instituições não está, *a priori*, ou seja, na sua configuração, numa perspectiva teórica ou histórica. A importância das instituições está relacionada à sua capacidade de criar e manter as regras do jogo confiáveis e previsíveis.

Regras do jogo confusas afetam as percepções de ganhos mútuos, sustento político do Mercosul e da sua estrutura política, bem como diminuem a credibilidade que os agentes privados dão ao processo, e que, numa situação de incerteza, agregam de forma limitada as opções regionais nas suas decisões estratégicas de investimento. Uma situação desta acaba reforçando os investimentos nos países com maiores condições de atração, o que reforça os descontentamentos e descaminhos da integração, diminuindo as possibilidades de aprofundamento da complementaridade entre as economias dos sócios.

Para Peña (2007), uma possibilidade para o Mercosul é ter 3 (três) qualidades daqui em diante (2007), retiradas da análise de sua experiência. Primeiro, uma questão institucional fundamental diz respeito à aceitação dos sócios em restringir a propensão a ações unilaterais arbitrárias, em desacordo com as regras aceitas. Segundo, uma flexibilização das regras do jogo para atender aquilo que sempre foi pregado como importante para o Mercosul, atender às dificuldades conjunturais de algum Estado-

¹²⁷ O autor estuda e publica trabalhos sobre o assunto desde o início do processo de integração do Mercosul, conforme referenciado.

membro, mas só até o ponto em que não prejudique a previsibilidade e confiança. Terceiro, que tenha legitimidade social para sustentar as políticas, as regras, os instrumentos e as instituições de uma forma geral. Em suma, institucionalizar a flexibilização que já existe historicamente no Mercosul.¹²⁸

A perspectiva acima remete a outras direções de avaliação institucional do Mercosul. Uma delas diz respeito à internalização das normas. A ausência de aplicabilidade direta das decisões emanadas das instituições do Mercosul faz com que elas precisem ser internalizadas. Em alguns casos, isto significa medidas administrativas, em outros, significa a aprovação de lei para poderem vigorar. Neste processo, há dificuldades de interpretação da decisão e sua respectiva internalização, justamente pela dificuldade de homogeneização da norma emanada do bloco, ou um direito comunitário. Ainda se tem as dificuldades com o tempo em que as decisões são internalizadas, o que causa um processo de congelamento da entrada em vigor das decisões, pois ela precisa estar internalizada em todos os membros¹²⁹. Quando está internalizada em um Estado, ela passa a vigorar internamente, mas não necessariamente regionalmente, o que causa insegurança jurídica para os agentes privados.¹³⁰

Mas é em seu aspecto político que reside a maior dificuldade da internalização das normas do Mercosul. As deficiências no processo de internalização foram detectadas e medidas tomadas no sentido de eliminar os entraves, sendo uma delas é a principal incumbência da Comissão Parlamentar Conjunta desde 2007, o Parlamento do Mercosul. No entanto, as barreiras dos agentes privados nacionais, na busca de manterem seus interesses particulares, é mais eficaz nos órgãos técnicos responsáveis pela internalização e nos congressos responsáveis pela criação das leis de internalização. Em média, a dinâmica de internalização resulta no represamento de 70% para as decisões do CMC, 63% das Resoluções do GMC e 59% das diretivas do CCM¹³¹.

Este aspecto revela o *deficit* democrático e de acesso às decisões do Mercosul por parte da sociedade civil. O Foro Consultivo Econômico-Social não significou uma maior participação e legitimação das decisões por parte dos nacionais, pois suas recomendações pouco se refletem nas instituições decisórias do bloco. Por isto, são

¹²⁸ PEÑA; ROZEMBERG, 2005, criticam a flexibilidade existente até então no Mercosul no sentido de que ela tem sido capaz de resolver problemas, mas não de evitá-los, o que também remete à problemática da desconfiança quanto às regras do jogo.

¹²⁹ GAMELO, 1998.

¹³⁰ PEÑA, 2005.

¹³¹ HERZ, 2005.

mais fortes os caminhos nacionais para travar ou destravar as decisões no Mercosul, para a busca de interesses por parte dos grupos de pressão e, portanto, pelo fortalecimento de uma estrutura institucional leve, mas ao mesmo tempo frágil e causadora de instabilidade e insegurança. A avaliação mais correta neste caso é a de que estas dificuldades institucionais de aprofundamento, ou mesmo da efetividade da institucionalidade prevista, reflete a dificuldade dos Estados-membros em praticarem políticas de médio e longo prazo, estando o processo sujeito à dinâmica das agendas eleitorais de cada membro.

O processo de tomada de decisão merece avaliação igualmente no que diz respeito ao fluxo das decisões, particularmente no que se refere à passagem dos subgrupos de trabalho para o Conselho Mercado Comum. Os subgrupos de trabalho têm conhecido um processo de autonomização e distanciamento dos objetivos estratégicos do Mercosul, seja porque estes objetivos estão mais difusos com o desenvolvimento do processo, seja por estarem os subgrupos tratando de assuntos em que possuem suas posturas, ideologias e relações políticas próprias adquiridas em suas vertentes nacionais. Pelo seu próprio caráter, cuja ênfase é em questões especializadas, estas propostas de decisões emanadas dos subgrupos de trabalho acabam esbarrando na dificuldade de entendimento e acerto entre os membros do CMC, causando o que Bouzas¹³² chama de “inflação normativa”, processo que remete a uma paralisia em decisões no Mercosul que poderiam estar dando dinamismo ao bloco.

Segundo Bouzas¹³³, o modelo institucional adotado no Mercosul, que enfatiza a negociação, a flexibilidade e a adaptabilidade, responde às condições de demanda e oferta por instituições que o processo tem estabelecido, e que são verificáveis em processos de integração assimétricos. Do lado da demanda, as fracas relações de interdependência iniciais são responsáveis pelas débeis pressões por instituições, e que não se modificaram mesmo após o período de forte expansão comercial dentro do bloco. Do lado da oferta, ressalta que os líderes do processo de integração precisam estar disponíveis a criar instituições em função dos retornos esperados da integração, ou seja, se existem incentivos fora do processo mais atraentes que os internos não há predisposição dos líderes ao aprofundamento da institucionalidade na integração.

¹³² BOUZAS, 2002.

¹³³ Ibidem.

Nesta linha, é importante levantar a tese de estudo recente de Vigevani¹³⁴, corroborada por estudos anteriores, como os de Ginestra¹³⁵. Vigevani argumenta que a institucionalidade do Mercosul é a conjunção de dois fatores. De um lado, os princípios da política externa do Brasil, de soberania¹³⁶ e universalismo, e, de outro, a adequação da estrutura intergovernamental aos interesses de parte das elites brasileiras, cujos interesses estariam atendidos nesta estrutura. Para Ginestra, o Mercosul reflete um projeto político brasileiro, o que, aliado às perspectivas de soberania e universalismo, resultaram nesta estrutura institucional.

Por fim, há que considerar alguns indicativos de que o Mercosul passa por uma dinâmica institucional em transformação e que pode refletir no seu aprofundamento. São reflexões a partir de movimentos como a criação da Comissão de Representantes Permanentes, a criação do Fundo de Convergência Estrutural, a contratação constante de consultores e funcionários próprios, as mudanças nos sistemas de solução de controvérsias e o papel do Tribunal de Revisão, bem como a recente criação do Parlamento do Mercosul. Apesar de o Protocolo de Ouro Preto (POP) aparecer como definindo a “estrutura institucional definitiva” do Mercosul, seu artigo 47 prevê que os Estados-parte podem convocar conferência diplomática para rever tanto as atribuições dos órgãos como a própria estrutura institucional criada com o POP.

O desenvolvimento do Mercosul não deixa dúvidas sobre as dificuldades encontradas em função de sua estrutura institucional. Não se trata apenas da dicotomia entre instituições supranacionais e intergovernamentais, mas da qualidade das instituições e de como elas dão respostas aos desafios do processo de integração. Assim, se por um lado as características institucionais do Mercosul deram capacidade para os países membros agirem de forma isolada em convivência (ou não) com os outros, não deram respostas quando o processo precisou de um aprofundamento no sentido de completar a União Aduaneira e rumar para a formação do Mercado Comum.

Uma das questões cruciais da integração, com sérias implicações do ponto de vista institucional, é a das assimetrias encontradas entre os membros do Mercosul. A criação do Fundo de Convergência Estrutural é um caminho para buscar diminuir estas disparidades, ao mesmo tempo em que deve incorporar as economias do Uruguai e

¹³⁴ VIGEVANI, 2007.

¹³⁵ GINESTRA, 1999.

¹³⁶ Corrobora este argumento o estudo de Vizentini (2001).

Paraguai no circuito econômico do Brasil e Argentina, alcançando níveis maiores de complementaridade e interdependência econômica.

A entrada da Venezuela como membro pleno vai aliviar, em parte, as assimetrias existentes entre os Estados do Mercosul. A possibilidade de ampliação do processo de integração para a América do Sul indica uma possibilidade de que, em uma situação de diminuição das assimetrias existentes, o Brasil, o maior parceiro, possa receber maiores incentivos e segurança no aprofundamento institucional.

Por outro lado, a experiência do Mercosul foi singular quanto à forma e conteúdo. Internamente, o bloco aumentou significativamente os fluxos de comércio regional, apesar de não lograr uma maior complementaridade entre suas economias. Externamente, ganhou o status de uma das maiores zonas de integração do mundo, tornando-se alvo de relações interbloco com a aproximação da União Europeia, da Asean (Associação das Nações do Sudeste Asiático), dos países árabes, da China, inclusive despertando a preocupação dos EUA, que tentou a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas, e, não o conseguindo, busca minar as aspirações regionais oferecendo vantagens em acordos preferenciais bilaterais.

2.3.4 As assimetrias no Mercosul: diferenças históricas e dificuldades regionais na integração

A América Latina, no geral, e os países que compõem o Mercado Comum do Sul – Mercosul, em particular, construíram suas histórias numa dualidade interessante: de um lado, todos possuem colonizações, ou espanholas ou portuguesas, o que lhes dá uma certa identidade, de outro, seus processos históricos de inserção autônoma no cenário internacional e regional foram o maior motivo para o acirramento de grandes diferenças. Assim, em busca de ajuda mútua ou de complementaridade entre seus pares, sempre está presente a competição por inserção internacional e regional.

As ideias de integração na América Latina tomam corpo e impulso após a Segunda Guerra Mundial. Na década de 50 é criada a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, uma agência especializada da Organização das Nações Unidas – ONU, que pretende auxiliar a cooperação e o desenvolvimento dos países latino-americanos. Em 1960, com inspiração na CEPAL, surge a primeira experiência integracionista com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC. Por causa da

ineficácia da ALALC, ocupa seu lugar a Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento – ALADI, que abre a oportunidade de criação de diversos processos sub-regionais de integração.

É no marco destes processos sub-regionais de integração que começa a tomar corpo a ideia do Mercosul, primeiro com o Brasil e a Argentina na década de 80, depois com a introdução de Paraguai e Uruguai na assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Podem-se apontar alguns fatores como determinantes para o impulsionamento da cooperação entre Brasil e Argentina: a superação das divergências geopolíticas bilaterais, a consolidação de regimes democráticos nestes países, as dificuldades da economia internacional. Principalmente, exprime-se uma tendência, que foi inaugurada com a União Europeia, de construção de espaços comuns entre grupos de países através de processos de integração.

Neste contexto, o Mercosul apresenta-se como um importante processo de integração por representar uma das maiores economias do mundo e por reunir países com, relativamente, grande peso político nas Relações Internacionais mundial e latino-americanas. Com uma população de mais de 250 milhões de habitantes, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai representam juntos um PIB de cerca de 2 (dois) trilhões de dólares, o que representa uma das maiores economias do mundo e lhe confere cerca de 75% do PIB sul-americano e 55% do PIB latino-americano.

No entanto, se por um lado, a criação do Mercosul implica a integração de países com identidades históricas, por outro, também significa a união de países com diferenças socioeconômicas muito grandes. Brasil e Argentina somados representam cerca de 95% da população e área, possuem 97% do PIB, 95% das exportações e 91% das importações, sendo que o Brasil sozinho possui em média 70% destes indicadores, em dados de 2007.

Outros indicadores tornam extremamente diferentes os países do Mercosul: a taxa de 54% de urbanização do Paraguai, contra 80% de Brasil e 90% dos demais parceiros; o PIB agropecuário do Paraguai representa 23% do total, enquanto nos demais países está na casa de 8%, o que significa um país com características agrícolas fortes; e, finalmente, a renda per capita dos quatro países possui uma grande assimetria, com a do Paraguai em torno de US\$ 2.100, a do Brasil em US\$ 13.500, a do Uruguai em US\$ 7.000 e a da Argentina no valor de US\$ 6.500, em dados de 2007.

Estas disparidades não foram obstáculos para o relativo sucesso do bloco. Com base inicial no mercado intrabloco, o comércio exterior cresceu mais de 300% entre 91 e 98, alcançando a casa de 20 bilhões de dólares, e a participação do Mercosul no comércio mundial aumentou 141% neste mesmo período, alcançando a casa de 80 bilhões de dólares, enquanto o comércio exterior mundial cresceu em média 32%. Neste mesmo período, o PIB do Mercosul cresceu 31%, cerca de 3,9% ao ano, enquanto no mundo o crescimento foi de 25%, e os investimentos estrangeiros diretos (IED) aumentaram em 450% no Mercosul contra 130% em escala mundial.

A partir de 1999 houve um redesenho destes indicadores. Em função da crise cambial e financeira do Brasil e posterior hecatombe da Argentina, o Mercosul entra em uma séria crise que reduziu sobremaneira os fluxos de comércio intrabloco e inibiu medidas de aprofundamento da integração. Neste período, começaram a ficar mais evidentes as dificuldades do Mercosul, em sua posição de processo de integração regional, como as assimetrias, a falta de um país pagador e que arque com os custos da integração, a falta de um país em desenvolvimento, a falta de instituições mais densas e que deem mais confiança ao processo decisório¹³⁷, bem como a inexistência de uma Política de Desenvolvimento Regional.

Se Argentina e Brasil representam cerca de 95% do Mercosul e se este último representa 70%, muitos se perguntam da necessidade de inclusão do Uruguai e Paraguai; e outros, da necessidade do próprio Mercosul. A estes aspectos, cabe salientar que não só de competitividade e mercado consumidor vive um bloco econômico, mas, principalmente, da complementaridade de suas economias.

É da ajuda mútua entre os países que encontraremos uma resposta positiva em termos de desenvolvimento socioeconômico. Isto significa que a criação de condições propícias para o desenvolvimento de Uruguai e Paraguai tende a significar um impulso maior para Brasil e Argentina, através da criação de sinergias entre as partes. Isto vai valer muito mais quando se pensar a integração para a América do Sul.

Porém, esta sinergia precisa ser impulsionada pelos Estados-parte através da criação das condições estruturais necessárias, por meio de uma Política de Desenvolvimento Regional que contemple não só a perspectiva de complementaridade entre os países

¹³⁷ COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul e a integração da América do Sul. In: CEPIK, Marco Aurélio Chaves (Org.). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais - NERINT, 2008, pp. 31-43.

membros, mas também para o direcionamento de investimentos em regiões esquecidas no mapa de fato do Mercosul. Contrapondo-se ao Mercosul de direito, o Mercosul de fato abarca cerca de 50% e 70% da população de Brasil e Argentina, com cerca de 70% e 80% de seus PIBs, respectivamente, incorporando 100% de Paraguai e Uruguai. Portanto, existem espaços internos, nos Estados-membros, que precisam ser motivos de planejamento regional, sob pena de ficarem cada vez mais fora do processo de integração. Também outros Estados-membros poderão vir a sofrer deste problema no decorrer do aprofundamento do bloco.

Apesar destas diferenças e da tendência de aumento das desigualdades, quando se analisa jurídica, institucional e concretamente, não se encontram muitos indícios que autorizem a afirmar a existência de uma Política de Desenvolvimento Regional no âmbito do Mercosul. No seu preâmbulo, o Tratado de Assunção faz menção à busca de complementaridade de forma bastante ampla:

Entendendo que esse objetivo [de desenvolvimento econômico com equidade social] deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis à preservação do meio-ambiente, melhoramento das interconexões físicas, coordenação de políticas macroeconômicas, complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Além disto, percebe-se que o tratamento diferenciado para Paraguai e Uruguai no período de transição (entre 1991 e 1994) é uma forma de preservar estas economias com relativo desnível em relação aos outros dois parceiros.

Na sua estrutura institucional, verifica-se a existência de um Subgrupo de Trabalho (SGT) que se pode considerar relacionado a objetivos de desenvolvimento regional, ou cujas ações poderiam ser pensadas com enfoque regional. Trata-se do SGT 5 – Transporte e infraestrutura que, pela temática tratada, abarca elementos para uma Política de Desenvolvimento Regional no Mercosul. Isto porque a necessidade de uma infraestrutura e de um sistema de transporte eficazes é condição primordial na capacitação dos países para aproveitamento pleno de suas potencialidades. Mais que isto, é a qualidade necessária para dotar certas regiões no espaço do bloco de condições para integrarem-se ou manterem-se integradas no Mercosul de fato.

Porém, o que se observa na análise das resoluções do Grupo Mercado Comum – GMC é que os temas tratados neste subgrupo dizem respeito apenas ao transporte. Neste particular, a maioria das Resoluções trata da harmonização da legislação e do

tratamento relativos ao tráfego de cargas perigosas. As demais Resoluções tratam de atenuar assimetrias vinculadas ao transporte rodoviário e à profissão de transportista e, ainda, um programa de trabalho para o desenvolvimento da Rede Básica de infraestrutura viária do Mercosul.

Todo este processo, consolidado através das decisões do Conselho do Mercado Comum – CMC, apresenta pouca sintonia com as necessidades de desenvolvimento regional. Os maiores avanços na área de transporte e infraestrutura no Mercosul, a partir do SGT 5, dizem respeito à Resolução 59/97 – GMC, que traça um Programa de Trabalho para o desenvolvimento da rede básica de infraestrutura.

Com base nessas poucas iniciativas de pensar o problema regional da integração mercosulina, surge em 2004 a iniciativa que culminaria na criação, em 2006, do FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. O Focem prevê o investimento de US\$ 1 bilhão em 10 anos, o que é relativamente pouco, comparado com a experiência europeia apontada acima. A iniciativa é um embrião da preocupação com o desenvolvimento regional na integração e influenciou a forma como passou a ser construída a América do Sul no processo de integração, tema este que será objeto do próximo item deste artigo.

2.4 O surgimento da América do Sul como região de integração

A América do Sul para o Brasil passou a ser uma realidade de forma incipiente em meados da década de noventa. Quando houve a iniciativa dos EUA de criação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte – Nafta (na sigla em inglês), o governo brasileiro, do presidente Itamar Franco, lançou a ideia de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – Alesa.

Como o Nafta estava por abarcar os EUA, o Canadá e o México, o conceito histórico de América Latina, pouco integrada e de baixa identidade entre os povos da região, passou a não ter muito sentido. Começa a se tornar forte, dentro do Brasil e na Diplomacia, a ideia da necessidade de fortalecimento (ou de sua criação) do conceito de América do Sul. Isto porque, neste momento, o México estava sendo visto como aprisionado pelo Nafta e a América Central estava formando diversos acordos de liberalização comercial com os EUA, com isso, o resultado era uma América Latina fragmentada e uma América do Sul descolada destes processos.

Em meio ao movimento de crise do Mercosul e das tentativas de se forjar este conceito do subcontinente, é criada pelos EUA uma iniciativa comercial para todo o continente americano, o que ficou conhecido como a iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas – Alca. Assim, o início do novo milênio significou um novo movimento na Diplomacia brasileira com as condições nacionais, regionais e internacionais indicando que o melhor caminho para a consolidação do país nestes cenários seria a América do Sul.

Em 2000 ocorre a primeira reunião de Cúpula dos países da América do Sul, configurando-se como o grande estopim deste novo movimento de regionalismo na região, sob iniciativa do Brasil em meio à necessidade de encaminhar a formação fática do conceito em gestação em momento anterior. Desta e de outras reuniões resultou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, em 2004, e, em 2008, a sua transformação em União de Nações Sul-Americanas – Unasul.

A criação da Unasul, uma iniciativa do Brasil, tende a diminuir barreiras regionais à medida que ganha continuidade. Pela experiência do Mercosul e pela iniciativa da Unasul, é possível encontrar semelhanças e diferenças na comparação entre os dois processos, com nossa ênfase nas perspectivas institucionais.

O processo de formação da UNASUL é semelhante ao do Mercosul do ponto de vista de suas ambições e de seu caráter político, buscando uma melhor inserção internacional e a ampliação dos vínculos econômicos internos, com viés funcionalista. No âmbito internacional, a semelhança diz respeito à tendência de formação de blocos regionais caracterizando-se como etapa para a consolidação de negociações maiores em diversos fóruns, sem a existência de uma bipolaridade, apesar das indefinições muito presentes sobre o tipo de ordem que esteja prevalecendo atualmente.

No aspecto institucional, as semelhanças são vislumbradas na consolidação das negociações de cúpula, na aproximação dentro das estruturas existentes, notadamente o próprio Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e, de forma secundária, a Associação Latino-Americana de Integração - Aladi, sem a criação de estruturas institucionais densas e atendendo à característica da intergovernamentalidade.

As diferenças são também do ponto de vista do viés funcionalista, visto que este se dá pela concretização de um projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que congrega uma integração de transporte, de energia e

telecomunicações. Desta forma, diferentemente da experiência do Mercosul, a Unasul já se projeta como integração física antes de integração econômica, sendo a base desta última. Esta situação pode alimentar um processo de complementaridade e interdependência entre as economias, forjando um ambiente de diminuição das assimetrias e encaminhando as possibilidades para a aceitação, principalmente por parte do Brasil, de uma maior institucionalidade em favor da coesão em torno dos grandes objetivos do bloco sul-americano.

Como apontado anteriormente, é uma realidade a existência de uma tendência da diplomacia brasileira em rechaçar algo que se assemelhe à supranacionalidade, ou seja, uma estrutura institucional que signifique um compartilhamento de soberania. A diminuição das assimetrias pode também minimizar esta tendência, o que se reforça pela experiência de supranacionalidade existente na CAN.

Além disto, a América do Sul seria algo maior e com mais Estados-membros em comparação com o Mercosul. Isto tende a diminuir a incidência e o peso do Brasil no conjunto da integração, dando margem para a possibilidade de instituições ou órgãos com processos decisórios por maiorias, o que não ocorreu no Mercosul, principalmente por imposição do Brasil. Alguns discursos da Diplomacia já contemplam, nos últimos dois ou três anos, uma expectativa de instituições diferentes das do Mercosul pelas características e tamanhos de uma região sul-americana integrada.

Além destas iniciativas, está-se consolidando a formação do Banco do Sul, com características parecidas com os tradicionais Bancos de Desenvolvimento, bem como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que procurará dar resolução regional aos principais problemas de segurança e defesa regionais. Estas instituições estariam atreladas aos objetivos da Unasul, com autonomia decisória e financeira.

Elas refletem, em grande parte, a tentativa do Brasil em guardar para o âmbito regional a definição e resolução dos grandes problemas regionais. Por outro lado, igualmente fazem parte das necessidades de concessões que o Brasil tem e terá que fazer para manter a ideia de uma integração sul-americana, dando vazão às necessidades políticas e econômicas internas de cada país, e buscando melhorar as condições de interdependência entre as economias regionais.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônico – OTCA é outra experiência institucional regional que trará implicações para a consolidação da Unasul. Distingue-se

como uma questão estratégica regional o tratamento da região amazônica sob o ponto de vista econômico, de recursos, climático e de segurança, neste último caso, principalmente, em função da questão dos conflitos a partir da região colombiana. Neste sentido, a OTCA é uma típica Organização Internacional de caráter governamental e um dos braços estratégicos da política externa brasileira na integração da América do Sul.

Pelas análises de documentos coletados no Itamaraty em Brasília, em março de 2009, abarcando desde o ano de 2000 até 2009, foi possível verificar que o Brasil possui uma grande responsabilidade e apreço pela OTCA. O país é um dos mais importantes no aporte de recurso para esta Organização, e o fato de sua Secretaria Geral estar localizada no país mostra, igualmente, a importância que o Brasil deu a ela.

De fato, sua transformação em Organização foi feita em 1995, e a efetivação da criação de uma Secretaria Geral, em 2002. Estas ações foram comandadas pela Diplomacia brasileira e mostram que a questão da Amazônia faz parte dos interesses regionais brasileiros, de integração e estratégicos do ponto de vista do Sistema Internacional, a partir de onde, de tempos em tempos, surgem demandas de governança internacional para esta região. Não temos elementos para dizer que a OTCA seja parte importante da estratégia de integração brasileira, mas é fato que muitos projetos que envolvem o compartilhamento dos recursos e o desenvolvimento sustentável de atividades produtivas estão sendo tratados de forma sistemática pela Diplomacia e pelo governo brasileiro.

As experiências democráticas em curso na América do Sul são um grande diferencial de contexto nacional em comparação com o período de formação do Mercosul. Elas nos remetem a uma maior possibilidade de participação da sociedade civil no processo decisório da integração regional, e, portanto, numa tendência à legitimidade e efetividade das decisões. A vontade política dos povos da região em aglutinar forças para melhorar suas condições de vida e inserção internacional pode ser um diferencial histórico a favor tanto do processo de integração sul-americano como um todo, como para uma experiência institucional mais vitoriosa, à luz e em comparação com as já existentes na região.

É de se destacar que a sociedade civil está muito mais organizada hoje do que à época da formação do Mercosul. Além disto, são outras as condições de acesso às informações, de participação nos processos decisórios nacionais, de articulação dos grupos de interesse transnacionais na região, com ênfase para as classes trabalhadoras,

empresariais e de organizações humanitárias. Há que considerar, principalmente, o amadurecimento das instituições nacionais, o que nos remete a grandes necessidades institucionais por parte dos novos atores nas relações internacionais, o mesmo não sendo diferente no processo integracionista sul-americano.

Aos problemas regionais como o gerenciamento de recursos naturais, água e florestas, aos novos problemas de fronteira, como o narcotráfico, o contrabando, o tráfico de pessoas somam-se problemas comuns a alguns Estados, como a pobreza, as diferenças de gênero e raça, as desigualdades de renda e de acesso aos frutos da produção social. Estes velhos e novos problemas são, cada vez mais, tratados por amplos segmentos das sociedades envolvidas, numa escala de democratização cada vez maior e que remete a necessidades de mais representatividades diante das decisões, sejam nacionais ou interregionais, e remete a novos e mais densos canais institucionais regionais.

Aos Estados mais fortes, como o Brasil, fica o dilema de ter que aprofundar a integração e buscar novas e mais densas instituições ou deixar que os problemas se acumulem e se criem outros canais de soluções que não passem pela redefinição de soberanias e autonomias. É certo que o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva inicia uma nova era na integração regional para o Brasil, com maior ênfase na América do Sul, embora, como visto, exista uma direção clara a partir do ano de 2000. Em diversos momentos, o discurso do presidente Lula enfatiza esta integração e suas ações dão conta de repercutir seus discursos, de forma que se pode dizer da seriedade das convicções e das intenções do Brasil para com a integração regional.

O governo Lula foi o catalisador das iniciativas para a América do Sul de parte da Diplomacia brasileira. Esta parte da Diplomacia é aquela convicta de que o país pode e deve ser líder regional sem ter que se impor e que pode fazer concessões sem perder poder e soberania. As decisões relativas à Bolívia e Venezuela são exemplos desta afirmação. As ações do Itamaraty em torno de Seminários, Cúpulas, encontros e palestras sobre a integração sul-americana se intensificou no período do governo Lula. Da mesma forma, intensificaram-se as publicações da Fundação Alexandre Gusmão, órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores, sobre diferentes enfoques e pontos de vista da integração e dos problemas da América do Sul.

Em diversos momentos estudados, pode-se perceber que o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Diplomata de carreira do Itamaraty, Celso Amorim, prega a ideia de solidariedade com responsabilidade, não intervenção com não indiferença. Este

discurso tem motivado várias ações no intuito de dar garantias de soberania de decisões aos Estados da região sul-americana, mesmo que estas ações custem críticas da oposição internamente e até algumas redefinições de contratos e, conseqüentemente, perdas econômicas no curto prazo. São exemplos disto a Bolívia, no caso da Petrobrás, e o Paraguai, no caso de Itaipu. As premissas destas ações são, para o Ministro Amorim, parte da estratégia de consolidação do Brasil e da Integração sul-americana, movimento importante para a colocação do país e da região em patamares mais elevados de importância no Sistema Internacional.

Porém, esta mesma parte da Diplomacia é responsável pela estratégia multilateral e autonomista do governo Lula. Esta estratégia ficou conhecida como relações Sul-Sul, ou seja, o Brasil passou a buscar intensificar e estreitar relações com países de semelhante desenvolvimento econômico-social e com semelhantes necessidades e perspectivas de inserção no Sistema Internacional.

Estas iniciativas estreitam as relações do Brasil com a África do Sul e a Índia, na iniciativa IBAS, com diferentes frentes para a composição de relações de cooperação mais densas. Por outro lado, são significativas as iniciativas de cúpulas e cooperações regionais, com muita iniciativa e esforço do Brasil, representando canais de conversação e estreitamento da cooperação da América do Sul como um todo com países africanos, árabes e asiáticos.

Uma parte da estratégia da Diplomacia atuante durante o governo Lula está em colocar a Política Externa do país à disposição e no centro dos principais embates contemporâneos. São exemplos disto: a disposição em intermediar o conflito árabe-israelense, as questões das armas de destruição em massa, a liderança nas disputas da Organização Mundial do Comércio, as questões de meio ambiente; e também, mais recentemente, o fato de tornar-se parte integrante daqueles países que estão discutindo saídas para a crise financeira instaurada desde os EUA em 2007.

Neste sentido, a América do Sul parece ser um elemento importante da estratégia do Brasil como plataforma de inserção de suas pretensões no Sistema Internacional. Pensando no aporte de recursos até agora investido na concretização da iniciativa IIRSA, é de se supor que sim. Da priorização dos presidentes em torno dos projetos IIRSA, feito em 2007 até agora, menos de 1/3 foi posto em prática, em função, principalmente, da escassez de recursos. Isso deveria estar sendo feito pelo parceiro líder e mais abastado neste momento, o Brasil.

Por outro lado, a IIRSA está sendo incorporada à estrutura institucional da Unasul a partir de 2010, o que reflete uma nova etapa de infraestrutura que reforça a institucionalidade da Unasul. A mudança na estrutura do Itamaraty iniciada em 2003 também reforça a posição estratégica da América do Sul em termos de ação, figurando a região com uma subsecretaria, no lugar de apenas mais um departamento dentro da estrutura das Américas.

Assim, do discurso à prática é possível ir verificando até que ponto a América do Sul é realmente uma integração estratégica para o Brasil, e, desta forma, como está sendo seu reflexo em termos de formação institucional. Os dados analisados até o momento mostram que a Unasul ou a integração da América do Sul possuem diferenças em relação ao Mercosul, mas pode resultar no mesmo caminho, ou seja, tender a se esgotar como zonas de livre comércio. Neste sentido, não causa estranheza que, dentro da estratégia brasileira para a integração sul-americana, esteja inserida a ampliação do Mercosul para a América do Sul, no lugar de um aprofundamento da integração mercosulina e, em função de seus resultados, na sua ampliação consolidada para a região. Teríamos como resultado para a América do Sul um Mercosul ampliado, com suas benesses, suas mazelas e seu perfil institucional. Confrontaremos esta perspectiva com uma análise do discurso e da ação de Política Externa brasileira nos dois últimos capítulos.

2.5 Síntese do Capítulo

Neste capítulo, buscamos apontar algumas experiências históricas e comparadas de integração, culminando com uma visão geral de aspectos importantes e abarcando praticamente todas as principais experiências em todos os continentes. O que se vê é um complexo grupo de formas e objetivos de integração, ora com ênfase econômica, ora política, e que estão agregados aos movimentos conhecidos de regionalismo no mundo.

O exemplo europeu é *sui generis* e fundamental, tanto porque serve de parâmetro para o surgimento de outros movimentos parecidos no mundo, como para se verificar os limites da transposição de sua experiência para as demais. Ou seja, a Europa fez sua integração com objetivos de contenção de oportunidades bélicas, saída de uma (ou de duas) destruidora guerra, buscando em áreas funcionais uma forma de cooperar para evitar novos conflitos.

Os europeus trataram sua integração desde o início como de superação de rivalidades históricas e com problemas de assimetrias. Os alargamentos foram sendo feitos, mesmo com complexa reintrodução dos problemas de assimetria e de desigualdade de desenvolvimento socioeconômico. Ao contrário, foi da percepção sobre a necessidade de tratar especialmente os problemas de assimetria que a União Europeia criou uma série de mecanismos para a diminuição de seu impacto, e, para tornar a integração algo mais do que competição, esta viria junto com complementaridade. Os fundos europeus, particularmente o FEDER, como visto, foram fundamentais para a inserção positiva de Portugal, Grécia e Espanha, e mais recentemente para os antigos países da Europa do leste.

A institucionalidade da União Europeia não significou, necessariamente, uma estrutura pensada desde seu início. Apesar das controvérsias apontadas sobre as características da institucionalidade da União Europeia, seu caráter neofuncionalista lhe conferiu um movimento de estruturação *ad hoc*, processual, à medida que a integração encontrava seus limites. É de destacar que a cada crise ou entrave na integração europeia, a resposta veio com mais integração e mais institucionalidade. Este movimento conferiu-lhe um caráter de bloco econômico, reconhecido em fóruns internacionais como um todo negociando com os demais grupos de países.

A supranacionalidade da União Europeia caminha passo a passo com sua intergovernamentalidade. No entanto, pela verificação exposta neste capítulo, não fica evidente que se está diante de uma nova comunidade política que se sobrepõe ao Estado nacional. Não há evidências empíricas e incontroversas para se afirmar que a União Europeia caminha para esta suplantação do Estado nacional, mas sim que este está muito presente e atuante como direcionador e senhor do próprio processo de integração. Isto não significa que a integração não tenha colocado certos limites aos Estados nacionais membros, mas sim que estes limites foram por eles estabelecidos, legitimados, e podem a eles e às instituições desta integração se atribuir boa parte dos sucessos dos objetivos econômicos e políticos traçados.

Para os continentes africano, asiático e o Oriente Médio, a visão geral traz algumas considerações importantes. Salientamos que a África é repleta de processos de integração, como o é de organizações internacionais como um todo. No entanto, nenhum processo conseguiu lograr êxitos econômicos ou políticos para seus Estados-membros. As tentativas de integração são sempre ambiciosas, com perspectivas de

políticas e instituições comuns e supranacionalidade, seguindo a linha europeia, mas não com o mesmo resultado.

O continente africano como um todo carece de ligação mais densa com o circuito do capitalismo central. As influências europeias são geralmente percebidas como neocolonialistas, e não contribuem para a consecução da integração regional e desta para uma inserção positiva no capitalismo. Estados nacionais que buscam se construir à moda westfaliana, mas que não conseguem este intento, procuram formas mais complexas de integração, o que resulta em ineficácias e desilusões.

É possível observar baixas assimetrias, e onde há assimetrias moderadas, há algumas tentativas de um país pagador, mas sem uma consistência de médio e longo prazo, apenas em questões muito pontuais. É um continente que possui muitas tratativas e processos de integração sem um país com nível alto de desenvolvimento socioeconômico capaz de ser uma liderança.

No Oriente Médio, mais exatamente na região do Golfo Pérsico, seus países vivem algo parecido em relação à África. A diferença fundamental é a existência de um nível de renda geral alto com níveis de desigualdade de acesso à renda igualmente muito alto. Além disto, são Estados que não fizeram uma completa formação de Estado westfaliano, e que assim buscam integração com baixa eficácia, apesar de conseguirem manter resultados econômicos muito bons com a expressiva capacidade de inserção de seu produto principal, o petróleo. Obviamente que o contexto internacional é intervencionista na região pela influência das potências hegemônicas, notadamente EUA e Inglaterra.

As experiências revisadas na região da Ásia-Pacífico revelam situações de baixa institucionalidade, início com preocupações políticas, implementação lenta e segura, com processos decisórios complexos e intergovernamentais, notadamente para a ASEAN. Chama a atenção o volume de importância que chegou a APEC, sem nenhuma ou com baixíssima institucionalização. Sem dúvida, os condicionantes de formação, durante a Guerra Fria para a ASEAN, e de seu desenvolvimento e estágio atual, com alianças com os países centrais incluindo a China, coloca para a região uma situação em que a ideia de integração aos moldes de formação de bloco econômico é relegada a segundo plano, não sendo uma necessidade.

Ao se adentrar para o estudo da América Latina, tem-se primeiro o contato com a formação do pensamento cepalino, e que será um diferencial em relação aos demais continentes, exceção à Europa. No diagnóstico da Cepal sobre a deterioração dos termos de troca, está contido o ambiente onde se superaria o problema, o alcance de uma escala subcontinental, com a integração e complementaridade das economias latino-americanas.

Os processos de integração sob a influência cepalina revelam a busca de formação de Zonas de Livre Comércio entre países com grandes assimetrias. O enfoque econômico é a característica comum, assim como a inexistência de um país que pudesse ser considerado ou que pudesse assumir a função de pagador da integração. Até a formação do Mercosul, no início da década de noventa, as tentativas da Alalc/Aladi, MCCA, Caricom e Pacto Andino foram frustradas. Os arranjos sub-regionais estavam tentando evitar a concentração de resultados nos países mais fortes, como Argentina, Brasil e México.

O Pacto Andino ensaiou movimentos de institucionalidade complexa, mas não conseguiu, como os demais, lograr êxito. Os condicionantes nacionais, regionais e internacionais têm peso importante. Nenhum país havia completado com sucesso o processo de substituição de importações, havia muita desconfiança entre os pares na região, e todos estavam na mira e influência direta dos EUA durante a Guerra Fria. Para completar, terminaram a década de 70 e entraram na década de 80 em forte crise.

O início da década de noventa traz uma nova perspectiva, com um Mercosul de corte neoliberal trazendo cooperação entre os dois maiores países sul-americanos e criando algo muito positivo em termos de dinamização econômica. O Mercosul se firmou e desenvolveu uma estrutura institucional intergovernamental e deu bons resultados, até as crises dos modelos brasileiro e argentino no final da década de 90. As ações destes dois países fez regredir o processo de integração, culminando numa análise bastante crítica do modelo institucional que não possuía regras e instituições capazes de fazer pouco estrago na integração numa crise.

O debate entre um esquema intergovernamental ou supranacional para o Mercosul foi durante boa parte da existência dele uma constante e uma predominância. A comparação com a União Europeia, inevitável, acaba passando igualmente pela questão da supranacionalidade. No entanto, um olhar mais apurado sobre o processo mercosulino aponta para outras variáveis que influenciam o processo, como a

dificuldade de internalização das normas, a resistência da diplomacia e da elite brasileira, os condicionantes e contextos nacionais, regionais e internacionais.

Neste sentido, e comparando com outras experiências, há limites claros para a comparação com o processo europeu e sua supranacionalidade. O debate da supranacionalidade não é o único caminho para se entender as dificuldades do Mercosul, mas ele é importante para sabermos pensar as opções e as condições históricas para elas. Vale principalmente, neste trabalho, como parâmetro para pensar o que há de padrão semelhante ou diferente na formação da América do Sul, uma região que “se forma” na esteira da crise mercosulina e ganha corpo nas mudanças de condicionantes estruturais, nacionais, regionais e internacionais. Os próximos dois capítulos estão reservados para a verificação do histórico de inserção e ações do Brasil no sistema internacional, bem como suas ações para a formação desta América do Sul.

Capítulo 3 O Brasil no sistema internacional: visões acadêmicas e da diplomacia

Neste capítulo, procuramos contextualizar o debate sobre a inserção do país no sistema internacional e as linhas gerais da política externa baseado nas visões da academia e da própria diplomacia, com especial atenção para as instituições e a integração. Buscamos, principalmente, padrões de ocorrência nesta ação como parâmetro de análise para a política externa do governo Lula na integração sul-americana. O capítulo inicia com um apanhado sobre a inserção do país no capitalismo e no sistema internacional, a formação e desenvolvimento da política externa brasileira e, em seguida, busca definir as possibilidades de padrões desta atuação, bem como a determinar os paradigmas que podem estar influenciando-os. Logo depois, damos ênfase à política externa em relação às instituições internacionais, o que inclui as participações brasileiras nestas.

No decorrer do capítulo, fazemos uma abordagem acerca do país e dos processos de integração, suas participações e desenvolvimento, finalizando com uma avaliação sobre a ênfase dada neste novo milênio para a integração sul-americana. Por último e à guisa de síntese, assim como no capítulo anterior, procuramos demarcar os contextos nacionais, regionais e internacionais que podem ser considerados determinantes para o desenvolvimento histórico da política externa do Brasil, relacionando com os processos de integração em particular.

3.1 A inserção do Brasil no sistema internacional e a política externa brasileira

A inserção ou a posição de um país no sistema internacional é um dado relevante para suas ações internacionais. Em função desta inserção, e com base na visão dos formuladores de política externa sobre o cenário do sistema internacional, é possível vislumbrar que tipos de oportunidades existem para que o país alcance seus objetivos, lançando-se em ações de cooperação, alianças e conflitos, incluindo instituições e integração regional. Desta forma, o meio internacional é o resultado de uma conjugação de ações de seus atores, principalmente Estados, que, ao se lançarem em política internacional, buscam promover as suas metas nacionais.

A delimitação de política externa de Vizontini aponta neste caminho, ou seja, de uma política pública que interage dialeticamente com o meio internacional.

A *política exterior* envolve aspectos mais determinados dentro do conjunto das relações internacionais. Ela enfoca a *orientação governamental* de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas, em conjunturas específicas. A interação, conflitiva ou cooperativa, das políticas externas deve ser considerada como parte de um sistema mundial, constituindo então em seu conjunto a *política internacional*.¹³⁸

Nos dois próximos itens vamos esboçar as linhas gerais da inserção do Brasil no sistema internacional, apontando como a política externa se formou e desenvolveu neste cenário, sempre buscando programar os objetivos nacionais no âmbito internacional, almejando as oportunidades que se avizinhavam tendo sempre uma situação dada, herdada do seu passado.

3.1.1 Dependência, periferia, semiperiferia e a busca pelo desenvolvimento

A inserção do Brasil no sistema internacional está, desde a colonização até os dias de hoje, sob o estigma da dependência. Em parte este aspecto é resultado histórico da formação do sistema capitalista e do sistema internacional, em parte é resultado das ações perpetradas pelos tomadores de decisões do país. Assim, esta forma de inserção coloca ao país objetivos econômicos e sociais que não são os mesmos da Inglaterra, por exemplo, berço do capitalismo, líder hegemônico do século XIX ao começo do século XX e que, em função desta trajetória, é um país de alto grau de desenvolvimento de sua capacidade produtiva. Ao Brasil restou papel periférico, e depois semiperiférico, no desenvolvimento do sistema capitalista, sacramentando como vetor principal dos esforços do país na busca de seu desenvolvimento.

Da forma de inserção resulta, então, uma determinada trajetória para o desenvolvimento de um país no sistema capitalista, culminando com o fato de que, neste sistema, a inserção internacional cria uma situação estrutural de dependência de trajetória. É esta a situação que coloca para o Brasil o desenvolvimento com maior interesse nacional e como vetor principal da política externa.

Padrões de desenvolvimento criam novas idéias, interesses e instituições, e, uma vez iniciado um deles, é muito difícil mudar as instituições e os interesses. Algumas vezes, as condições internacionais que induziram uma determinada trajetória podem se

¹³⁸ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política Externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998, p. 15 (grifos no original).

modificar sem que se modifiquem as instituições, interesses e idéias vinculados à trajetória prévia. Padrões de desenvolvimento são trajetória dependente. No caso brasileiro, esta constatação não poderia ser mais verdadeira. Exatamente por ter sido um caso de sucesso na criação de um parque industrial complexo, a mudança de trajetória só vai ocorrer nos anos 90, diante de graves restrições econômicas e políticas sistêmicas e da crise fiscal do Estado.¹³⁹

No presente trabalho, achamos importante colocar o histórico de inserção internacional do Brasil a partir de sua relação com as revoluções industriais ocorridas no capitalismo desde seus primórdios. Esta perspectiva nos auxilia a obter a dinâmica da situação do país em relação ao sistema capitalista, os condicionantes e perspectivas que se avizinhavam, pois eles impactam na postura do país diante dos demais atores internacionais com relação a sua política externa. Além disto, é em função de sua colocação no sistema que se perpetuaram as teorias explicativas da inserção do país e das opções de desenvolvimento, o que inclui as iniciativas históricas de integração regional. Neste particular, é fundamental uma observação específica sobre a política externa para a integração sul-americana no período imediatamente anterior ao governo Lula, conectada às necessidades de inserção no sistema internacional e no capitalismo, o que pretendemos fazer à luz das explicações deste capítulo para o próximo.

As revoluções industriais são partes integrantes dos ciclos capitalistas, verificados no primeiro capítulo, e que condicionam e impulsionam as ações dos Estados nacionais e empresas para se recolocarem diante da situação dada, de crise ou crescimento. O período de formação do Mercosul, desde a aproximação da década de oitenta entre Argentina e Brasil, e a trajetória de integração até os impulsos sul-americanos do governo Lula, faz parte de uma fase importante da terceira revolução tecnológica e qualquer proposta de inserção internacional, incluindo a integração, deve tomar esta situação como estratégica.

Segundo Cano¹⁴⁰, é possível determinar uma periodização para o início das 3 revoluções industriais. A primeira teria começado na Inglaterra entre 1820 e 1830, a segunda também iniciada neste país entre 1870 e 1880, mas com maior dinamismo nos EUA no entre guerras, e a terceira teria iniciado entre 1970 e 1980, baseada no Japão e posteriormente estendida para Alemanha e EUA. O Brasil entrou de forma tardia nas

¹³⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul. 2005.

¹⁴⁰ CANO, op. cit., pp. 21-53.

três revoluções industriais, o que dificulta sua mudança de posição e inserção no sistema internacional.

Durante a primeira revolução industrial, a própria iniciativa de industrialização¹⁴¹ demorou quase 50 anos, só se concretizando entre 1920 e 1930 em função de fatores exógenos, notadamente a crise da bolsa de Nova York em 1929 e a grande depressão da década de 30. Ou seja, o país levou quase 100 anos para adentrar no movimento de industrialização dinâmico do capitalismo. Esta situação brasileira é explicada pela estrutura econômica e política agrário-exportadora e rural, conforme assinala Cano.

No primeiro período (1880-1930), a implantação de indústria – notadamente de bens de consumo leves – esteve completamente subordinada à economia primário-exportadora, que lhe determinava não só a demanda de bens de consumo, mas também a constituição do mercado de trabalho, a origem da maior parte dos seus capitais e recursos financeiros, e, por último, a capacidade para importar a maior parte dos bens de produção de que necessitava.¹⁴²

Na segunda revolução industrial, o país precisava alavancar seu relativo atraso em relação à primeira e ainda buscar melhorar a situação de inserção.

O período pós-1930 que vai se estender até 1955 constituiria a ruptura parcial dessa rota, e a constituição de um processo de industrialização mais amplo, denominado industrialização restringida: restringida porque se presta na verdade à plena consolidação da indústria leve e a uma implantação limitada de algumas indústrias de bens intermediários e de bens de capital que formariam, no período, um ainda incipiente parque de bens de produção, não permitindo a reprodução autodeterminada da indústria.¹⁴³

A industrialização restringida, por sua vez, fez parte do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) que se inicia na década de 1930 e se estende até a

¹⁴¹ Apesar de adotada, algumas linhas do raciocínio nesta parte de nosso trabalho não são unanimidades no pensamento acadêmico, apesar de parecerem. Principalmente quando associamos a industrialização à política externa brasileira. Cervo advoga um modelo industrialista no Brasil como grande responsável pela industrialização após 1930, uma vocação existente antes deste período, que teria como consequência a substituição de importações. “Sem conhecer ruptura na formulação como estratégia de longo prazo, porém com variação de desempenho nos diferentes governos, o processo de industrialização não dá razão à corrente do pensamento econômico brasileiro que o concebe como *modelo de substituição de importações*. Jamais esteve na mente dos dirigentes, especialmente dos que evidenciaram melhor desempenho e maiores resultados, como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel, substituir importações. Com base em raízes históricas conceitualmente corretas, a vocação industrial do Brasil toma forma desde os anos 1930 como bem em si e valor supremo da ação política, ao qual se haveria de subjugar o modelo de inserção internacional. Substituir importações era consequência, não objetivo, tampouco modelo”. CERVO, Amado Luiz. “A construção do modelo industrialista brasileiro”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília, FUNAG - DEP n° 10, 2009, pp. 75-87.

¹⁴² Idem, p. 23.

¹⁴³ Idem, *Ibidem*.

década de 1970. Segundo Tavares¹⁴⁴, a principal restrição diz respeito à dificuldade que o país teve (e tem) de consolidar uma indústria produtora de bens de capital, produtora de máquinas e equipamentos e de bens intermediários, que completasse a matriz produtiva e desse autonomia de desenvolvimento sustentado em termos capitalista. Não havendo este círculo completo, a economia ficaria na dependência de obtenção de recursos cambiais para poder importar essas mercadorias, máquinas e equipamentos e bens intermediários.

Assim, a busca pelo desenvolvimento como principal objetivo do país enquanto economia capitalista pode ser uma premissa geral, mas a forma como esta se dá trouxe, traz e trará consequências e capacidade de autodeterminação diferentes. A leitura do cenário internacional e a postura para a inserção, ou seja, a política externa, fazem parte desta configuração da busca do desenvolvimento. Apesar das leituras de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto¹⁴⁵, de um lado, e de Theotônio dos Santos e Ruy Mauro Marini¹⁴⁶, de outro, mostrar uma situação de dependência do Brasil no capitalismo nacional, as saídas para esta situação revelam estratégias diferentes. Os primeiros enfatizam a necessidade de aprofundamento da dependência, enquanto os segundos pregam a ruptura. Estes dois movimentos podem ser vistos como forma similare às grandes linhas da política externa brasileira historicamente.

A ideia de aprofundamento da dependência é o elo capitaneado pela Cepal, apontado no capítulo anterior. Não significa uma negligência em relação aos interesses nacionais, mas sim ao modelo proposto. No modelo cepalino, a integração aberta seria uma forma de superar os entraves para o pleno desenvolvimento do capitalismo dos países de industrialização tardia, como o Brasil e a América Latina como um todo. Mas não configuraria uma posição de antagonismo ou confronto com o centro hegemônico, ao contrário, seria uma forma cooperativa de inserção internacional e busca do desenvolvimento.

Do ponto de vista do capitalismo histórico, o Brasil passou de uma situação de periferia para de uma semiperiferia no processo de industrialização desde a década de 30. Este

¹⁴⁴ TAVARES, 1972, op. cit.

¹⁴⁵ Desde a obra principal desta vertente da teoria da Dependência: CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

¹⁴⁶ Uma recente obra resume boa parte da trajetória desta vertente da teoria da Dependência: MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo (Orgs.). *A América Latina e os desafios da globalização*. Coordenadores: Emir Sader e Theotônio dos Santos. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

processo se consolidou até a década de setenta¹⁴⁷. Na condição de semiperiferia, em alguns momentos, o Brasil passa a desempenhar um papel de articulador da ordenação dos interesses hegemônicos na América do Sul, como na década de noventa a partir das políticas neoliberais. Em outros momentos, como na década de setenta com Geisel, no interregno de Itamar Franco e ao final do período FHC, o Brasil começa a dar sinais de que pretendia superar esta condição e buscar uma inserção com certa autonomia. Estas duas condições de semiperiferia se refletem, grosso modo, em duas grandes linhas de atuação da política externa brasileira, assunto do próximo item.

3.1.2 A política externa brasileira na busca do interesse nacional

A política externa de uma forma geral, e a diplomacia em particular, é a forma como um país concebe princípios e conceitos, instrumentaliza capacidades e aplica ações com vistas a conseguir oportunidades no sistema internacional que auxiliem o alcance do *interesse nacional*. Conhecido Diplomata brasileiro, Flecha de Lima expõe duas vertentes sobre o papel da Diplomacia na expansão do comércio e a importância do interesse nacional, na segunda vertente, a qual acha forte conceitualmente para definir o papel do Estado no sistema internacional, *vis-à-vis* a primeira, de corte mais liberal.

De um lado, haveria os que defendem que a tarefa diplomática esteja voltada para os grandes temas políticos da agenda internacional. Segundo essa percepção, a expansão do comércio seria tarefa de importância secundária que de forma alguma deveria estar a cargo do Estado, e menos ainda de sua Chancelaria. A partir de uma perspectiva diferente, do outro lado estariam os defensores da tese de que cabe à diplomacia a defesa do interesse nacional concebido em sentido amplo, seja sob forma de temas políticos, seja sob a forma de apoio a interesses econômicos concretos. Nesse sentido, uma ativa mobilização a favor de uma maior participação no comércio internacional e um engajamento decidido na conquista de mercados seriam parte necessária da tarefa diplomática.¹⁴⁸

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Lula, quando estava na mesma função no governo Itamar Franco, fez exposição e publicou posição sua a

¹⁴⁷ Becker e Egler no início da década de noventa chamaram o Brasil de uma nova potência regional na economia mundo, uma potência ambivalente que ora se atrela ao centro hegemônico, ora tenta se desvencilhar dele. Neste processo vai se transformando cada vez mais numa semiperiferia e no país de maior expressão na América do Sul. BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio, A. G. *Brasil, uma nova potência regional na economia mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

¹⁴⁸ LIMA, Paulo Tarso Flecha de. "Diplomacia e Comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, Volume II, 1996, pp. 219-237, p. 220.

respeito do que é a política externa e o papel da Diplomacia, atribuindo um papel fundamental à relação social como formadora do interesse nacional.

O trabalho diplomático deve partir necessariamente de uma amálgama de interesses reais da nação e será tanto mais consistente quanto mais claramente “representativo”. É o que nos ensina a experiência democrática, que permite estreita sintonia entre o projeto nacional e sua expressão externa. Justamente a sintonia nasce do debate livre, de um processo em que os argumentos valem pelo que incorporam de Razão.¹⁴⁹

Como visto no capítulo primeiro, o interesse nacional envolve uma articulação complexa de ideias, conflitos e poderes na esfera da sociedade e seus diferentes grupos de interesse e de pressão, sendo o Estado o seu principal *locus* de articulação, afirmação e consecução. Por sua vez, a formação deste interesse nacional e da política externa envolve uma complexa rede de atores e processos, mudando em função de condições nacionais, regionais e internacionais no espaço e tempo, bem como o arcabouço de crenças e ideias que cercam os principais agentes formuladores e formadores de opinião¹⁵⁰. Assim, às etapas de ciclo capitalista e de ordem no sistema internacional, temos as respectivas ações do país em sua inserção neste ambiente, resultando na sua política externa historicamente.

De uma forma ampla, e principalmente a partir do século XX, é possível definir certo consenso de que o principal e recorrente interesse nacional do Brasil foi e é o *desenvolvimento*, que seria o principal vetor da política externa brasileira¹⁵¹. Vizontini

¹⁴⁹ AMORIM, Celso. “Uma Diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília/FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, p. 16. Em depoimento sobre sua atuação na carreira Diplomática, João Clemente Baena Soares não tem dúvidas ao falar do papel do corpo diplomático na busca do interesse nacional: “Podem-se fazer todas as críticas ao Itamaraty, mas nesse ponto não: a casa é nacionalista”. D’ARAUJO, Maria Celina (e outros – Orgs.). *João Clemente Baena Soares: sem medo da diplomacia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, depoimento ao CPDOC, 2006, p. 59.

¹⁵⁰ Para um bom texto sobre crenças e ideias na formulação da política externa brasileira, ver: SILVA, Alexandra de Mello. “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, *Revista Estudos Históricos*, vol. 8, n. 15, 1995, pp. 95-118.

¹⁵¹ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951 – 1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003; CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília: Unb, 1994. LESSA, Antonio Carlos. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, ed. especial de 40 anos, jul. 1998, pp. 29-41; ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1998; ALBUQUERQUE, 1996, op. cit; MIYAMOTO, Shiguenoli; CARDOZO, Sandra Aparecida. *Política Externa brasileira em dois*

resume bem este período de formação da moderna diplomacia brasileira, sua vertente de formação territorial, de atrelamento aos EUA e o vetor de desenvolvimento.

A unilateralidade durante a hegemonia norte-americana representou um novo período das relações internacionais do Brasil. Nela, foi concluído o traçado das fronteiras, o país voltou-se para um processo de inserção hemisférica e teve início uma vinculação mais estreita da política externa com o desenvolvimento econômico. A gestão do Barão do Rio Branco no Ministério do Exterior (1902 – 1912) representou um momento paradigmático dessa fase, pois concluiu a demarcação favorável das fronteiras contestadas e estruturou a chamada aliança não escrita (segundo a clássica expressão de Bradford Burns) com os Estados Unidos da América. Coube a Vargas e aos governos populistas dos anos 50, por sua vez, a vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico, fenômeno que Amado Cervo denominou política externa para o desenvolvimento.¹⁵²

Na história do país e de sua inserção internacional, é possível verificar como a política externa tratou do interesse nacional em face de suas respectivas situações, sejam de afirmação de identidade nacional, da própria territorialidade, da relação bilateral e multilateral, com as potências e vizinhos, com as instituições e a integração regional. Como traço comum em todo o período histórico, é possível igualmente salientiar certo consenso das elites, diplomatas, acadêmicos e sociedade civil organizada no papel protagonista para o Brasil no sistema internacional.¹⁵³

Num trabalho considerado clássico da história da política externa brasileira, Cervo¹⁵⁴ procura apontar esta trajetória desde a formação do Estado nacional, com a independência de Portugal em 1822. Como serão vistos no próximo item acerca dos paradigmas, os principais períodos históricos apontados da política externa brasileira são da independência até 1930, deste período até o advento da redemocratização e eleições diretas para presidente em 1989, desta fase até o fim da era FHC e a última com a entrada de Lula na presidência. Cada período deste corresponde à própria formação da territorialidade e da nacionalidade brasileira, ou de seu desenvolvimento e formação como semiperiferia. Neste caminho foi se formando a própria política externa e seu corpo estatal, a diplomacia, conferindo um caráter de Estado para esta política.

momentos: uma análise do governo Geisel e do Governo Lula. In: 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2006, Belo Horizonte; LIMA, 2005, op. cit.

¹⁵² VIZENTINI, 2003, op. cit., p. 1.

¹⁵³ LIMA, Maria Regina Soares de. “Aspiração internacional e política externa”. Rio de Janeiro: FUNCEX, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jan./mar. de 2005, pp. 4-19.

¹⁵⁴ CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Unb, 2008.

Até a década de 30, Cervo e Bueno elencam diferentes desafios para a inserção internacional do Brasil. De forma resumida, é possível definir que a relação que se estabeleceu com a Inglaterra determinou ao país um interesse nacional limitado às agregações agrário-exportadora no sistema internacional, com as elites nacionais abraçando o ideário liberal daquela potência hegemônica e desestimulando um processo de industrialização. Ou seja, a rota de continuidade de dependência foi uma conveniência, não uma necessidade ou uma inevitabilidade. A relação com os vizinhos na formação do Estado foi de criação de desconfiança, com a consolidação das fronteiras à base de ocupação ou negociação. O episódio do Acre serve como referência para o estabelecimento da moderna Diplomacia brasileira, na figura do Barão do Rio Branco.

Como já apontamos anteriormente, a posição da elite brasileira e da política externa brasileira até 1930 não auxiliou o país a adentrar nas duas primeiras revoluções industriais, culminando com o atraso no desenvolvimento capitalista e dificultando a inserção internacional do país no sistema internacional. Um interesse nacional criado pelas e voltado para as elites e atividades agrário-exportadoras culmina com a recorrência do padrão de inserção colonial, com pouco espaço de manobra e criação de novas estratégias. Se é verdade que este padrão dificulta uma inserção internacional mais forte e dinâmica, é também verdade que sustentou a atividade agrário-exportadora, suas elites e o Estado, *locus* de seu suporte e legitimação.

O choque externo de 1929/30 irá mudar esta configuração, delimitando uma nova fase de inserção internacional conhecida como desenvolvimentista. O processo de industrialização por substituição de importações - ISI, porém, não foi suficientemente forte para mudar a trajetória de país com desenvolvimento e inserção internacional dependente. Foi importante para o fortalecimento do país industrialmente, em suas funções de intervenção do Estado, no Planejamento e na formação de uma infraestrutura econômica. O interesse nacional passa a estar atrelado aos destinos industriais, em primeiro plano, tendo a aproximação com os EUA, iniciada com Rio Branco, tornando-se um marco na política externa.¹⁵⁵

Os grandes saltos do país e de sua inserção internacional viriam após a segunda Guerra Mundial, especialmente com o retorno de Getúlio Vargas à presidência. Segundo

¹⁵⁵ Idem, pp. 233-267.

Vizentini¹⁵⁶, o período pós-segundo governo Vargas é também caracterizado por uma clara divisão entre “entreguistas”, cuja associação com os EUA era a base do interesse nacional, e os nacionalistas, que buscavam uma política externa e um desenvolvimento com maior autonomia do centro do capitalismo e do sistema internacional. Nesta linha é que ocorre a maior ruptura da política externa até então no Brasil, com a Política Externa Independente - PEI, mudando as bases do interesse nacional e buscando alternativas à aliança com os EUA na busca do desenvolvimento. É de destaque, da mesma forma, a participação, amadurecimento, capacidade de articulação e influência da própria Diplomacia brasileira como corpo do Estado. O período é de grande desenvolvimento mundial, alicerçado na segunda revolução industrial e nos *trinta gloriosos*, representados no modelo Fordista de desenvolvimento.

No entanto, o golpe de 1964 interrompe esta trajetória, inaugurando o período que seria marcado como do “Brasil potência” na década de setenta. Apesar de o início do regime e seu próprio advento terem uma ligação estreita com os EUA, no regime militar observou-se um outro movimento, o de fortalecimento do conceito de autonomia, tanto da política externa quanto do próprio corpo diplomático, conforme descreve Vizentini.

[...], no regime militar sobreviveu a noção de projeto nacional de desenvolvimento e, em consequência, a busca de autonomia internacional. A idéia de construir uma potência média industrializada, que remontava ao tenentismo, foi uma orientação do regime. Mas o que de positivo pode ser creditado à política externa foi obra do Itamaraty, que manteve larga margem de autonomia de ação.¹⁵⁷

O período do regime militar inaugurado em 1964 coincide com o esgotamento paulatino do Fordismo como modelo de desenvolvimento, e no Brasil significou os últimos suspiros do desenvolvimentismo e do processo de ISI. Além disto, faz parte da ordem neste período o acirramento da Guerra Fria, após a crise dos mísseis de Cuba e com a Guerra do Vietnã. Na década de setenta, os militares ainda tentam manobras internas e externas para manterem-se no poder, mas aos poucos fica claro que a crise internacional é estrutural, não apenas uma sequência de choques do petróleo. O interesse nacional passaria do desenvolvimento para a sobrevivência do regime e deste, para a própria sobrevivência da nação esfacelada pela crise da dívida.

¹⁵⁶ VIZENTINI, 1995, op. cit.

¹⁵⁷ Idem, p. 39. Para um profundo entendimento da Política externa no regime militar, ver VIZENTINI, 1998, op. cit.

Na década de oitenta, conhecida como década perdida, o Brasil conhece seu momento de estagnação das aspirações de um projeto nacional, muito em função da enorme desestabilização que a crise da dívida fez na economia do país, aliado a uma sociedade que dava seus primeiros passos na busca da redemocratização. É importante salientar, como já argumentamos anteriormente neste trabalho, e detalharemos mais adiante, que a década de oitenta revela uma inflexão na política externa brasileira em relação às relações regionais. Diante de suas crises e do relativo “abandono” por parte da potência hegemônica, neste caso os EUA, os dois principais países da América do Sul, Brasil e Argentina, que rivalizaram muito mais do que cooperaram durante boa parte do século XX, passam a estreitar relações na década de oitenta que culminariam na formação do Mercosul. Desde a década de sessenta, os países centrais passam paulatinamente a realizar a terceira revolução industrial, enquanto o Brasil perpetua sua agonia de país dependente, com forte predominância do capital financeiro.

A década de noventa é inaugurada com o primeiro presidente eleito diretamente desde Jânio Quadros, no início da década de sessenta. Mas é também a inauguração do neoliberalismo como política de Estado no Brasil. Esta linha de ação do Estado perdurou até o final da década e o primeiro ano do novo século. Não houve muita mudança em termos de política externa de alinhamento caracterizada em diversos períodos do século, mas custou um grande patrimônio e um aumento das desigualdades no âmbito nacional e internacional. Apesar de o Mercosul se tornar um dos blocos econômicos mais prósperos do sistema internacional, as políticas neoliberais de Argentina e Brasil resultaram em ajustes e crise generalizada ao final da década. Ao contrário, na direção neoliberal, o país não só não conseguiu impor as bases de uma transformação estrutural na sua economia e sociedade, como houve uma dilapidação gigantesca do patrimônio e do parque industrial¹⁵⁸.

No entanto, o ajuste advindo com o Plano Real daria as bases para o país conseguir, nos primeiros anos do novo século, manter um crescimento sustentável, uma reversão nos índices de desigualdade de desenvolvimento, certa estruturação econômica que

¹⁵⁸ Sobre o Brasil, o neoliberalismo e a política externa na década de noventa, notadamente de FHC, ver: CEPIK, Marco Aurélio Chaves; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O bolivarianismo dos antigos e o bolivarianismo dos modernos: o Brasil e a América Latina na década de noventa. 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, 2002; SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal, à globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Porto Alegre: PPG em Ciência Política - UFRGS, 2008 (Tese de Doutorado); MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação na política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo: PPG Ciência Política - USP, 2000 (Tese de Doutorado).

fortalecesse a capacidade do Brasil em adentrar na terceira revolução industrial, bem como suficiente para sustentar uma política externa com maior autonomia, durante o governo Lula. É, por fim, o ambiente onde se fortalece e surge com muito vigor a ideia de uma América do Sul integrada, a partir da ação da política externa brasileira. No próximo item, verificaremos como acadêmicos e diplomatas definem as principais linhas, padrões e paradigmas da trajetória da política externa brasileira.

3.2 Padrões e Paradigmas da política externa brasileira

A ideia de padrões de comportamento da política externa brasileira, bem como de paradigmas cristalizados que seriam fontes de crenças e ideias norteadoras da ação externa, servem em nosso trabalho como linha de percepção da trajetória brasileira na integração sul-americana. Assim, o objetivo desta parte do trabalho é sintetizar algumas das linhas gerais de acadêmicos e diplomatas sobre o comportamento em política externa do país que auxiliem a descortinar o “príncipe” brasileiro na recente integração da América do Sul.

Há, ao menos, uma percepção comum aos pensadores de política externa brasileira (PEB) sobre padrões de comportamento da ação do país no sistema internacional, tendo a historiografia e análise da PEB desenhado uma grande dicotomia. De um lado, os defensores e atores de um alinhamento à grande potência, que também são chamados de entreguistas ou americanistas. De outro, os defensores e atores de uma ação nacionalista, com maior autonomia, universalista e globalista.¹⁵⁹

Esta dicotomia é ampliada ou decodificada em função das perspectivas que se quer dar à análise, como por exemplo, no caso de se buscar os eixos destes padrões em diferentes períodos históricos, não necessariamente tendo um contínuo em toda a história da PEB. É a direção adotada por Cervo, que expõe a importância da determinação destes padrões.

Esses padrões de conduta não surgem tempestivamente como subprodutos da História, porém, um após outro, adquirem caráter duradouro e, por vezes, permanente. Não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonados no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para os observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta

¹⁵⁹ VIZENTINI, 2003, op. cit.; MIYAMOTO; CARDOZO, 2006, op. cit.

externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político. Resistem ao tempo, portanto, e exibem traços de continuidade inerentes à política exterior, tanto mentais quanto práticos. Contribuem para fazer da política exterior política de Estado ao imprimir-lhe a lógica da racionalidade e ao dar prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura.¹⁶⁰

Em linhas gerais, Cervo elenca 9 linhas de conduta que são padrões recorrentes na política exterior do Brasil e que, de uma forma ou de outra, são guias de ação de governos com maior ou menor ênfase. Estas linhas são: a) Autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; b) Juridicismo; c) Multilateralismo normativo; d) Ação externa cooperativa e não confrontacionista; e) Parcerias estratégicas; f) Realismo e pragmatismo; g) Cordialidade oficial no trato com os vizinhos; h) Desenvolvimento como vetor; i) Independência de inserção internacional.¹⁶¹

Estas linhas de conduta são, em sua grande parte, princípios cristalizados na própria constituição brasileira, em seu artigo 4º, que, por sua vez, realçam os artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas, estampando os propósitos e princípios da ONU. Segundo Amorim, estes princípios são as linhas norteadoras da política externa, como política pública, mas que terão ênfases e formas de aplicação dependente do governo que estiver na sua direção geral. “Naturalmente, tais percepções e atitudes não podem, não devem estar em contradição com os princípios, mas são uma maneira de levar esses princípios à prática, transformando-os em diretrizes políticas”.¹⁶²

O último dos padrões de conduta apontado por Cervo é, segundo ele, o que contamina todos os outros, em função de o país ser impelido a ter um modo próprio de inserção internacional, com visão de mundo e política exterior própria e autônoma. *Autonomia* é, portanto, um padrão marcante de ação da política externa brasileira¹⁶³, que terá repercussões sobre os processos de integração de que o país participa, notadamente o Mercosul e o próprio processo sul-americano. Sobre autonomia, Cervo considera a sua lógica de existência.

¹⁶⁰ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁶¹ Idem, pp. 27-31.

¹⁶² BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. *II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Celso Amorim. Brasília: FUNAG, 2008.

¹⁶³ Grande parte da literatura brasileira de PEB e Relações Internacionais do Brasil destaca a sua característica de autonomia, incluindo o respeito à soberania, com variações do quanto esta autonomia implica um tipo específico de inserção internacional do país.

A autonomia de inserção figura como padrão de conduta da diplomacia brasileira porque se impõe sobre a longa duração e faz prevalecer o caráter nacional na inevitável simbiose entre o interno e o externo. Ela não elimina os condicionantes externos, mas sugere dominá-los em proveito próprio, submeter a sorte e as circunstâncias e comandar o destino, em vez de apenas sofrer seus efeitos.¹⁶⁴

A construção do Brasil como um ator importante no cenário internacional é uma constante no imaginário, discurso, formulação e análises da política externa do país. Esta aspiração seria a identidade nacional, que, por sua vez, se reproduziria nas Relações Internacionais como identidade internacional¹⁶⁵. No entanto, se existe este consenso de identidade ou interesse nacional, é na sua implementação que se verifica a abrangência de formas de política externa, ou seja, mantêm-se os fins, mudam-se os meios no decorrer da história.

Segundo Lima¹⁶⁶, três diferentes modelos são percebidos na política externa de países médios durante a Guerra Fria: “[...] o modelo inglês ou a ‘relação especial’ com os Estados Unidos; o modelo francês ou da ‘autonomia’ e o modelo alemão do ‘aprofundamento da inserção regional’ ”. Para o Brasil, a autora destaca que é possível vislumbrar a aplicação de ao menos dois destes modelos, descartando o terceiro de aprofundamento de inserção regional.

Cada um destes dois modelos de política externa guarda analogia com os comportamentos típicos de potências médias com relação à potência dominante. Assim, o modelo da “relação especial” exemplifica o que a abordagem realista denomina “bandwagoning”, em que o alinhamento à potência compensa a fragilidade no plano regional. O modelo da “autonomia” ilustra o comportamento oposto de “balancing”, em que alianças regionais e extra-regionais são concebidas como mecanismos equilibradores de poder.¹⁶⁷

No caso do modelo de relação especial, Lima atenta para as condições de sua efetivação, ou seja, a existência de uma interdependência econômica e uma aliança militar com a potência, e a condição de uma baixa identidade regional. As duas primeiras condições não satisfazem como condição para o caso brasileiro, mas a terceira, sim, e resulta num grande período de rivalidades regionais do país que só foram

¹⁶⁴ CERVO, 2008, op. cit., p. 31.

¹⁶⁵ Para uma apreciação importante sobre a formação da identidade internacional, que seria uma projeção da identidade nacional do país, ver livro do ex-diplomata e ex-Ministro das Relações Exteriores do Governo FHC: LAFER, Celso. *A identidade Internacional do Brasil e a política externa*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

¹⁶⁶ LIMA, 2005, op. cit., p. 11.

¹⁶⁷ Idem, *Ibidem*.

redefinidos em meados da década de oitenta¹⁶⁸. Esta direção da política externa brasileira de atrelamento tem tanto motivações ideológicas quanto pragmáticas. Em parte, esta situação de baixa identidade regional explica a baixa incidência e sucesso de integrações regionais na América do Sul.

No caso da autonomia, Lima destaca sua expressão na política externa brasileira igualmente de forma incompleta. Para esta autora,

O modelo francês ou da autonomia também não se ajusta ao caso do Brasil. São duas as principais características: a busca da diversificação de parceiros diplomáticos, para além de suas respectivas áreas de influência regional, e o forte interesse em relações regionais prósperas e pacíficas, como um meio de equilibrar o poder da potência dominante global. Novamente, a adequação não é perfeita em função de que, no caso brasileiro, o equilíbrio foi buscado na diversificação de parceiros fora da região.

Parte de cada explicação dos dois modelos anteriores descritos por Lima já delimita o porquê do modelo alemão de “aprofundamento da inserção regional” não se verificar no caso brasileiro. A autora especifica suas causas:

Vários fatores de natureza histórica trabalharam para que o modelo regionalista de política externa tivesse pouca relevância prática. Entre eles, destacam-se: o legado colonial, que operou no sentido da diminuição dos vínculos entre países semelhantes de uma mesma região, em favor da vinculação com a metrópole; as diferenças culturais e políticas, em especial na constituição dos respectivos Estados nacionais latino-americanos; a importância para o Brasil do relacionamento especial com os Estados Unidos; o diferencial de tamanho econômico entre o Brasil e os demais, em particular a Argentina, que se acentuou a partir da segunda metade do século XX e que reacendeu velhos temores da hegemonia brasileira na área; e o forte componente soberanista da cultura política brasileira.¹⁶⁹

Após a queda do muro de Berlim e o fim da ordem bipolar predominante da Guerra-Fria, observamos um reordenamento da autonomia da política externa brasileira. Segundo Lima¹⁷⁰ e estudo sobre a comunidade brasileira de política externa¹⁷¹, é possível detectar duas alternativas de política externa: a *estratégia da credibilidade* e a *estratégia autonomista*.

Na estratégia da credibilidade, há foco de fora para dentro, com ênfase nos aspectos positivos que a globalização, a economia de mercado e a competitividade internacional

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Idem, p. 14.

¹⁷⁰ Idem, p. 17-18.

¹⁷¹ SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

podem trazer ao país. Realçam a necessidade de uma política econômica de corte mais liberal na busca da credibilidade, ajustando-se aos princípios internacionais de mercado. Esta estratégia parte do pressuposto de que o país não possui capacidades de poder suficiente para fazer frente a condutas unilaterais, tendo que ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais. A *autonomia nacional*, nesta vertente, derivaria da capacidade do país em cooperar na criação de normas e instituições internacionais. Esta estratégia de política externa e de autonomia estaria mais associada ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

Na estratégia autonomista, o foco é de dentro para fora, buscando inserção internacional como projeto de desenvolvimento e de interesse nacional que passe, antes, pela diminuição dos desequilíbrios econômicos e sociais internos. Nesta perspectiva, há um ceticismo quanto à capacidade do mercado em realizar o desenvolvimento, bem como uma visão muito mais crítica dos arranjos institucionais internacionais que configuram uma ordem econômica liberal. Assim, essa estratégia é reticente com arranjos multilaterais que configurem delegação de autoridade a instâncias supranacionais, já a *autonomia nacional* é palavra chave e seria obtida com o fortalecimento interno e a pulverização de alianças.

Ainda sobre a estratégia autonomista, a insuficiência de poder é criticada e a abordagem preconiza associações com países de mesma importância e interesses no sistema internacional para fazer frente ao poder das grandes potências. Neste sentido, firma como importante a busca de capacidades militares e um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como forma de capacitar o país para negociações em outras áreas, como a econômica e comercial. Esta estratégia estaria mais associada ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A principal diferença entre os dois governos estaria em suas visões do sistema internacional pós-Guerra-Fria. O governo FHC aceita a ideia de uma supremacia militar e uma superioridade econômica dos EUA, e tenta manter-se no circuito da tríade formada por este Estado mais a Europa integrada e o Japão, deixando em plano secundário alianças com países do antigo terceiro mundo. Neste esquema, como os Estados Unidos criariam um ambiente de instituições multilaterais que ele controlasse e, em contrapartida, produziria bens de consumo coletivo para todos, ao Brasil serviria buscar a credibilidade fazendo ajustes internos à feição da ideologia liberal, participando ativamente das regras multilaterais criadas.

Já no Governo Lula estaria uma percepção de que, apesar do predomínio militar, não haveria tanto predomínio econômico dos EUA em função das polaridades advindas da própria Europa e do euro, da China e da Índia. Estas polaridades criariam oportunidades de ações contra-hegemônicas e negociações em outros termos com os próprios EUA em diferentes fóruns internacionais. Nesta perspectiva, a questão regional para a política externa brasileira no governo Lula torna-se uma inovação em relação ao seu antecessor e, segundo Lima, aproxima-se do modelo de “aprofundamento da inserção regional” alemão¹⁷². Até que ponto esta aproximação regional está se constituindo num novo polo de poder capaz de sustentar esta estratégia é o foco deste nosso trabalho, que será mais bem trabalhado no próximo capítulo.

Como vimos, o tema da autonomia perpassa a literatura de política externa brasileira. Um dos primeiros autores a tratar do tema foi Moura¹⁷³, ao estudar a política de barganha do governo Vargas, cunhando a expressão “autonomia na dependência”. A autonomia aparece reconhecidamente em identidade com a própria noção e respeito de soberania, que, segundo Vizontini, vai tanto potencializar quanto limitar a inserção internacional do país.

O Brasil e a América do Sul encontram-se afastados dos cenários mais importantes do sistema mundial, e o Itamaraty, consciente das debilidades que o país ainda possui, evita adotar práticas na região que possibilitem às grandes potências agir da mesma forma contra ele. Talvez neste ponto resida a explicação para o paradoxo de um país que aspira à liderança sub-regional, mas recusa-se a se comportar como líder: a consciência das debilidades, especialmente sociais, de um país gigantesco. Uma debilidade estruturada que, desde a escravidão, limita nossa inserção internacional.¹⁷⁴

Em uma delimitação mais recente sobre o conceito de autonomia, Vigevani e Cepaluni apontam para três tipos que seriam predominantes após o período do nacional-desenvolvimentismo que predominou até o início da década de setenta. Uma seria a autonomia pela distância, tipificado no governo de Geisel e de Sarney, uma outra seria a autonomia pela participação, e que seria exemplificada pelos governos Collor e FHC, e, por último, a autonomia pela diversificação, caracterizada pelo governo Lula. Os autores definem cada uma delas como segue:

¹⁷² LIMA, 2005, op. cit.

¹⁷³ MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência*. A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.

¹⁷⁴ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “O Brasil e as noções de soberania e não-intervenção”. In: *Segurança e Soberania*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer II, nº 5, 2001, pp. 55-77, pp. 65-66.

Definimos sinteticamente: (1º) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3º) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.¹⁷⁵

Diplomata de carreira, estudioso das questões internacionais e formador de quadros do Itamaraty, Fonseca Jr. dá contornos de Estado para a questão da autonomia e sua influência na formação da política externa e inserção internacional do país. Analisando as políticas externas de Jânio/Goulart e de Geisel, Fonseca Jr. aponta a autonomia como forma do país resguardar suas capacidades de ação nas relações internacionais, seria, nestes casos, uma autonomia pelo distanciamento, como apontado por Vigevani e Cepaluni anteriormente.

A compreensão de autonomia que cultivávamos na década de 1970 levava a uma atitude de extrema cautela em relação às iniciativas internacionais tomadas nessa área [ambiental]. Receávamos que pudessem induzir a regimes internacionais que dificultassem nossas próprias soluções de desenvolvimento, congelassem situações de poder e, finalmente, abrissem espaço para criações supranacionais.¹⁷⁶

De uma forma geral, diz o diplomata, “[...], se aceitamos o Estado como ator privilegiado, a autonomia que se busca é sempre a de ampliar a sua margem de manobra”¹⁷⁷. Esta autonomia se define no espaço-tempo em função da leitura do sistema internacional, do espaço regional e da situação interna, podendo levar a situações de contraste com o atrelamento ou americanismo, de um lado, universalismo ou globalismo, de outro. Realçando a legitimidade, o diplomata elenca a perspectiva da

¹⁷⁵ VIGEUVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, Rio de Janeiro, jul./dez. 2007, p. 273-335.

¹⁷⁶ FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 369.

¹⁷⁷ Idem, p. 346.

busca do interesse nacional como foco principal de uma política externa brasileira autônoma.

[...], politicamente a melhor opção diplomática é a que encontra afinidades claras e profundas com a melhor perspectiva de “identidade nacional”, até para cumprir a sua “promessa ideológica” de representar os interesses da nação como um todo. [...] quanto mais representado um “lado do contraste”, mais baixa será a legitimidade da política externa. Assim, ao tempo da Guerra Fria, quanto mais ocidental ou quanto mais terceiro-mundista, mais contestada será.¹⁷⁸

Assim, autonomia com coerência e continuidade leva à legitimidade da PEB no âmbito internacional. Em sua análise, a autonomia após a Guerra Fria significa uma situação estratégica para um país como o Brasil, significa um *desejo* de participar do novo mundo.

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um *desejo* [grifo nosso] de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais.¹⁷⁹

Por fim, para Fonseca Jr., este novo mundo onde deve se projetar o Brasil é um mundo com predominância das leis de mercado, do liberalismo ou do neoliberalismo, e, neste sentido, prega o “dever de casa” como forma de criar as melhores condições para a garantia do alcance do interesse nacional com autonomia. De forma genérica, este posicionamento se identifica com a estratégia da credibilidade destacada anteriormente em Lima, incluindo a visão da baixa capacidade e instrumentos de poder no sistema internacional. Nas palavras conclusivas do diplomata:

Finalmente, sabemos que, em medida decisiva, as condições de competição dependem da “arrumação da casa”, da adaptação da economia nacional às novas condições internacionais. Políticas como a da liberalização comercial, [...], privatização, a regulamentação de contratos com a comunidade financeira e a preservação de estabilidade são requisitos necessários para criar as condições de “saúde econômica” com repercussões sobre o desempenho internacional da economia.¹⁸⁰

Buscar diferenciar o discurso da lógica e da prática é um dos principais papéis da academia. Assim, antes de se perguntar se a autonomia liberal pregada por Fonseca Jr. é

¹⁷⁸ Idem, p. 279.

¹⁷⁹ Idem, p. 368.

¹⁸⁰ Idem, p. 369.

um destino necessário, cabe perguntar se não é a tentativa de legitimar um desejo e uma opção desde dentro, dos grupos políticos que lideraram o país na década de noventa e que deram hegemonia à essas ideias e ações no plano da PEB. Se for factível esta premissa, então Fonseca Jr. é levado a exacerbar um lado dos contrastes de política externa levantado por ele próprio, o que, de acordo com o mesmo, padece de legitimidade.

A noção de autonomia levantada até aqui aparece como um dos principais elementos que denotaria o componente de continuidade da política externa brasileira, ou, em suas diferentes formas, conformaria o que Lafer chamou de mudança na continuidade¹⁸¹. Por outro lado, Hirst e Lima chamam a atenção para o perigo que consiste na tratativa destas continuidades desprovidas de senso crítico quanto às contextualizações internacionais e nacionais. Advogam, por isso, que, no novo milênio, num contexto de unipolaridade, globalização e democratização, há traços de uma internacionalização da sociedade civil brasileira com impactos na política externa que questionam a perspectiva da continuidade.¹⁸²

Em recente estudo síntese, Cervo propõe a substituição do estudo das teorias das relações internacionais pelo estudo dos conceitos produzidos por cada cultura e que não possuem pretensão de se tornar teorias. O autor defende o princípio de que os conceitos possuem um poder explicativo maior que as teorias quando se limitam ao espaço e tempo em que são formulados. Além disto, teorias em relações internacionais são categorizações baseadas em nacionais, não necessariamente aplicáveis em situações diferentes daquelas onde foram esquematizadas. Desta forma é que propõe a utilização de paradigmas, como já visto até aqui, mas buscando a construção destes com base no histórico da política externa brasileira, procurando conferir-lhes “inteligibilidade orgânica”, fornecendo “critérios de avaliação de resultados”.

São quatro os paradigmas propostos por Cervo que delimitam o período da PEB na mesma periodização apontada por nós anteriormente: 1) O paradigma liberal-conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930); 2) O paradigma

¹⁸¹ LAFER, 2001, op. cit.

¹⁸² HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares. “Contexto internacional, democracia e política externa”. In: CARDIM, Carlos Henrique; HIRST, Mônica (Orgs.). *Brasil - Argentina: a Visão do Outro: Soberania e cultura política*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, pp. 405-430. Cabe salientar que não concordamos automaticamente com a tese da unipolaridade como ordenadora do sistema internacional pós-Guerra Fria, definição destas autoras, mas sim com uma ordem em definição e, principalmente, fragmentada, como apontado no capítulo 1.

desenvolvimentista (1930-1989); 3) O paradigma normal ou neoliberal (1990-2002); 4) O paradigma logístico (a partir de 2003).

O paradigma liberal-conservador significava seguir a lógica “para fora” do liberalismo inglês, ao mesmo tempo em que mantinha o domínio interno dos grupos agroexportadores. A situação de inserção internacional já foi apontada em diferentes momentos anteriormente, e a opção dos grupos dominantes era conveniente aos próprios e aos detentores do comando do Estado e da política externa.

Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo sócio-econômico hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados. A diplomacia da agroexportação, conceito elaborado por Clodoaldo Bueno, não explica toda a política externa do Brasil, mas retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa. Tendo sido apropriado pelas elites sociais, o Estado manobrava o processo decisório em política externa voltado àquela leitura restrita do interesse nacional que faziam os dirigentes.¹⁸³

A partir da industrialização acelerada da década de 1930, forma-se o paradigma desenvolvimentista, “[...], caracterizado por três noções de origem: a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta”¹⁸⁴. A superação do relativo atraso no desenvolvimento capitalista nacional e autonomia decisória foram as linhas consensuais, apesar de as vias e formas de inserção serem diferenciadas, exemplificadas acima nas vertentes do alinhamento e do globalismo. À diferença do paradigma anterior, que preconizava um conceito de sociedade simples, no paradigma desenvolvimentista a política externa operava sob o conceito de uma sociedade complexa, numa noção de interesse nacional múltiplo na busca do desenvolvimento, buscando na inserção internacional a captação de 3 insumos de apoio interno: “[...], capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, com que transitar da substituição de importações à substituição de exportações”¹⁸⁵.

A última década do século XX e o início do novo milênio são caracterizados pelo paradigma normal ou neoliberal. O contexto internacional de fim da Guerra Fria e o pretenso “Fim da história” foi, para parte da elite, da intelectualidade e dos dirigentes brasileiros, um motor muito maior do que o esperado pelos formuladores do Consenso

¹⁸³ CERVO, 2008, op. cit., p. 70.

¹⁸⁴ Idem, p. 72.

¹⁸⁵ Idem, p. 75.

de Washington. As ideias liberais do século XIX e início do XX voltavam-se com voracidade para os mercados dos países em desenvolvimento, bem como ao patrimônio público e seus espaços de lucratividade. O paradigma resultou em reflexos positivos em termos de reorganização da sociedade na busca de alternativas, mas trouxe efeitos negativos sobre os instrumentos de regulação do Estado na economia, com aumento das desigualdades sociais, estagnação e retrocesso nas mudanças estruturais que o desenvolvimentismo procurou implementar durante 60 anos, bem como retorno ao papel de produtor de produtos primários como no paradigma liberal-conservador. Nas palavras de Cervo:

Os dirigentes normais esterilizam, de pronto, duas idéias-chave do paradigma desenvolvimentista: as idéias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Pedro Malan, Ministro da Fazenda da era Cardoso, declarou que um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências. No mundo da globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada governança global. Política exterior torna-se conceito fora de moda, algo espúrio, mero ornamento da ação do Estado, visto que reflete vontade nacional na busca de interesses concretos. Durante a era Cardoso, trocava-se amiúde o Ministro das Relações Exteriores ou mantinha-se por vários anos quem não manifestasse vontade forte ou pensamento próprio.¹⁸⁶

O paradigma logístico começa a ser ensaiado ao final do segundo mandato do governo FHC, tomando forma operacional no governo Lula a partir de uma mescla com os anteriores, neoliberal e desenvolvimentista. Os desastres mundiais do neoliberalismo, a não aplicação das mesmas receitas neoliberais no centro do sistema e o ressurgimento do pensamento crítico latino-americano explicam, segundo Cervo, as origens do pensamento logístico no Brasil, tendo principais focos o próprio Itamaraty e também a academia. Seu núcleo central ideológico original, ou seu bloco mental, é definido por Cervo baseado em seus componentes de ideologia e política.

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira e latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais e adentra pelo mundo da interdependência, implementando um modelo de inserção

¹⁸⁶ Idem, p. 80.

pós-desenvolvimentista. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas.¹⁸⁷

Neste paradigma, o Estado tem um papel importante, ao contrário do paradigma anterior de crença incondicional no mercado, mas sem se vincular a um poder absoluto do Estado, típico do paradigma desenvolvimentista. Os seus formuladores e dirigentes desprezam a ideia de uma dependência estrutural capitalista, e, ao contrário, “[...] concebem uma estratégia de relações internacionais, cuja ação se agrega naturalmente à das estruturas hegemônicas do capitalismo, como se dele, enfim, o País fizesse parte por inteiro”¹⁸⁸. Por fim, Cervo define o paradigma logístico à luz das principais correntes econômicas e das relações internacionais, e que são importantes na análise e reflexão para o caso da integração sul-americana.

O comportamento do Estado logístico, como se percebe, descola-se da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista, centrada no interno, e projeta a internacionalização econômica. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas intangíveis, como ciência, tecnologia e capacidade empresarial.¹⁸⁹

Após visitarmos algumas das principais vertentes de explicação da inserção internacional do Brasil, seus processos de continuidade ou mudança, suas observações de padrões e paradigmas na política externa, cabe fazermos uma reflexão sobre como estas trajetórias e indicadores se refletem em dois dos principais componentes deste trabalho, as instituições e, principalmente, o entorno regional ou os processos de integração regional, objetos dos próximos dois itens.

3.3 Instituições internacionais: pilar do multilateralismo brasileiro

Para o Brasil, o multilateralismo é um dos princípios fundamentais, como se lê nos incisos do Artigo 4º da Constituição do país, no discurso e na prática da política externa. O histórico deste multilateralismo vai se modificando em função dos contextos internacional, regional e nacional, que reconfiguram ordens externas e internas, bem como as ideias que lhes sustentam. No entanto, há um traço comum nos diferentes

¹⁸⁷ Idem, p. 86.

¹⁸⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁸⁹ Idem, p. 87.

períodos, que é a busca da institucionalização deste multilateralismo. Assim, no movimento multilateral do Brasil, ocorre a busca do fortalecimento e participação de instituições internacionais.

Autores Diplomatas recorrem ao tamanho e potencialidades do país como, por si só, ensejando uma necessidade de envolvimento em diferentes, importantes e complexos assuntos no sistema internacional. Fonseca Jr., ao se referir ao estudo comparado da PEI e do Pragmatismo Responsável, política externa do governo Geisel, exclama sua opinião neste sentido:

Uma das premissas da política externa brasileira, tanto na PEI quanto no PR, é a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global. A dimensão do país pedia naturalmente participação nos grandes temas internacionais. A opção universalista, para usar o conceito de Lafer, seria natural. Não podíamos ficar adstritos à nossa circunstância geográfica.¹⁹⁰

O país buscou uma inserção internacional pela via multilateral e pelas instituições desde ampla participação em aspectos de cooperação técnica depois da independência no século XIX¹⁹¹. A ação ao multilateralismo e ao legado de país com grandes aspirações internacionais é lembrada em Ruy Barbosa e, por este, a participação do Brasil na Conferência da Haia no início do século XX, foro propício para a ascensão de Ruy e da própria diplomacia brasileira e as aspirações brasileiras da busca de poder e inserção no sistema internacional, conforme Lafer.

O foro era propício porque Haia assinala o que veio a ser, com o multilateralismo, a prática da diplomacia parlamentar, no âmbito da qual a combatividade de advogado, a experiência de parlamentar e o amplo domínio dos “dossiês” que caracterizavam a personalidade de Ruy Barbosa, eram (e continuam sendo) recursos de poder. Estes são meios apropriados nas situações em que o sistema internacional está aberto para uma postura grociana diante da realidade internacional.¹⁹²

A ideia grociana significa uma visão de que o sistema internacional, mesmo sendo anárquico, possui regras e instituições internacionais que condicionam as ações dos principais atores, os Estados. Nesta linha, os Estados não buscam apenas ganhos relativos, mas também ganhos absolutos no sistema internacional. Com esta visão e a percepção de que o Brasil é uma potência média, a proposta de política externa situa-se no campo da busca do multilateralismo, das regras e instituições internacionais como

¹⁹⁰ FONSECA JR., 1998, op. cit., pp. 304-5.

¹⁹¹ ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

¹⁹² LAFER, 2001, op. cit., p. 71.

fontes legitimadoras de uma ação que ora é de intermediação entre países com e sem poder, ora como país potência regional e sócio privilegiado da hegemonia mundial. A primeira desta perspectiva pode ser identificada pelos países “representados” como contraditória e fonte de deslegitimação da representação, conforme apontado por Lima.

Como o reconhecimento das potências é buscado pela via multilateral e não pela demonstração de força militar, o único papel que poderia garantir tal reconhecimento é o de mediador entre os fortes e os fracos, o que, por consequência, cria uma disjuntiva clara entre este autoproclamado papel e a aspiração de participar e influir nas grandes decisões internacionais. Na medida em que qualquer movimento em direção à democratização da oligarquia decisória será rejeitado pelas potências como uma desvalorização de seu próprio poder, o mediador sofre de dissonância permanente entre seus objetivos particulares, de cooptação internacional, e os objetivos coletivos dos países que supostamente representa, de democratização dos espaços decisórios.¹⁹³

Deriva desta perspectiva o paradigma que Pinheiro chama de *institucionalismo neoliberal* na política externa brasileira, e que possui limites claros num outro princípio básico arguido pela diplomacia brasileira, a autonomia. Como apontado no capítulo 1 de nosso trabalho, a autora chama a atenção para uma relação inversamente proporcional entre aumento do multilateralismo e, em consequência, da institucionalização destas relações multilaterais, em relação ao grau de autonomia dos Estados que compõem este arranjo. Ou seja, tomada a soberania como parâmetro fundamental de análise do Estado na sua ação internacional, a institucionalização teria neste parâmetro um limite de estímulo.¹⁹⁴

Na sua ação internacional, verifica-se que em alguns importantes momentos da história da política externa brasileira é evocada uma legítima aspiração à potência em função de melhorar a representatividade internacional nos fóruns institucionalizados, como no caso da Liga das Nações¹⁹⁵ e da histórica e atual luta por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Os exemplos desta luta e aspiração internacional demonstram que os melhores resultados da diplomacia estão atrelados às questões econômicas, com participação na formação do GATT, na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e na OMC, bem como nas participações em coalizões de país em desenvolvimento, como o Grupo dos 77 e o G 20 da Rodada Doha da OMC. Vizentini aponta porque interesses de diferentes níveis de

¹⁹³ LIMA, 2005, op. cit., p. 7.

¹⁹⁴ PINHEIRO, 2000, op. cit., pp. 319-320.

¹⁹⁵ GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

países e seus poderes no sistema internacional dão relativa relevância ao multilateralismo, em especial atenção à Rodada Doha.

Para os maiores atores, como os Estados Unidos, UE e Japão, essa nova rodada mundial pode resolver inúmeros problemas, facilitando, por exemplo, a criação de regras multilaterais para investimentos ou a uniformização de regras de propriedade intelectual. Para economias emergentes, como a do Brasil, negociações multilaterais são especialmente importantes por poderem permitir, por um lado, maior equilíbrio na composição de interesses e, por outro, tornarem mais equitativa a solução de conflitos.¹⁹⁶

Quando o tema da aspiração internacional brasileira situa-se no campo da política, da guerra e da paz, encontramos proeminência e aspirações importantes, mas os espaços são mais reduzidos para esta inserção. As explicações se encontram na própria lógica dos países com maiores capacidades de poder, numa situação que a economia e a ciência política explicam como de *dependência de trajetória*, e parte da diplomacia brasileira cunhou de *congelamento de poder*. Estes países não abririam mão destas prerrogativas de poder e influência em instituições internacionais enquanto não houver situações ou conjunturas críticas que os “forcem”, no sentido de buscar nas mudanças institucionais eficácia para seus objetivos no sistema internacional, como ocorreu com o próprio colapso da arquitetura hegemônica montada com a Liga das Nações, que sucumbiu em crise e na II Guerra Mundial.

Esta busca da política externa brasileira do multilateralismo e institucionalização no sistema internacional apresenta como exemplo mais marcante o assento permanente do Conselho de Segurança. Neste caso, há tanto o discurso do congelamento de poder quanto de aspiração legítima de uma potência média como o Brasil, em função de suas condições próprias de grande país em termos territorial, econômico e populacional. Ou seja, o país busca instrumentos de poder no sistema internacional capazes de conseguir sua inserção de forma mais equitativa em relação às grandes potências e utiliza-se do princípio do institucionalismo liberal como ferramenta de ação.

Para conseguir efetivar esta busca de um espaço entre as potências, o Brasil tem se empenhado na participação em algumas ações pontuais em matéria de segurança internacional, como as Missões de paz da ONU, desde Suez até o Haiti. Outros

¹⁹⁶ VIZENTINI, 2003, op. cit., p. 90. Um importante exemplo da busca do país de espaço institucionalizado como forma de ampliar a participação e poder no sistema internacional é a aproximação do Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, em detalhes em: PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília: IRBr/FUNAG, 2000.

movimentos dizem respeito aos discursos na ONU, principalmente durante a Guerra Fria e a contestação de uma ordem com congelamento de poder, feita por Araújo Castro, com a efetiva participação na OEA em diferentes momentos, incluindo a indicação e efetivação do diplomata Baena Soares ao cargo de Secretário Geral na década de oitenta até noventa, além da conformação de grupos em assuntos específicos ou regionais, como o Grupo do Rio.¹⁹⁷

Numa perspectiva histórica, podemos apontar a periodização de Cervo como importante para uma definição da ação da PEB em multilateralismo e na sua institucionalidade, com ênfase no pós-Segunda Guerra mundial, e no fato de termos distinções importantes.

Com efeito, as fases do multilateralismo brasileiro mostram que houve objetivos e resultados distintos ligados às expectativas criadas a seu respeito. Quatro fases recentes nessa frente de ação externa o comprovam: em primeiro lugar, a contribuição do Brasil à construção do sistema internacional do pós-guerra, entre 1944 e 1949; em segundo, o esforço despendido para reformar a ordem internacional, dos anos 60 aos 1980; em terceiro, a perspectiva de atuar no sistema em vez de reformá-lo, que se vislumbra entre 1990 e 2002; enfim, o objetivo de estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e países emergentes, de 2003 ao presente.¹⁹⁸

Cervo elenca 4 grandes características da ação e das ideias sobre multilateralismo da política externa brasileira. Uma primeira coloca o país entre os que possuem maior presença em instituições internacionais em termos de delegações; uma segunda caracteriza que a ordem ideal não é nem aquela da guerra fria nem a da globalização sem reciprocidade real, mas sim “[...] corresponde à ordem multilateral de alcance global, não à regional e menos ainda à bilateral”; uma terceira aponta que o multilateralismo brasileiro guarda coerência com os princípios fundamentais da PEB, com adaptações conceituais e práticas quanto à atuação nas instituições; e, por último, que a atitude multilateral do país oscilou entre o idealismo e realismo, subserviência e protagonismo.

Durante pesquisa feita no Itamaraty em Brasília em março de 2009, procuramos detectar as ações da diplomacia em questões relacionadas às instituições internacionais. Uma prática recorrente é a troca de votos em foros multilaterais e, principalmente, nos diversos cargos existentes em instituições internacionais. Esta prática comum revela que as instituições internacionais são tão importantes para a busca de espaço em política

¹⁹⁷ VIZENTINI, 2003, op. cit.

¹⁹⁸ CERVO, 2009, op. cit., p. 94.

externa e nos objetivos de melhorar a inserção internacional, quanto são como mecanismos de negociações na busca destes interesses num ambiente de múltiplas arenas. Na pesquisa, foi possível detectar que a troca de votos é muito intensa e corriqueira para a diplomacia, podendo revelar os objetivos concretos definidos para a política externa e que nem sempre são explicitados.

Voltaremos, mais à frente, com detalhes deste estudo, em particular verificando a coerência na formação de uma integração sul-americana e os apoios em órgãos e instituições no continente americano. No próximo item, faremos um apanhado das ações e percepções da PEB em termos regionais, com especial atenção para os processos de integração.

3.4 A integração regional na política externa brasileira

A integração regional tem a importância para o Brasil definida em sua Constituição, procurando tornar este objetivo um princípio de Estado, e não apenas de governos. O Artigo 4º em seu Parágrafo único descreve que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Não foi por acaso, pois exatamente na década de oitenta, quando se formou esta Constituição, estava ocorrendo a aproximação entre Argentina e Brasil para uma integração jamais vista na região, que consolidaria a formação do Mercosul ao final daquela década.

Antecedentes da formação política e territorial brasileira indicam as dificuldades para a ocorrência de processos de integração envolvendo o Brasil. Após uma formação anterior via tratado de Tordesilhas, a integração do território nacional possui ações e discursos que mantêm o país sob desconfiança dos seus vizinhos sul-americanos, no sentido de uma ação subimperialista. A crítica regional ao país estava centrada em seu histórico expansionista, seja de forma pacífica, sob coerção ou força. Até a década de oitenta, a geopolítica brasileira se confrontava com a ideia de uma integração cooperativa, muito em função das desconfianças históricas, em parte pela específica disputa de hegemonia regional com a Argentina.¹⁹⁹

¹⁹⁹ MIYAMOTO, Shiguenoli. “Geopolítica do Brasil: algumas considerações”. In: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de (Coord.). *Geopolítica e relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2002, pp. 59-78. Os elementos que dificultam uma inserção do Brasil via modelo alemão, ou de “aprofundamento da

O Mercosul é, neste sentido, um marco importante nas relações regionais e em processos de integração. Como vimos no capítulo 2, antes do Mercosul são percebidas tentativas de integração aos moldes cepalino com viés livre-cambista, que moldariam a região para uma liberalização de comércio internacional. No entanto, fatores diversos, sistêmicos e estruturais, internos e internacionais, dificultaram qualquer possibilidade de que estes processos avançassem em profundidade de complementaridade econômica e articulação política. O Mercosul poderia marcar uma mudança, até porque a queda do muro de Berlim colocou a região em segundo plano na política exterior dos EUA. Porém, com a onda neoliberal que assolou a América Latina na década de noventa, houve uma repetição para a integração mercosulina das experiências da Alalc/Aladi, com melhor desempenho na área comercial para o novo processo.

O processo de integração do Mercosul mostrou seu esgotamento ao final da década de noventa e, como vimos no capítulo 2, o seu não aprofundamento é um dos principais causadores de sua crise. Este não aprofundamento, por seu turno, deve ter boa parcela creditada na conta da própria política externa brasileira. Alguns elementos contribuíram para esta postura e são de importância singular para termos parâmetro de análise sobre a trajetória da recente integração sul-americana aos olhos do Brasil.

Um primeiro elemento a ser apontado é o “desejo de autonomia” na política externa brasileira, como definido por Fonseca Jr., destacado por Pinheiro e exposto anteriormente. Revelando as perspectivas de política externa que se avizinhavam com o fim da Guerra Fria e a adoção dos preceitos neoliberais, Fonseca Jr. estaria justificando a política externa brasileira na busca do multilateralismo, das instituições internacionais e de uma maior participação e democracia no âmbito global. Teríamos a autonomia pela participação num mundo neoliberal, haja vista seus escritos datarem da segunda metade da década de noventa. Neste sentido, a política externa atuaria com princípio *grotiano* e estaria na linha de um institucionalismo neoliberal.

No entanto, do ponto de vista regional, não é verificada a mesma linha de princípio, aplicando-se neste caso uma política externa de corte realista ou *hobbesiano*. Ao contrário do global, para o âmbito regional, a política externa busca ganhos relativos que lhe dêem suporte para a alavancagem de capacidades de poder no âmbito global. As palavras de Fonseca Jr. são elucidativas neste sentido, alinhando a PEB em termos de

inserção regional”, já foram descritos no item anterior, sobre paradigmas, destacados em LIMA, 2005, op. cit.

integração num viés neoliberal como tendência mundial e por onde deveria caminhar a inserção internacional do Brasil.

A solução é, portanto, criar espaços que facilitem a formação das “condições de competir” para as empresas nacionais. É nesse contexto que se enquadra o esforço brasileiro de consolidar o Mercosul que significa, essencialmente, uma *plataforma* para uma posição mais competitiva para os nossos produtos no mercado internacional. Um segundo movimento, recentemente iniciado, é o de procurar ampliar o processo de liberalização comercial para toda a América do Sul, com o lançamento de negociação do Mercosul com o Chile e a Bolívia e, agora, com o Grupo Andino. Um terceiro movimento, iniciado em Miami, e proposto pelos EUA, em dezembro de 1994, seria de maior duração e de natureza mais ampla, estendendo o processo de integração para todo o hemisfério. É a resposta brasileira aos processos de globalização e regionalização que, em boa medida, darão o tom da economia internacional nos próximos anos.²⁰⁰

As ações da PEB seriam no sentido de evitar o aprofundamento institucional, como visto no caso do Mercosul, e mesmo a durabilidade das instituições regionais, criando espaços diversificados que poderiam se sobrepor ou diluir capacidades de ação coletiva. Pinheiro chama este movimento de *institucionalismo pragmático*, que agrega os princípios hobbesiano e grotiano de ação da PEB, não apenas como forma de adaptação às características objetivas do sistema internacional.

Embora a visão grotiana traga com ela a ação em prol da cooperação pela justiça, o desejo de autonomia, como que uma traição, se utiliza desta concepção para a satisfação da sua busca pelo poder. É dessa forma que podemos entender a relação do Brasil com os demais países da América do Sul, como tendo por base uma visão hobbesiana, antes que grotiana, como um meio de garantir sua posição de liderança dentro da região e de aumentar seu poder de barganha extra-regional. Nesse sentido, esta que seria a estratégia da autonomia pela liderança, é relacional, ou seja, garante a liderança no entorno sul-americano e, simultaneamente, contribui para obter mais autonomia no plano global.

Nesta estratégia, o Brasil não chega a ser um carona no seu entorno regional, aproveitando-se da cooperação sem profundidade, mas também não exerce o papel de *hegemon*, pois estaria evitando arcar com os custos desta cooperação que implicariam a criação de positivos resultados coletivos. Esta perspectiva fica muito evidente quando analisamos o caso do Mercosul até o início do novo milênio e da nova fase de integração sul-americana. *Quais padrões deste comportamento estão ainda presente e quais se modificam*, são questões a serem respondidas a partir deste ponto em nosso

²⁰⁰ FONSECA JR., 1999, op. cit., p. 371, grifo nosso.

trabalho para vislumbrarmos uma posição coerente sobre a estratégia do governo Lula para a integração regional, objeto principal aqui.

Agrega-se a este elemento o conceito de soberania, princípio basilar na PEB, e que, como visto, estaria limitando a ação da PEB no sentido de uma integração mais profunda. Nesta linha de raciocínio, ao evitar a liderança regional, o Brasil estaria confirmando sua prática de conservar o princípio de soberania entre os povos vizinhos, que é o espelho do que pretende no âmbito global, ou seja, que a sua soberania seja respeitada pelas grandes potências.²⁰¹

Um outro elemento importante a se destacar é no que diz respeito às elites empresariais, políticas e sociais no Brasil. Em estudo já citado no capítulo 2 de nosso trabalho, Vigevani e Cepaluni colocam as elites brasileiras como um empecilho adicional para o aprofundamento institucional do Mercosul, que teriam, em estruturas estatais nacionais, canais já consolidados para suas demandas e interesses, o que seria uma incógnita caso estas tivessem que se canalizar para instituições comunitárias de um processo de integração. A situação de contradição é verificada em estudo sobre a comunidade brasileira de política externa, onde há unanimidade em termos de interesse de fortalecimento do Mercosul, mas, quando perguntados sobre a estruturação de instituições na integração que signifiquem redefinição de competências, aí ficam claros a relutância e o desinteresse.²⁰²

Em pesquisa que realizamos no ano de 2009 com lideranças políticas e sociais em Santa Catarina, verificamos a mesma tendência. Em todos os casos entrevistados, os representantes das instituições são sempre favoráveis à integração com os países do Mercosul e da América do Sul. Da mesma forma, é unânime a constatação de que a ideia de integração ou redes de cooperação já é uma realidade, demonstrando a força de ações de relações internacionais da sociedade civil e de governos subnacionais, ou da diplomacia paraestatal.²⁰³ No entanto, quando o assunto eram estruturas próprias de um processo de integração, que tenham capacidade de decisão e implementação mais

²⁰¹ VIZENTINI, 2001, op. cit., p. 65/66.

²⁰² SOUZA, 2002, op. cit.

²⁰³ Este movimento foi analisado por Hirst e Lima em decorrência dos contextos nacional, de democratização, e internacional, de globalização, como cenário descontinuado onde atuaria a política externa brasileira no pós-Guerra-Fria, e que as autoras chamaram de novo internacionalismo. HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. "Contexto internacional, democracia e política externa". In: CARDIM, Carlos Henrique; HIRST, Mônica (Orgs.). *Brasil – Argentina: a visão do outro (soberania e cultura política)*. Brasília: IRPI/FUNAG, 2003, pp. 405-430.

autônoma em relação aos Estados-membros, surgem várias incógnitas quanto a sua necessidade ou importância.²⁰⁴

Nestas condições, não é de estranhar a tendência da própria diplomacia como corpo de Estado em evitar qualquer indicação de aprofundamento de integração com aprofundamento institucional. No caso do Mercosul, estudos recentes mostram que o discurso dos diplomatas evita até a menção da palavra supranacional, em seus diferentes níveis. Além disto, é verificável uma dissonância entre o comando presidencial para uma negociação de aprofundamento institucional e sua efetivação, pois “na ponta” da negociação as prioridades podem se inverter²⁰⁵. Cervo chama a atenção para uma *diplomacia distante da sociedade* como um dos elementos que é tido por ele, ao lado do nacionalismo exacerbado e das relações que os países mantiveram com os EUA, como determinantes para a baixa relevância de integração na PEB.²⁰⁶

No escopo que pretendemos manter neste trabalho, as questões referentes ao governo Lula situam-se, como comparação com a experiência histórica retratada, em sabermos até que ponto esta nova fase de integração centrada na América do Sul se diferencia dos momentos anteriores. Além disto, desejamos verificar em que medida esta nova integração poderá se constituir não numa simples plataforma para a melhora da inserção internacional do país, mas num bloco econômico, capaz de sustentar por longo tempo uma inserção em melhores condições da América do Sul, e, por consequência, de seu maior e mais forte sócio, o Brasil. Começemos resgatando o histórico e os pontos principais da recente fase de integração sul-americana.

3.5 A política externa brasileira: a recente fase da integração sul-americana

Quando falamos em recente fase, estamos nos referindo ao movimento apontado no capítulo anterior, ou seja, que se inicia com o novo milênio e no governo de FHC. No entanto, a década de noventa é palco do aparecimento de tentativas de integração regional na América do Sul e de discursos neste sentido. As características deste

²⁰⁴ Esta pesquisa foi financiada pela Fapesc e realizada em 2008, sob o título “Instituições de Integração na América do Sul: percepções e expectativas dos catarinenses”. Foram feitas entrevistas com 15 lideranças de instituições representativas do Legislativo, Executivo e sociedade civil organizada, como Federações da indústria, comércio e agricultura, tanto de empresários como de trabalhadores, OAB-SC, entre outros. Ainda não foi feita publicação destes resultados.

²⁰⁵ MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Araraquara: PPG em Sociologia - UNESP, 2007 (Tese de Doutorado).

²⁰⁶ CERVO, 2009, op. cit.

movimento dão a tônica do que virá a se constituir na fase sul-americana de integração, que tem um movimento singular a partir da entrada do governo Lula.

Após um período curto de agressivas políticas de liberalização comercial, Collor sai do governo e assume em seu lugar Itamar Franco, num mandato tampão com baixa capacidade de articulação governamental e legitimidade, em função do reagrupamento das principais forças políticas naquela ocasião. Assume então, o Itamaraty, Celso Amorim, que viria a se tornar também o Ministro de Relações Exteriores nos dois mandatos de Lula. Amorim expõe sua posição sobre a política externa do Brasil, que deve ser universalista, sobre a América do Sul, primeira prioridade, e sobre a aproximação com os países Amazônicos, que também fazem parte da CAN, formando um espaço integrado no subcontinente.

A política externa do Brasil não tem, portanto, vertentes exclusivas ou excludentes. Obedece, dir-se-ia, a uma inserção estelar, que se dirige em vários sentidos e direções. E, nessa diversidade, o que lhe dá coerência são os valores que a sustenta. Isso evidentemente não exclui prioridades ou ênfases, e vou referir-me a algumas. A primeira é a América do Sul. Em nossa circunstância, estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, com as correções que se façam necessárias com o tempo, da integração no marco do MERCOSUL. Nesse marco, temos uma relação privilegiada com a Argentina, parceiro econômico e político fundamental. Essa prioridade se completa por uma iniciativa, tomada no Governo Itamar Franco, que é INICIATIVA AMAZÔNICA, que estamos propondo além das iniciativas anteriores já existentes em relação a outras formas de cooperação. Ela tem como base a negociação de amplos acordos econômicos com os países amazônicos, que consistiria em passo na direção da formação de um “espaço econômico sul-americano”, que nos daria força para termos uma articulação plena e multifacetada no cenário internacional. O Presidente Itamar deu forma concreta a esse projeto²⁰⁷ ao propor, na Reunião do Grupo do Rio, em Santiago, a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana.

A eleição de FHC em 1993 e sua proposta neoliberal a partir de 1994 colocam panos quentes na perspectiva de Amorim, a qual seria retomada na era Lula. Com o novo governo, entra a parcela da Diplomacia brasileira que, àquela época, falava em autonomia pela participação em uma globalização inevitável, como vimos, num ambiente de polaridades indefinidas²⁰⁸ onde a integração serviria de plataforma para a inserção internacional num mundo de comércio livre. Neste governo, a América do Sul

²⁰⁷ AMORIM, 1994, op. cit., pp. 16-17.

²⁰⁸ LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. “Questões para a Diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, pp. 49-77.

como região ficou como alternativa de gaveta, pois o foco ficou por conta de uma inserção privilegiada no centro do sistema em função de ações liberalizantes e privatizantes no âmbito interno.

Tendo exercido cargos importantes durante o primeiro (Embaixador do Brasil em Londres) e segundo (Embaixador do Brasil em Washington) mandatos do governo FHC, Rubens Antonio Barbosa exprimiu à mesma época de Lafer e Fonseca Jr. suas opiniões sobre a integração sul-americana. Assim, em Barbosa e César fica evidente a característica livre-cambista da proposta de América do Sul advinda neste momento, incluindo a formação de uma área de livre comércio, proposta já induzida com Amorim, uma aproximação com os países da CAN e acordos no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica. Com uma Área de Livre Comércio da América do Sul, os passos seguintes seriam a aproximação com o México e com o NAFTA, processo que ficou conhecido como Iniciativa das Américas, para a conformação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ALCA. O prazo para a concretização desta proposta sul-americana se circunscreveria em cerca de dez anos, o que alcançaria os dois mandatos do governo FHC, numa linha neoliberal, portanto ²⁰⁹.

O Secretário Geral do Itamaraty²¹⁰ no primeiro mandato de FHC foi Sebastião do Rego Barros. No seu primeiro ano participa de Seminário denominado “Eixos de Integração Sul-Americana – Corredores de Exportação”, onde procura evidenciar que a integração da América do Sul é parte da estratégia brasileira de *círculos concêntricos*, na sequência da consolidação do Mercosul, depois a concretização de uma área de livre comércio no hemisfério e em seguida a negociação com a União Europeia. A ideia da integração é com viés de regionalismo aberto, com enfoque comercial. Ressalta-se que estava sendo gestada e fica explícita neste pronunciamento de Barros, a ideia de *corredores de exportação*, um dos norteadores da formação da IIRSA e alvo de crítica do governo Lula, em função de não integrar a região, mas continuar e fortalecer os vínculos para fora típicos da formação colonialista e neocolonialista.

²⁰⁹ BARBOSA, Rubens Antonio; CÉSAR, Luís Fernando Panelli. “A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, pp. 285-304.

²¹⁰ BARROS, Sebastião do Rego. *Política Externa em tempo real: a gestão do embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty (3 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998): discursos palestras, artigos e relatório*. Brasília, FUNAG, 1999: “Seminário Eixos de Integração Sul-Americana – Corredores de exportação – Centro de Estudos Estratégicos da SAE”, palestra proferida em Brasília, em 13 de setembro de 1995, pp. 87-101.

O então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, seguia na mesma direção em torno da ideia de América do Sul. Em 1996, publica um artigo contemplando aspectos da inserção internacional do Brasil na virada de século, não cita a expressão América do Sul e enfoca o Mercosul como uma importante plataforma de inserção do país no sistema internacional liberal e globalizado, e como importante instrumento para facilitar a concretização da ALCA²¹¹. Na mesma publicação, Lafer, que seria o sucessor de Lampreia no final do segundo mandato de FHC, igualmente sem citar o termo América do Sul, ressalta em artigo de sua autoria certa dicotomia entre o aprofundamento em processos de integração, como o Mercosul, *vis-à-vis* o alargamento de aberturas comerciais, como os que estavam sendo negociados na OMC, especificamente em Cingapura ao final daquele ano. Na oportunidade, Lafer situa ênfase no entorno da OMC e de uma espécie de inevitabilidade da liberalização comercial internacional, direção para onde o Brasil deveria seguir, sob pena de ficar isolado no sistema internacional.

Um país continental, como é o Brasil, que vem da tradição de uma economia fechada, tende a olhar a discussão da política comercial apenas do ângulo das possibilidades e dos problemas internos. Não está instintivamente muito atento ao que acontece no mundo. Ocorre, no entanto, que, na interdependência que caracteriza a situação contemporânea, o mundo não é, para o Brasil, usando uma linguagem de economista, uma “externalidade”, e ademais, nas condições de poder vigentes no sistema internacional com ênfase no campo econômico, o mundo é mais importante para o Brasil do que o Brasil para o mundo. Com isso, o que estou querendo dizer é que a condição de possibilidade do acesso aos benefícios do avassalador processo de globalização passa pelo *soft power* da confiabilidade e da consistência, no plano interno e internacional, das políticas públicas do Brasil e de seu grau de compatibilidade com o que ocorre no mundo. Daí a importância de se identificar os limites possíveis do campo das proposições e a relevância de se saber, no Brasil, o que está sendo discutido, no plano internacional, em matéria de liberalização do comércio.²¹²

No ano seguinte, nova publicação de Lampreia com a tratativa sobre a temática da regionalização, onde o Ministro aborda certo consenso em torno de uma proposta de negociação para a ALCA. Esta estaria acordada entre os países do Mercosul e deveria significar a manutenção e não a sobreposição deste e de outros esquemas de integração sub-regionais, bem como uma reciprocidade realista e comum para a busca de uma

²¹¹ LAMPREIA, Luiz Felipe. “O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty”. *Política Externa*, Vol. 5, n. 3, Dez. 1996, pp. 37-49.

²¹² LAFER, Celso. “Comércio internacional, multilateralismo e regionalismo: temas emergentes e novas direções”. *Política Externa*, Vol. 5, n. 3, Dez. 1996, pp. 51-64.

grande área de livre comércio. Nesta nova publicação, Lampreia igualmente não cita América do Sul, o que, para nosso entendimento, significa uma ênfase na ALCA e no neoliberalismo, bem como uma marginalização das proposições sul-americanas que apareceram anteriormente ²¹³. Já o assessor especial de FHC e Coordenador Geral do Grupo de Análises e Pesquisas (GAP) da Presidência da República, Luciano Martins ²¹⁴, demonstra cautela quando o assunto é ALCA, enfatizando que o Mercosul teria condições de atrair os vizinhos sul-americanos na concretização da ideia lançada em Amorim anos antes, da ALCSA. Esta postura já estaria demonstrando alguns descontentamentos de empresários brasileiros sobre as repercussões da ALCA no país.

A opção neoliberal dos governos Menem e FHC resultou em quebra-de-cabeça econômico-social nacional ao final da década de noventa, culminando, como visto, com a mais grave crise do Mercosul em sua recente história. A partir de então, quando o governo e a Diplomacia brasileiros começam a perceber os claros limites da “ajuda” do centro do sistema na recuperação do país, fica clara a opção de ampliação dos laços regionais. Assim, a América do Sul, ao final da década de noventa, era tratada pela Diplomacia especializada como região de agregação de cooperação em assuntos estratégicos, tendo como exemplos a integração do Mercosul e a cooperação amazônica ²¹⁵. No discurso de posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa como Secretário-Geral das Relações Exteriores, o Ministro Lampreia já enfatizava uma América do Sul para além do livre comércio, citando a integração física que seria o embrião deste novo movimento integracionista. ²¹⁶

Em forte crítica à ALCA, Hélio Jaguaribe enfatiza a necessidade de se reforçar o Mercosul e sua expansão para a América do Sul, formando o que ele chamou de um “Sistema sul-americano de cooperação econômica e política” ²¹⁷. A primeira reunião de presidentes de países da América do Sul ocorre em 31 de agosto e 1º de setembro, em Brasília, sob convite do governo brasileiro, num movimento dúbio que ora é enfatizado

²¹³ LAMPREIA, Luiz Felipe. “O consenso brasileiro em torno da ALCA”. *Política Externa*, Vol. 5, n. 4/Vol. 6, n. 1, Mar./Ago. 1997, pp. 3-11.

²¹⁴ MARTINS, Luciano. “ALCA: uma pauta para discussão”. *Política Externa*, Vol. 5, n. 4/Vol. 6, n. 1, Mar./Ago. 1997, pp. 27-33.

²¹⁵ COSTA, José Luiz Machado e. “Balanço estratégico na América do Sul e papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros”. *Política Externa*, Vol. 7, n. 4, Mar. 1999, pp. 67-95. Costa é Diplomata de carreira do MRE.

²¹⁶ LAMPREIA, Luiz Felipe. Documento: discurso por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. *Política Externa*, Vol. 7, n. 3, Dez. 1998, pp. 96-101.

²¹⁷ JAGUARIBE, Hélio. “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”. *Política Externa*, Vol. 9, n. 3, Dez./Jan./Fev. 2000, pp. 25-41.

como de fortalecimento do bloco regional mercosulino, e por óbvias razões econômicas, geográficas e estratégicas²¹⁸, ora como instrumento para melhorar a negociação na ALCA²¹⁹. De qualquer forma, a perspectiva de América do Sul estava se reforçando cada vez mais, e os ataques aos EUA em 11 de setembro de 2001 só vieram a confirmar esta tendência. Quando Lula entra no governo, em 2003, já há um trilho sul-americano diferente dos traçados anteriormente sendo construído, e o novo governo vem com intuito de aprofundá-lo sob sua própria perspectiva, como veremos no próximo capítulo.

3.6 Síntese do capítulo: condicionantes estruturais da política externa brasileira

Ao pensarmos a política externa brasileira desde a independência do país até os dias atuais, é possível verificar ações que são definidas em função dos contextos internacional, regional e nacional. Nos grandes períodos da inserção internacional do Brasil, estes contextos revelam condicionantes estruturais importantes para a tomada de decisão, mas também revelam opções político-ideológicas diante de situações possíveis. Além disto, é possível perceber continuidades, descontinuidades e comparações históricas que revelam padrões recorrentes. Nosso maior interesse nestas características da PEB diz respeito às instituições e, particularmente, à integração regional. Especificamente, podemos enfatizar na resposta à questão de certa e importante especificidade para o movimento de integração regional da década de noventa com o Mercosul, e, mais particularmente importante, do movimento de integração relativo à América do Sul neste período e sua maior ênfase no início do novo milênio.

O período que compreende da formação da nação brasileira até a década de trinta revela uma política externa vinculada aos destinos que a elite dirigente política e economicamente pensava para si. Ou seja, é um período onde não se observava importância para o aparecimento de uma política de inserção internacional ou de um projeto de país. Desta forma, não é de estranhar uma vinculação regional dependente das determinações hegemônicas mundiais, resultando em ações como a Guerra do

²¹⁸ DANESE, Sérgio F. “O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência”. *Política Externa*, Vol. 9, n. 4, Mar./Abr./Mai. 2001, pp. 49-72. LAMAZIÈRE, Georges. “O impacto dos processos de integração regional nas políticas de defesa e segurança: O Brasil e a cooperação político-militar na América do Sul”. *Política Externa*, Vol. 9, n. 4, Mar./Abr./Mai. 2001, pp. 42-49.

²¹⁹ BARBOSA, Rubens Antonio. “A nova geografia econômica do Continente”. *Política Externa*, Vol. 10, n. 2, Set./Out./Nov. 2001, pp. 28-47.

Paraguai e uma marca de desconfiança que dificulta até hoje, mas menos do que até a década de oitenta, processos mais profundos de integração. Destas “opções” de nação resulta uma inserção no capitalismo e em suas revoluções científico-tecnológicas. Neste particular, apesar de suas dimensões e visões posteriores de grande potência, a inserção no capitalismo e a busca do desenvolvimento encontram trajetória dependente e diminuição de espaços de manobra. Ao final do século e após a I Guerra Mundial, a diplomacia começa a dar mostras da oportuna importância para o país que o multilateralismo e as instituições internacionais assumiriam.

O período desenvolvimentista se inicia após a crise de 30 e em função de um estrangulamento da economia brasileira e sua inserção agroexportadora. O choque externo teve consequências importantes para a industrialização, deu abrigo ao papel industrialista presente nas ideias marginalizadas desde o século anterior, bem como marca a consolidação da diplomacia como um dos principais agentes da condução planejada da inserção do país nas suas relações internacionais. A mudança da liderança hegemônica entre a Inglaterra e os EUA reverte a tendência de liderança na região sul-americana a favor do Brasil em detrimento da Argentina. A rivalidade, que está presente desde antes da formação dos Estados nacionais, continua a fazer parte constitutiva das relações regionais.

O Brasil buscou inserção privilegiada no esquema institucional montado com a formação da ONU, via busca de um assento permanente no Conselho de Segurança, mas suas capacidades de poder e seu histórico atrelamento lhe impediram. A partir da ONU, fica mais comum o engajamento do país aos arranjos institucionais, típico instrumento de uma potência média ou uma semiperiferia na busca de protagonismo no sistema internacional como mediador entre os países centrais e os periféricos. Tanto em arranjos regionais como internacionais, fica cada vez mais clara a opção multilateralista da política externa brasileira como elemento de continuidade.

Apesar dos ensaios de independência da política externa no período desenvolvimentista, foi mais marcante estruturalmente para o Brasil o atrelamento aos EUA, principalmente o que resulta no golpe militar de 1964 e que interrompeu a inédita experiência da PEI. Do ponto de vista econômico, o país viveu um período dos mais promissores com o processo de industrialização por substituição de importações, consolidando um parque industrial, um mercado interno com grande potencial, apesar das dificuldades de completar o ciclo departamental característico de países centrais no capitalismo.

Sob o ângulo do capitalismo histórico e da economia-mundo, o Brasil passou de uma situação de periferia para de semiperiferia, o que lhe confere, por um lado, papel relevante no sistema capitalista e aumento de seu grau de autonomia, por outro, reabre as feridas da desconfiança regional. Neste particular, as tentativas de integração de corte cepalino não foram eficazes, justamente tendo como uma das principais críticas a possibilidade de que a integração estava aumentando o fosso existente entre os maiores e menores países da região. Há que salientar que o período desenvolvimentista tem no âmbito internacional o modelo europeu de integração como parâmetro para a realização das experiências na América Latina, e que estariam a partir de então se consolidando e modelando debates e ações.

O esgotamento do período desenvolvimentista no Brasil coincide com mudanças significativas no âmbito internacional, nacional e, muito em consequência destes dois movimentos, no entorno regional. No âmbito internacional estávamos vivenciando os últimos suspiros do Fordismo como modelo de desenvolvimento e padrão de acumulação e regulação capitalista. Seu esgotamento revelou medidas de impacto internacional na década de setenta, como as crises do petróleo, bem como as ações dos EUA de abandono do sistema de Bretton Woods e aumentos significativos de suas taxas de juros. Os reflexos das altas taxas estadunidenses tiveram implicações e crise em diversos países em desenvolvimento, especialmente no Brasil, que vive os anos oitenta como década perdida embaraçado com a crise da dívida.

Esta situação comparada com o seu início na década de trinta revela o grau de dependência da economia brasileira e as dificuldades para a afirmação de uma autonomia no âmbito internacional, seja qual for sua ênfase diante das forças políticas no comando governamental. No entanto, o período da década de oitenta possui novidades importantes do ponto de vista dos contextos nacional e regional. Em âmbito nacional, estávamos diante de um período de redemocratização e que se verificaria em consolidação até os dias atuais. Esta redemocratização é responsável, por exemplo, pela maior e crescente mudança das relações entre a diplomacia e a sociedade brasileira. No âmbito regional, à crise que os países passaram, dentre eles o Brasil e a Argentina, temos como resposta uma aproximação que deixou em segundo plano a rivalidade regional construída historicamente. A formação da cooperação entre estes dois maiores países da América do Sul repercute na mais exitosa experiência de integração na região até então, o Mercosul.

É importante salientarmos este aspecto, que, ao nosso entendimento, se repete ao final da década de noventa e início do novo milênio. Nas duas situações, a crise reaproximou antigos rivais regionais, Brasil e Argentina, e, da mesma forma que no período da crise da década de 30, aponta uma nova fase econômica e política internamente. O contexto internacional, nestes diferentes momentos do país, é de crise econômica e política interna, transições e indefinições de ordem e hegemonia no âmbito internacional. Brasil e Argentina, nas duas situações, de 30 e 80, foram deixados à sua própria sorte pela potência hegemônica. A crise de oitenta, no entanto, causou muita desestruturação econômico-social ao Brasil que dificultou ainda mais a sua inserção na terceira revolução industrial, que já se iniciara na década de sessenta enquanto ainda não havia completado a segunda revolução industrial.

No período pós-guerra fria e com a consolidação da redemocratização, a diplomacia brasileira passa a ter uma pressão maior para abrir canais de interlocução com a sociedade civil organizada e a diplomacia subnacional, tanto como resposta às demandas destes agentes, ou como forma de manter certo controle de atores que cada vez mais estão se transnacionalizando independentemente das ações de política externa do Estado brasileiro. Continuam nos discursos da diplomacia brasileira as afirmações do universalismo, do multilateralismo e instituições, da busca do lugar do Brasil como um grande ator, mas agora a articulação com a sociedade está configurando uma necessidade maior de justificação. Significa, antes de mais nada, a reafirmação constante dos princípios de autonomia, tanto do Brasil no mundo, como da própria diplomacia em relação às continuidades da PEB que darão a confiança necessária para a afirmação internacional.

Em 1989, Lula disputa sua primeira eleição e vai ao segundo turno, em que é derrotado com a ajuda de uma das maiores campanhas de mídia e elites do país. Collor vence e impõe uma política liberalizante que deixa bastante frágil a estrutura industrial brasileira, sem conseguir estancar as crises econômicas. Itamar assume e prepara o terreno para FHC comandar a aplicação do Plano Real, que daria novos rumos para a economia brasileira, ao mesmo tempo em que garantiria sua eleição, derrotando mais uma vez Lula. O Plano Real estancou a inflação, mas trouxe um problema de estrangulamento em função ainda da dependência externa. Após mais uma vitória em 1998 contra Lula, FHC reverte a sobrevalorização do Real, desregulando as relações no Mercosul que ajudaria na quebra da Argentina.

Após a crise de 1999, o país passa a apresentar uma estabilidade econômica que se interromperia apenas no segundo semestre de 2002 e custaria o ano de 2003 para ajuste. Lula se elege presidente e, em nosso entendimento, inicia um mandato que fecha um ciclo de redemocratização iniciado ao final da década de 70 com as greves do ABC. Ficava cada vez mais clara a existência de dois projetos para o país que tinham um núcleo central comum. Este núcleo comum seria a aceitação da necessidade de estabilidade e confiança na economia para patrocinar as demais ações de políticas públicas para o desenvolvimento do país, ou o Estado Logístico. As opções para estas ações teriam linhas de conduta diferentes. A de Lula e o PT vem no sentido do fortalecimento do Estado e redistribuição de renda com políticas compensatórias. A de FHC e o PSDB teria na diminuição do Estado e na busca das regras de mercado uma forma de garantir desenvolvimento e, daí, redistribuição de renda.

No âmbito internacional e de instituições internacionais, o período da década de noventa marca a euforia com a ONU após a guerra do Golfo de 1990/91, mas que, a partir da década de noventa, colapsa com a doutrina de defesa preventiva dos EUA. O Brasil continua e acelera sua luta por um assento no Conselho de Segurança, e busca, na formação e consolidação de Organizações Internacionais, uma forma de compensar a visão da falta de poder de uma potência média, segundo a liderança da diplomacia na década de noventa. Cada vez mais as instituições se mostram frágeis para conter o ímpeto ofensivo da política hegemônica estadunidense, e o discurso nacional no meio internacional passa a perseguir a linha da assimetria injusta no âmbito mundial como canal de negociação. A crise econômica internacional iniciada nos EUA ajuda a compor o quadro de fragmentação que inclui a ascensão continuada de aspirantes a potências como a China e a Índia.

No âmbito do regionalismo, a PEB evidencia, até o final da década de noventa, a preferência por esquemas de comércio aberto. A União Europeia imprime ritmo de aprofundamento na sua integração, que culminaria com a formação do euro e de uma incipiente tentativa de política externa e de defesa comum. O Mercosul é visto como uma importante plataforma para completar um quadro que deveria resultar em um grande mercado aberto no continente americano.

No entanto, ao final da década e em meio às crises interna e internacional, passam a ficar mais claras as limitações para um jogo de reciprocidade real desta liberalização, e o alerta resulta em críticas e resistências à ALCA. Neste momento ficam mais fortes e

presentes as ideias de uma integração na região para além do Mercosul, e, pode-se dizer, é quando os contextos internacional e regional implicam na aceitação e na busca de um conceito da PEB para a América do Sul, que resultaram na primeira reunião de cúpula destes países e na formação da IIRSA.

Esta América do Sul, ainda no e para o governo FHC, possui a característica de plataforma de negociações para a ALCA, necessidade de mercados em função do esgotamento do Mercosul e a integração física como uma das principais inovações. A gestão desta integração sul-americana passa a ser mais uma ação da diplomacia em meio a suas negociações internacionais em diferentes arenas. O 11 de setembro de 2001 deixa o foco da ALCA em segundo plano para os EUA e a América do Sul passa a representar uma necessidade maior para o país e para a diplomacia.

Ao ser eleito em 2002, Lula pegaria um processo de integração sul-americano em gestão em um ambiente internacional cheio de incertezas, como estava ao final do mandato de seu antecessor, mas ficariam claras as intenções de seu governo e da diplomacia em relação aos países vizinhos. A América do Sul passa a representar um dos principais pilares dos discursos e ações da PEB durante o governo Lula. Até que ponto este direcionamento se diferencia dos movimentos anteriores e em que medida representa uma inovação na busca de formação de um bloco econômico capaz de representar um polo de poder importante no sistema internacional é o desafio que temos a expor no próximo capítulo, onde buscamos finalizar a tarefa de delimitar a América do Sul do Brasil.

Capítulo 4 A América do Sul na Política Externa do governo Lula

Neste último capítulo, procuramos nos deter nas principais características e movimentos da política externa brasileira durante o governo Lula, com enfoque no processo de integração sul-americano e suas instituições. O capítulo começa com as redefinições dentro do próprio MRE, apontando para uma estrutura organizacional com uma Subsecretaria Geral da América do Sul, bem como indicativos de que o Itamaraty teria um espaço de influência especial dentro da nova arquitetura institucional do governo federal. Neste momento, fazemos uma exposição sobre os primeiros discursos do presidente e de formuladores da política externa brasileira sobre a integração sul-americana, a partir de então a maior prioridade na PEB de Lula.

Em seguida, procuramos delimitar a formação, características e implicações para a integração do que é eleito por nós o eixo institucional da integração na América do Sul, ou seja, a IIRSA, a OTCA, a ampliação do Mercosul e o acordo com a CAN, e, por fim, a CASA e Unasul. Procuramos discutir nestas análises os objetivos estratégicos e as ações da política externa brasileira com foco no que representam para a integração sul-americana. Ainda buscamos analisar o desenho institucional e os limites e possibilidades destas iniciativas à luz das experiências já existentes e estudadas até aqui.

Num último momento, procuramos delimitar uma América do Sul em movimento, ou seja, a formação e desenvolvimento deste processo de integração, suas nuances políticas, econômicas e institucionais. Em seguida, elaboramos uma descrição e avaliação da política externa brasileira no governo Lula com base na percepção dos seus principais formuladores, seus conceitos, compatibilidades entre si e coerência com as ações implementadas durante o período. O capítulo termina com uma síntese, procurando a delimitação do que seria a América do Sul vista a partir do Brasil, conjugando os principais pontos levantados até então.

4.1 Lula e a integração solidária: discursos iniciais e mudança no Itamaraty

Os dois projetos para o país que tinham como eixo comum a concretização da estabilidade econômica se defrontaram em 2002 nas figuras de Luiz Inácio Lula da Silva pelo PT e José Serra pelo PSDB. Estes dois projetos, grosso modo, refletem duas linhas de atuação da política externa, descrita acima, com base em Cervo, uma normal ou neoliberal e a outra logística. O papel do Estado é um dos divisores de água entre as

duas forças políticas, tendo, a primeira, buscado resgatar sua ação, a segunda, tendo apontar para um Estado mais enxuto. Este divisor se reflete nas opções de política externa preconizadas pelos dois candidatos durante a campanha política, em especial em suas opções em termos de integração.

Tomando como base entrevista concedida e publicada²²⁰ durante a campanha, é possível detectar algumas diferenças significativas. Serra destacava que iria continuar com a ênfase numa diplomacia presidencial, em continuidade ao seu antecessor FHC, e, sobre a ALCA, defendeu a gradualidade e a ideia de que o interesse nacional deveria estar em primeiro lugar nas negociações com os EUA, com quem contava em termos de cooperação nesta direção. Quanto ao Mercosul, Serra se limitou a falar em gradualidade e responsabilidade para com os parceiros desta integração, e inclui outros acordos em bloco se referindo à prioridade do comércio exterior, seja qual for o parceiro. A América do Sul não é citada por Serra nesta entrevista.

A estas mesmas perguntas, Lula aponta respostas, em sua maioria, em sentido diferenciado, e poucas coincidentes, a mais incisiva dizendo respeito ao lugar central do interesse nacional. Sobre a Diplomacia presidencial, Lula enfatiza o histórico e a capacidade do Itamaraty e aponta a necessidade de fortalecimento desta instituição na condução da política externa, “em sintonia com as necessidades internas de crescimento e desenvolvimento social”²²¹. Perguntado sobre a Alca, responde com uma abordagem completa sobre integração regional, e que é ponto inicial da ênfase que daria ao entrar no governo.

Teremos de abordar um processo de renegociação, com base no fortalecimento do Mercosul e no aprofundamento das negociações com os países da Comunidade Andina de Nações. As negociações vão acontecer intra e entre os diversos blocos sub-regionais existentes nas Américas. Nesse processo, o Brasil terá de exercer uma liderança que não demonstrou na última década. Pela sua natureza de país continental que tem fronteiras com quase todos os países da América do Sul, o nosso país tem grandes condições de influir positivamente nesse processo de construção de blocos regionais, visando a objetivos de desenvolvimento e de democracia. Nesse sentido, só vejo vantagens no processo de integração regional.²²²

A ideia regionalista presente nesta abordagem é aquela, aqui apontada, de uma situação de ordem fragmentada e crise de hegemonia concomitante ao reagrupamento das

²²⁰ SILVA, Luiz Inácio Lula da; SERRA, José. *Política Externa*. Entrevista – Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra e a futura política externa brasileira. Vol. 11, N. 2, set./out./nov. 2002, pp. 5-11.

²²¹ Idem, p. 6.

²²² Idem, p. 7.

principais nações em entornos e integrações regionais. Especificamente com relação ao Mercosul, Lula realçava sua fragilidade de aprofundamento e institucionalidade.

Em primeiro lugar, deve-se mudar os rumos do Mercosul, que hoje não passa de uma união alfandegária incompleta, com perigo de recuar para uma área de livre comércio, como defendem alguns. (...) Em numerosos documentos e discursos temos insistido na importância de fortalecer o Mercosul e ampliar sua projeção regional. Isso passa necessariamente pelo estabelecimento de acordos de complementação tecnológica e produtiva e pela implementação de políticas públicas comuns, assim como pela criação de um marco institucional que permita a representação dos interesses dos Estados-membros e de suas sociedades. Em especial, temos falado na importância de contar com um Parlamento diretamente eleito, já que a atual Comissão Parlamentar tem status consultivo. Entendo que o processo de construção de políticas macroeconômicas comuns deve contar com um sistema monetário de compensações, que poderá no futuro exigir o nascimento de uma moeda comum. Na União Europeia esse processo levou duas décadas.²²³

Por fim, o Mercosul não seria apenas um ponto de partida, mas a base do que ficaria conhecido como relações sul-sul na política externa brasileira, já presentes no discurso de candidato.

Reforçar o Mercosul significa atrair os países andinos para dentro do acordo, estreitar os laços com a União Europeia, e ampliar o comércio com a China, Índia, com a Ásia de modo geral, com a África do Sul, e com os países onde haja espaço para crescer.²²⁴

O discurso de posse do presidente Lula reafirma as condições que fez pública quando candidato em relação à prioridade para a América do Sul.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O Mercosul, assim como a integração da América do Sul, em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.²²⁵

A linha de frente desta integração estaria no âmbito comercial e econômico, mas Lula também destaca em seu primeiro discurso como presidente outras dimensões para além da econômica, afirmando um redimensionamento institucional, e dando início ao que

²²³ Idem, pp. 7-8.

²²⁴ Idem, p. 9.

²²⁵ BRASIL. PRESIDENTE (2003- ?): Lula). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Funag, 2008, pp. 14–15.

ficou conhecido em discursos da diplomacia de seu governo como uma integração solidária.

Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país.²²⁶

Na recém-empossada equipe de governo, destacamos a presença de três pessoas elencadas por nós como os principais estrategistas na formulação da PEB no governo Lula: Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, Samuel Pinheiros Guimarães, Secretário Geral do Itamaraty e Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República para assuntos internacionais. Buscaremos apontar, durante parte deste capítulo, as características da política externa do governo Lula para a América do Sul pela análise de discursos, material de imprensa e publicações associadas a estes três integrantes do governo.

Celso Amorim, já citado aqui anteriormente, possui sólida carreira diplomática, iniciada em 1965, com alguns percalços por conta de discórdias durante o regime militar. Em seu discurso de posse, após revelar um cenário fragmentado e em crise do sistema internacional, Amorim mostra um elemento central que marcaria sua trajetória, ao terminar seu raciocínio sobre este ambiente expressando que: “Nossa região – a América do Sul – também sofre os feitos desses abalos”²²⁷. Interessante notar que, para Amorim, no início do governo Lula, a América do Sul não é apenas uma prioridade por conta de generosidade ou solidariedade do entorno geográfico, mas pelo próprio interesse e necessidade brasileira: “Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente estável é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar”²²⁸. A palavra central da política externa de Lula, para Amorim, é participação, um engajamento num projeto para a realização dos objetivos do país.

²²⁶ Idem, p. 15.

²²⁷ SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva. *A Política Externa do Brasil: discursos de posse de Lula*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, p. 52.

²²⁸ Idem, p. 56.

Samuel Pinheiro Guimarães, em sua posse, foi citado no discurso de Amorim como amigo de longa data, incluindo algumas dissonâncias com o regime militar que lhes renderam marginalização. Ao final da década de noventa, publica livro intitulado “Quinhentos anos de periferia”, no qual discorre sobre os principais aspectos que levam à dependência estrutural dos países da América Latina e em especial do Brasil. Em 2001, após uma série de críticas à conformação da ALCA, é exonerado do cargo de Diretor Geral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, cargo que ocupava desde 1995, passando a representar a imagem de crítico do governo FHC e alinhado às pretensões de um eventual governo Lula. Em seu discurso de posse, Guimarães expõe três pontos que achamos importante destacar neste momento, quais sejam, o cenário internacional é de um mundo multipolar, a necessidade da eliminação da pobreza extrema e das desigualdades econômico-sociais internas, e a importância da América do Sul como prioridade e desafio brasileiro no reconhecimento e busca de equacionamento das assimetrias regionais, de forma generosa.

Marco Aurélio Garcia não tem uma trajetória na diplomacia, como os anteriores, mas possui uma sólida carreira acadêmica como professor da Universidade de Campinas, Unicamp. Militante de esquerda e membro fundador do Partido dos Trabalhadores, Garcia passou a exercer, a partir de 1990, a Secretaria de Relações Internacionais do partido. Neste cargo, foi responsável pela aproximação do PT com seus congêneres de esquerda em todo o mundo. Esta experiência internacional e sua proximidade com o presidente Lula foram os responsáveis pela sua ascensão como Assessor Especial da Presidência para assuntos internacionais, o que se constitui numa das inovações deste governo em termos de política externa. Ao mesmo tempo, Lula possui um braço diplomático-acadêmico e outro partidário-acadêmico com quem confiar para a formulação de sua política externa. Em uma de suas primeiras publicações sobre a política externa do governo Lula, Garcia enfatiza um Mercosul para além da área econômica, a necessidade de intensificar as relações com os vizinhos sul-americanos, na perspectiva da constituição de políticas comuns e ações em conjunto diante de um mundo cada vez mais dividido em blocos.²²⁹

Um movimento de destaque reflete a importância e a ênfase do governo Lula na América do Sul. Trata-se de uma reformulação na estrutura do Ministério das Relações

²²⁹ GARCIA, Marco Aurélio. “A política externa brasileira: novo ciclo histórico”. São Paulo: USP/GACINT, *Panorama da Conjuntura Internacional*, 5 n. 17, p. 8-9, Maio/Junho, 2003.

Exteriores, que teve como principal inovação a criação de uma nova Subsecretaria, órgão de maior nível dentro do Itamaraty depois da Secretaria Geral, e a esta subordinada. A nova Subsecretaria da América do Sul demonstra uma clara vontade dos formuladores da política externa na condução de fato das prioridades elencadas desde a eleição pelo presidente Lula.

De uma forma geral, em análise documental feita por nós no Itamaraty em 2009, foi possível perceber que a política externa como um todo teria espaço privilegiado no governo Lula. Uma destas constatações foi a troca de correspondências entre a Casa Civil, o Ministério do Planejamento e o Ministério das Relações Exteriores. O Decreto 4.567, de 1º de janeiro de 2003, previa a redução em pelo menos 10% na despesa com cargos em comissão e funções de confiança, que seriam feitos nos ajustes em cada Ministério mediante envio de proposta à Casa Civil.

Após uma primeira proposta, a Casa Civil enviou correspondência ao Itamaraty, solicitando o enquadramento ao Decreto. A resposta do MRE solicitou que se aceitasse a proposta em virtude de que esta não significou aumento nas despesas, e que reflete o pedido do presidente Lula para as ações de política externa. A Casa Civil, então, enviou uma proposta com cortes na estrutura proposta pelo Itamaraty. Em resposta, o ministro Celso Amorim enviou ofício em 6 de março elencando o que pretendiam com a mudança e o que seria inviável com os cortes propostos pela Casa Civil, entre eles a inviabilidade de criação de uma Subsecretaria Geral da América do Sul.

O resultado foi uma negociação entre o presidente, os ministros e seus imediatos, que culminou não só com a manutenção da proposta feita pelo MRE, mas com aumentos em sua estrutura com o decorrer do tempo. Este maior prestígio do MRE no governo Lula se refletiu no aumento do número de ingressos na carreira diplomática, que passou de um total anual de 30 para 100, bem como na revitalização da FUNAG e IPRI. Com essas duas instituições, um intenso movimento repercutiu na ocorrência de diversos Seminários nacionais e internacionais, cursos para diplomatas e aumento significativo das publicações em política externa com o selo ou o copatrocínio da Funag, muitos deles fonte de dados que utilizamos neste trabalho para os próximos itens na abordagem sobre discursos e práticas da política externa de Lula para a América do Sul.

4.2 Instituições na integração sul-americana

Para os propósitos deste trabalho, elegemos como instituições na integração sul-americana a IIRSA, a OTCA, a ampliação do Mercosul e seus acordos com a CAN, a formação da CASA e sua transformação em Unasul. Em cada uma destas instituições vamos destacar seus objetivos, sua constituição e principais desenvolvimentos, e sua inserção como estratégia durante o governo Lula. Esta análise será feita considerando referências sobre a temática, documentos oficiais das instituições, documentos analisados e alguns coletados por nós no Itamaraty em 2009, e entrevistas, estas principalmente para o caso da IIRSA. Teremos ainda algumas complementações, como o responsável pela Subsecretaria Geral da América do Sul, criada no âmbito do MRE no período em estudo.

O que buscamos definir nestas análises é o tipo e a profundidade institucional, bem como a postura e a visão do Brasil sobre o papel que cada uma destas instituições tem para a integração. Além disto, destas características institucionais, de objetivos e da relação com a integração sul-americana, procuraremos definir comparativamente o novo, a inovação e a continuidade de postura do país diante deste novo processo de integração. Estas análises institucionais devem servir, igualmente, como parâmetro de análise com outros processos de integração e suas institucionalidades, estudados no capítulo 2 deste trabalho.

4.2.1 A iniciativa IIRSA na estratégia brasileira de integração sul-americana²³⁰

²³⁰ Como auxílio de coleta de informações para este item, fizemos três entrevistas gravadas no dia 27 de agosto de 2009 em Brasília com pessoas ligadas ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, e que possuem algum envolvimento com a criação e/ou desenvolvimento da IIRSA. Nestas entrevistas, buscamos aspectos da criação e desenvolvimento complementar aos documentos e referências bibliográficas, bem como a percepção, deste órgão, das visões, ações e estratégias relacionadas aos comandos enviados e recebidos do MRE. Os entrevistados foram: 1) Leandro Freitas Couto (Referência: COUTO 27/08/2009), Mestre e Doutorando em Relações Internacionais na UnB, analista de planejamento e orçamento do MPOG, esteve envolvido com a IIRSA de 2002 a 2008, exercendo seu cargo na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MPOG; 2) Ely Arima Takasaki (Referência: TAKASAKI, 27/08/2009), coordenadora-geral do FOCEM e IIRSA no MPOG em 2009; 3) Ariel Cecílio Garces Pares (Referência: PARES, 27/08/2009), no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 1995, coordenou as áreas de desenvolvimento regional e meio ambiente, conduziu os primeiros estudos de planejamento territorial e a regionalização por eixos do País, para o PPA 1996-1999. Exerceu, de 1998 a 2003, a função de Diretor de Planejamento e Secretário Adjunto, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), tendo coordenado a elaboração e o gerenciamento do PPA 2000-2003 e do PPA 2004-2008. Ocupou a função de Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos de 2004 a 2007 e ex-coordenador da IIRSA. Ocupa, desde 2008, a função de Subsecretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul – IIRSA foi lançada na I Cúpula de Presidentes da América do Sul que ocorreu em Brasília entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, e aparece como uma das ações delineadas pelos Estados da região na Declaração de Brasília.

39. Os mandatários da região tomaram nota, com especial satisfação, do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, que contém sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos, para a ampliação e modernização da infraestrutura física na América do Sul, em especial nas áreas de energia, transportes e comunicações, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social para o futuro espaço econômico ampliado da região, tendo presente, em particular, a situação dos países que enfrentam dificuldades geográficas para ter acesso por via marítima aos mercados internacionais. O referido Plano de Ação, elaborado pelo BID, valeu-se amplamente de contribuições da CAF e contou ainda com subsídios de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos.

O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional foi elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em coordenação com a CAF, e este fato realça seu estigma de projeto de cunho neoliberal e de resultado do braço dos EUA na região, visão que se diz presente na Diplomacia do governo Lula. O Plano de Ação sugeria a institucionalização de um mecanismo de seguimento multilateral para o setor de infraestrutura na América do Sul, identificando como áreas prioritárias de trabalho: (i) coordenação dos planos nacionais de investimentos; (ii) compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais; (iii) identificação de formas inovadoras de financiamento público e privado.

Do ponto de vista físico e espacial, a IIRSA previa a aplicação do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento concebido por Eliezer Batista²³¹, que fora Ministro das Minas e Energias e Presidente da Companhia Vale do Rio Doce no governo Goulart. Segundo Couto, este conceito foi utilizado como modelo para a concepção do Plano Plurianual - PPA do Brasil de 1996-1999 e de 2000-2003²³². Este período coincide com a participação de um de nossos entrevistados, Ariel Pares, na coordenação das áreas

²³¹ BATISTA, Eliezer. *Infra-estrutura para o desenvolvimento social e integração da América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997.

²³² COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. Brasília-DF, Instituto de Relações Internacionais - UnB, 2006 (Dissertação de Mestrado), p. 58.

dentro do MPOG que envolviam direta e indiretamente a consecução dos PPAs no Brasil, de onde aparecem os eixos de integração e desenvolvimento.²³³

Segundo Pares, a iniciativa foi impulsionada pelo Peru, pois a ideia de sua constituição culmina com a atividade desenvolvida através dos *corredores bioceânicos* executados entre Brasil - Chile e Argentina, e que tinha uma vertente Paraguai - Bolívia - Peru já em desenvolvimento. A ideia de corredores bioceânicos é coincidente com o conceito de corredores de exportação²³⁴ apontado anteriormente no seio da diplomacia durante o governo FHC.

É o corredor, São Paulo- POA-Uruguaiana-, Buenos Aires- Mendoza-Santiago e Valparaiso, um tradicional corredor que já é utilizado com gargalos certos, e o segundo corredor era o corredor do Paraguai que ia bater lá no PERU - passando pela Bolívia, Eram os dois corredores que se imaginavam, um fortemente utilizado e um não utilizado. Interessava à Bolívia ter uma saída pelo Peru, então toda esta história é marcada pelo passado, então o Peru sugere com uma visão mais ampliada destes corredores, e surge a ideia de criar uma iniciativa de integração física da América do Sul, lastreada pela experiência inicial destes países e o Brasil espousa isso no ano de 2000 e lança-se a IIRSA.²³⁵

O Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG à época do lançamento da IIRSA era José Paulo Silveira, principal responsável pelo Plano Avançar Brasil do Governo FHC e que teve importante participação na criação e implementação da IIRSA, do ponto de vista do planejamento regional. De Eliezer (concepção) para Silveira (efetivação), ouve uma mudança do foco em regiões, ao invés de Estados, e do foco econômico e nos recursos já existentes, para o foco interdisciplinar (simultaneamente centrado em aspectos econômicos, sociais e tecnológicos). O erro ocorreu, segundo Eliezer, em função da complexidade do Federalismo brasileiro, da falta de recursos orçamentários e financeiros, num ambiente de crise nacional e poucos recursos internacionais. Explica-se, desta forma, a busca pelas agências de financiamento multilaterais, como BID, Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da

²³³ Silveira se disponibilizou a nos dar entrevista, a qual não se concretizou por dificuldade de agendamento.

²³⁴ Em ZUGAIB, Eliana. *A hidrovía Paraguai-Paraná*. Brasília, IRI/FUNAG, 2007 encontramos a ideia de que os corredores de exportação foram criados durante o governo JK e que, entre meados da década de noventa e o início do novo milênio, foi dando lugar ao conceito de eixos de desenvolvimento e integração. Apesar do conhecimento da autora, Diplomata de carreira e com larga experiência, acreditamos válida ainda a associação entre os conceitos de corredores de exportação, corredores bioceânicos e eixos de integração e desenvolvimento como alicerce de uma política de integração física “para fora”, de exportação, e que seria questionada pela Diplomacia no governo Lula.

²³⁵ PARES, 27/08/2009.

Bacia do Prata - FONPLATA e Corporação Andina de Fomento - CAF, para o financiamento da IIRSA.

Sobre este aspecto especificamente importante para nós nesta análise da IIRSA, Silveira discorda que:

[...] a entrada do BID no financiamento do projeto tenha dificultado a integração latino-americana. O plano de integração da infra-estrutura do continente foi selado no Comunicado de Brasília, aprovado em agosto de 2000 na reunião dos presidentes. Percebeu-se que, se dependesse só dos governantes, o processo seria muito lento, exposto às mudanças políticas de cada país. A saída foi chamar o BID, a CAF (Corporación Andina de Fomento) e o BNDES, importantes pelo apoio técnico e financeiro e pelo gerenciamento dos projetos, contornando a lentidão das reuniões multilaterais.

Inicialmente os 12 países participantes elaboraram 335 projetos, e, em 2009, já eram 519, os quais eram separados conforme os eixos de integração da iniciativa. Os eixos de integração e desenvolvimento foram estruturados conforme as semelhanças e simetrias das regiões, os quais foram divididos em Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo- Mercosul- Chile, Eixo Peru-Brasil- Bolívia.

Até 2003, a IIRSA passou por um período de estudos dos projetos e não avançou além da própria delimitação do que seriam as prioridades da iniciativa, muito em função da heterogeneidade dos projetos enviados e da dificuldade de se encontrar um norteador sobre integração e desenvolvimento para a América do Sul. Ressalta-se também, que este período coincide com mudança política no Brasil, o principal país da região, e que teria no ano de 2003 um conjunto de medidas econômicas para frear uma crise que se acumulara desde 1999 e se aprofundara durante o processo eleitoral de 2002.

Em 2004, ocorre a III Reunião de Presidentes da América do Sul, que culmina na Declaração de Cuzco, cidade do encontro, onde é lançada a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, momento em que é reafirmada a ênfase na integração física, energética e de comunicações originada na IIRSA. Além disto, deste encontro saiu a Agenda de Implementação Consensuada, estabelecendo a prioridade em 31 projetos da IIRSA, que deveriam ter suas implantações efetivadas de 2005 a 2010.

A IIRSA não possui um marco institucional intergovernamental, não há um Acordo ou Tratado desde a sua criação até a formação da Unasul. Do ponto de vista de perfil

institucional, a IIRSA foi dividida em 4 instâncias com funções de coordenar e articular a iniciativa, que pode ser visualizada na Figura 1. O comitê de direção executiva (CDE) é a instância máxima responsável pelas decisões políticas a serem executadas, o objetivo baseia-se em unificar o sistema operativo entre os países pertencentes à IIRSA, através de diretrizes das políticas governamentais.

O Comitê de Coordenação Técnica (CTC) é responsável pela identificação de projetos e recomendações para os Estados sobre as devidas intervenções a serem executadas com o intuito de corrigir problemas. O órgão, que possuía uma secretaria de auxílio, tem por objetivo promover a participação da iniciativa privada e captar recursos para a elaboração destes projetos, a sua gerência é efetuada pela FONPLATA, CAF E BID. Na prática, existia uma metodologia com critérios econômico-financeiros que hierarquizavam os projetos segundo a lógica de suas capacidades de retorno e com auxílio de programa de computadores. As negociações neste formato foram as principais responsáveis, segundo Pares, pela melhor hierarquização dos projetos em curto espaço de tempo e sem interferências políticas, incluindo a definição dos 31 projetos prioritários de 2004.²³⁶

Além das instâncias já apontadas, havia também os Grupos Técnicos Executivos (GTEs), que objetivam analisar, harmonizar e compatibilizar os marcos regulatórios e normativos, além de avaliar os projetos de forma integrada por meio de estudos de impactos ambientais. O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão brasileiro é responsável pela coordenação da IIRSA.

²³⁶ Idem.

Figura 1 – Perfil institucional da IIRSA



Fonte: www.iirsa.org

A institucionalidade da IIRSA passou por uma tentativa de criação de uma Autoridade que pudesse articular as ações, ou, como aponta Pares:

A idéia era criar uma autoridade, nada mais que criar uma secretaria, criar um protocolo entre os países que dessem um reforço institucional à IIRSA, pois a IIRSA sempre foi uma iniciativa, nunca teve uma secretaria. Nunca prosperou. Eu tenho a impressão que foi novamente o Peru, o Peru sempre viu na IIRSA um pouco filho seu, e então surgiu do Peru, foi de certa maneira discutido assim como se pensou num fundo de aval, ele foi apresentando, e também pelo Peru, e, portanto, estas duas iniciativas tiveram anos de negociação e não prosperaram.²³⁷

De uma forma geral, percebe-se que o movimento da IIRSA possuía um caráter de mercado e com controle muito grande das agências financeiras multilaterais. O contexto internacional e nacional era de limitação de recursos e de certa marginalização das grandes potências sobre as crises e dificuldades por que os países da região passavam, especialmente Argentina e Brasil, com sérias dificuldades de financiamento da expansão de suas infraestruturas. Neste sentido, é pertinente apontar como liberal o caminho adotado durante o governo FHC, lógica que foi mantida pela Diplomacia do Governo Lula em sua crítica à IIRSA, mas aí como um projeto *neoliberal* e com forte influência dos EUA via BID.

Com o desenvolvimento do governo Lula e de sua política externa, percebe-se que o BNDES passou a financiar projetos de infraestrutura por fora da estrutura da IIRSA.

²³⁷ Idem.

Depois de 2005, isto ocorre em conjunto com a CAF, marginalizando os projetos da IIRSA, deixando isolado o BID e criando o ambiente de incorporação da IIRSA na Unasul. Nesta ação do BNDES estão em conjunto diversas grandes empresas públicas e privadas com base no Brasil ²³⁸.

Por outro lado, é de se notar que a falta de institucionalização intergovernamental (ou até supranacional) da iniciativa e seus métodos com cunho tecnocrata colocava à margem do processo as chancelarias dos países da América do Sul. Havia um caráter funcionalista para a iniciativa, mesmo que isto tivesse sendo feito sem qualquer institucionalização intergovernamental. O exemplo da ASEAN no capítulo 2 tem grande similaridade.

Com o governo Lula, as críticas à IIRSA soaram em torno de seu caráter neoliberal, com forte influência dos EUA via BID, e que reproduziam a ideia já citada anteriormente de corredores de exportação. Ou seja, tinha-se a reprodução das conexões da região com o exterior, mas não se tinham as possibilidades das conexões intrarregionais se fortalecerem e tornarem mais complementares as suas economias. Além disto, em nossa coleta documental no Itamaraty em 2009, colhemos duas correspondências²³⁹ muito pertinentes para a ideia de marginalização do Itamaraty na IIRSA em seus primórdios e que lhe valeram as críticas no governo Lula.

Na primeira delas, datada de 30 de outubro de 2000, o então Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG, José Paulo Silveira, remete informações para o então Secretário-Geral do Itamaraty, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, sobre a continuidade das ações após o lançamento da IIRSA. Apontando que a iniciativa era liderada pelas agências de fomento já citadas, Silveira afirma que algumas medidas estavam sendo tomadas pelo BID em preparação para a reunião ministerial do final daquele ano. Segundo o ofício, Silveira chama a atenção para a densidade da agenda daquela reunião e a necessidade de preparação nacional e do envolvimento do Itamaraty neste encaminhamento. A segunda correspondência de Silveira, de 19 de setembro de 2001, é endereçada ao Embaixador Antonio Lisboa Mena Gonçalves, Diretor Geral do

²³⁸ LUCE, Mathias. “As empresas brasileiras e os desafios da integração regional”. In: CEPIK, Marco Aurélio Chaves (Org.). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais-NERINT, 2008, pp. 59-74. Aqui nos referimos aos exemplos identificados pelo autor, apesar de não concordarmos inteiramente com as teses de subimperialismo defendidas pelo mesmo.

²³⁹ Em anexo.

Departamento das Américas do MRE, em convite para a I reunião nacional da IIRSA, que se realizaria na Secretaria comandada por Silveira no MPOG.

Acreditamos que estas correspondências indicam uma demonstração da localização à margem do processo por parte do Itamaraty à época, e o maior controle deste por parte do MPOG, em termos nacionais, e do BID e demais agências de fomento no desenvolvimento da IIRSA, em termos gerais. Neste sentido, entendemos como pertinentes as críticas e desconfianças do Itamaraty durante o governo Lula quanto à origem e encaminhamento da IIRSA, o que resulta numa busca constante pelo controle da iniciativa e o esvaziamento das agências nacionais e multilaterais de origem da mesma.

Com as críticas à iniciativa em mãos, o Itamaraty passa, durante o governo Lula, a agir para recuperar sua capacidade de implementação da integração física na América do Sul. Em 2007, iniciou-se gradativamente a incorporação da IIRSA à Unasul, o que se consolidaria em 2009 com a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento nesta mais nova instituição de integração regional, em destaque mais à frente em nosso trabalho.

4.2.2 A OTCA e a integração sul-americana

A Organização do Tratado da Cooperação Amazônica – OTCA é apresentada em nosso estudo em função da importância nacional, regional e internacional para a Questão Amazônica, da qual não poderá fugir ou marginalizar nenhuma estratégia de integração da América do Sul. A Questão Amazônica, por sua vez, está associada ao aparecimento das questões de cunho ambiental e do desenvolvimento sustentável na década de setenta, sob a alcunha de Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir. Naquele momento começam a surgir rumores sobre uma possível internacionalização da Amazônia, ponto fundamental para o equilíbrio natural do planeta.

A resposta do Brasil e de países da região veio na forma do Tratado de Cooperação Amazônico – TCA, firmado em 3 de julho de 1978 pelos oito países que possuem território na região: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela. Os objetivos do Tratado são dirigidos à preservação daquela região natural e o uso racional de seus recursos, ou seja, deveriam os Estados buscar o desenvolvimento sustentável da Amazônia. À época, o Brasil procurava dar ao Tratado

e à cooperação amazônica uma configuração de integração regional, indicando intenção de liderança na América do Sul, o que foi rechaçado pelos demais países.²⁴⁰

Sem uma estrutura definitiva e, portanto, sem permanência, o TCA passa a ser mais um Tratado na existência dos Estados da região, e praticamente não é lembrado até o início da década de noventa, muito em função de uma secretaria *pro tempore*, e não uma secretaria permanente²⁴¹. Em 1992, por ocasião do barulho provocado pela Conferência Rio 92 sobre o meio ambiente, o Brasil lança a iniciativa amazônica, com objetivo de dar seguimento aos objetivos de reafirmação da soberania na região. No momento seguinte, o lançamento da ideia da ALCSA novamente traz ao TCA a perspectiva da política externa brasileira de um Tratado com vistas à integração sul-americana.

Os acontecimentos em termos ambientais internamente e a crescente pressão internacional em vista da preservação da Amazônia aceleram a ação do Brasil na reativação do TCA, movimento que culminou na proposta do país para a sua transformação em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a OTCA. Até então o TCA estava sendo uma ferramenta que ora servia para agregar os países do norte, ora como um aglutinador de integração de toda a América do Sul, projeto já presente na PEB desde o nascimento do Tratado. Há de se ressaltar que, dadas as dificuldades de consolidação desta perspectiva, o período de 1989 e 1994 é marcado pela separação da América do Sul dentro da estrutura do Itamaraty em dois departamentos, norte e sul.²⁴²

A emenda de efetivação da OTCA enquanto tal foi aprovada em 1998, e a Secretaria Permanente seria instalada no prédio do Itamaraty em dezembro de 2002, quando foi assinado o Acordo de Sede com o Brasil, cuja aprovação pelo Congresso só se deu em 2006. O período é particular na política externa para a América do Sul, pois em 2000 é anunciado o Plano Colômbia. Em 2002 é lançado o projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), que retrata uma tentativa brasileira de efetivar a soberania sobre a região, e que, durante os primeiros anos do governo Lula, vai ser indicada como opção aos países da OTCA. Neste momento, como visto anteriormente, uma mudança

²⁴⁰ ANTIQUERA, Daniel. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2006.

²⁴¹ O Projeto Calha Norte é visto como uma alternativa de controle regional que não seria dada ao TCA, por opção brasileira e em função de seus objetivos geopolíticos na América do Sul, conforme MYAMOTO, 2002, op. cit.

²⁴² ANTIQUERA, op. cit.

estrutural no Itamaraty daria a indicação da reorganização da sua estrutura interna para tratar a América do Sul de forma integrada, ficando a OTCA para as questões específicas da região Amazônica.

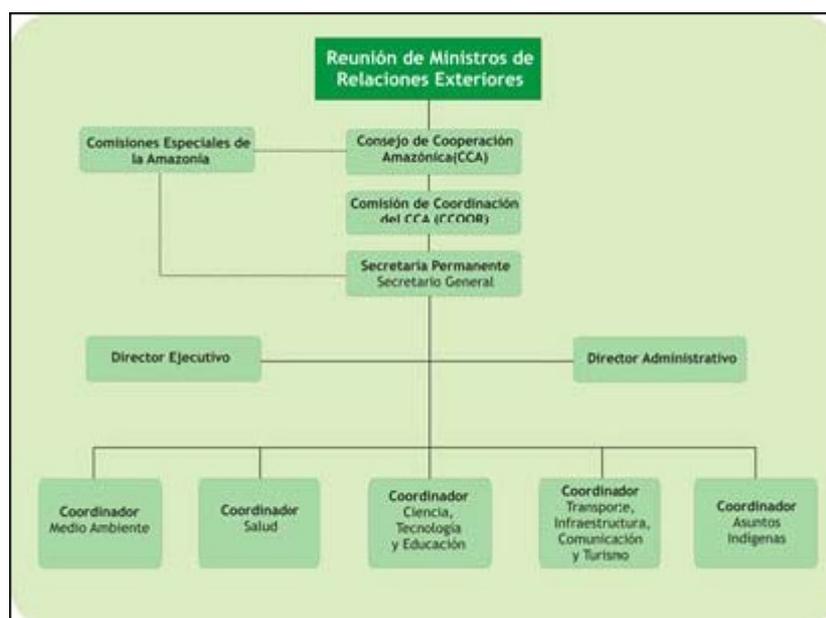
Dada a dificuldade financeira que sempre fez parte da história do TCA, reflexo da situação dos países membros, a sua transformação em organização dotada de personalidade jurídica própria daria a possibilidade de aportes extrarregionais de recursos para a efetivação de seus objetivos. Este movimento acaba sendo contraditório com o propósito inicial de fins da década de setenta de retirar a possibilidade de influência externa na Amazônia, na medida em que significa sujeitar o recebimento dos recursos ao enquadramento de projetos em diretrizes de financiadores de fora da região, normalmente de países centrais.

Por outro lado, a estrutura definitiva não significaria para o Brasil a sua vontade em dotar o TCA de maior autonomia e possibilidades de efetividade, que é verificada na postura anterior do país. Durante a vigência da estrutura institucional *pro tempore*, o TCA previu, em seu artigo XXIII, a criação de Comissões Nacionais Permanentes que seriam responsáveis pela aplicação interna dos dispositivos do Tratado e das decisões advindas das reuniões dos Ministros de Relações Exteriores e do Conselho de Cooperação Amazônico. Apesar de ser uma ideia brasileira, no país a efetivação desta comissão só se deu em 2003, já durante o governo Lula e logo após o período de instalação da Secretaria Permanente.

Outro elemento de crítica ao TCA é o caráter recomendatório de suas decisões, bem como a falta de sanções capazes de mudar o comportamento dos Estados, e que de resto não teve mudança mesmo com a estrutura institucional permanente. Por fim, a falta de explicitação das funções dos órgãos na estrutura temporária deixa lacunas e sobreposições de funções, prejudiciais na efetivação das normas e decisões emanadas pelos Estados-membros no âmbito do Tratado.²⁴³

²⁴³ Idem, p. 130.

Figura 2: OTCA - estrutura institucional



Fonte: <http://www.otca.org.br>

Segundo Antiquera, a estruturação da OTCA com personalidade jurídica e sede permanente tem vários benefícios para a política externa brasileira:

- 1) Permite impulsionar e potencializar a estratégia de integração física e energética da América do Sul;
- 2) Oferece uma estrutura permanente de articulação entre os países do norte da América do Sul, ou seja, consolida um espaço diplomático regular e constante de relacionamento com oito dos doze países sul-americanos, o que é bastante significativo para um país que tem como principal projeto a constituição de um “espaço sul-americano”.
- 3) A maior institucionalização torna essa articulação entre os países menos vulnerável a variações de conjunturas e posicionamentos, ou seja, a OTCA não depende da iniciativa dos governos e representantes para agendar reuniões, constituir pautas, fechar convênios, formular e executar projetos etc.
- 4) A OTCA poderá reforçar a busca de construir credibilidade (do Brasil, mas também dos demais signatários) no plano internacional, investindo no capital representado pela imagem da Amazônia;
- 5) A secretaria permanente é concebida como uma estrutura para captação mais eficiente, sistemática e organizada de recursos internacionais;
- 6) Por fim, como uma estrutura própria, a OTCA permite aos formuladores da política externa brasileira dispender menos esforços com a formulação de projetos de cooperação e busca de financiamentos para a Amazônia, bem como com a construção da imagem de um adequado tratamento da área, precisando apenas aprovar estas iniciativas.²⁴⁴

²⁴⁴ Idem, pp. 166-170.

A OTCA é uma organização de caráter intergovernamental, contendo como órgão superior a Reunião de Ministros de Relações Exteriores, encarregado de decidir sobre seus principais rumos, tendo como procedimento de decisão a unanimidade. Depois deste vem o Conselho de Cooperação Amazônica, que seria o órgão executivo da entidade e que toma suas decisões igualmente por unanimidade. De fato, uma instância fundamental e que dita a dinâmica da OTCA é a Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação da Amazônia - CCOOR, criado no momento da instalação da Secretaria Geral, e que é composto pelos Embaixadores dos países membros credenciados e estabelecidos nas Embaixadas de seus países no Brasil.

A estrutura permanente significaria uma maior autonomia relativa para a OTCA e seus objetivos em relação ao Brasil. No entanto, na visão de Antiquera e até o ponto em que pode perceber, não significaria descontinuidade da capacidade de influência da política externa nos destinos da organização.

Alguns elementos indicam que o Brasil continuará tendo peso decisivo na construção dos passos da organização: o primeiro é o fato de sua sede ser no Brasil, o que facilita o acesso de representantes do governo brasileiro à OTCA e seus dirigentes. O segundo é que o Brasil é responsável pela maior parcela individual da sustentação da secretaria. Além disso, uma instância que será fundamental, o CCOOR, é composta de embaixadores dos países no Brasil, o que também significa um contato mais próximo com esses representantes dos outros países do que nas outras instâncias, em que se negocia com pessoas menos próximas (ao menos geograficamente). Não se pode deixar de mencionar a permanência da regra da unanimidade para a tomada de decisões.

Esta perspectiva foi o que procuramos perceber em nossa pesquisa documental no Itamaraty²⁴⁵. Duas grandes constatações ficam evidentes na análise dos documentos, em sua maioria comunicações entre o MRE e a Secretaria, primeiro a *pro tempore* e depois a permanente da OTCA. Por um lado, percebe-se que há um movimento muito maior de correspondências após a instalação da Secretaria permanente do que antes, e este período coincide com o início do governo Lula. É notório, da mesma forma, que, durante o período de 2003 até 2009, o Itamaraty deu um amplo apoio operacional para as atividades da OTCA, situação revelada nos inúmeros relatos de agradecimento da Secretária Geral da organização Rosalia Arteaga Serrano. A transformação institucional da organização, dando-lhe maior dinamismo e agilidade, e a ênfase do novo governo Lula na América do Sul, explicam este movimento.

²⁴⁵ Alguns documentos coletados encontram-se em Anexo ao presente trabalho.

Por outro, de uma forma geral, é possível dizer que existe uma ampla capacidade e vontade do Brasil em controlar a OTCA, sua agenda e suas decisões, chegando ao ponto de imprimir-lhe retardamento de ações, como a aprovação pelo Congresso do Acordo de Sede, que trazia limitações de ação por parte da instituição. Como exemplo da dependência política e decisória, citamos correspondência, datada de 4 de outubro de 2004, em que a Secretaria Geral solicita ao Ministro Amorim audiência para uma “troca de opiniões sobre metodologias e encaminhamentos que devemos operar em conjunto” para pôr em prática as diversas deliberações ocorridas por ocasião do VIII Encontro de Ministros de Relações Exteriores dos países membros da OTCA, ocorrido em 13 e 14 de setembro do mesmo ano.

Por outro lado, em outubro de 2007, há um registro de carta da Secretaria Geral pedindo o pagamento das cotas partes dos países membros em função dos atrasos *vis-à-vis* as necessidades financeiras da instituição. Nesta correspondência fica evidente a dificuldade financeira por que passa a OTCA, muito em função do fato de apenas Suriname, Guiana e Colômbia terem pago suas contribuições. Como a contribuição do Brasil é de 35% do total do orçamento, a dependência da organização por ele e a pressão que o país pode exercer sobre ela é comparável às mesmas relações entre EUA e OEA ou ONU.

Entre os anos de 2007 e 2008, vários comunicados foram enviados pelo MRE, Divisão de América do Sul, à Secretaria Permanente da organização, com observações de mudanças sobre documentos diversos como memorandos, comunicações, Projetos ou Acordos envolvendo a OTCA. Geralmente eram supressões de expressões em temas sensíveis e que diziam respeito ao controle e soberania da Amazônia. Dentre estes, podemos destacar supressões como: “bem público regional”, “comunidade global”, “mitigação da mudança do clima”, dentre outros. Em alguns comunicados, o MRE reitera que o assunto em pauta é de alçada exclusiva das relações bilaterais ou então de órgão do governo brasileiro, sem necessidade de tratamento especial pela OTCA.

Desde abril de 2009, há um novo Secretário Geral da OTCA, Manuel Ernesto Picasso Botto, eleito por consenso entre os Estados-membros. Em agosto do mesmo ano, uma de nossas entrevistadas, Ely Arima Takasaki, representante do MPOG na IIRSA, salientou que, na semana anterior à entrevista, havia estado numa reunião de apresentação do novo Secretário Geral e de suas propostas para a OTCA, o que não ocorria desde 2005. Segundo Takasaki, a gestão anterior havia dado bastante ênfase no

desenvolvimento do Turismo e a nova gestão enfatizava uma agenda ambiental com aspectos de infraestrutura, integração e participação do povo amazônico. Takasaki salientou que não havia até ali nenhum diálogo em termos de trabalho conjunto entre a IIRSA e a OTCA, o que pode estar demonstrando falta de articulação da diplomacia brasileira num projeto de integração sul-americano com articulação das instituições existentes.

Desta forma, para a OTCA é possível pensar que a diplomacia brasileira a auxilia e mantém, domina, impõe a agenda e o ritmo, e esteriliza qualquer indício de que possa ela ou o Brasil perder o controle sobre o espaço amazônico. Em relação à integração, ela é um ponto focal importante em termos da conexão norte da América do Sul, bem como no tratamento de temas sensíveis como o plano Colômbia, mas está longe de ser uma peça estratégica ativa numa ação de integração brasileira no subcontinente, até onde pudemos perceber.

Observando a lista de projetos em andamento na OTCA durante o período de 2004 a 2007, segundo Calderón²⁴⁶, é possível vislumbra uma referência das prerrogativas desta ação durante o governo Lula, ou seja, encontramos entre os financiadores o BID, mas não encontramos o BNDES. Talvez neste aspecto resida um padrão de comportamento da PEB em relação tanto à IIRSA quanto à OTCA, ou seja, o de isolamento de instrumentos de poder dos EUA na região e a busca de consolidação da liderança brasileira e, quiçá, de uma América do Sul como um bloco econômico. No próximo item, este tema volta à baila em função da aproximação do sul e do norte da América do Sul, mas sob a diretriz do livre comércio.

4.2.3 Ampliação do Mercosul e a aproximação com a CAN

A América do Sul passou a ser um grande foco das investidas brasileiras desde a década de setenta e oitenta com a aproximação com Argentina, a formação do Mercosul e sua ampliação, bem como a associação deste processo de integração com a Comunidade Andina de Nações – CAN. Este último movimento passa a ser o alicerce comercial para a formação da integração sul-americana, com a criação de uma grande Área de Livre

²⁴⁶ CALDERÓN, Andrés Fernando Piedra. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la consolidación del proceso de integración sudamericano. Porto Alegre, PPG em Ciência Política - UFRGS, 2007 (Dissertação de Mestrado), p. 98.

Comércio da América do Sul, já pensada e externalizada em 1993, na primeira gestão do Ministro Celso Amorim.

A Argentina é, neste caminho, o eixo comum do discurso da política externa brasileira, reafirmado em FHC e Lula. A situação de antagonismo anterior ao período da década de setenta explica em parte esta linha, bem como a importância deste país na região e no mundo, em termos de sua capacidade política e econômica. Assim, é desta relação que surgem as premissas principais de formação da integração sul-americana.

O Mercosul é o ponto central desta relação e sua ampliação para todos os países da América do Sul o passo seguinte. No início da década de noventa, este movimento tinha um viés estratégico-energético importante, na formulação dos projetos de canalização do gás natural de Argentina e Bolívia para as necessidades brasileiras ²⁴⁷. Em 1996 passaram a fazer parte o Chile²⁴⁸ e a Bolívia²⁴⁹, como membros associados, a partir da celebração de Acordos de Complementação Econômica no âmbito da ALADI. Este movimento é concomitante ao engavetamento da proposta de ALCSA levantada na gestão de Amorim durante o governo Itamar, por um lado, muito em função da pressão estadunidense que estava lançando o NAFTA e as tratativas iniciais da ALCA, por outro, a partir do estabelecimento da ideia de autonomia pela participação do governo FCH.

O movimento de ampliação do Mercosul continuou como foco da PEB, incluindo a busca de Acordo com a CAN, e que se intensificou em 1998 e 1990, mas acabou não se concretizando da forma que a diplomacia brasileira desejava. Desta forma, o Brasil passou a ampliar o Mercosul com base em acordos entre o Brasil e a CAN, que foi

²⁴⁷ HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. *O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Brasília: Funag, 2001.

²⁴⁸ “CE-35 MERCOSUL-Chile: O ACE-35 é um Acordo de Livre Comércio assinado em 25/06/1996 e em vigor desde 01/10/96. O Acordo teve por objetivo o estabelecimento, no prazo máximo de 10 anos, de uma zona de livre comércio entre as Partes. Nesse sentido, o processo de desgravação tarifária encontra-se em estágio avançado: desde janeiro de 2006, a quase totalidade do universo tarifário atingiu 100% de margem de preferência. A partir de janeiro de 2007 foi iniciado o processo de desgravação dos produtos constantes dos Anexos 6 (lista de exceções), 7 (lista de exceções sobre produtos do Patrimônio Histórico) e 8 (setor açucareiro). A Comissão Administradora do ACE-35 aprovou, em 20/06/2008, o “Protocolo sobre o Comércio de Serviços entre MERCOSUL e Chile”. Na Reunião da Cúpula do MERCOSUL, realizada em Tucumán, Argentina, no dia 1º/07/08, foi adotada Declaração a respeito do tema”. BRASIL. MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordos do Mercosul no âmbito da ALADI. 2010. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercopol/acordos-do-mercopol-no-ambito-da-aladi-1/>. Acesso em: 23 jul. 2010.

²⁴⁹ “ACE-36 MERCOSUL-Bolívia: O ACE-36 MERCOSUL-Bolívia é um Acordo de Livre Comércio assinado em 17/12/1996 e em vigor desde 28/02/1997. À exceção dos produtos constantes dos Anexos 05 e 06 do Acordo, todos os demais contam com 100% de margem de preferência desde 01/01/2006. O Anexo 05 lista 650 produtos que só serão completamente desgravados em 2011, e o Anexo 06, outros 29 produtos que só serão plenamente liberalizados em 2014”. BRASIL. MRE, 2010, op. cit.

concretizado em 1999 e se configurou no primeiro feito pela Comunidade Andina em bloco.²⁵⁰

A ampliação do Mercosul teve continuidade já no governo Lula, pela associação com o Peru (2003)²⁵¹, Colômbia, Equador e Venezuela (2004)²⁵², com a mesma institucionalização de Acordos de Complementação Econômica no âmbito da Aladi. Em 2006, a Venezuela, concomitante ao processo de sua retirada da CAN, iniciou adesão plena ao Mercosul, muito em função dos acordos de liberação comercial que os países andinos estavam fazendo com os EUA. Este processo de adesão da Venezuela se desenvolveu desde então e aguarda, em 2010, apenas a ratificação do protocolo por parte do Paraguai, o que deve se dar proximamente e sem maiores problemas. A entrada da Venezuela no Mercosul é passo importante para o cercamento do Brasil na América do Sul, bem como inclui definitivamente um dos principais países da região andina, que tende a ser mais dinâmica que a área platina em termos de potencial de desenvolvimento nos próximos anos.²⁵³

Os acordos realizados na América do Sul possuem diferente relação espaço-tempo, o que significa situações de liberalização gradual, negociada e seletiva. A ampliação do Mercosul e sua transformação em uma grande Área de Livre Comércio na América do Sul está pressupondo a mesma flexibilidade do Mercosul original, a institucionalidade da ALADI, mas uma nova perspectiva em termos de gradualismo das liberalizações, bem como o fundamental cuidado com as assimetrias e setores sensíveis dos Estados menores. Neste sentido, há algo de novo neste processo de ampliação, resgatado em certo modo na análise da “crise do Mercosul” da primeira metade do novo milênio.

A consolidação do Mercosul não será possível se o Brasil insistir em aplicar os dogmas econômicos da década de 1990. Ao contrário, bater

²⁵⁰ MELLO, 2000, op. cit., pp. 189-190.

²⁵¹ ACE-58 MERCOSUL-Peru: O ACE-58 é um Acordo de Livre Comércio, assinado em 30/11/05 e em vigor desde 01/01/06. As listas de concessões agrupam Brasil e Argentina bilateralmente (desgravação total até 2012) e listas especiais para o Paraguai (até 2012) e Uruguai (até 2011). As concessões do Peru possuem prazos de desgravação mais longos que os concedidos por Brasil e Argentina (até 2014). Para produtos sensíveis, existem tabelas de desgravação intermediárias para os anos de 2014, no caso de Brasil e Argentina, e até 2019 no caso do Peru. Brasil. MRE, 2010, op. cit.

²⁵² ACE-59 MERCOSUL-Colômbia/Equador/Venezuela: O ACE-59 é um Acordo de Livre Comércio assinado em 18/10/04 e em vigor desde 02/02/05. O programa de liberalização comercial possui ritmos e prazos de desgravação diferenciados, com concessões maiores para os países andinos, Paraguai e Uruguai. Os cronogramas de desgravação compreendem: i) cronograma geral (programas de desgravação de quatro, cinco, seis, oito, dez e doze anos); ii) cronogramas para produtos do patrimônio histórico (programas de desgravação de um dez anos) e iii) cronogramas para produtos sensíveis, que podem ser ou não do patrimônio histórico (programas de desgravação de doze, treze e quinze anos). BRASIL. MRE, 2010, op. cit.

²⁵³ Vizontini, 2003a, op. cit.

nessa tecla enfraquecerá o bloco e minará a aliança com a Argentina, que é fundamental para a integração sul-americana e a política externa brasileira em seu conjunto. A agonia não é do Mercosul. O que está agonizando é a concepção liberal de integração, que predominou na América Latina nos anos 90.²⁵⁴

A Declaração de Cusco, na primeira reunião de cúpula no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004, já previa esta convergência entre o Mercosul, a CAN e o Chile. Como resultado, as Secretarias Permanentes destas instituições e da ALADI foram instigadas a realizar trabalhos em diversas áreas com vista a um diagnóstico sobre a convergência dos diferentes esquemas de integração na América do Sul. As sínteses destes trabalhos passam a municiar os países da região objetivando uma ação na busca da integração regional, e estão concentradas em três grandes temas: jurídico-institucionais, comerciais e de assimetrias. No caso das assimetrias, ainda participam dos estudos as Secretarias da CAF, da CEPAL e da OTCA.

Interessante para a integração da América do Sul contida nestes trabalhos conjuntos é a experiência de supranacionalidade da CAN, que não teve muito sucesso em seu processo de integração, muito em função da debilidade econômica de suas economias e da falta de um país pagador que arque com os custos da integração como estratégia de logo prazo. Outra instituição interessante nestes trabalhos conjuntos é a OTCA, o que acaba colocando em pauta a questão Amazônica como questão sul-americana.

Salientamos que, na ampliação do Mercosul, uma implicação importante e um dilema com a regra da unanimidade é a maior dificuldade na tomada de decisão com um número maior de países. Pode-se perceber este dilema no próprio processo de negociação do Mercosul com 4 países, na OMC e até no Conselho da Liga das Nações, este que ficou paralisado em função de ter um número muito grande de países e uma regra da unanimidade. Por outro lado, superadas as divergências na negociação e efetivada a decisão, sua legitimidade tende a estar bastante fortalecida, o que é um dos pontos positivos desta regra. Porém, para que isto ocorra, será preciso uma aproximação mais real das posições e interesses entre o Brasil e os demais sócios, tendo este invariavelmente que assumir o papel de país pagador em prol da consolidação da América do Sul como um bloco econômico e polo de poder mundial.

²⁵⁴ BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº 2 (110), abril-junho/2008, pp. 226-238, p. 231.

Por fim, em agosto de 2010, ao término do XXXIX Conselho do Mercado Comum, órgão maior do Mercosul e que pode ser o último composto apenas pelos 4 países originários com direito a voto, este foi considerado um marco no aprofundamento da integração. Nesta reunião, foi acertada uma série de decisões que implicam certo destravamento do processo de aprofundamento do Mercosul, com destaque para eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum, a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul, bem como a aprovação de 9 projetos de investimento em infraestrutura e competitividade com aporte de recursos da ordem de US\$ 795 milhões, dos quais a grande maioria vem do FOCEM, que cada vez mais é um grande diferencial em relação ao Mercosul da década de noventa.

4.2.4 Casa e Unasul como novas instituições na integração regional

A Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA é o resultado político da aproximação sul-americana que se fortaleceu na Primeira Cúpula de Países da América do Sul, em Brasília no ano de 2000, e que teve como braço de infraestrutura a IIRSA e como braço de comércio a ampliação do Mercosul e sua convergência com a CAN e Chile, processos apontados nos itens anteriores. Por sua vez, a conjugação de diversos aspectos pode explicar tanto a emergência desta Cúpula Sul-Americana, como também certa inflexão na política externa brasileira.

A decisão brasileira de convocar a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, que propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul justamente quando se questionava a própria sobrevivência do Mercosul, pareceu surpreender alguns analistas. Contudo, trata-se de um processo racionalmente explicável, à luz da crise brasileira e das crescentes dificuldades internacionais e regionais. Daí a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a “globalização assimétrica”.²⁵⁵

De fato, o período de FHC até a crise do Mercosul e a referida Cúpula foi de tensão entre o Brasil e seu processo de integração com o NAFTA e a ALCA. O período de crise do Mercosul e de inflexão para a América do Sul é, da mesma forma, reflexo do aprofundamento da crise cíclica da economia capitalista que atingiu diretamente os EUA. Assim, o movimento de integração na América do Sul com a CASA e Unasul faz parte deste processo de anulação das investidas dos EUA na região, enfatizada no

²⁵⁵ VIZENTINI, 2003, op. cit., p. 204.

governo Lula após 2003. Aos poucos, a ALCA foi sendo abandonada e dando lugar ao encaminhamento da integração sul-americana, prioridade maior do novo governo e da nova fase da política externa brasileira, agora com muito maior autonomia, em comparação ao período de FHC, em que estava presente a ênfase na Diplomacia Presidencial.

No ano de eleição do governo Lula, Vizentini resumia as premissas importantes para concretização da integração sul-americana enfatizando algumas condições de continuidade e outras de ruptura e mudança.

Neste sentido, a iniciativa brasileira de aproximar os países sul-americanos (e mesmo de associar Mercosul e CAN), expressa nas Cúpulas de Brasília e Quito representa um caminho acertado, que deve ser mantido e aprofundado pelo futuro governo brasileiro, seja ele qual for. Todavia, é fundamental evitar a concretização da Alca, resguardando a autonomia do Brasil e da América do Sul e a posição do país como *global trader* (mantendo uma inserção internacional múltipla e apoiada no sub-continente), para um dia transformar-se em *global player*, como define o discurso do Itamaraty. Para tanto, o Ministério das Relações Exteriores deve recuperar o espaço que possuía como formulador da política externa brasileira.²⁵⁶

A CASA toma forma como um fórum de concertação política e foi a substituta das Cúpulas de Países da América do Sul que, em 2004, estava em sua terceira edição. De acordo com a Declaração de Cusco, os objetivos desta inédita concertação política sul-americana, a partir da convergência de interesses nas áreas política, econômica, social, cultural e de segurança, se circunscrevem tanto em potencializar as relações regionais quanto as negociações e projeções internacionais. Nesta intensificação de relacionamento, a Declaração guarda lugar especial para o reconhecimento das assimetrias existentes na região e da necessidade de tratamento especial a esta situação, bem como à coesão e inclusão social, marcas do governo Lula desde os discursos de sua campanha em 2002 até o último ano de mandato em 2010.

Além disto, os espaços sub-regionais de integração já existentes foram enfatizados como componentes indispensáveis para a concretização da integração sul-americana, e não a substituição pela CASA. Ao contrário, dada a falta de um Tratado Constitutivo, a institucionalidade desta iniciativa não passa das Declarações conjuntas e da convergência entre as instituições regionais existentes, incluindo então, o Mercosul, a CAN, a ALADI e a OTCA, com as suas Secretarias Gerais. O processo de comunicação

²⁵⁶ Idem, p. 2009.

e trabalho entre estas instituições foi o responsável pelos estudos de grande amplitude sobre a situação econômica, de comércio exterior e social dos países sul-americanos, diagnósticos que podem então servir de base ao enfrentamento das necessidades vitais da integração profunda.

Neste aspecto, a simples falta de uma institucionalização própria não foi empecilho para o movimento da integração sul-americana, sua expansão em fóruns com os países da África, da Ásia e Oceania e com países Árabes. Tampouco foi indicativo de que a integração ficaria apenas na retórica, pois este movimento acabou por culminar na efetivação da instituição de integração Unasul, nome sugerido pelo presidente da Venezuela Hugo Chavez, e que substitui o nome CASA, indicação do presidente do Peru Alejandro Toledo e adotado por Lula. Esta dinâmica da CASA foi implementada como resultado Reuniões de Chefes de Estado, de Reuniões de Ministros das Relações Exteriores e ministeriais setoriais até a conclusão do Tratado da Unasul.

Assim, na I Cúpula Energética realizada na ilha de Margarita, na Venezuela, em abril de 2007, foi lançada a União de Nações Sul-Americanas – Unasul, sucedânea da CASA. Mas não seria uma simples sucessão, ao contrário, no lugar de um fórum de concertação política, surge uma organização internacional. Este formato veio a se consolidar em maio de 2008 com a assinatura do seu Tratado Constitutivo pelos 12 países da América do Sul, que prevê em seu artigo primeiro a personalidade jurídica internacional desta instituição.

O preâmbulo do Tratado da Unasul não possui novidades em relação à Declaração de Cusco, que formou a CASA em 2004, continuando com princípios gerais consolidados nas relações internacionais, enfatizando o tratamento diferenciado para os Estados-membros em função de suas assimetrias. Além disto, cabe ressaltar a ênfase no respeito aos direitos humanos e instituições democráticas como pressupostos para o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração regional. O artigo segundo define o objetivo geral da organização:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Já o artigo terceiro apresenta uma lista de objetivos específicos, ao todo são 23. De forma sucinta, os principais objetivos específicos são: aprofundamento do diálogo político entre os Estados-membros com vistas a melhorar a inserção em bloco, superação das assimetrias sociais da região, fomento da integração energética com ênfase na sustentabilidade, obtenção da integração financeira, proteção do meio ambiente e a biodiversidade, criação efetiva de uma identidade comum na América do Sul, cooperação e integração na área econômica envolvendo o setor público e privado, integração produtiva com especial atenção às pequenas e médias empresas, oferta de espaço para que a sociedade civil participe do processo de integração, incitação da participação dos Estados-membros para que, de forma conjunta, atuem contra o terrorismo e a promoção do intercâmbio de informações em vários setores.

As questões institucionais guardam lugar em boa parte do restante do Tratado Constitutivo. O artigo quarto estabelece a criação de quatro órgãos: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral. O artigo quinto diz que O Conselho Energético Sul-Americano, criado em 2007, faz parte da Unasul.

Cabe ressaltar que as questões energéticas na América do Sul sempre guardaram especial lugar, ficando patente na sua apreciação e explicitação neste momento da criação da Unasul. De outro lado, é importante chamar atenção para a questão de que não há nenhuma novidade na formatação institucional da Unasul, apenas o fato de que é uma instituição de integração de caráter intergovernamental com características de organização internacional. Assim, apesar de ser apresentada como uma instituição de integração sul-americana, seu Tratado constitutivo não observa nenhuma cláusula específica sobre liberalização comercial ou a formação de União Aduaneira, muito menos Mercado Comum. Desta forma, a Unasul é uma instituição de integração política “guarda chuva”, no sentido de abrigar em seu seio, na forma de Conselhos, uma série de ações de integração que, somadas, formam uma América do Sul em integração. Neste âmbito estão as ampliações do Mercosul e sua convergência com a CAN e o Chile, a IIRSA, a OTCA e a aproximação energética que culminou com a Cúpula incorporada à nova instituição.

O artigo sexto do Tratado dá atribuições ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, o órgão máximo e de condução política da Unasul. Entre as competências do

órgão está a de estabelecer as diretrizes políticas e o modo como serão implementadas as ações para o processo de integração. O Conselho também pode solicitar Reuniões Ministeriais Setoriais, além de poder criar outros conselhos de nível setorial. Ficou estabelecido que as reuniões do Conselho devem acontecer anualmente, sem excluir as reuniões extraordinárias. O órgão possui uma Presidência Pro Tempore, ficando ainda estabelecido que cada Estado exerça essa função por um ano, sendo que o critério para a escolha dos Estados é a ordem alfabética. São funções da Presidência organizar as reuniões dos órgãos da Unasul, representar a instituição em eventos internacionais, bem como assumir compromissos da organização.

O artigo oitavo estabelece as atribuições ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Esse órgão é responsável por adotar resoluções para a concretização das decisões do órgão máximo da Unasul. O Conselho de Ministras e Ministros é responsável também por propor projetos nas reuniões do órgão máximo, promover o diálogo político e sobre temas cruciais à integração regional, avaliar os avanços dos objetivos da Unasul, deferir o orçamento anual da instituição, entre outros. As reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores são semestrais, podendo haver reuniões extraordinárias quando solicitadas por metade dos Estados-membros.

No artigo nono estão as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados. Cabe a esse órgão executar as decisões do órgão máximo da Unasul, efetivar as resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e preparar as reuniões desse órgão, além de outras designações pertinentes à integração regional. Nesse órgão, cada Estado-membro indica um representante. As reuniões acontecem a cada dois meses no Estado que exerce a Presidência Pro Tempore. De fato, este tem sido o órgão mais ativo da Unasul, no sentido de trabalho conjunto de preparação das Reuniões de Chefes de Estado e de Ministro das Relações Exteriores, com amplas funções executivas.

O artigo dez trata sobre a Secretaria Geral da Unasul, cuja sede é em Quito, no Equador. O órgão é responsável por executar os mandatos impostos pelos demais órgãos e exercer suas delegações. A Secretaria Geral oferece apoio para todos os outros órgãos exercerem suas funções. O Secretário Geral exercerá seu mandato por dois anos, renovável por uma vez, sendo que o seu sucessor não pode ser da mesma nacionalidade do antecessor. A Secretaria Geral tem autonomia perante os Estados-membros, devendo prestar contas unicamente à Unasul.

As fontes jurídicas da Unasul estão no artigo onze do Tratado. Além do próprio Tratado Constitutivo, também são fontes jurídicas os acordos firmados entre os Estados-membros e as decisões, resoluções e disposições dos demais órgãos da Unasul. O artigo doze trata da aprovação das normativas, cuja regra de decisão é o consenso. Já as Decisões, Resoluções e Disposições dos respectivos órgãos da Unasul necessitaram de quorum de pelo menos três quartos (3/4) dos Estados-membros. Após a ratificação das normativas oriundas da Unasul pelos Estados-membros, elas passam a ser obrigatórias.

O artigo treze aborda o processo de adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas. De acordo com o artigo, qualquer Estado pode submeter ao Conselho de Delegadas e Delegados propostas neste sentido. Conforme explicado no parágrafo anterior, as decisões serão adotadas por consenso. No presente caso, as decisões são votadas em todos os órgãos da Unasul com aval final pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Após a aprovação final, três ou mais Estados-membros podem iniciar a implementação da proposta, sempre ficando aberta a entrada dos outros Estados da Unasul.

Os princípios do Diálogo Político são expostos no artigo quatorze, onde o consenso dos Estados em assuntos internacionais e os esforços mútuos em criar uma identidade comum na América do Sul são reforçados. O artigo quinze aborda as relações extrabloco, e, conforme explicitado neste, a Unasul atuará no sentido de ampliar o leque de relações regionais e internacionais, com outros Estados ou Instituições Internacionais, em que envolvam temas de interesse do bloco, como projetos na área de infraestrutura, financiamento, políticas sociais, e outros que apareçam.

A Unasul tende a se configurar no eixo sobre o qual grande parte das temáticas da região passa a ser tratada. Assim, a instituição absorveu na sua criação o Conselho Energético, criou o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde, na Cúpula da Costa do Sauipe, em dezembro de 2008, e na Cúpula de Quito em agosto de 2009 absorveu a IRRSA atuando como Conselho de Infraestrutura e Planejamento, bem como criou o Conselho de Luta Contra o Narcotráfico, o Conselho de desenvolvimento social e o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação. Além desta estrutura, no âmbito da América do Sul também se formou o Banco do Sul, formado por Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, instituição cujo objetivo principal é fazer investimentos de longo prazo na região com mais autonomia do BID e do Banco Mundial.

4.3 A América do Sul em movimento

Ao final do período do governo Lula, em 2010, é possível visualizar a Unasul como resultado principal do realinhamento do Mercosul e do lançamento da América do Sul no início do novo milênio, com as devidas ênfases que o Governo Lula deu à região ao assumir a presidência do Brasil. Verificando esta trajetória de formação, a Unasul guarda algumas interessantes revelações sobre as tensões, interesses e prioridades dos Estados-membros, do que resultam alguns elementos importantes para o entendimento da posição e estratégia da política externa brasileira. Com dados coletados sobre os encontros, declarações e entrevistas sobre o assunto na grande imprensa e em pesquisa documental no Itamaraty, é possível reconstituir algumas importantes partes deste período da sua formação e que envolvem as opções e estratégias da política externa brasileira para a criação desta integração sul-americana.

Três movimentos tomaram conta da maior parte da agenda dos países na América do Sul desde 2006. Um foi na formação do Banco do Sul, o outro de formação do Conselho de Defesa da América do Sul e, por último, o chamamento da CASA ou Unasul para contornar crises internas ou entre dois países dentro da região.

Em janeiro de 2006 ocorreu um encontro em Brasília entre os presidentes Lula, Chavez e Kirchner, tendo como temas principais a construção de um gasoduto na América do Sul, o Banco do Sul e uma “OTAN do sul”. A construção do gasoduto não saiu do papel e aguarda novos momentos mais propícios em relação a recursos para o seu financiamento. Já as duas outras instituições tiveram outro desdobramento, pois resultaram em institucionalização regional. Neste momento, a Venezuela estava adentrando ao Mercosul, e Chavez falava de um “novo Mercosul”, mais social e menos comercial e liberal. Foi neste tom que se desenvolveram as negociações para a criação das duas instituições, que tinham na vertente de Chavez uma linha de confrontação com os países ricos e suas estruturas institucionais, notadamente os EUA, o BID, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional - FMI, a OTAN e a OEA.

Em relação ao Banco do Sul, o Brasil começou falando em reforçar as instituições existentes na região, como a CAF e o BNDES. A partir de abril de 2007, na Cúpula de Isla Margarita, o Brasil passou a tentar atrelar a criação do banco como objetivo e instrumento de efetivação da integração na área financeira, como a desdolarização das

trocas comerciais, já em implantação em conjunto com a Argentina, e como mecanismo de defesa contra ataques especulativos. Chavez reiteradas vezes se referiu ao Banco do Sul como um contraponto ao FMI, enquanto o Brasil reiterava a necessidade de uma instituição que atuasse com bases em aspectos eminentemente técnicos, evitando o confronto com os EUA. Além disto, as autoridades brasileiras, notadamente o Ministério da Fazenda, reiteravam que recursos de reservas não seriam utilizados no Banco, como queria Chaves, mas sim recursos orçamentários.

Ao final de 2007, o Brasil passou a aceitar a sua participação no Banco, desde que pudesse interferir no seu formato, e não somente como um país que simplesmente aderiu a um pacote pronto. Com isso, a questão de discussão passou a ser a tomada de decisões, tendo o Brasil buscado um formato proporcional que privilegiasse o aporte de recurso, enquanto os demais buscavam voto com peso paritário, que foi o projeto aprovado. No entanto, a decisão por consenso dá a todos os membros, em particular ao Brasil, o poder de veto. Portanto, notamos que uma mudança da ponderação de votos no FMI e Banco Mundial é buscada com maior ênfase pela política externa do governo Lula, exatamente o que indica não querer o país em suas relações regionais.

O Brasil garantiu que os recursos, ao menos de seu próprio país, sairão do orçamento e não das reservas internacionais, como queria Hugo Chavez. A oficialização da criação do Banco se deu em setembro de 2009, em Isla Margarita, na Venezuela, contando com os 7 países já apontados anteriormente e capital autorizado de US\$ 20 bilhões. Parte deste capital inicial, no total de US\$ 7 bilhões, ficou distribuída para Argentina, Brasil e Venezuela, que destinarão US\$ 2 bilhões cada um. O Uruguai e o Equador entrarão com US\$ 400 milhões cada um, o Paraguai e a Bolívia, com US\$ 100 milhões cada, e os US\$ 3 bilhões restantes serão divididos entre os países convidados que queiram participar do Banco.

Acerca da ideia de um contraponto ao FMI na região, proposição que carrega a motivação de Chavez no Banco do Sul, vale menção de que não se trata de exageros por parte do presidente venezuelano, como algumas vezes alardeiam no Brasil, principalmente os que procuram desgastar a imagem do presidente venezuelano por sua postura crítica aos poderes hegemônicos internacionais. Segundo Batista Júnior²⁵⁷, a

²⁵⁷ BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Fundo Monetário Asiático?* Folha de São Paulo, São Paulo, Caderno Dinheiro, 4 set. 2009. Este autor é representante de vários países sul-americanos no FMI e, das conversas informais entre reuniões no órgão, colheu expectativas preocupantes de representantes dos EUA acerca

perspectiva de um Fundo Monetário Asiático está sendo delineada e construída desde a crise de 1997/1998 que assolou as economias daquela região, principalmente os Tigres Asiáticos. O sistema funciona como uma espécie de banco de reservas, com o qual a administração do Fundo pode realocar reservas para países que tenham problemas emergenciais no Balanço de Pagamento. O diferencial no esquema asiático é que dele participam dois países com grande peso econômico regional e mundial, o Japão e a China, que podem fazer o papel de país pagador, enquanto o Brasil seria o único que teria capacidade de arcar com estas funções na América do Sul, mas ainda com menor capacidade.

Na formação do banco percebe-se que o Brasil agiu em função de suas prerrogativas de maior país da região, mas fez concessões importantes como aceitar o voto igualitário, e não o proporcional ao aporte de capital, apesar das decisões se darem por consenso. Desta forma, ganha corpo uma instituição que se diferencia das estruturas desgastadas do cenário multilateral do sistema internacional como o FMI, o Banco Mundial e o BID, que sempre foram vistos pelos setores mais à esquerda no Brasil como interlocutores dos EUA responsáveis pela contínua precarização do desenvolvimento do país. Age o Brasil, neste caminho, como um país pagador que se compromete a arcar com algum ônus em função da necessidade de impulsionar o desenvolvimento da região, ao mesmo tempo em que tira um pouco os instrumentos de interferência extrarregional que sempre dificultaram sua liderança e a própria integração.

O Conselho de Defesa, por sua vez, passou a ter negociações intensificadas com a própria formação da Unasul. Como apontado anteriormente, pensada desde o encontro em Brasília de 2006 por Chavez, Lula e Kirchner, poderia ser algo como uma “OTAN do sul”. Neste caminho, seu objetivo seria o de garantir a defesa coletiva dos Estados-membros, sul-americanos, portanto. Pela sensibilidade do tema na política regional e internacional, o Conselho de Defesa suscitou um amplo debate na América do Sul, mas acabou culminando numa definição aos moldes de um órgão dentro da Unasul, com perspectiva de cooperação na área militar, não uma institucionalidade de segurança coletiva e com orçamento próprio, como queria a Venezuela. A questão central estava na autonomia que teria a instituição ou órgão, centro das divergências entre Brasil e

do Banco do Sul, tanto como desprezo quanto ao potencial que poderia atingir, como em preocupação pelo próprio isolamento que os órgãos multilaterais teriam com a efetivação desta iniciativa.

Venezuela. Enquanto o primeiro procurava uma instância de cunho político e cooperativo, o segundo preconizava a capacidade de orçamento e ação regional.

Em dezembro de 2008, na Costa do Sauipe, no Brasil, é criado o Conselho de Defesa sul-americano, como órgão da Unasul e com caráter de cooperação militar. A evolução da instituição em meio às crises regionais deve ser encarada como um reforço para a propensão de Brasil e demais países regionais à criação do novo órgão. Apesar de não ser um arranjo de segurança militar e apto a operações emergenciais em momentos de crise, o Conselho de Defesa parece contemplar a institucionalização de uma cooperação para diminuição das influências externas à região.

Um tema sensível em termos de segurança regional na América do Sul diz respeito à Colômbia, seu conflito com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC, esta com o narcotráfico e a influência dos EUA, bem como a relação daquele país com seus vizinhos Equador e Venezuela. Esta temática perpassou os debates da formação do Conselho de Defesa no subcontinente, ao ponto da Colômbia se posicionar contrária à ideia indicando que a região já possuía a OEA para este mesmo fim. Em maio de 2008, os países da América do Sul se reuniram para a assinatura do Tratado da Unasul em meio à crise gerada no início do ano pela entrada de tropas militares da Colômbia em território do Equador.

Apesar de a temática estar sendo tratada na OEA, com intermediação regional do Brasil, a Cúpula acabou impregnada também pela distancia inicial entre os dois presidentes dos países em crise. No entanto, suscitou conversas dos líderes regionais a portas fechadas e, após este episódio e a formação da Unasul, as relações foram sendo reatadas entre os dois países aos poucos e tendo a mediação da OEA e dos principais países da América do Sul. A partir deste momento, as crises na região passaram a ter um tratamento mais regional, antes que assumissem um caráter continental e acabassem parando no âmbito da OEA, o que é exatamente o contrário do objetivo estratégico de formação da integração sul-americana, em especial do Conselho de Defesa.

Em 2009, um outro acontecimento que teve importante significado para a Unasul no campo da segurança, da unidade política e não interferência externa foi o acordo feito entre EUA e Colômbia para a instalação de bases militares do primeiro no país sul-americano. Apesar de procurar dar garantias de que as bases serviriam apenas para questões ligadas ao narcotráfico e no território colombiano, documento do Pentágono enviado ao congresso estadunidense revelou pontos estratégicos. Entre as principais

justificativas para o aporte de recursos para a instalação da base estava a de que se tratava de uma excelente oportunidade para alcançar toda a região vizinha ao país sede, significando uma posição estratégica pronta para ações além das fronteiras colombianas.

O evento criou uma pressão muito grande em torno dos países sul-americanos, levou a Colômbia a aventar sua saída da Unasul e colocou limites claros desta institucionalidade quando entra em cena um ator global como os EUA. O tratamento do tema se deu em três reuniões da Unasul, o que revela a importância de sua existência em termos de previsibilidade, ou seja, ficou claro aos atores regionais que o fórum Unasul é o mais adequado para tratar deste assunto. Em novembro de 2009, foi fechado um acordo que dá garantias formais de soberania aos Estados sul-americanos e seus territórios em caso de acordos com países extrarregião. Por este desfecho, os países que fecharem acordos militares com outros de fora da região se comprometem a fornecer dados de compras e exercícios militares ao Conselho de Defesa.

Nesta situação problema para a América do Sul, ocorreu uma paralisia de decisões da Unasul, o que forçou um comunicado conjunto entre os parceiros estratégicos, Argentina e Brasil, como forma de ação bilateral para não criar um vácuo de reação nos países da região que estão com suas capacidades de influência minimizadas. Neste comunicado os parceiros estratégicos enfatizaram a Unasul como fórum adequado para a resolução destas questões, mas esta não se mostrou ainda legitimada para tanto. No caso da Colômbia, a integração sul-americana ainda não conduziu a região para uma ação de resolução própria de seus problemas, dificultando sua constituição de bloco para ação internacional conjunta e articulada.

O caso Colombiano - FARC revela-se um dos principais problemas e de difícil resolução na América do Sul, um grande desafio que deve ser encarado como estratégico para a diminuição das interferências externas. Neste caso, a simples existência da Unasul não resistiu à determinação de Estados da região na busca de alianças externas compensatórias. É preciso que o país ou países pagadores busquem soluções e posicionamentos mais contundentes perante a situação problema, como por exemplo, tornar a integração com condições de oferta que assegure mais lealdade dos países para a região do que para os países extrarregião, condição ainda inexistente no momento sul-americano.

Um outro episódio revelou certa ascendência da Unasul como um mecanismo de resolução de conflitos regionais, neste caso, de garantia dos direitos constitucionais e da

democracia. Trata-se dos atos em províncias cujos governadores fazem forte oposição ao presidente Evo Morales, o qual acabara de ter aprovação de 67% em referendo popular sobre sua presidência. O movimento causou divisão interna, distúrbios sociais e mortes. Morales expulsou o embaixador dos Estados Unidos no país, cidadãos e funcionários estadunidenses que trabalhavam na Bolívia na Drug Enforcement Administration - DEA, agência antidrogas dos EUA, todos sob acusação de intromissão em assuntos internos do país. A partir de uma reunião extraordinária e emergencial chamada especialmente para o caso em setembro, a Unasul participou ativamente no contorno a esta crise, condenando a quebra da constituição boliviana, apoiando Evo Morales, criando comissão de apuração da situação que declarou os governadores das províncias rebeldes culpados pelas mortes de civis bolivianos.²⁵⁸

Por fim, cabe ressaltar as controvérsias existentes entre o Brasil e países menores quanto ao formato institucional da Unasul durante sua fase de formação. Em abril de 2007, quando foi lançada a nova instituição, assumiu como Secretário-Geral Pro Tempore o ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja, e desde então esteve no meio das negociações do Tratado de Constituição da Unasul. No dia da assinatura formal do Tratado, Borja renunciou ao cargo, em desacordo com a estrutura institucional que prevaleceu, criando uma nova organização internacional. Borja queria a fusão das instituições regionais existentes, CAN e Mercosul, numa só. Além disto, critica a postura do Brasil que não quer supranacionalidade, mas sim a intergovernabilidade. Ainda segundo ele, os poderes do secretário ficaram reduzidos em favor do conselho de delgados, que, por se reunir de dois em dois meses, torna lenta a decisão e execução de decisões. No seu entendimento, a Unasul é mais um fórum do que uma instituição orgânica.

Na ocasião, o presidente do Equador Rafael Correa também criticou o que chamou de insuficiência institucional da Unasul, em contraste com o que chama de sua burocratização, alusão ao controle da diplomacia sobre o processo. A situação é reveladora do velho dilema intergovernamental versus supranacional presente na situação da Unasul, bem como o conceito de autonomia da política externa incrustado na diplomacia brasileira. O presidente Lula, em seu programa “Café com o Presidente”, após a criação da Unasul, falou em uma instituição que levaria à criação de uma moeda

²⁵⁸ Sobre as transformações no Estado boliviano na era Morales, seus impactos regionais e detalhamento das crises enfrentadas, ver: SEBBEN, Fernando Dall'Onder. *Bolívia: logística nacional e construção do Estado*. Porto Alegre, PPG em Ciência Política - UFRGS, 2010 (Dissertação de Mestrado).

e banco central comum, bem como numa integração que tenderia a ser semelhante à União Europeia, mesmo que em longo prazo. A esta linha de integração sul-americana, a política externa brasileira convive na formação, buscando na inovação e na criatividade uma perspectiva que contemple a ótica de um país potência regional rumo a um lugar de destaque na política internacional com as demandas dos demais países da região em busca do motivador para integrar um bloco por ele liderado.

4.4 Conceitos e percepções na formulação da política externa no governo Lula

Nosso objetivo agora é buscar sistematização de conceitos e percepções na base de formulação e ação da política externa brasileira, buscando seu quadro de ideias centrais e coerências entre si como estratégia de formação da integração sul-americana. Neste caminho, definimos como temas gerais o sistema internacional e as instituições internacionais de um lado, e a América do Sul na fase de integração no governo Lula, de outro, com enfoque na questão institucional da integração.

Definimos como núcleo central de formação e implementação da política externa brasileira durante o governo Lula os atores já apontados anteriormente, Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, o Secretário-Geral do Itamaraty Samuel Pinheiro Guimarães, o Assessor Especial da Presidência da República para assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia e, complementarmente, o Diplomata responsável pela Sub-Secretaria da América do Sul durante o período. Buscamos estas percepções em artigos e palestras publicados, prefácios e apresentações de publicações, algumas declarações de imprensa, com atenção para períodos anteriores, iniciais, em desenvolvimento e o final do governo Lula.

4.4.1 Sistema Internacional e instituições

Amorim, Guimarães e Garcia possuem a mesma percepção de que o sistema internacional estava numa situação de unipolaridade militar e instabilidade no início do novo milênio. Numa publicação no período de transição antes da posse do governo eleito, de 2002 para 2003, Amorim, então Embaixador do Brasil em Londres, chama a atenção para as ações desestabilizadoras dos EUA na ofensiva que fazia ao Iraque, um

ataque ao multilateralismo tão caro à política externa brasileira²⁵⁹. O argumento central conta com a forma deslegitimadora da ação dos Estados Unidos em relação à Carta da ONU e, por conta disto, relegaria a simples acessório o multilateralismo construído desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A situação é rapidamente apontada também por Garcia em 2003²⁶⁰, e por Guimarães em 2007²⁶¹, quando este elenca como uma das características do sistema internacional o desrespeito ao Direito Internacional que é usado ou não pela conveniência da (s) potência (s).

No decorrer do período, um mundo multipolar é a característica mais marcante na visão de Amorim e Garcia, enfatizada como uma situação onde os blocos econômicos predominam no sistema internacional²⁶². Guimarães também aponta na mesma direção, e dada a maior profundidade com que trata os assuntos de relações internacionais e da política externa brasileira, dedicaremos uma atenção maior às suas interpretações, pois boa parte da estratégia da política externa brasileira de integração sul-americana guarda importante associação com elas.

O texto base significativo de Guimarães é publicado sob título de “500 anos de periferia”, em 1999, em alusão ao período que se inicia com a ocupação inicial do território brasileiro e sul-americano. Neste livro, o sistema internacional é tratado com base no conceito de estruturas hegemônicas, partindo da premissa de relações assimétricas de centro e periferia dentro do sistema capitalista de produção, onde ocorrem crises cíclicas. O conceito de estruturas hegemônicas seria mais adequado e flexível para o entendimento da dinâmica internacional.

[...] e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas, no âmago dessas estruturas, estão sempre Estados Nacionais.²⁶³

²⁵⁹ AMORIM, Celso. “Multilateralismo acessório”. *Política Externa*, Vol. 11, n. 3, dez.- jan. – fev. 2002/2003 1999, pp. 55-69.

²⁶⁰ CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (Orgs.). *Rio Branco, America do Sul y la modernización de Brasil*. Prefácio de Marco Aurélio Garcia. Rio de Janeiro: EMC Edições, 2003.

²⁶¹ GUIMARAES, Samuel Pinheiro. “Discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil”. IN: Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão. *II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Brasília: FUNAG, 2007.

²⁶² AMORIM, Celso. “A integração sul-americana”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília: Funag - DEP nº 10, 2009, pp. 5-26; GARCIA, Marco Aurélio. “A opção sul-americana”. *Interesse Nacional*, ano 1, número 1, abr/jun, 2008.

²⁶³ GUIMARAES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos nos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/Contraponto, 1999, p. 28.

Neste cenário de estruturas hegemônicas, os Estados centrais procurariam manter ou aumentar seu poder e controle do sistema e sobre os outros Estados. As instituições e normas internacionais servem para reprodução das estruturas hegemônicas, pois a reciprocidade não é real, verificável historicamente. Neste sentido, aponta como equivocada a visão, presente durante o governo FHC, de que é melhor ter uma norma jurídica do que não as ter. A situação assim delineada tende a perpetuar sua longa história de assimetrias e desigualdades. Mesmo assim, cabe lugar especial em sua obra a importância para o Brasil lutar por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU, que tenderia a ser um das principais estruturas de poder dominante no sistema internacional.

O sistema internacional teria ainda um grupo de países que Guimarães chama de Grandes Estados Periféricos, e que nós podemos colocar como similares aos países semiperiféricos de Wallerstein apontados no capítulo 1. A estes, estaria reservado ou participar destas estruturas ou reduzir seu grau de vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas. Chamando atenção para um viés brasileiro desta interpretação, o autor sugere quatro objetivos para estes no sistema de estrutura hegemônica. “Os objetivos estratégicos dos grandes Estados periféricos são: a redução de suas disparidades internas, a construção de sistemas democráticos reais, a luta pela multiculturalidade e, finalmente, a redução de sua vulnerabilidade externa”.²⁶⁴

Dentro desta perspectiva é que surgem os traços estratégicos para o Brasil superar sua vulnerabilidade externa. Esta linha de ação brasileira deveria ter como base econômica o mercado interno, uma estratégia de inserção internacional articulada com os outros grandes países periféricos e com cooperação econômica e política com os países vizinhos, a criação de uma capacidade militar própria, o fortalecimento da identidade e projeto nacional inclusivo política, econômica, cultural e socialmente como esforço para superar estágio de periferia.²⁶⁵

Até a posse de Lula, em 2003, Guimarães²⁶⁶ publicou dois artigos no qual especificou um sistema internacional formado por grandes países ou blocos. Teríamos uma multipolarização em que conviveriam em busca de seus interesses e moldando o sistema

²⁶⁴ Idem, p. 135.

²⁶⁵ Idem, pp. 140-141.

²⁶⁶ GUIMÃRES, Samuel Pinheiro. “Argentina e Brasil: integração soberania e território”. In: GUIMÃRES, Samuel Pinheiro. LLADÓS, José Maria. *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília: FUBAG/IPRI, 1999a, PP. 565-590; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. “Perspectiva das relações do Brasil com os Estados Unidos. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Henrique (Orgs.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003, v. 1 , p. 155-171.

os EUA, a União Europeia - que estaria se transformando num megaestado -, a China, com possibilidade de associação com o Japão, e, provavelmente, a Índia. Neste ambiente, a América do Sul poderia se transformar num polo de poder, “caso se organizasse economicamente sob a liderança não hegemônica do Brasil”²⁶⁷. A base sobre a qual Guimarães coloca a possibilidade de a América do Sul se tornar este polo de poder está, principalmente, na situação estratégica do Brasil. “Se fizermos uma lista dos dez maiores países do mundo em território, outra dos dez maiores países em população e uma terceira lista dos dez maiores países em PIB, só três países figurarão em todas as três listas: os Estados Unidos, a China e o Brasil”²⁶⁸. Enfatiza, por fim, a necessidade histórica do posicionamento do Brasil neste sentido, corroborada pela sempre presente visão protagonista do país verificada na história de sua política externa.

Politicamente o Brasil não pode aceitar ser incorporado a um território econômico maior, sob a hegemonia americana, e renunciar à possibilidade histórica de construir um pólo sul-americano no âmbito do sistema multipolar mundial, que está sendo gerado progressivamente, e de assim contribuir para um sistema mundial mais justo e pacífico em que seu governo possa melhor defender e promover os interesses específicos de longo prazo do povo brasileiro como um todo, e não de um ou outro setor.²⁶⁹

No mesmo caminho estão as percepções de Amorim e Garcia²⁷⁰ sobre a formação de megablocos de países como característica em formação da ordem no sistema internacional, definidos em seus mais recentes textos e discursos. Da mesma forma que Guimarães, procuram então enfatizar a necessidade da integração sul-americana como forma de atuar num mundo cada vez mais dividido em blocos, onde as negociações feitas de forma isolada só mantêm ou aumentam as desigualdades existentes entre os países. A seguir, verificaremos mais de perto as características destes formuladores da política externa brasileira do governo Lula sobre a integração na América do Sul e suas instituições.

4.4.2 América do Sul: integração e suas instituições

²⁶⁷ Idem, p. 160.

²⁶⁸ Idem, p. 170.

²⁶⁹ Idem, p. 171

²⁷⁰ AMORIM, Celso. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília: Funag – DEP, n° 1, 2004, pp. 41-48; GARCIA, 2008, op. cit.

Um traço comum entre os três atores da política externa é a crítica ao neoliberalismo prevalecente na América do Sul antes do governo Lula, e daí a necessidade de alavancagem de uma integração que fosse para além da integração comercial com ênfases na interação física, política e como coordenação de ações no sistema internacional. As críticas ao Mercosul passam pela debate da assimetria, pois o Brasil tem de tratar com suas desigualdades internas também, e incluem o caráter comercial e neoliberal da integração que já estão presentes em “Quinhentos anos de periferia”, desde o próprio instrumento normativo que lhe cria.

A leitura do Tratado de Assunção revela que seus objetivos são prioritariamente comerciais, de liberalização e abertura de mercados, sem pretensão efetiva à coordenação de políticas macroeconômicas e à formulação de políticas comuns, mencionando apenas sua conveniência, sem estabelecer compromissos ou indicar mecanismos para atingir tais fins.²⁷¹

A aliança entre Argentina e Brasil tem primazia nos argumentos a favor da integração da região. No início do governo Lula, Garcia enfatiza a perspectiva de reconstrução, aprofundamento e ampliação do Mercosul, numa agenda ampla de integração regional, para garantir um região unida em busca de uma nova correlação de forças num mundo multilateral.

Ella prevé la creación de un amplio espacio económico común, capaz de articular políticas industriales, agrícolas, sociales o de ciencia y tecnología. Ella exige la constitución de una ambiciosa infraestructura común. Ella prevé la creación, por lo menos en el ámbito del Mercosur, de consistentes instituciones políticas, como un Parlamento elegido por voto directo. Ella se orienta hacia una coordinación macroeconómica que nos pueda conducir en El futuro hacia una moneda única. El Gobierno y la sociedad brasileños comprendieron que un proyecto nacional no es incompatible con procesos de integración regional. Al contrario, la articulación de ellos da a los dos una mayor consistencia y profundidad.²⁷²

Para Guimarães, as relações, a articulação e integração entre Argentina e Brasil melhoram a economia de escala para operações domésticas das empresas e, conseqüentemente, sua inserção internacional, assim como o foi a relação entre Alemanha e França na construção da integração europeia. No entanto, chama atenção para as assimetrias como elemento primordial a ser tratado para não causar retrocesso na integração.

²⁷¹ GUIMARÃES, 1999, op. cit., p. 131.

²⁷² CARDIM, 2003, op. cit., p. 17.

O processo de integração afeta de forma diferente o capital, o trabalho e as regiões que delem participam. Este processo somente pode sobreviver se dispuser de mecanismos compensatórios para reduzir os desequilíbrios e as tensões que gera em distintos setores da economia e para promover o desenvolvimento mais acelerado das regiões afetadas de forma desfavorável de modo a reduzir os desníveis regionais e suas repercussões na esfera política.²⁷³

Parte das dificuldades encontradas pelo Mercosul é atribuída por Guimarães à não observância das assimetrias e de suas repercussões nos diferentes grupos hegemônicos nacionais e à própria soberania dos Estados partes, principalmente Argentina e Brasil. Para o autor, as ideias de supranacionalidade e de mecanismos de solução de controvérsias não resolvem o problema, mas não dá explicações detalhadas do porquê desta situação incompatível. A situação da possibilidade de moeda única é uma possibilidade, apenas em longo prazo, mas a assertiva principal de Guimarães é de que “A América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira”.²⁷⁴

Ao escrever sobre os conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula em 2004, Amorim²⁷⁵ coloca a América do Sul em evidência do início ao fim, e a integração como um imperativo. As ações, para tanto, passam pelos acordos comerciais entre Mercosul e a Comunidade Andina, as ações em infraestrutura, pela aproximação cultural dos povos da região, e a conformação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações capaz de compor um polo de poder mundial em negociações comerciais multilaterais.

De 2005 a 2010, temos importantes publicações dos formuladores da política externa brasileira durante o governo Lula que revelam revisões, avaliações e interpretações sobre um histórico de integração sul-americana, suas possibilidades, limitações e sua institucionalidade. Observaremos abaixo cada um dos atores separadamente nas temáticas assinaladas.

Em “Desafios brasileiros na era dos gigantes” de 2005, Guimarães revisa e aprofunda os esquemas interpretativos que já haviam sido expostos em “Quinhentos anos de periferia”, com algumas inovações importantes. Um ponto inicial importante foi a definição de que a diminuição da vulnerabilidade externa do Brasil passa pela diminuição dos desequilíbrios econômicos, sociais e políticos internos do Brasil. Estaria incorporando uma grande bandeira do presidente Lula de eliminação da fome,

²⁷³ GUIMARÃES, 1999a, op. cit., p.570.

²⁷⁴ GUIMARÃES, 1999, op. cit., p. 146.

²⁷⁵ AMORIM, 2004, op. cit.

diminuição da pobreza e das desigualdades, e, principalmente, atrelando diretamente estas ações como premissas de atuação mais efetiva no âmbito internacional. Esta parece ser uma grande inovação na política externa brasileira.

Um outro elemento importante que surge nesta nova obra é a crítica tanto a neoliberais como a desenvolvimentistas pelo enfoque econômico subordinando os demais, sem dar a devida importância às questões políticas nacionais e aos interesses internacionais do Brasil. Neste sentido, prega uma visão política do Brasil e do mundo, com os devidos contornos de realismo que o mesmo enfoque enseja. “As negociações e as relações internacionais são regidas assim por exercícios de poder e jamais por esquemas lógicos, cartesianos ou imparciais ou por gestos de boa vontade”.²⁷⁶

Para o Brasil, Guimarães aponta quatro desafios que, igualmente pensados para a América do Sul, podem colocar a região como polo de poder no sistema internacional. Os quatro desafios são: redução das desigualdades internas, eliminação de suas vulnerabilidades externas, realização de seus potenciais nacionais, e efetivação de seus processos democráticos. Num mundo cada vez mais configurado como multipolar dividido em blocos ou grandes países, “Não há solução individual para nenhum país da América do Sul”.²⁷⁷

Chamado de “bloco sul-americano não-hegemônico”, esta integração tem como eixo a relação estratégica do Brasil com a Argentina, num projeto conjunto de desenvolvimento econômico, político e social, com especial atenção para as assimetrias, e que caminhe cada vez mais para uma política externa comum entre os dois Estados. A construção de uma infraestrutura e, principalmente, de uma integração energética, é especialmente importante para garantir taxas de crescimento de cerca de 7% ao ano, necessárias para a realização do desenvolvimento amplo para a região. Apesar da arguição de projeto de desenvolvimento e inserção internacional conjunto, Guimarães confirma ainda a perspectiva de que esquemas institucionais mais densos esbarram nas assimetrias entre os países membros.

É importante salientar que o autor e formulador da política externa brasileira recorre ao exemplo da Alemanha e França, como parceiros estratégicos, bem como ao da União Europeia, como formadora de um megaestado e bloco atuante no mundo multipolar,

²⁷⁶ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 54.

²⁷⁷ Idem, 320.

mas desqualifica o caminhos tomados por estes como indicativos pra a realização da integração sul-americana. Por outro lado, as assimetrias, causas deste distanciamento comparativo, possuem tratamento especial na interpretação de Guimarães para uma efetiva integração sul-americana, o que relativiza uma possível contradição de postura perante a integração regional da América do Sul e a europeia.

Por fim, é preciso salientar que, no esquema interpretativo no sistema internacional e da inserção de um bloco sul-americano como um polo de poder têm reservados lugares estratégicos o desenvolvimento e a independência tecnológica e militar. O aspecto tecnológico está atrelado ao forte componente da revolução industrial em curso no sistema capitalista, e a entrada dos países neste circuito de ponta é primordial para o atrelamento de seus desenvolvimentos ao centro do sistema capitalista, mas com autonomia de cadeia produtiva, o grande gargalo dos processos de substituição de importação. Por seu turno, e em conjunção intrínseca, o desenvolvimento tecnológico e o aprimoramento das capacidades militares estarão dando suporte para que a autonomia da região se complete em termos de garantia da soberania e territorialidade dos países. Neste sentido, faz dura crítica à cláusula democrática e à zona de paz na região porque “[...] atendem às necessidades hegemônicas dos EUA de ter regimes abertos à influência externa e ao desarmamento dos países da região”.

Em palestra para Diplomatas sul-americanos, numa inovação introduzida por Guimarães e que faz parte do esforço de integração, o embaixador reafirma o que é contínuo no pensamento da política externa brasileira, que o país não será um país médio e que estar junto com a América do Sul auxiliará neste caminho de crescimento e superação de dificuldades. Ou os Estados pensam juntos o crescimento da região e a superação de seus obstáculos comuns, ou poderão ter caos e dificuldades no futuro.²⁷⁸

Garcia publica artigo em 2008²⁷⁹ onde afirma sua convicção de que estamos caminhando para a consolidação de uma multipolaridade de blocos, e que a América do Sul foi a alternativa do Brasil para a inserção neste cenário. Em termos geopolíticos, Garcia enfatiza que a região é abundante em recursos estratégicos como água, energia e alimentos, e que a efetivação da integração com a Venezuela amplia a fronteira do Mercosul até o norte. Em termos políticos, a região é uma zona de paz e com certa estabilidade política, com ampla capacidade para superar a pobreza e a desigualdade,

²⁷⁸ GUIMARÃES, 2007, op. cit.

²⁷⁹ GARCIA, 2008, 2008, op. cit.

bem como as limitações físicas. Já há um processo de diminuição das desigualdades de renda, de aumento do mercado consumidor e de investimentos estrangeiros.

É preciso, ainda, avançar na complementaridade produtiva e na diminuição das assimetrias, bem como o desenvolvimento de instrumentos financeiros como o uso de moedas nacionais nas trocas comerciais regionais. No entanto, Garcia não se convenceu da possibilidade de aprofundamento da integração, em comparação com o processo europeu. Assim,

Apesar das aproximações que houve entre os países sul-americanos e do impacto desses movimentos sobre o incremento do comércio regional, é difícil pensar que se venha a ter, no curto e médio prazos, a formação de uma união aduaneira. Nesse particular, a integração da América do Sul segue um roteiro distinto daquele que predomina na Europa.²⁸⁰

Ao palestrar no II Curso para Diplomatas Sul-Americanos, em 2007, o Ministro Celso Amorim mostra todo seu empenho e entusiasmo quanto ao processo de integração. Segundo depoimento de 1997, ele foi o pioneiro da ideia durante o governo Itamar Franco em 1993, quando queria testar os empresários e sociedade brasileiros quanto ao escopo sul-americano da integração, período de lançamento da ALCSA²⁸¹. Sua fala, em 2007, era para sul-americanos de vários países e foi feita em português, pois, segundo ele mesmo, a comunicação se dá melhor quando falamos e nos entendemos em nossas línguas maternas, mesmo que o portunhol esteja fadado a ser o idioma regional.

Amorim delimita os contornos da política externa do governo Lula, composta pelos princípios contidos na constituição e na tradição brasileiras, com as devidas diretrizes e ênfases dadas por todo governo em função de seus objetivos programáticos e visão de mundo. Assim, o governo teria suas principais diretrizes atreladas ao objetivo primeiro, a integração sul-americana. As diretrizes seriam: solidariedade e generosidade, não indiferença e engajamento. Em relação à generosidade, Amorim reforça que não significa que o Brasil está abdicando de seu interesse nacional, mas que está condicionando este interesse a uma realização vista no longo prazo, e em que as assimetrias possuem papel de destaque numa região carregada de desigualdades.

[...] pode haver uma dialética entre o interesse nacional e a solidariedade. [...] Então, onde é que existe, digamos, essa possibilidade de compatibilizar solidariedade com o interesse nacional e onde pode entrar a palavra generosidade nisso? Acho que a

²⁸⁰ Idem, pp. 23-24.

²⁸¹ AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Celso Amorim (depoimento, 1997)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

generosidade não deve ser entendida nesse sentido menor, de ser bonzinho, de dar um tapinha nas costas do amigo, ou de fazer um favor aqui ou ali, mas digamos, uma atitude, realmente, em nosso caso, de integração que busca superar assimetrias, para dar uma visão muito clara do que existe. A generosidade nesse caso, ou se quiserem, a solidariedade, corresponde ao nosso interesse nacional de longo prazo.²⁸²

E essa dialética tem uma explicação simples: o formulador de política externa precisa atuar dentro da realidade de um ambiente político, que precisa responder aos grupos de interesse interno, colocando limites claros para se fazer a solidariedade e generosidade com interesse nacional de longo prazo do país, ou, nas palavras de Amorim, “procuramos fazer justiça dentro daquilo que é possível”²⁸³. Acerca da diretriz da não interferência, aponta o caso da Venezuela e a tentativa de golpe ocorrida contra o presidente eleito Hugo Chaves em 2002, e que se perpetuava até o início do governo Lula. Neste caso, a atuação brasileira se deu como tentativa de garantir a ordem constitucional do país vizinho, situação de grande importância para a manutenção da condição de estabilidade na região, historicamente assolada por golpes militares num passado não muito remoto. A atuação foi feita dentro do princípio da não interferência em assuntos internos, aliada à diretriz de não indiferença com os problemas dos outros países.

Sobre a diretriz de engajamento, principalmente acerca da América do Sul, Amorim começa respondendo aos questionamentos sobre seu maior interesse na região, e de uma forma tão óbvia que causa espanto que isto tenha demorado quinhentos anos para ocorrer: Porque moro e vivo aqui. Neste sentido, enfatiza que nenhum governo foi contra a integração da América Latina, mas nenhum governo foi tão engajado como o de Lula na integração da América do Sul, e isto é diferente. Nesta linha, não se trata do abandono do princípio constitucional de integração da América Latina, mas da inevitável constituição da integração sul-americana por sua obviedade espacial, criando um poder de “imantação” capaz de transformar a América do Sul num polo de poder e atração suficiente para agregar toda a América Latina.

A integração, que à época da palestra de Amorim já contava com a Comunidade Sul-Americana de Nações, teria uma parte comercial, com os acordos de livre comércio, e

²⁸² AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil”. IN: Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão. *II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Brasília: FUNAG, 2007, PP. 20-21.

²⁸³ Idem, p. 21.

de infraestrutura, com a IIRSA, que seriam as bases sobre a qual se ergueria, e se ergueu com a CASA, uma superestrutura política. Aqui começa uma diferença importante sobre integração entre o Ministro Amorim e os outros dois atores apontados anteriormente, que pode ser explicada pelo público para o qual foi feita a palestra, ou seja, este é o discurso para alcançar os sul-americanos. Enquanto Garcia e Guimarães estavam reticentes e incrédulos quanto ao aprofundamento da integração e mesmo seu viés econômico, Amorim enfatiza este aspecto (mesmo que depois vá tratar disto como uma visão em longo prazo, como delimitamos adiante), apontando elementos históricos para fortalecer sua ideia.

Já havia, assim, uma base sobre a qual se poderia criar uma superestrutura política, mas as pessoas se perguntam: ‘Essa é uma visão mercantil? Por que livre-comércio? Por que união aduaneira?’ Porque todos têm de passar por esse processo. Eu não conheço nenhum caso de integração no mundo sem a prévia fase aduaneira. A Itália só deixou de ser um conjunto de Estados autônomos, a Alemanha só virou país e a União Europeia só virou União Europeia porque eles passaram por esses estágios. A União Europeia começou como Mercado Comum Europeu. Essa união econômica prévia básica é fundamental. No caso da Alemanha, o primeiro passo foi a ‘Zollverein’. Se você não tiver a união econômica, não terá a união política em graus diversos, é claro, respeitando os ritmos e prazos.²⁸⁴

Nesta linha, Amorim ainda imprime argumentação sobre uma possível tensão entre os extremos de posições ante o processo de integração. De um lado, as críticas ao seu viés comercial ou econômico; de outro, a posição de que o Brasil deve buscar como primeiro objetivo estratégico relações com países de fora da região.

É curioso que algumas críticas vêm de pessoas de esquerda ou de formação marxista. Essas pessoas deveriam saber que essa infraestrutura econômica prévia é fundamental e determinante. Se não houver a união econômica, não haverá a união política. Se não houver um impulso nesse sentido, os interesses dos que defendem a integração serão sempre mais fracos do que aqueles que defendem uma integração especial com um grupo de países fora da região.²⁸⁵

Neste sentido, Amorim enfatiza que se deve aproveitar todas as experiências existentes, como o Mercosul e a Comunidade Andina, combinando com a criação e desenho de novas estruturas da integração sul-americana. Nesta linha, concretiza sua visão sobre necessidade de aprofundamento da integração pela via econômica e, principalmente, da formação de uma união aduaneira.

²⁸⁴ Idem, p. 30.

²⁸⁵ Ibidem.

O Mercosul tem acordo de comércio com a Comunidade Andina, com o Chile, que tem com a Comunidade Andina. Portanto, estamos todos unidos por acordos de livre-comércio. Então não há diferença. A diferença é a união aduaneira. Mas o fato de ter uma união aduaneira gera uma porção de outras normas que levam a uma integração mais forte que levam também à possibilidade de políticas compensatórias, o que é muito mais fácil ter numa união aduaneira, é politicamente mais vendável, viável, do que numa área de livre comércio.²⁸⁶

Por fim, Amorim faz alusão às diversas velocidades porque vai passando a integração sul-americana, sem dar sinais de qual será o caminho da Unasul. Há uma questão técnica que precisaria ser resolvida, que é a existência de acordos de livre comércio entre alguns países e os EUA, o que inviabiliza uma união aduaneira, mas não uma união e cooperação política e intergovernamental.

Era o dilema da Inglaterra, por isso não entrou logo no Mercado Comum Europeu. Ela Dispunha de relações especiais com os países do antigo domínio britânico e queria também ter relações especiais com os Estados Unidos. Ela acabou fazendo a opção pela União Europeia [com instituições supranacionais]. Isso não quer dizer que não houvesse o Conselho da Europa [intergovernamental] e outros fóruns onde os países estivessem juntos. Em certo momento, houve uma área de livre comércio entre os países do EFTA e os da Comunidade Europeia, chamado Espaço Econômico Europeu, depois isso perdeu um pouco de sentido porque a União Europeia avançou mais rápido.²⁸⁷

Em 2009, Amorim profere nova palestra publicada²⁸⁸ também como artigo em que reafirma todas as observações apontadas acima, incluindo a importância da união aduaneira em relação à área de livre comércio por conta da coordenação entre os países membros, indicando a atuação como bloco e polo de poder. Esta fala do Ministro inclui a ideia de que uma área de livre comércio na América do Sul feita com os acordos dos dois blocos existentes, em lugar de uma união aduaneira, como no Mercosul, teria sido uma atitude pragmática diante das experiências existentes na região. Além disto, reforça a noção de que a América do Sul está se constituindo num “polo magnético alternativo”, e que este pode ser a opção de países latino-americanos num futuro não muito distante. Por fim, salienta que o conceito de um bloco coeso não significa um fechamento em si para o resto do mundo, do ponto de vista econômico, mas sim usando a região como um grande mercado capaz de alavancar inserção competitiva internacionalmente.

²⁸⁶ Idem, p. 32.

²⁸⁷ Idem, p. 33.

²⁸⁸ AMORIM, Celso. “A integração sul-americana”. In: MRE-FUNAG. Diplomacia, Estratégia e Política – DEP. Brasília: Funag - DEP nº 10, 2009, pp. 5-26.

Em março de 2010, participamos do II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa no Itamaraty, uma das pioneiras iniciativas do governo Lula, onde foi apresentada e discutida a temática da América do Sul, feita pelo Secretário- Geral da América do Sul, Antonio José Ferreira Simões. Em texto de sua autoria, o embaixador remete a um mais detalhado plano e estratégia para a integração sul-americana, direcionado aos críticos da existência aparentemente contraditória de diversas iniciativas na América do Sul em nome de um processo de integração.

Para o Brasil, o MERCOSUL continuará sendo o núcleo duro da integração. Para entender o papel desempenhado por cada iniciativa de integração, é útil evocar aquela velha imagem de círculos concêntricos. O MERCOSUL seria, para o Brasil e para os demais países membros, o círculo central no qual estaríamos engajados e que se caracteriza por um grau de densidade maior. Os compromissos no MERCOSUL, que é uma união aduaneira e aspira transformar-se em um verdadeiro mercado comum, são de natureza distinta daqueles assumidos em outros esquemas mais amplos, seja de concertação e consultas políticas, como o Grupo do Rio, seja de natureza multissetorial, como a Unasul. Esses e outros esquemas seriam círculos de raio maior, que contêm os círculos centrais e geram compromissos de caráter mais geral e complementar em relação àqueles, o que em geral não significa ter de mudar a legislação nacional ou aceitar certa dose de supranacionalidade. Isso não impede que, no futuro, os círculos maiores ganhem mais densidade e produzam uma convergência com círculos centrais.²⁸⁹

O Diplomata enfatiza ainda que a Unasul não tem objetivos comerciais, mas que isto poderia vir a acontecer com os demais processos já em curso na região e que envolvem liberalização comercial. Lembra ainda que esta visão de longo prazo foi capaz de impulsionar a própria União Europeia num grande e importante polo de poder no sistema internacional. Chama atenção para os avanços que a integração tem dado nos diversos âmbitos e na criação da institucionalidade do processo, como os Conselhos junto à Unasul. Por fim, ressalta um importante aspecto que revela uma proposição brasileira de tornar efetiva a ação da integração no âmbito da defesa, que é o caráter obrigatório das decisões tomadas na Unasul, apesar de que não estão ainda explícitos os mecanismos de persuasão para a efetividade deste mecanismo.

²⁸⁹ SIMÕES, Antonio José Ferreira. “Unasul: sonho e realidade da integração da América do Sul”. In: *II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa*. Brasília: FUNAG/IPRI (mimeo), p. 4. A idéia de *círculos concêntricos* foi utilizada pelo primeiro Secretário Geral do Itamaraty do governo FHC Sebastião do Rego Barros, como sendo uma estratégia já presente na diplomacia brasileira.

Em texto²⁹⁰ anteriormente divulgado sobre o mesmo assunto, Unasul, em 2009, por ocasião do Seminário sobre América do Sul realizado pelo Itamaraty no Rio de Janeiro, Simões reafirma o caráter funcionalista da integração sul-americana, via integração energética como um dos eixos estruturantes. Ao fazer isto, cita, como exemplo para o sucesso da integração europeia, o fato daquele processo ter se consagrado a partir da constituição da CECA como pilar estratégico, mais uma interessante comparação com o processo do velho continente, apesar de não referir que, já naquele início, a CECA possuía a Alta Autoridade da Comunidade criada, o embrião do que seria então a supranacionalidade da União Europeia e uma de suas mais importantes contribuições pra o bloco se transformar num polo de poder na atualidade.

4.5 A América do Sul do Brasil

Para finalizarmos este capítulo enquanto síntese, vamos buscar responder a algumas perguntas sobre a integração da América do Sul no governo Lula, procurando delimitar os seus principais traços. 1 - Quais as linhas estratégicas da integração do governo Lula? 2 - Qual o papel das instituições analisadas neste processo de integração? 3 - Quais as principais identidades e distensões nas percepções dos formuladores da política externa? 4 - Qual o grau de coerência interna encontrada nas percepções dos formuladores da PEB e destas para as ações de integração? 5 - Qual o papel dos condicionantes nacionais, regionais e internacionais no processo de integração implementado? 6 - Até que ponto o processo de integração na América do Sul está resultando ou possui capacidade de transformar a região integrada num polo de poder para sua inserção num sistema internacional multipolar em blocos?

Em relação à primeira questão, as linhas estratégicas da integração da América do Sul incluem uma vertente de infraestrutura, uma econômico-comercial e uma vertente política, com objetivo de potencializar a região e o país para uma capacitação autônoma de inserção num mundo cada vez mais multipolar em blocos. Em comunhão com esta estratégia, a política externa foi se orientando para contribuir na configuração desta ordem multipolar em blocos, atuando separadamente em foros internacionais, formando cooperações e Cúpulas com os países do Sul, bem como esgotando as possibilidades de efetivação de arranjos que não eram lhe favoráveis, como a ALCA e a rodada Doha da

²⁹⁰ SIMÕES, Antonio José Ferreira. *UNASUL: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar*. Rio de Janeiro: FUNAG/IPRI, Texto de Discussão, 2009.

OMC. Agindo desta forma, uma frente integrava a América do Sul e potencializava a outra frente de formação do mundo multipolar em blocos que tende a realimentar a necessidade do fortalecimento regional. Há uma contínua redefinição da relação com os EUA, evitando o confronto direto, mas buscando anular a capacidade daquele país em interferir nas questões relevantes da região. A estratégia de integração do governo Lula é solidária com objetivos de médio e longo prazo, não intervencionista sem ser indiferente, objetivando o fortalecimento de sua posição regional e daí internacionalmente.

No que diz respeito à questão do papel das instituições neste processo, há que se delimitar alguns pontos importantes. A integração de infraestrutura muda de rumo, passa de uma ideia funcionalista, mas neoliberal, para se agregar ao projeto político da Unasul. A integração física e energética tem importância vital para as possibilidades de desenvolvimento do Brasil, para a complementaridade econômica e para a possibilidade de medidas compensatórias visando diminuição das assimetrias na integração, elemento este que é ressaltado em todos os momentos estudados. A OTCA e a questão Amazônica, por sua vez, são consideradas parte da integração sul-americana, mas há uma prática de controle absoluto da organização e das prerrogativas que teria de fazer projetos na região e com os demais países, objetivando evitar a ingerência de países extra-região. A aliança com a Argentina, daí ao Mercosul e sua ampliação é a linha de prioridade no âmbito comercial e econômico, funcionando como mecanismo de atração, bem como efeito demonstração em temas como a coordenação financeira, a exemplo do acordo de trocas comerciais com utilização de moedas nacionais no lugar do dólar. Por último, a Unasul é o pilar político onde estão se concentrando os esforços para impedir uma influência externa na região, bem como a instituição que abriga as demandas regionais que vão aparecendo em diversas áreas, da segurança à saúde. O ponto comum na ação relacionada às instituições é a necessidade de nunca perder o controle do processo.

Quanto aos formuladores da política externa brasileira, é evidente que a estratégia de integração da América do Sul é um projeto definido por linhas gerais apontadas por Samuel Pinheiro Guimarães em sua obra “Quinhentos anos de periferia” e mais desenvolvida em “Desafios brasileiros na era dos gigantes”, aliada à experiência deste mesmo autor e do Ministro Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores. O primeiro tem a função da elaboração detalhada e teórica da estratégia, o

segundo, uma função de basear as ações em negociações nas quais a tônica é a flexibilidade, a existência de metas, mas não de prazos. Marco Aurélio Garcia faz conexão necessária com as forças políticas da região, e até fora dela, pra garantir apoio ao presidente Lula e suas iniciativas, funcionando igualmente como “bombeiro” em casos de crises mais agudas. A senha para os países sul-americanos é a de que o Brasil está se consolidando como grande Estado periférico, a integração da América do Sul vai encurtar os prazos deste caminho e auxiliar na alavancagem dos demais países, caronas do Brasil. Guimarães e Garcia apostam num processo político que possa resultar em ganhos de autonomia, econômicos e sociais pra a região. Já Amorim reitera que a conexão econômica é ponto fundamental para o alcance da unidade política, e a união aduaneira partindo do Mercosul é o caminho a ser seguido, mesmo sem indicar o tipo de institucionalidade ou mesmo prazos.

Quanto à coerência interna, cabe indicar que a União Europeia é arguida como exemplo de integração e polo de poder por todos os formuladores, mas não resulta em indicação de se seguir exatamente os mesmo passos. As assimetrias são tratadas como eixo comum e central da integração, bem como a ênfase no Estado como promotor do desenvolvimento. Outro ponto que chama atenção nos formuladores da PEB do governo Lula, e em função da trajetória deste e de sua política interna, é o conceito de interesse nacional atrelado à diminuição das desigualdades internas do país, ao resgate da dívida social acumulada desde o descobrimento e à eliminação da fome e da miséria extrema no Brasil. A integração seria tanto uma forma de auxílio destes objetivos quanto de seu transbordamento para toda a América do Sul. Diminuição das desigualdades, criatividade e flexibilidade são as palavras chave na diplomacia da integração sul-americana no governo Lula.

Do ponto de vista dos condicionantes existe uma confluência muito propícia à integração, possivelmente nunca ocorrida antes no país e na região. No âmbito nacional, o país viveu no governo Lula momentos de estabilidade política, social e econômica, batendo recordes em indicadores positivos em diversas áreas, o que contribui para o alcance dos objetivos de diminuição das desigualdades, de alavancagem para negociações internacionais e do próprio fortalecimento do Estado e seu aparato estratégico rumo ao desenvolvimento. Decorre daí a crescente capacidade do Brasil em assumir as funções de país pagador, como visto até aqui neste trabalho, fundamental para a concretização de processos de integração regional. Regionalmente foi

considerável que governos de centro-esquerda estiveram no comando em grande parte dos países da região, o que facilitou a estratégia de integração do governo Lula. O contexto internacional acabou se definindo conforme delimitado no capítulo 1, de fragmentação, como o percebido pelos formuladores, e foi determinante para a estratégia de integração na América do Sul.

Por último, é possível analisar o quanto a estratégia de integração do governo Lula está resultando na transformação da região num polo de poder no sistema internacional. As opções de cooperação e as cúpulas entre a América do Sul e outras regiões são significativas, e existe um processo de retroalimentação entre a inserção internacional do país e da região e as condições propícias para o fortalecimento da integração. Apesar de intergovernamental e com pouca densidade, a institucionalidade criada torna o processo constante, revisado e progressivo, criando a possibilidade de seu fortalecimento, lembrando idéias neofuncionalistas que prevalecem em muitos momentos na experiência europeia. A integração física, comercial e política tendem a construir um ambiente tanto de conflitos como de soluções, que indica um processo de busca contínua de resoluções regionais para problemas regionais, sem ou com poucas interferências externas, como já foi observado em alguns momentos.

No entanto, há que se considerar que a profundidade desta integração e seus vínculos institucionais não são suficientes para dar aos países membros uma perspectiva de oferta suficiente para lhes conter no processo e evitar a busca de outras opções de cooperação, uma volta ao passado. Se as condições nacionais e regionais mudarem, a integração não possui capacidade para manter seus membros integrados. Elegendo a integração física e a cooperação política e em matéria de defesa como mais consistentes, no restante do processo de integração é possível pensar numa repetição do Mercosul, suas potencialidades e limites, incluindo as institucionais. Numa perspectiva neofuncionalista, é possível que a necessidade de consolidação do polo de poder sulamericano leve os países da região, incluindo o Brasil, à buscarem formas de aprofundamento institucional e da integração num outro momento.

5 Considerações finais

O objetivo geral desta tese foi analisar a recente fase de integração da América do Sul, partindo da verificação da estratégia da política externa brasileira no Governo Lula, com ênfase nas instituições criadas para a concretização desta integração. Para isto, procuramos delimitar, no primeiro capítulo, elementos de investigação do cenário onde ocorrem as relações internacionais e, dentro destas, as organizações internacionais e os processos de integração. Em seguida, buscamos ampliar as experiências históricas comparadas de integração no mundo, culminando com análise mais detida do processo de integração no Mercosul e seus dilemas, principalmente institucionais. No terceiro capítulo, elencamos as linhas gerais e debates envolvendo a política externa brasileira, com destaque para a relação desta com as instituições e processos de integração. No último capítulo, buscamos a verificação das ações e discursos da política externa brasileira nas instituições de integração e na visão dos formuladores da política externa do governo Lula, traçando linhas de coerência conceitual e de ação em busca da América do Sul vistas com foco no Brasil.

Procuraremos, nestas considerações finais, responder às questões levantadas na introdução para guiar o que entendemos ser as principais constatações que podem ser apreciadas no desenvolvimento do trabalho. As questões guias são: que tipo de instituições a política externa brasileira tem privilegiado nos discursos e ações relativos à integração sul-americana durante o governo Lula? Quais as semelhanças e diferenças destas instituições para outras experiências históricas na região e em outras regiões? Qual a visão do sistema internacional e das instituições internacionais na formulação da política externa brasileira? Qual o conceito de América do Sul da diplomacia? Qual o papel de instituições neste conceito?

Em relação à primeira questão, procuramos analisar a formação e trajetória de quatro instituições, a IIRSA, a OTCA, o Mercosul ampliado e a Unasul. A IIRSA foi uma iniciativa que nasceu antes do início do governo Lula numa conjuntura de mudança parcial da política externa no governo FHC, trazendo, com ela, uma linha funcionalista, neoliberal, com influência das agências de financiamento CAF e BID, e sem qualquer institucionalização. A política externa do governo Lula agiu no sentido de retomar o controle da integração física, aliada às negociações energéticas, tirando a IIRSA do controle do MPOG e das agências de financiamento, terminando por colocá-la na institucionalização política forjada com a Unasul. Neste movimento de retirada de poder

das agências multilaterais aparece o BNDES em outros campos de atuação, bem como é criado o Banco do Sul, o que possibilita uma iniciativa financeira regional e de maior controle por parte da política externa brasileira no financiamento de projetos de infraestrutura.

A OTCA é uma típica organização internacional intergovernamental, e, assim como a questão Amazônica, é sempre tratada de forma muito cuidadosa e enfática pela diplomacia no governo Lula. A ênfase se verifica na sua efetiva institucionalização e na implantação de sua Secretaria Geral em Brasília, com grande apoio do Itamaraty, demonstrando que este é um tema sensível e caro na agenda. Foi possível observar que a diplomacia brasileira mantém um controle muito rígido sobre a organização, com o claro objetivo de evitar que, por meio dela, se possa abrir espaço para a influência de ONG ou outros Estados de fora da região. Para a integração, a OTCA se reveste de suma importância por conta da conexão norte da América do Sul, além do tratamento de temas sensíveis como o plano Colômbia. Porém, ainda não se trata de uma instituição estratégica ativa numa ação de integração brasileira no subcontinente, pois não estabelece compromissos mais densos com os demais Estados-membros, até onde pudemos perceber.

O Mercosul foi construído como elemento fundacional da parceria estratégica do Brasil com a Argentina, aliança que foi enfatizada durante todo o governo Lula e, principalmente em momentos de crise, como na instalação de bases militares dos EUA na Colômbia. Desta forma, o Mercosul ampliado passa pela continuidade daquele projeto estratégico da década de oitenta, dando contornos para a integração na área econômico-comercial. Dois movimentos ocorrem nesta direção e trazem uma interessante dualidade: um é o de fortalecimento do Mercosul, da tentativa de ativar a União Aduaneira, da formação do FOCEM como um mecanismo de controle dos desequilíbrios regionais, e outro é o da formação de uma grande área de livre comércio da América do Sul pelos acordos do Mercosul com os países da CAN, o Chile, a Guiana e o Suriname.

A ampliação do Mercosul no governo Lula buscou evitar o caráter neoliberal que o acompanhou durante toda a década de noventa até a crise, com o cuidado de fazer uma integração econômica tendo o Brasil como sócio pagador. Um interessante processo da ampliação de aproximação do Mercosul à CAN foram os estudos de convergência, que resultaram num amplo diagnóstico feito pelas secretarias gerais destas instituições, mais

as da Cepal e OTCA. Cabe recordar que esta ampliação do Mercosul, associada à regra de unanimidade para o processo decisório, significa uma tendência para a dificuldade de eficácia ou da própria decisão, mas uma maior legitimidade e possibilidade de efetivação destas decisões. Com a regra de internalização da norma, ficam ainda como limitadores do avanço do processo de integração os mesmos problemas verificados no estudo do Mercosul, ligados à sua intergovernamentalidade.

Por fim, a Unasul compoem o conjunto de instituições que fazem parte da integração sul-americana no governo Lula. Esta é uma instituição eixo do processo de integração, na medida em que vai abrigar as cúpulas da América do Sul, portanto sua vertente política e de polo de poder no sistema internacional, além de estar incorporando a IIRSA e demais temáticas da aproximação dos países da região sul-americana. Ficam ainda com institucionalidade própria a OTCA e o Mercosul e sua convergência com a CAN, Chile, Guiana e Suriname, justamente nos temas sensíveis para os interesses brasileiros, além da justificativa diplomática de serem temas mais complexos e que exigirão maior criatividade e negociações para avançar.

A Unasul abriga uma gama enorme de temas que vão desde o posicionamento político em geral, passando pelas questões de segurança e defesa, narcotráfico, até saúde, cultura e tecnologia, e a existência de uma secretaria geral dá o caráter de permanência à instituição. No movimento da Unasul, apesar de muito incipiente e cujo Tratado ainda não entrou em vigor, foi possível vislumbrar ensaios efetivos de cumprimento de um dos objetivos estratégicos do Brasil com ela, qual seja, tratar dos problemas da América do Sul com a busca da negociação, o consenso e o comprometimento político, evitando a interferência de fora, principalmente dos Estados Unidos. Nesta linha estão as resoluções dos conflitos envolvendo a Bolívia e Evo Morales, as bases estadunidenses na Colômbia, e a partir deste processo a concretização do Conselho de Defesa e do Banco do Sul.

De caráter intergovernamental, a Unasul se consolida como braço político regional capaz de tratar de temas dos mais variados para os Estados-membros, criando uma institucionalização própria cujo movimento é semelhante ao ocorrido com os Subgrupos de trabalho do Mercosul, fundamentais para qualquer pretensão de consolidação dos objetivos maiores que a fizeram surgir. Porém, foi possível perceber que, na formação da Unasul, houve uma grande discórdia em relação à característica de sua institucionalização, tendo, de um lado, a posição brasileira por uma instituição menos

densa, flexível, de caráter consensual, enquanto de outro, Estados como o Equador procurando uma maior densidade institucional e poder, falando, inclusive, em supranacionalidade.

A segunda questão guia destas considerações finais remete-nos à comparação espaço-temporal com outras experiências de integração. Numa comparação entre União Europeia e a Unasul, vale relembrar o tratamento de superação de rivalidades que está presente entre Alemanha e França, assim como entre Argentina e Brasil, desde o início dos processos de integração. Outro elemento que aparece na integração sul-americana em relação à europeia é a ênfase nas assimetrias e seus necessários tratamentos especiais, buscando a inclusão protegida dos Estados mais frágeis, com a oferta de infraestrutura via IIRSA, crédito via BNDES, e o FOCEN no âmbito do Mercosul. Este caminho só é possível porque a estratégia do Brasil assim o definiu, e justamente quando o país vai aos poucos ganhando condições de se tornar um país pagador no processo de integração. Porém, fazemos a ressalva de que as iniciativas de integração sul-americana com especial atenção às assimetrias é passo fundamental para evitar que os conflitos inerentes à integração sejam desestabilizadores do processo, mas não estão comparáveis ao planejamento do desenvolvimento regional realizado pela União Europeia.

Um outro elemento comum em relação aos dois processos é a gradualidade e seu caráter neofuncionalista, buscando ganhar corpo em aspectos de caráter operacional, como a infraestrutura, transporte e energia, apesar de haver uma diferença fundamental, que é o fato de, na União Europeia, existir a autoridade das comunidades com caráter supranacional desde suas origens. Com enfoque neofuncionalista, com a perspectiva gradualista, de solidariedade e de criatividade da diplomacia brasileira, é possível vislumbrar um caminho de aprofundamento institucional em bases sul-americanas que não ocorreram em relação ao Mercosul.

Comparadamente às experiências das demais regiões estudadas no capítulo 2, é possível verificar associações em diversos aspectos. Em relação à África, chama a atenção a situação de existência de muitos processos interligados, que em algum momento podem se sobrepor, criar obstáculos e conflitos, como no caso africano. A coexistência entre os diferentes processos precisa ter como pano de fundo a convergência e a fusão, que foi o ocorrido na União Europeia, e parece ser o que pretendem os países sul-americanos e o que indica a diplomacia brasileira. Algo fundamental para se comparar com o

continente africano é que, para os países sul-americanos, a existência do Brasil como um país com forte e crescente inserção internacional e no circuito de capitalista é um fator de atração para sua integração, o que é deficitário no continente africano como um todo. É importante salientar que, se a União Europeia se consolidou como bloco econômico e polo de poder com estrutura institucional supranacional, esta mesma estrutura não consegue dar conta de alavancar a integração e o desenvolvimento socioeconômico africano, o que remete à importância de agregação de outros elementos e condicionantes numa integração.

Do oriente médio importa relacionar a dificuldade de autonomia regional pela influência externa em função do fator petróleo, o que justamente procura ser isolado e diminuído na América do Sul. Os processos de integração ou cooperação intensa na Ásia trazem-nos semelhanças com os sul-americanos pelo gradualismo, flexibilidade e com a existência de um país pagador e líder. No entanto, a influência dos EUA na região e a baixa institucionalização não foram empecilhos para seu relativo sucesso conjunto, pois houve uma agregação das economias daqueles países ao circuito do capitalismo mundial. Assim, a institucionalidade pouco densa não foi obstáculo para as economias asiáticas desfrutarem de momentos conjuntos de amplo crescimento econômico, mas não garantiu uma região configurada como polo de poder.

Em relação à América Latina, a própria integração sul-americana já é um diferencial na medida em que considera região de integração um subcontinente que possui identidade geográfica, muito mais do que o conceito de latino-americano. Esta característica remete a uma questão chave, a influência dos EUA, maior no entorno latino-americano do que sul-americano. Ao compararmos o esquema sul-americano com o advindo da Alalc, é possível vislumbrar que a existência de um país pagador e da busca por uma integração com respeito e atenção especial às assimetrias faz diferença fundamental, na medida em que foi o reforço dos países mais ricos em detrimento aos mais pobres um fator de desestabilização dos esquemas cepalinos de integração. Desta forma, uma integração com complementaridade econômica, com políticas de desenvolvimento regional e de integração física e infraestrutura como o processo na América do Sul revelado na estratégia do governo Lula, pode acarretar um alcance de cooperação muito maior que as tratativas anteriores, ativando a perspectiva de uma coesão entre seus membros, de formação de um bloco econômico e um polo de poder regional num mundo multipolar em blocos.

A ampliação do modelo e dos acordos do Mercosul para a integração da América do Sul diminui o impacto das assimetrias, podendo gerar instituições mais densas, equilibrar o jogo de forças entre os Estados-membros, e, principalmente, gerar o mesmo ambiente de crescimento do comércio e euforia característico dos primórdios mercosulinos, numa vertente institucional, como já apontado acima. No entanto, a experiência institucional deste pode evitar que as dificuldades nele ocorridas se repitam com a mesma intensidade na Unasul. Um fato novo é a constante consolidação do Brasil no cenário econômico e político mundial, o que poderá resolver o problema da inexistência de uma boa e consolidada locomotiva para alavancar o desenvolvimento de todo o bloco.

Em relação à visão de sistema internacional e de instituições internacionais, é possível definir um padrão de continuidade com algumas diferenças na política externa. De um sistema internacional com forte componente unipolar na área militar, conjugado com uma multipolaridade econômica, cada vez mais a política externa adota o padrão de um sistema internacional multipolar em blocos como direcionador de suas ações. A diferença fundamental em relação ao governo FHC é que no governo Lula a percepção de que a hegemonia dos EUA estava em decadência é mais forte. Além disto, a política externa difere do período anterior na percepção de poder do Brasil para se inserir neste sistema internacional, pois no governo Lula a postura foi de um país capaz de influenciar os destinos do sistema, a partir da redefinição das suas relações externas, saindo de um maior atrelamento aos países hegemônicos para a construção das coalizões sul-sul.

Quanto às instituições internacionais, o padrão é mais comum, com ênfase no multilateralismo, no respeito ao direito internacional e à busca da legitimidade da institucionalidade existente, como é o caso da reforma do Conselho de Segurança da ONU. Apesar de manter comum o realce na ênfase na soberania e no conceito de autonomia, a política externa do governo Lula, que também é um grande diferencial político interno, tem no fortalecimento do Estado um de seus pontos fundamentais de ação, que se reflete nas continuidades de ação em relação 'às instituições de integração verificadas na experiência sul-americana'. Cabe destacar que a dinâmica internacional no governo Lula proporcionou as opções empreendidas pela diplomacia no período. Como apontado anteriormente, nos grandes períodos da inserção internacional do Brasil, estes contextos revelam condicionantes estruturais importantes para a tomada de decisão, mas também revelam opções político-ideológicas diante de situações possíveis.

Assim, as decisões da política externa do governo Lula refletem, da mesma forma, uma leitura dos condicionantes internacionais e uma posição político-ideológica diante dela, apoiadas nas percepções já delineadas.

Por fim, algumas observações acerca dos conceitos de América do Sul e suas instituições para a política externa durante o governo Lula. A América do Sul do Brasil inclui uma ampla gama de investimentos em infraestrutura, notadamente os recursos colocados na iniciativa IIRSA e no Banco do Sul, bem como incisivas ações de ampliação do Mercosul e de transformação da OTCA em um instrumento poderoso de controle desta estratégica região. Esta América do Sul do Brasil inclui, como manto maior e condução política de um processo de integração, a União de Nações Sul-Americanas – Unasul. Diminuição das desigualdades, solidariedade sem altruísmo, não interferência sem indiferença, criatividade e flexibilidade são as palavras-chave na diplomacia da integração sul-americana do governo Lula.

Do ponto de vista institucional, estas instituições citadas não remetem à conclusão de que se esteja diante de um profundo movimento de intensificação da integração. Não se trata de se fazer comparações lineares com o exemplo europeu, que, como visto anteriormente, é um caminho de difícil resolução, hajam vistas as especificidades de um e outro processo. Mas, do ponto de vista de suas generalizações e da perspectiva da condução da Política Externa sob um governo mais solidário e responsável com as questões regionais, a possibilidade de que, em médio prazo, se tenha uma necessidade e um caminho de aprofundamento da integração é muito mais favorável do que foi na perspectiva do Mercosul.

Este caminho passaria, de acordo com as perspectivas teóricas e históricas, pela construção de uma União Aduaneira, o que parece não ter sido um consenso dentro da política externa brasileira do governo Lula. Certo é que aprofundamento com ou sem União Aduaneira é o caminho que parece possível de consolidação da região como um polo de poder num mundo multipolar em blocos. Isto passa, desta forma, pela constante agregação de ganhos aos membros da integração e de liderança pelo Brasil, sem fluir a perspectiva de ação subimperialista. O Brasil precisa cada vez mais da região para sua melhor inserção internacional, dos mercados para a consolidação econômica e sua entrada completa na terceira revolução técnico-científica.

Para o caminho do aprofundamento é preciso, no entanto, que se mantenham nesta mesma linha as tendências nacionais, regionais e internacionais. O Brasil, sob influência

de outros governos mais ao centro ou à direita, pode encontrar a parte da Diplomacia brasileira que prefere manter uma agenda mais atreladora dos destinos do país aos destinos de países centrais, como os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Neste caminho, não teríamos, a priori, a manutenção desta rota integracionista com aprofundamento, mas, sim, até o ponto em que os limites próprios de uma área de livre comércio condicionam como o ocorrido com o Mercosul. Por isto, a complementaridade econômica, física e institucional pode dar maior rigidez ao processo de integração e dificultar sua redefinição ao sabor de governos mais voltados ao atrelamento ao centro.

Na perspectiva regional, igualmente importante são as tendências dos governos da América do Sul e a manutenção, ou não, de seus projetos nacionais. Assim como no Brasil, para a integração ganhar força e se aprofundar, é fundamental que a integração regional faça parte dos projetos e das estratégias nacionais de cada país. Mesmo assim, é fundamental que esses países sintam do país maior, o Brasil, a intenção de consolidar uma integração solidária, em outras palavras, uma integração na qual se verifique a diminuição ou eliminação dos graves problemas socioeconômicos e o amortecimento das assimetrias entre os países da América do Sul. Mais uma vez a integração ficaria dependente do Brasil no caso em que este país possa e assuma a posição de líder e país pagador da integração. Os frutos desta política deverão ser sentidos em médio e longo prazo, para um país integrado e líder com repercussões em termos de sua inserção e poder no Sistema Internacional.

À sociedade civil organizada e à diplomacia subnacional compete a importante tarefa da busca incessante e sempre difícil de abrir os canais de participação e decisão no processo integracionista. É preciso cumprir o papel de mostrar sempre aos formuladores de Política Externa, notadamente os do Brasil, que, para um Sistema Internacional com diversos atores e processos e problemas complexos, faz-se necessário um bom nível de cooperação. Neste cenário, cabem instituições representativas não só de si mesmas e de canais de decisão nacionais, como, mormente dos diferentes atores envolvidos nos processos decisórios.

6 Referências

- AAVV. *Comunidade andina y MERCOSUR*. Desafios pendientes de la integración en América Latina. Bogotá, Ministerio de RREE de Colombia/Cooperación Andina de Fomento, 1998.
- ABUGATTAS MAJLUF, Luis. “La comunidade andina de Naciones y los procesos de integración en el hemisférico”. In: *Regular e democratizar o sistema global*. Uma parceria para o século XXI. Fórum Euro-Latino-americano. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, São João do Estoril, Cascais, Principia, 1999.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo, Cultura Editores Associados, Volume II, 1996.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto alegre, Ed. da Universidade/UFRGS, 1998.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Formação da diplomacia econômica no Brasil*. São Paulo, Editora Senac, 2001.
- AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Celso Amorim (depoimento, 1997)*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2003.
- AMORIM, Celso. “A integração sulamericana”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília, Funag - DEP nº 10, 2009, pp. 5-26.
- AMORIM, Celso. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília, Funag – DEP, nº 1, 2004, pp. 41-48.
- AMORIM, Celso. “Multilateralismo acessório”. *Política Externa*, Vol. 11, N. 3, Dezembro- Janeiro – Fevereiro 2002/2003 1999, pp. 55-69.
- AMORIM, Celso. “Uma Diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília/FUNAG, São Paulo/Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, pp. 15-29.
- ANTIQUERA, Daniel de Campos. *A importância da Amazônia para a política externa de regionalização: o Tratado de Cooperação Amazônica e a política externa brasileira de 1990-2002*. Brasília, I Encontro da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.
- ANTIQUERA, Daniel. *A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2006.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações extra-regionais*. Brasília, Funag, 2007.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo, Ed. Unesp, 1996.
- AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo, Editora Unesp, 2008.

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo, Ed. Unesp, 2002.

BALASSA, Bela. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

BARBOSA, Rubens Antonio; CÉSAR, Luís Fernando Panelli. “A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília/FUNAG, São Paulo/Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, pp. 285-304.

BARROS, Sebastião do Rego. *Política Externa em tempo real: a gestão do embaixador Sebastião do Rego Barros no Itamaraty (3 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998): discursos palestras, artigos e relatório*. Brasília, FUNAG, 1999: “Seminário Eixos de Integração Sul-americana – Corredores de exportação – Centro de Estudos Estratégicos da SAE”, palestra proferida em Brasília, em 13 de setembro de 1995, pp. 87-101.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. *Fundo Monetário Asiático?* Folha de São Paulo, São Paulo, Caderno Dinheiro, 04 set. 2009.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. “A América do Sul em movimento”. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº 2 (110), abril-junho/2008, pp. 226-238, p. 231.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio, A. G. *Brasil, uma nova potência regional na economia mundo*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1993.

BOEKLE, Henning; RITTBERGER, Volker; WAGNER, Wolfgang. *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*. Tübingen, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, TAP 34A, 1999.

BONILLA, Adrián. *Entre el deseo y la ficción*. Interdependencia e integración en la región andina. XXIII LASA. World Congreso, Washington D.C., Sept, 6-8.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

BOUZAS, Roberto; SOLTZ, Hernán. *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR*. Hamburgo, Institut Für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier nr. 1, august 2002.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão. *II Curso para Diplomatas Sul-americanos*. Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Celso Amorim. Brasília, FUNAG, 2008.

BRASIL. MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordos do Mercosul no âmbito da ALADI*. 2010. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-do-mercosul/acordos-do-mercosul-no-ambito-da-aladi-1/> . Acesso em 23/07/2010.

BRASIL. PRESIDENTE (2003- : Lula). *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília, Funag, 2008, pp. 14–15.

BROWN, Michael E. et al. (Ed.). *Theories of War and Peace*. Cambridge, Massachusetts: Mit Press, 2000.

BUZAN, Barry; Waever, Olé. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

CALDERÓN, Andrés Fernando Piedra. *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la consolidação del processo de integración sudamericano*. Porto Alegre, PPG em Ciência Política - UFRGS, 2007 (Dissertação de Mestrado).

CAMPOS, Taiane Las Casas (org.). *Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte, Ed. PUC-Minas, 2005. (11)

CANO, e. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des) ordem internacional*. Campinas, Editora Unicamp/ São Paulo, Fapesp, 1995.

CARDIM, Carlos Henrique; ALMINO, João (orgs). *Rio Branco, America do Sul y la modernización de Brasil*. Prefácio de Marco Aurélio Garcia. Rio de Janeiro, EMC Edições, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

CAVLAK, Iuri. “Brasil e Argentina na primeira metade dos anos 50: tentativa de um Mercosul Avant La Lettre”. In: *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. Faculdade de Ciências Administrativas de Curitiba. Faculdades Integradas Curitiba. Curitiba, a.6, n.6, 2006, pp. 37-67.

CEPIK, Marco; RAMIRES, Socorro (editores). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung/IEPRI/UFRGS, 2004.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves (org). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais-NERINT, 2008.

CERVO, Amado Luiz. “A construção do modelo industrialista brasileiro”. In: MRE-FUNAG. *Diplomacia, Estratégia e Política – DEP*. Brasília, Funag - DEP nº 10, 2009, pp. 75-87.

CERVO, Amado Luiz. “Relações Internacionais do Brasil”. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília, Unb, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Historia da política exterior do Brasil*. Brasília, Editora Unb, 2008, 3. ed.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA NETO, Luciano. *Hegemonia e política de Estado: do marxismo à realpolitik*. Petrópolis, Vozes, 1988.

COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: a cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2004.

COSTA, Darc. *Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador*. Revista Brasileira de Política Internacional, 42 (1): 127-156, 1999.

COSTA, José Luiz Machado e. “Balanço estratégico na América do Sul e papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros”. *Política Externa*, Vol. 7, N. 4, Março 1999, pp. 67-95.

COSTA, Rogério Santos da (coordenador). *Política de Desenvolvimento Regional na União Europeia: a implantação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional em Portugal – 1994 a 1999*. Relatório de pesquisa, São José-SC,

COSTA, Rogério Santos da. “Instituições em processos de integração: êxitos, dilemas e perspectivas do MERCOSUL”. In: SILVA, Karine de Souza. *Mercosul e União Europeia: o estado da arte dos processos de integração regional*. Florianópolis, Editora Modelo, 2010, pp. 239-277.

COSTA, Rogério Santos da. *A integração da América do Sul e do Mercosul em perspectiva comparada: analisando a posição do Brasil frente às instituições destas integrações*. In: II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp e PUC/SP), 2009, São Paulo.

COSTA, Rogério Santos da. *Instituições na Integração da América do Sul: identificação da estratégia da Política Externa brasileira no Governo Lula*. In: ISA - ABRI CONFERENCE 2009, 2009a, Rio de Janeiro.

COSTA, Rogério Santos da. “O Mercosul e a integração da América do Sul”. In: CEPIK, Marco Aurélio Chaves (org). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais-NERINT, 2008, pp. 31-43.

COSTA, Rogério Santos da. “Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN: histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na Segurança Coletiva”. In: *Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 6, pp.129 - 151, 2006.

COSTA, Rogério Santos da. *Segurança Coletiva em processos de integração: perspectivas teóricas e aplicabilidade para as experiências na América do Sul*. In: 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2006a, Belo Horizonte.

COSTA, Rogério Santos da; FERREIRA, Paulo Roberto. *Institucionalidade e eficácia das Organizações Internacionais: um estudo comparado da União Africana, da Liga dos Estados Árabes, da ASEAN e da OSCE*. In: I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007, Brasília.

COSTA, Wanderley Messias da. “Políticas Territoriais brasileiras no contexto da integração Sul-americana”. In: *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV n. 7, pp. 25-41, jul./dez. 1999.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; KFURI, Regina. *Raio X da integração regional*. Rio de Janeiro, IUPERJ – Observatório Político sul-americano, Estudos e cenários, maio/2007.

COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. Brasília-DF, Instituto de Relações Internacionais - UnB, 2006 (Dissertação de Mestrado).

D'Araujo, Maria Celina (e outros – orgs.). *João Clemente Baena Soares: sem medo da diplomacia*. Rio de Janeiro, Editora FGV, depoimento ao CPDOC, 2006.

DE LA BALZE, F. (comp.): *El futuro del Mercosur*. Entre la retórica y el realismo. CARI-ABA, Buenos Aires, 2000.

DIECKHOFF, Alain; JAFFRELOT, Cristophe. “Do Estado-Nação ao pós Nacionalismo?” In: SMOUTS, Marie-Claude. *As novas Relações Internacionais: praticas e teorias*. Brasília, Ed. Unb, 2004, pp. 57-71.

- DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 1999 (11ª ed. – 1ª ed. 1977).
- ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003.
- FARIA, José Angelo Estrella. *O MERCOSUL: princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: Sub-Secretaria de Assuntos de Integração, 1993.
- FAVERÃO, Gustavo M; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. “Comunidade Sul-americana de Nações: implicações para a Alça e reflexos no Mercosul”. In: *Meridiano 47*, IBRI, no. 62, setembro 2005.
- FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília/FUNAG, São Paulo/Paz e Terra, Volumes I e II, 1994.
- FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de. *A guerra de Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2004.
- FUNAG. *Globalização na América Latina: Integração Solidária*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 1997.
- FUNAG. *O Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que Economia*. Encontro de Culturas. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, 1997.
- GAMELO, Vicente. *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*. Buenos Aires, BID/Intal, Documento de Divulgación nº 3, Nov/1998.
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. *Uma nueva estratégia de primacia: Gran estratégia, LA ADMINISTRACIÓN Bush y la nueva Estrategia de Seguridad nacional de EEUU*. Madri, UNISCI Papers, janeiro/2003.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- GARCIA, Marco Aurélio. *A política externa brasileira: novo ciclo histórico*. São Paulo, USP/GACINT, Panorama da Conjuntura Internacional, 5 n. 17, p. 8-9, Maio/Junho, 2003.
- GINESTA, Jacques. *El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción*. Porto alegre, Editora da UFRGS, 1999.
- GRAGEA, Angel María Casas. “La economía política internacional de La nueva integración regional de las Américas: El caso de La Comunidad Andina”. In: Intal – *Revista Integração e Comércio*, Buenos Aires, n. 16 (enero-junio), 2002, pp. 97-163.
- GUIMARAES, Samuel Pinheiro. “Discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil”. IN: Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão. *II Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Brasília, FUNAG, 2007.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.
- GUIMARAES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos nos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre, Ed. Da UFRGS/Contraponto, 1999.

GUIMÃRES, Samuel Pinheiro. “Argentina e Brasil: integração soberania e território”. In: GUIMÃRES, Samuel Pinheiro. LLADÓS, José Maria. *Perspectivas Brasil e Argentina*. Brasília, FUBAG/IPRI, 1999a, pp. 565-590

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

HASS, Ernest B.; SHMITTER, Philippe C. “Economics and differential patterns of political integration: projections about unity in Latin American”. *International Organization*, vol. 18, no. 4 (autumn, 1964), pp. 705 – 734.

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG. *Twenty years after: post-communist countries and european integration*. Brussels, European Union, 2009.

HERZ, Monica. *Considerações sobre as normas internacionais relevantes para a política de segurança brasileira*. Artigo apresentado no Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa. Itaipava, 2003. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/ciclododebates/textos.htm>>.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. “Contexto internacional, democracia e política externa”. In: CARDIM, Carlos Henrique; HIRST, Mônica (orgs.). *Brasil – Argentina: a visão do outro (soberania e cultura política)*. Brasília, IRPI/FUNAG, 2003, pp. 405-430.

HOFMEISTER, Wilhelm. “Os países da Europa Centro-Oriental após sua adesão à União Europeia”. In: HOFMEISTER, Wilhelm (organizador). *Anuário Brasil-Europa*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007, pp. 59-74.

HOLANDA, Francisco Mauro Brasil de. *O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira*. Brasília, Funag, 2001.

KEOHANE, Robert O. “International institutions: can interdependência work?” *Foreign Policy*, nº 10, 82-96, Spr’ 98.

KEOHANE, Robert O. “International institutions: two approaches”. In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. *International Organization: a reader*. New York, Longman, 1994, pp. 44-61

KEOHANE, Robert; Nye, Joseph S. *Power and Interdependence: World Power in Transition*. Boston, Little Brown, 1977.

KEOHANE, Robert; Nye, Joseph S. Transgovernmental Relations and International Organization. *World Politics*, 27, 1974.

KHALER, M. *International institutions and the political economy of integration*. The Brookings Institution, Washington DC, 1995.

KRASNER, Stephen D. “Blocos Econômicos Regionais e o fim da Guerra Fria”. *Política Externa*, São Paulo, Vol. 1, nº 1, set/1992.

KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, Princeton University Press, 1999.

KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. *International Organization: a reader*. New York, Longman, 1994.

LAFER, Celso. “Comércio internacional, multilateralismo e regionalismo: temas emergentes e novas direções”. *Política Externa*, Vol. 5, N. 3, Dezembro 1996, pp. 51-64.

LAFER, Celso. *A identidade Internacional do Brasil e a política externa*. São Paulo, Editora Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. “Questões para a Diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)”. In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Enrique Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa II*. Brasília/FUNAG, São Paulo/Paz e Terra, Volumes I e II, 1994, pp. 49-77.

LAKE, David A. Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions. *International Security*. 26, no1, 129-60, Summer 2001.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília, Instituto Rio Branco; FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “Documento: discurso por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores”. *Política Externa*, Vol. 7, N. 3, Dezembro 1998, pp. 96-101.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty”. *Política Externa*, Vol. 5, N. 3, Dezembro 1996, pp. 37-49.

LAMPREIA, Luiz Felipe. “O consenso brasileiro em torno da ALCA”. *Política Externa*, Vol. 5, N. 4/Vol. 6, N. 1, Março/Agosto 1997, pp. 3-11.

LAURSEN, Finn. *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives*. London: Ashgate, 2003.

LAVAGNA, R. “Integración, economía e instituciones”, en: *Temas del MERCOSUR*. no. 3, Instituto de Economía y Organización – Fundación Andina, Buenos Aires, 1997.

LEQUESNE, Christian. Como pensar a União Européia. SMOUTS, Marie-Claude. *As novas Relações Internacionais: praticas e teorias*. Brasília, Ed. Unb, 2004, pp. 99-128.

LESSA, Antonio Carlos. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, ed. Especial de 40 anos, julho de 1998, pp. 29-41.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília, IBRI, 2003.

LIMA, Marcos Costa. *O lugar da América do Sul na nova ordem mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Aspiração internacional e política externa”. Rio de Janeiro, FUNCEX, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, jan/mar de 2005, pp. 4-19.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 48, no 1, 2005, pp. 24-59.

LINS, Hoyêdo N. “Globalização e integração econômica: impactos sócio-espaciais”. In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (coords.). *Globalização e integração*

regional: atitudes sindicais e impactos sociais. São Paulo: LTr Editora, 1998, pp. 186-223.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. *Supranacionalidade no MERCOSUL: a doutrina, os governos, a Constituição Federal e os Tratados de Integração*. Curitiba, Juruá, 2001.

LUCE, Mathias. “As empresas brasileiras e os desafios da integração regional”. In: CEPIK, Marco Aurélio Chaves (org.). *América do Sul: economia e política da integração*. Porto Alegre: Editora UFRGS/ Coleção Estudos Internacionais-NERINT, 2008, pp. 59-74.

MAGNOLI, Demétrio. *Manual do Candidato: Política Internacional*. Brasília, FUNAG, 2004.

MALAMUD, Andrés. “Integração regional na América Latina: teoria e instituições comparadas”. In: ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Araraquara, PPG em Sociologia - UNESP, 2007 (Tese de Doutorado).

MARTINS, Carlos Eduardo; VALENCIA, Adrián Sotelo (orgs.). *A América latina e os desafios da globalização*. Coordenadores: Emir Sader e Theotônio dos Santos. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio; São Paulo, Boitempo Editorial, 2009.

MARTINS, Luciano. “ALCA: uma pauta para discussão”. *Política Externa*, Vol. 5, N. 4/Vol. 6, N. 1, Março/Agosto 1997, pp. 27-33.

MATTLI, Walter. “Institutional Models of Regional Integration: Theory and Practice”, *processed*, apresentado en la conferencia *Trade and Regional Integration in the Development Agenda*, BID-Brookings Institution, Washington, 2001.

MATTLI, Walter. *The Logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MELLO, Celso Albuquerque. A soberania através da História. In: MELLO, Celso Albuquerque (org.). *Anuário: direito e globalização*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, pp. 7-22.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação na política externa brasileira nos anos 90*. São Paulo, PPG Ciência Política - USP, 2000 (Tese de Doutorado).

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: Blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2006.

MINGST, Karen A. *Princípios de relações internacionais*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “Geopolítica do Brasil: algumas considerações”. In: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de (Coord.). *Geopolítica e relações internacionais*. Curitiba, Juruá, 2002, pp. 59-78.

MIYAMOTO, Shiguenoli; CARDOZO, Sandra aparecida. *Política Externa brasileira em dois momentos: uma análise do governo Geisel e do Governo Lula*. In: 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2006, Belo Horizonte.

- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *As Relações perigosas: Brasil – Estados Unidos (de Collor a Lula)*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2004.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2001*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília, Funag, 2009.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência. A política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1980.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: SAGA, 1968.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processo de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo*. Ijuí, Editora Unijuí, 2009.
- OTCA. *Plano estratégico da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (2004- 2012)*. Brasília: OTCA, 2004.
- PARADISO, José (e outros). *Política Externa na América do Sul*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/ Cadernos numero 7, setembro 2000.
- PEÑA, Celi; ROZEMBERG, Ricardo. *Una aproximación ao desarrollo institucional del Mercosur: fortalezas y debilidades*. Buenos Aires, BID/Intal, Documento de Divulgación nº 31, Out/2005.
- PEÑA, Felix. “As qualidades de um Mercosul Possível”. *Política Externa*, Vol. 15, nº3, dez/jan/fev 2006-2007.
- PEÑA, Felix. “Pré-requisitos políticos e econômicos da Integração”. *Política Externa*, São Paulo, Vol. 1, nº 1, set/1992.
- PEÑA, Felix. “Regras do jogo e instituições no Mercosul”. *Política Externa*, Vol. 6, nº2, set/1997.
- PETERS, Guy. *International Institutionalism: The New Institutionalism*. New York: Pinter, 1999. Cap. 8, p. 126-140.
- PINHEIRO, Leticia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. In: *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, nº2, julho/dezembro 2000, pp. 305-335.
- PINTO, Denis Fontes de Souza. *OCDE: uma visão brasileira*. Brasília, IRBr/FUNAG, 2000.
- PUNAL, Antônio Martinez. *El sistema Institucional do Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*. Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2005.
- QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. *Projeto Sivam e a Integração com os países vizinhos*. São Paulo, Revista Carta Internacional, ano X, n. 116, out/2002.

- RAMOS, Leonardo (coord.); MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. *A união europeia e os estudos de integração regional*. Belo Horizonte, Del Rey, 2009.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo, Atlas, 1999.
- RITTBURG, Volker; ZANGL, Bernard. *International Organization: polity, politics and policies*. New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (organizadores). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, Ed. Unb, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. "Multilateralism: the anatomy of an institution". In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. *International Organization: a reader*. New York, Longman, 1994, pp. 32-41.
- SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. "Cooperação na Fronteira Brasil-Uruguai: um novo paradigma?". *Política Externa*, vol. 14, n. 1, Jun/Jul/Ago-/2005, pp. 45-52.
- SCHMIED, Julie. "Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (Unasul) – o novo caminho da integração na América do Sul". In: *União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer VIII, nº 1, 2007, pp. 105-126.
- SEBEN, Fernando Dall'Onder. *Bolívia: logística nacional e construção do Estado*. Porto Alegre, PPG em Ciência Política - UFRGS, 2010 (Dissertação de Mestrado).
- SILVA, Alexandra de Mello. "O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea". Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, *Revista Estudos Históricos*, vol. 8, n. 15, 1995, pp. 95-118.
- SILVA, André Luiz Reis da. *Do otimismo liberal, à globalização assimétrica: a política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Porto Alegre, PPG em Ciência Política - UFRGS, 2008 (Tese de Doutorado).
- SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Europeia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí, Ed. Unijuí, 2005.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da; SERRA, José. "Entrevista: Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra e a futura política externa brasileira". São Paulo, *Política Externa*, Vol. 11, N. 2, set/out/nov 2002, pp. 5-11.
- SIMÕES, Antonio José Ferreira. "Unasul: sonho e realidade da integração da América do Sul". In: *II Seminário de Alto Nível sobre Política Externa*. Brasília, FUNAG/IPRI (mimeo).
- SIMÕES, Antonio José Ferreira. *UNASUL: a América do Sul e a construção de um mundo multipolar*. Rio de Janeiro, FUNAG/IPRI, Texto de Discussão, 2009.
- SMOUTS, Marie-Claude. *As novas Relações Internacionais: praticas e teorias*. Brasília, Ed. Unb, 2004.
- SORIANO, Juan Pablo. Acuerdos y Desacuerdos sobre la Redefinición del Concepto de las Instituciones de Seguridad Interamericana. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, p. 1- 41, Spring, 2001.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro, CEBRI, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios de economia brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

TODD, Emmanuel. *Depois do império*. Rio de Janeiro, Record, 2003.

TORRENT, Ramon. “Três idéias sobre a institucionalização do Mercosul”. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 65, Ano XIII, outubro-dezembro, FUNCEX, Rio de Janeiro, 2000.

TRICHES, Divanildo. *Economia política do Mercosul e aspectos monetários, cambiais e o euro em perspectiva*. Caxias do Sul, Educs, 2003.

VALLADÃO, Alfredo G.A. “Uma Política de segurança e defesa sul-americana”. São Paulo, *Política Externa*, vol. 13, n. 3, Dez/Jan/Fev-2004/2005, pp. 47-54.

VIGEVANI, Tullo (e outros). “Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva”. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo, Editora Unesp, 2008, pp. 83-115.

VIGEVANI, Tullo (e outros). *O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites*. Brasília, I Encontro da ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, no 2, Rio de Janeiro, julho/dezembro 2007, pp. 273-335, p. 283.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “América do Sul, espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro”. In: Aldo Rebelo; Luis Fernandes; Henrique Cardim. (Org.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003a, v. 1, p. 183-211.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “O Brasil e as noções de soberania e não-intervenção”. In: *Segurança e Soberania*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer II, nº 5, 2001, pp. 55-77.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *A política Externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Os dez anos que abalaram o século 20: a política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre, Novo Século, 1999, pp. 22-23.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003;

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações Internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a Política externa independente (1951 – 1964)*. Petrópolis, Vozes, 1995.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História do mundo contemporâneo. Da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI*. Petrópolis, Editora Vozes, 2008.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; WIESEBRON, Mariane (Orgs.). *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2006, v. 1.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Capitalismo histórico e Civilização capitalista*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva, 2002.

YOUNG, Oran R. “A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas”. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Erns-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, Ed. Unb; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 219-261.

ZEVALLLOS, Enrique Amayo (org.). *A Amazônia e o Pacífico-Sul americano e sua importância para o Brasil*. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009.

ZUGAIB, Eliana. *A hidrovía Paraguai-Paraná*. Brasília, IRI/FUNAG, 2007.

7 Anexos