

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais



UNESP – Universidade Estadual Paulista

Reitor

Sandro Roberto Valentini

Vice-Reitor

Sergio Roberto Nobre

Pró-Reitor de Pesquisa

Carlos Frederico de Oliveira Graeff

Pró-Reitor de Pós-Graduação

João Lima Sant'Anna Neto

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais

ISSN 0101-3459
PRSVDY

Perspectivas	São Paulo	v. 50	p. 1-196	jul./dez. 2017
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais
Bibliotecária responsável: Ana Paula Meneses Alves
Faculdade de Ciências e Letras
Caixa Postal 174
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – SP – Brasil

Comissão Editorial

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

Conselho Consultivo

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag Rouanet, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha, Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn, Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia Helena Vitalli Rangel, José Antonio Segatto, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre, Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Raimundo Santos, Renato de Andrade Lessa, Rubem Barbosa Filho, Vera Lúcia Botta Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

Diretor da Revista

Milton Lahuerta

Assessoria Técnica

Diagramação: Eron Pedroso Januskeivictz

Normalização: Alessandra Santos Nascimento e

Giovanna Isis Castro Alves de Lima

Organizadores: Karina Lilia Pasquariello Mariano e

Regiane Nitsch Bressan

Publicação Semestral/Biannual publication

Revisão técnica: Milton Lahuerta e Alessandra Santos Nascimento

Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual Paulista. – Vol.1 (1976)– . – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral

Interrompida, 1978,1979, 2004 e 2014.

ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin Signaletique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

SUMÁRIO/CONTENTS

DOSSIÊ: AMÉRICA DO SUL EM PERSPECTIVA

■ APRESENTAÇÃO

Karina Lilia Pasquariello Mariano e Regiane Nitsch Bressan..... 9

■ A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul

Brazilian Foreign Policy in the governments of Lula and Dilma (2003/2014): South America
Cristina Soreanu Pecequilo e Corival Alves do Carmo..... 13

■ O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do Mercosul

Regionalism and the Brazilian Foreign Policy: the Mercosur experience
Karina Lilia Pasquariello Mariano..... 47

■ UNASUL e a projeção brasileira

UNASUR and the brazilian projection
Daniel Campos de Carvalho e Regiane Nitsch Bressan..... 87

■ Herencias coloniales en la formación de los Estados del espacio latinoamericano

Colonial legacies in the formation of the States of Latin American space
Oscar Simmonds Pachón 111

■ ¿Renovando el patio trasero? El debilitamiento de la Suramérica brasileña y el regreso de Estados Unidos a la región

Renewing the backyard? The weakening of Brazilian South America and the return of the United States to the region
Ricardo Betancourt Vélez 131

- Integração regional e comércio: breve análise para a América Latina (2004-2013)
Trade and regional integration: a brief analysis of Latin America (2004-2013)
José Luiz Pimenta Júnior e Laura Gonçalves Bilbao 157
- Soberania fragmentada nas fronteiras amazônicas frente à crescente presença do narcotráfico: uma tragédia anunciada?
Fragmented sovereignty in the Amazon frontiers in the face of the growing presence of the narcotraffic: an advertised tragedy?
Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta 173
- ÍNDICE DE ASSUNTOS 187
- *SUBJECT INDEX*..... 189
- ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX* 191

**DOSSIÊ: AMÉRICA DO
SUL EM PERSPECTIVA**

APRESENTAÇÃO

O presente volume de *Perspectivas* propõe uma reflexão ampla sobre a situação da América do Sul e os desafios enfrentados pelos países da região, seja para superar os problemas estruturais de desenvolvimento, seja para discutir as estratégias de cooperação e integração regional. Esse conjunto de textos é resultado da parceria desenvolvida entre pesquisadores e professores da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), da Pontifícia Universidad Javeriana de Bogotá, Colômbia (PUJ), com a participação de doutores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP-PUC/SP).

Parte desse volume sistematiza e incorpora os debates desenvolvidos no Seminário Internacional *América do Sul em perspectiva: Brasil, Colômbia e Venezuela*, ocorrido no Memorial da América Latina em São Paulo, em novembro de 2014. Este evento contou com o apoio das universidades supracitadas e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP). Seus participantes, acadêmicos e especialistas de diferentes instituições brasileiras e internacionais, apresentaram estudos e análises acerca da realidade latino-americana, os quais tiveram como foco a política externa de Brasil, Colômbia e Venezuela, bem como suas relações no contexto regional. A partir desta abordagem, tais estudiosos promoveram uma reflexão instigante sobre o futuro da América do Sul, conforme poderemos verificar nesse dossiê.

O primeiro artigo, *A política externa brasileira nos governos Lula e Dilma (2003/2014): a América do Sul*, demonstra como esta região se tornou prioritária na agenda política do país, por meio de projetos de integração e cooperação econômica. Seus autores, Cristina Pecequillo e Corival Carmo, analisam os discursos e práticas presidenciais, apontando continuidades, principalmente na retórica, e rupturas ao comparar os governos Lula e Dilma.

No texto seguinte, *O regionalismo e a política externa brasileira: a experiência do Mercosul*, Karina Mariano analisa a criação e o desenvolvimento deste bloco, lançando luz sobre o papel que o regionalismo assumiu na definição da política externa brasileira. Segundo a autora, as diferentes conotações do regionalismo ensejaram distintas atuações por parte dos governos brasileiros, o que influenciou nos contornos que a questão da integração sul-americana adquiriu.

Ao refletir sobre a *UNASUL e a projeção brasileira*, Daniel Carvalho e Regiane Bressan destacam o papel catalizador e político desta entidade, para a socialização dos países da América do Sul, e os desafios da atuação brasileira em seu interior. De acordo com este estudo, a flexibilidade institucional e a baixa exigência de comprometimento comercial entre seus membros são as suas principais características para garantir a integração pluridimensional e a liderança regional brasileira.

Uma abordagem crítica do legado histórico da colonização no Continente Americano é a aposta do artigo *Herencias coloniales en la formación de los Estados del espacio latinoamericano*, para analisar os processos de regionalização da América do Sul. Seu autor, Oscar Pachón, propõe que o discurso das metrópoles sobre a identidade geopolítica dos territórios colonizados; assim como a transferência dos valores, visões e instituições para as colônias, entre outros aspectos, intervieram, e ainda intervêm, tanto na conformação dos Estados sul-americanos quanto das instituições de ordem regional.

Analisando a construção do espaço regional sul-americano no século XXI, o artigo *¿Renovando el patio trasero? El debilitamiento de la Suramérica brasileña y el regreso de Estados Unidos a la región*, de autoria de Ricardo Vélez, aponta as dificuldades para a manutenção do projeto sul-americano e da liderança brasileira na região. Entre os motivos, destaca as alterações na política externa, derivadas das mudanças no governo; a existência de projetos regionais alternativos e, principalmente, as transformações nas relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina.

O crescimento econômico e os avanços sociais, entendidos como os principais desafios vivenciados pelos governos latino-americanos, são tratados no artigo *Integração regional e comércio: breve análise para a América Latina (2004-2013)*. Seus autores, José Pimenta Júnior e Laura Bilbao, avaliam os fluxos do comércio exterior dos países da região e sua composição, no período de

2004 a 2013, destacando, inclusive, as implicações da crise financeira de 2008-2009. Segundo estes estudiosos, a integração regional também está vinculada às relações econômicas com países com maior grau de desenvolvimento, em virtude de seus atributos relativos à tecnologia e a inovação.

Esse volume se encerra com um texto sobre as regiões fronteiriças entre Brasil e países como Colômbia e Peru, enfocando os problemas referentes à integração física regional, sobretudo no que tange ao crime transnacional. Nesse sentido, o artigo, *Soberania fragmentada nas fronteiras amazônicas frente à crescente presença do narcotráfico: uma tragédia anunciada?*, de Marília Pimenta, disserta sobre o papel e as deficiências do Estado e das Forças Armadas no Brasil, apontando a validade da contribuição teórico-conceitual das áreas não governadas, ou *black spots*, para o entendimento do fenômeno da internacionalização do crime nessas regiões.

Esta apresentação não poderia ser finalizada sem um agradecimento especial ao pesquisador, Lucas Bispo dos Santos, pelo auxílio prestado durante a organização desse dossiê.

Organizadoras

Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003/2014): A AMÉRICA DO SUL

Cristina Soreanu PECEQUILO¹
Corival Alves do CARMO²

■ **RESUMO:** No século XXI, a América do Sul assumiu o papel de uma região prioritária na agenda da política externa brasileira, com ênfase em projetos de integração e o aprofundamento da cooperação autônoma. Iniciativas como o MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC foram representativas deste processo, que se desenvolveu de forma sólida entre 2003 e 2010 nos governos de Lula. Porém, a administração Dilma, entre 2011 e 2014, apresentou quebras de continuidade e de intensidade na região, apesar da continuidade retórica. Neste contexto, o artigo apresenta uma análise comparativa entre os governos Lula e Dilma no que se refere à política para a América do Sul.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa Brasileira. América do Sul. Integração Regional.

Introdução

As relações internacionais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidaram um perfil autônomo e assertivo no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do Brasil no campo externo. A recuperação de uma atuação de caráter terceiro mundista e voltada ao Sul, com ênfase em temas sociais e de desenvolvimento, associada à agenda de reforço e reforma do multilateralismo, compôs um projeto sólido. Além disso, o Brasil procurou reforçar uma política externa de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, ampliando suas alternativas internacionais.

¹ UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo. Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS, UNIFESP/UFABC e UnB. Osasco – SP – Brasil. 06110-295. crispece@gmail.com.

² UFS – Universidade Federal de Sergipe. Núcleo de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. São Cristóvão – SE – Brasil. 49100-000. corival@gmail.com.

Tal projeto deteve elevada repercussão mundial, inserindo-se no quadro de transformações associadas à desconcentração de poder e à multipolaridade. Ao lado do Brasil, nações como China, Rússia, Índia e África do Sul compuseram o grupo de países emergentes sintetizado na sigla BRICS. Este grupo desenvolveu coalizões de desenhos variáveis como o Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e a Organização de Cooperação de Xangai. O eixo Sul-Sul tornou-se prioridade, contudo, isso não significou o abandono do eixo Norte-Sul, ou seja, intercâmbios profícuos e sólidos foram mantidos com parceiros tradicionais a exemplo dos Estados Unidos e da União Europeia.

Nesse contexto, a América do Sul é dotada de elevado sentido estratégico, tornando-se um espaço preferencial. Com isso, ressalta-se a importância de uma base regional sólida como condição para o exercício pleno dessa agenda de relações internacionais intra e extra regionalmente.³ Os projetos já em andamento foram aprofundados, por exemplo, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), e foram criados novos mecanismos institucionais de intercâmbio como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Em 2011, a posse da presidente Dilma Rousseff trouxe como pauta externa estas mesmas dimensões, indicando a continuidade dos projetos interno e externo iniciados pelo primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Desta forma, a expectativa era de que os projetos em andamento e a prática da política externa brasileira permanecessem com um perfil elevado; e que o país efetivamente consolidasse um papel de potência regional e global no século XXI.

A política externa brasileira para a América do Sul continuava sendo definida como uma prioridade, o que pode ser observado por meio da presença de uma forte retórica a favor da integração regional nos discursos da Presidência e nos dos ministros das Relações Exteriores, no período de 2003 a 2014. Todavia, a fragilidade desta retórica pode ser percebida quando se considera que o período é pouco uniforme em termos de um avanço concreto da integração. Enquanto no governo Lula se investiu em

³ Este texto resulta dos estudos desenvolvidos pelos pesquisadores no âmbito do Projeto Universal 14/2013, financiado pelo CNPq, intitulado “A América do Sul na agenda da política externa brasileira: ação prioritária ou instrumental”.

uma política de alto perfil regional e global, a primeira gestão do governo Dilma (2011-2014) apresentou um baixo perfil de ação, colocando em xeque os projetos em andamento (PECEQUILO; CARMO, 2015)⁴.

Considerando o exposto, o objetivo deste artigo é estudar de forma comparativa os discursos dos presidentes Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014) para a América do Sul, em contraposição às ações concretas de ambos os governos no aprofundamento da integração sul-americana, examinando suas diferenças e semelhanças.

O Governo Lula (2003-2010)

A política externa brasileira no período de 2003 a 2010, correspondente ao governo Lula, conheceu perfil de elevada assertividade e adensamento.⁵ Desde 1989, em particular a partir dos anos de 1990, as relações internacionais do país têm passado por um relativo processo de encolhimento, marcado pela retomada da aliança especial com os Estados Unidos em detrimento do perfil multilateral-global. Como resultado do processo pós-bipolaridade, esta opção pelo realinhamento com o Norte colocou em xeque políticas de inclinação Sul-Sul no contexto do fim da Guerra Fria, que prevalecia a percepção da unipolaridade estadunidense.

Semelhante compreensão não era exclusiva do Brasil, mas se estendia à totalidade da América Latina, sendo reforçada pelos projetos de integração regional patrocinados pelos Estados Unidos como: a Iniciativa para as Américas (IA); o Acordo de Livre Comércio da América do Norte entre Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA), e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De orientação livre-cambista, estes projetos surgiam para representar uma “nova era americana de cooperação hemisférica”, porém à exceção do NAFTA, não foram consolidados.⁶

⁴ Nesta obra, *O Brasil e a América do Sul- Relações regionais e globais*, os autores apresentam uma análise sobre a política externa do Brasil na América do Sul, mas, igualmente, sobre as relações internacionais dos países sul-americanos regional e globalmente. Ou seja, estuda-se não só a política externa brasileira, mas a de seus vizinhos, dando ênfase às suas agendas, prioridades e como desenvolvem suas percepções sobre o Brasil e o mundo. Algumas destas reflexões servem de embasamento para argumentos desenvolvidos neste texto.

⁵ Para o estudo da trajetória da política externa brasileira contemporânea ver o trabalho de Visentini (2013).

⁶ Para a política externa dos Estados Unidos, consultar Pecequilo (2013).

Esta “nova era” foi representada pela adoção da agenda neoliberal do Consenso de Washington e dos temas da boa governança e da segurança coletiva. Na oportunidade, estes esforços foram anunciados como o fim da Doutrina Monroe de 1823, que estabelecia a “América para os Americanos” e o continente como uma zona de influência preferencial, no qual a estabilidade democrática deveria ser preservada e o espaço geopolítico protegido de ameaças internas e externas.

Neste contexto, a política sul-americana do Brasil que havia se tornado mais intensa nos anos de 1970, e resultado nos acordos bilaterais com a Argentina na década seguinte, sofreu uma inflexão. Esta inflexão, que culminou com a criação do MERCOSUL em 1990, isto é, com a junção da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, foi representada pela ênfase comercialista da integração, abandonando os projetos de sentidos estratégicos associados ao desenvolvimento e à autonomia. Este processo foi conduzido por governantes que representavam a chamada “nova geração de líderes”: Fernando Collor (1990-1992) no Brasil e Carlos Menem (1989-1999) na Argentina.

No que se refere ao MERCOSUL, embora tenha havido uma retomada de parte destas visões ainda na vigência do governo Itamar Franco (1992-1994), foi somente a partir do século XXI que o Brasil potencializou as relações sul-americanas. O primeiro marco deste processo foi a criação da IIRSA pela administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que, frente ao esgotamento das opções de realinhamento ao Norte, viu-se pressionada pela crise econômica e instabilidades políticas regionais a buscar saídas autóctones para crise.

A IIRSA e a Cúpula de Brasília, na qual foi lançada em 2000, trouxeram movimentos inéditos de cooperação na América do Sul, agregando os dirigentes políticos em torno do objetivo do desenvolvimento. A ênfase da IIRSA era o fortalecimento, por meio de projetos de cooperação conjuntos, de setores de infraestrutura, energia, telecomunicações e transportes, unindo a região como forma de melhor explorar suas vantagens comparativas em termos de recursos naturais e atividades econômicas que possuíssem complementaridade. A ideia era responder à crise econômica, estabilizando politicamente a região e enfatizando a importância da democracia como regime e a correção de assimetrias sociais.

No biênio 2000-2002, a IIRSA gerou o “Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana”,

com destaque para os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e Projetos Setoriais de Integração (PSI). Foram definidos os seguintes eixos de integração: andino, andino do Sul, capricórnio, hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, Sul, Interoceânico Central, MERCOSUL-Chile e Peru-Brasil-Bolívia. Eles visaram o aprofundamento da conexão física regional, conforme as necessidades de cada espaço geopolítico e geoeconômico. Adicionalmente, tais eixos tiveram como objetivo o reforço destas duas dimensões, pois, muitas vezes, elas se apresentavam como incipientes, em particular a econômica, impedindo o pleno desenvolvimento das potencialidades regionais. De acordo com Padula,

No caso da América do Sul, o desafio da inserção política e econômica internacional estratégica e soberana passa necessariamente pelo processo de integração regional. O espalhamento dos benefícios da integração e seu reconhecimento são necessários para respaldar o processo e criar uma identidade regional, e nisto a infraestrutura tem papel fundamental. E isto só é possível se os países da região possuírem suas próprias redes de infraestrutura, interligadas e submetidas ao interesse de sua sociedade. A integração regional passa pela integração física (PADULA, 2011, p. 290).

É importante lembrar que o Brasil passava por ajustes em sua política externa e interna naquele momento, pois emergiam os primeiros sinais do que ficou conhecido, a partir dos anos de 2000, como o renascimento das esquerdas. No Brasil, este processo parece ter se consolidado com a vitória de Lula, em 2002, enquanto que, na Venezuela, a agenda do socialismo do século XXI já se mostrava potencialmente forte com a liderança de Hugo Chávez desde 1999.

No que tange a política externa, Chávez trouxe inovações tais como: a crítica aberta à hegemonia dos Estados Unidos, e seu unilateralismo, assim como à agenda bolivariana de integração, que foi sistematizada pela Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) e PETROCARIBE. Enquanto a ALBA teve sentido político-estratégico, propondo a autonomia regional pela via da criação de uma identidade sul-americana única, a PETROCARIBE estabeleceu projetos de desenvolvimento econômico, baseados no setor energético.

Apesar de ter criado a IIRSA e manifestado críticas à “globalização assimétrica”, que se referia à distribuição desigual dos benefícios da globalização, o governo FHC demonstrou timidez em seus movimentos de contestação dos Estados Unidos e da ordem vigente em geral. Predominou certo viés Norte-Sul em sua agenda, enxergando não só a América do Sul, mas também as demais agendas potenciais de cooperação Sul-Sul como secundárias diante deste contexto de válvulas de escape. A quebra deste paradigma ocorreu somente na gestão Lula que, ao dar continuidade a projetos como a IIRSA, os redimensionou na pauta de revitalização da política externa regional e global.

Com Lula, a agenda externa das relações internacionais do Brasil recuperou a linha terceiro mundista com prioridade às relações Sul-Sul, mas não exclusividade. De acordo com Visentini (2013), a política externa deste governo foi sustentada pela interdependência entre os projetos internos e externos de desenvolvimento social, políticos e econômicos visando a correção de problemas sociais e o empoderamento das populações. Nesse sentido, merecem destaque iniciativas como as do Fome Zero, Farmácia Popular, Bolsa Família e ações correlatas de cooperação técnica com países de menor poder relativo no Terceiro Mundo. Soma-se a isso, a existência de um forte componente reformista em defesa da atualização do multilateralismo e da democratização das relações internacionais, pelo avanço do multipolarismo, e também das coalizões de geometria variável entre os países do Sul, sejam eles nações emergentes ou de menor desenvolvimento relativo.

Tratava-se, assim, de uma política externa de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, na qual a América do Sul compreende o espaço preferencial. Neste viés, esta região consiste em uma prioridade estratégica e em um instrumento de projeção de poder brasileiro para além do nível regional. Para alguns, esta dualidade representa um elemento de fraqueza na ação brasileira, na medida em que a retórica que reconhece “prioridade” à região não é necessariamente acompanhada de investimentos político-econômicos para dar-lhes solidez.

Haveria uma recorrência à América do Sul apenas como parte de um discurso de liderança, isto é, como plataforma de projeção, mas ela seria “trocada” por ações globais que poderiam trazer mais benefícios ao Brasil, seja no âmbito multilateral, com as Nações Unidas e as alianças com países emergentes como os

BRICS, seja no bilateral, com os Estados Unidos. Contudo, qual avaliação sobre a América do Sul se sustenta? Ação instrumental ou prioridade?

No caso do governo Lula é possível sugerir que as duas avaliações se sustentavam, uma vez que havia uma opção de política externa de alto perfil em todos os setores. Embora possam ser feitas críticas a respeito de uma eventual insuficiência de recursos do Brasil para a região; isto é, apontar suas dificuldades em aprofundar os arranjos regionais; abrir os seus mercados aos vizinhos (sugerindo, inclusive, que o país não estaria disposto a “pagar” pela integração), ou ainda, lidar com o intergovernamentalismo, foram realizadas inúmeras ações estratégicas que permitiram, em curto espaço de tempo, mudar a América do Sul (e, guardando as devidas proporções, a posição brasileira no mundo). Logo, a opção pela transformação já estaria expressa no discurso de posse de Lula em 2003:

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança [...] No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros [...] Estaremos atentos também para que essas negociações, que hoje em dia vão muito além de meras reduções tarifárias e englobam um amplo espectro normativo, não criem restrições inaceitáveis ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento (SILVA, 2003, p. 14).

Sobre a América do Sul, o presidente afirmava,

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. [...] 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. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina (SILVA, 2003, s/p).

De acordo com este discurso, a América do Sul foi compreendida como espaço chave da mudança, justificando, assim, os recursos e a atenção sistemática do Brasil. A estratégia adotada pelo governo Lula foi o reforço dos mecanismos já existentes na região: MERCOSUL e IIRSA. No caso particular da IIRSA, o aumento de investimentos nos projetos de integração apoiou-se no Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) como um de seus principais financiadores.

Com isso, os eixos definidos pela IIRSA tiveram continuidade, também houve o adensamento de outros mecanismos financiadores dos projetos como o Banco Mundial (BIRD); o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF); o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Empresas brasileiras privadas e públicas, como a Odebrecht e a Petrobras, passaram a desempenhar igualmente papel estratégico neste processo.

Além de ampliar os investimentos nesses projetos, a política externa de Lula se orientou para a criação de novas estruturas políticas. Desta maneira, o desenvolvimento não foi percebido apenas como uma forma de elevar o poder econômico e corrigir as assimetrias sociais, mas como uma base que permitiria ao Brasil e à região alçarem um novo papel internacional. Para isso, os esforços foram direcionados tanto ao reforço das estruturas intrarregionais como para as negociações extrarregionais.

Em termos intrarregionais, dois novos organismos foram criados na gestão Lula: a UNASUL e a CELAC. Desde 2007, a UNASUL, que foi denominada Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, tem englobado o conjunto das nações sul-americanas em seu espaço e detém ampla agenda estratégica. Seu escopo é maior que o do MERCOSUL e seu conteúdo mais político-estratégico. Como estabelecido no Tratado Constitutivo da UNASUL,

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 infraestrutura, 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 (TRATADO, 2008, p. 6-7).

De modo efetivo, a UNASUL pode estabelecer uma agenda conjunta de desenvolvimento político e econômico, criando um fórum regional legítimo para a discussão dos problemas e prioridades sul-americanos. Até o século XX, estes fóruns pareciam se limitar aos arranjos de integração locais como o MERCOSUL, o Pacto Andino, ou ainda a Organização dos Estados Americanos (OEA). As ações da OEA sempre estiveram muito associadas aos Estados Unidos, como uma espécie de cabeça de ponte para o exercício da hegemonia no hemisfério, em particular, durante a Guerra Fria.

Sem reformas no pós-1989, a OEA conservou esta imagem, e a percepção negativa da América Latina sobre este órgão multilateral se manteve. Tal compreensão foi motivada, inclusive, pela permanência de políticas da era bipolar, como a exclusão de Cuba. Esta situação somente começou a ser alterada a partir de dezembro de 2014, com o anúncio dos presidentes Barack Obama e Raul Castro de que Estados Unidos e Cuba iniciariam o processo de retomada de suas relações diplomáticas.

Naquele momento, a ausência de reformas sinalizava a perda de vitalidade do sistema interamericano desenvolvido pelos Estados Unidos, depois da Segunda Guerra Mundial. Assim, a criação da UNASUL não apenas preenchia um vácuo político-estratégico nas negociações na região, mas também demonstrava autonomia ao se configurar como um arranjo puramente local, isto é, sem a presença dos Estados Unidos enquanto um de seus membros.

Outro grande avanço da UNASUL, além de estabelecer um fórum regular de contatos diplomáticos entre os países sul-americanos, foi a criação do Conselho de Defesa da América do Sul (CDS). O CDS é representativo desta disposição local de lidar de forma autônoma com as demandas e problemas estratégicos

desses países, envolvendo questões sensíveis como a migração, o tráfico de drogas e a proteção das fronteiras terrestres e não terrestres da América do Sul, como espaços estratégicos do Atlântico Sul.

Na América Central e Caribe, região conhecida tradicionalmente como uma zona de influência quase que exclusiva dos Estados Unidos, foi criado outro mecanismo intrarregional de cooperação, isto é, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). De modo análogo a UNASUL, a CELAC não tem os Estados Unidos como um de seus membros e objetiva criar uma identidade político-estratégica própria, reforçando as parcerias autóctones entre os diversos países latino-americanos.

Esta realidade regional (e as opções brasileiras a ela associadas) apresentava impactos também no intercâmbio bilateral Brasil-Estados Unidos. Tais impactos são ambíguos e refletem a complexidade deste relacionamento, assim como dos interesses da hegemonia em sua zona de influência. Nesse sentido, os Estados Unidos entendiam as iniciativas de integração por meio da presença brasileira tanto como ameaças à sua liderança quanto uma forma de estabilizar a região, isso em contraposição a maior agressividade venezuelana.

Em uma época de refluxo do poder estadunidense aumenta a relevância de pivôs regionais como o Brasil para manutenção da ordem. Isto é, para atuar como um instrumento adequado para reduzir os riscos e os ônus dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, ocupar os vácuos que este país não foi capaz de preencher nos anos de 1990. Apesar do NAFTA e de estabelecer tratados bilaterais com vários países sul-americanos, os Estados Unidos não conseguiram desenhar um cenário hemisférico de livre comércio e governança, como proposto na IA e na ALCA.

A atuação brasileira levou ao reconhecimento do papel do país no diálogo estratégico estabelecido em 2005 (durante a administração de George W. Bush) e na definição do Brasil como uma das esferas de influência mais relevantes do século XXI (de acordo com a Estratégia de Segurança Nacional de 2010, do presidente Barack Obama). Embora o Brasil tenha alçado um novo *status* de poder, isso não significou uma aceitação pacífica por parte dos Estados Unidos.

Com o Brasil, ou com as demais potências regionais aliadas ou inimigas, o padrão da política externa dos Estados Unidos é o da contenção e do engajamento, ou seja, é o da manutenção

destes poderes em xeque, impedindo que se tornem em escala global questionadores da hegemonia estadunidense. E, nesse sentido, que sejam desafiadores tanto no que se refere às alternativas intrarregionais quanto às extrarregionais. O que tem acarretado a preservação da lógica original da Doutrina Monroe.

No campo das relações extrarregionais, a ideia de que o Brasil enxergava a América do Sul tanto como um instrumento para a consolidação de seus objetivos globais quanto como uma parceria potencial parecia encontrar respaldo e reforço. Com isso, as iniciativas do governo Lula se dividiram em dois tipos: a revitalização de negociações e a criação de novos mecanismos de parceria. Esta avaliação pode parecer utópica, mas não é, pois não ignora que as ações do Brasil também visaram reforçar sua projeção global, tampouco nega a existência de fragilidades e vulnerabilidades nas iniciativas propostas. Contudo, enfatiza que tais iniciativas possuíam, ainda que com limitações, sentido estratégico ao reforçarem o eixo Sul-Sul sem abandonar ou excluir o Norte-Sul.

No que se refere à agenda Norte-Sul no âmbito extrarregional, as negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE) se destacam como as mais relevantes e também as mais controversas. Iniciadas em 1992, estas conversações adentraram o século XXI passando por ciclos de encolhimento e retomada. O ano de 2014, por exemplo, foi de retomada, isto é, destacou-se a iniciativa de acelerar o acordo entre os blocos. Sem sucesso, esta tentativa esbarrou em problemas estruturais como a diferença nas ofertas negociadoras dos blocos e a UE pressionando pela abertura de mercados locais sem a efetiva reciprocidade.

No nível bilateral, pressões comerciais foram direcionadas ao Brasil, com a abertura de contenciosos contra o país na Organização Mundial do Comércio (OMC), em contestação a suas políticas de incentivos fiscais a setores da indústria brasileira. Todavia, isso não impediu a continuidade da parceria estratégica Brasil-EU em setores como educação e saúde, dois de seus pilares mais importantes. Por fim, no âmbito das relações com a UE, o bloco desenvolveu um programa de parceria estratégica ampliada com a América Latina, tentando recuperar espaços perdidos para os projetos de integração regional e vencer o desafio imposto por outros poderes extrarregionais, mais especificamente pela China.

Em termos de relações extrarregionais Sul-Sul, a China é, certamente, a nação que teve maior crescimento na região,

tornando-se a principal parceria comercial da quase totalidade dos países latino-americanos (ZHIQUN, 2013). A ofensiva chinesa começou em 2004, com a publicação do Livro Branco para a região, trazendo para o hemisfério políticas de ação econômica e estratégica já desenvolvidas pelo país em outros continentes, como a África. Sustentada no tripé: mercados, matérias-primas e infraestrutura, a ação chinesa promoveu uma rápida projeção do país localmente, tornando-o fonte de lucro acelerado e sem condicionalidades. Diferentemente dos projetos norte-americanos e brasileiros, as propostas chinesas se caracterizam pelo “*no strings attached*”, ou seja, pela ausência de estruturas políticas ou econômicas de cooperação, ou ainda de demandas de democratização e de boa governança interna dos parceiros.

Entretanto, o aprofundamento dessas relações extrarregionais também tem ocasionado problemas. Apesar de ser vista como uma alternativa aos Estados Unidos, a China tem trazido desequilíbrios às economias locais, como a sua reprimarização, os déficits comerciais e a desindustrialização. Para o Brasil, tais relações têm colocado em xeque os arranjos de integração em andamento, seja pela dificuldade brasileira em competir com os recursos chineses, seja pela volatilidade e fragmentação política que atingem tais projetos. Acrescenta-se a isso, o fato do Brasil ter se tornado um mero receptor de ajuda e de bens de médio e baixo valor agregado e um exportador de *commodities*. Apesar destes problemas, a presença chinesa tem mudado a face sul-americana. Cabendo ao Brasil e demais parceiros deterem uma visão estrategicamente mais coesa dos efeitos dessas relações.

Finalmente, a agenda Sul-Sul para a América do Sul passa a englobar iniciativas extrarregionais inéditas como as Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA). Estas Cúpulas têm como objetivo estreitar as negociações político-estratégicas e econômicas entre as regiões em questão, pensando-as como blocos e não apenas como países dispersos. A complementaridade econômica e o aproveitamento de oportunidades de mercado fazem parte deste processo.

Apesar de suas eventuais contradições e limitações, até mesmo orçamentárias, a agenda de integração do governo Lula para a América do Sul se desenvolveu de forma sistemática. Não obstante as pressões externas, tanto do eixo Norte quanto do Sul, o governo assumiu o compromisso de fortalecer as relações intrarregionais. No que se refere às pressões do eixo Norte, a

gestão Lula foi muitas vezes acusada de estar exercendo um “novo imperialismo” em suas relações Sul-Sul, isto é, nas relações entre a América do Sul e a África, por meio da criação de laços de dependência econômica e da exploração de recursos por empresas brasileiras públicas e privadas.

Tais acusações, provenientes do núcleo de poder ocidental representado pelos Estados Unidos-UE, refletem a crise dos poderes tradicionais e uma contrarreação hegemônica que se expressa nestas retóricas. Críticas ao desrespeito ao meio ambiente e aos direitos humanos, assim como apreciações contra o protecionismo e as práticas comerciais ilegais, fazem parte do repertório deste grupo. Muitas vezes, essas análises foram incorporadas e repetidas internamente por outros grupos que também são defensores de uma política externa menos direcionada ao Sul.

Considerando o eixo Sul, existem pressões que resultam da complexa dinâmica de cooperação e competição que se estabelece entre as nações emergentes com foco na China. Entretanto, as maiores dificuldades e vulnerabilidades desse processo não são de natureza externa e sim interna. No caso do Brasil, os projetos de desenvolvimento doméstico e de projeção internacional apresentados pelo governo Lula, ao longo de seu mandato, não obtiveram consenso dentro do país. Foram exemplos disso a crítica das interações Sul-Sul e a demanda pela retomada da aliança especial com os Estados Unidos, mesmo no contexto do século XXI. Desse modo, os projetos sul-americanos foram objurgados internamente.

A vitória de Dilma Rousseff, nas eleições presidenciais de 2010, sinalizou para uma noção de continuidade nas políticas interna e externa. No que tange à América do Sul, e às relações internacionais, isso se traduziria na manutenção da agenda Sul-Sul e dos processos de integração do MERCOSUL, IIRSA, UNASUL, CELAC e das demais interações intra e extrarregionais.

O primeiro mandato Dilma Rousseff (2011-2014)

O primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff começou sob o signo da continuidade, mas com algumas inflexões tanto na política interna como na externa. No plano interno, a presidente tentou responder ao crescimento das críticas dos setores médios aos governos petistas, que se deu em função dos recorrentes

casos de suspeitas de corrupção divulgados pela imprensa. Nesse caminho, se comprometeu com a realização de uma faxina no governo, que se caracterizou pela não proteção dos sujeitos acusados por razões políticas. Desse modo, no primeiro ano de seu governo foram demitidos após denúncias de corrupção: Antonio Palocci, Ministro-Chefe da Casa Civil; Alfredo Nascimento, Ministro dos Transportes; Wagner Rossi, Ministro da Agricultura; Pedro Novais, Ministro do Turismo; Orlando Silva, Ministro dos Esportes e Carlos Lupi, Ministro do Trabalho. Sem relação com acusações de corrupção, o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, foi substituído pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim.

Ainda no plano interno, o governo Dilma iniciou mudanças na política econômica. Com a proposta de redução da taxa de juros básica pelo Banco Central, os bancos públicos foram orientados a diminuir as taxas de juros, estimulando assim, a redução por parte dos bancos privados. Tal proposta se apresentou não apenas como um reforço nas políticas anticíclicas adotadas desde a crise de 2008, para estimular o consumo, mas como uma tentativa de induzir uma reorientação na política econômica do país visando a retomada do crescimento e do desenvolvimento.

A queda nos juros deveria estimular a recuperação da indústria brasileira, viabilizando o aumento dos investimentos, e criar condições para enfrentar a concorrência chinesa. Do mesmo modo, a redução dos juros deveria funcionar como um fator desestimulante para a entrada de capital financeiro permitindo, assim, uma desvalorização do real para alavancar as exportações de manufaturados. Objetivando também o aumento da competitividade industrial foi lançado, em agosto de 2011, o plano Brasil Maior que procurou estimular as inovações (BRESSER PEREIRA, 2013; VEIGA, RIOS, NAIDIN, 2013; ALMEIDA, 2011; CANO, 2012).

No plano da política externa brasileira, a primeira percepção era a de que os direitos humanos ganhariam centralidade em virtude do perfil da presidente Dilma Rousseff. Com uma biografia de ex-guerrilheira, marcada pela experiência de ter sido torturada durante a ditadura militar pós-64, esperava-se que a presidente tivesse menos tolerância com o desrespeito aos direitos humanos mesmo quando este fosse praticado por governos próximos do Brasil em termos políticos. Inicialmente, esta expectativa foi confirmada em duas ocasiões: na entrevista concedida pela

presidente ao jornal *Washington Post*, em 05 de dezembro de 2010, na qual ela criticou a posição brasileira de ter se absterido de votar uma resolução das Nações Unidas contra o desrespeito aos direitos humanos no Irã (ROUSSEFF, 2010). E no discurso proferido aos formandos do Instituto Rio Branco, em abril de 2011. Neste, a presidente afirmou

A defesa dos direitos humanos, desde sempre e mais ainda agora, está no centro das preocupações de nossa política externa. Vamos promovê-los e defendê-los em todas as instâncias internacionais sem concessões, sem discriminações e sem seletividade, coerentemente com as preocupações que temos a respeito do nosso próprio país (ROUSSEFF, 2011b, s/p).

No âmbito discursivo, a defesa dos direitos humanos apareceu associada à crítica das intervenções das grandes potências que, ao serem promovidas por razões humanitárias com o respaldo do Conselho de Segurança, acabam por ampliar os problemas enfrentados pelas sociedades a serem protegidas. Principalmente, ao permitirem, por um lado, o fortalecimento dos grupos terroristas e o crescimento da violência contra os civis e, por outro, o enfraquecimento da capacidade do Estado para controlar o território e aplicar as leis (CERVO; LESSA, 2014).

No discurso realizado na Assembleia das Nações Unidas, em setembro de 2011, a presidente Dilma defendeu a necessidade de associar a *responsabilidade ao proteger* ao princípio da *responsabilidade de proteger*. Nesta oportunidade, ela reiterou a demanda brasileira pela reforma no sistema das Nações Unidas e pela inclusão do país como membro permanente do Conselho de Segurança:

O Brasil está pronto a assumir suas responsabilidades como membro permanente do Conselho. Vivemos em paz com nossos vizinhos há mais de 140 anos. Temos promovido com eles bem-sucedidos processos de integração e de cooperação. Abdicamos, por compromisso constitucional, do uso da energia nuclear para fins que não sejam pacíficos. Tenho orgulho de dizer que o Brasil é um vetor de paz, estabilidade e prosperidade em sua região, e até mesmo fora dela (ROUSSEFF, 2011c, s/p).

Apesar das manifestações oficiais da presidente e dos ministros das Relações Exteriores indicarem uma continuidade

da política externa, o baixo perfil adotado representou um refluxo na afirmação do papel do Brasil como protagonista das relações internacionais, em relação ao período do governo Lula. Inicialmente, a presidente Dilma procurou afirmar a liderança brasileira em função dos resultados econômicos e sociais obtidos pelo país, em comparação com os países desenvolvidos no período pós-crise de 2008. Em seu discurso na abertura da Assembleia Geral, em 2011, e na viagem à Europa que se seguiu, a presidente ressaltou a experiência brasileira de responder à crise estimulando o consumo das famílias, reduzindo impostos e aumentando o gasto público, em contraposição ao caminho seguido por vários países europeus de adotar um ajuste fiscal draconiano que resultava em aumento do desemprego e dos problemas sociais (ROUSSEFF, 2011c). O crescente desemprego na Europa e nos Estados Unidos e a sua diminuição no Brasil mostrariam o acerto da opção brasileira de política econômica.

A partir do diagnóstico da crise e das consequências da guerra monetária, denunciada pelo ministro Guido Mantega, o Brasil reforçou as demandas pela reforma das instituições financeiras e monetárias internacionais indicando a necessidade de um novo marco regulatório, que evitasse as desvalorizações competitivas cujos resultados negativos seriam sentidos especialmente pelo país. Entretanto, o declínio na taxa de crescimento do Brasil e o aumento dos problemas políticos internos reverteram as expectativas dos mercados financeiros internacionais sobre a trajetória futura de sua economia. Mesmo o país não perdendo o grau de investimento, já não havia muito otimismo sobre as condições de recuperação do crescimento no curto prazo, o que acabou enfraquecendo a capacidade de o Brasil influir nas negociações monetárias e financeiras globais.

Na medida em que os efeitos da crise de 2008 foram se prolongando, se tornou evidente a natureza das relações econômicas estabelecidas entre Brasil e China ao longo da primeira década do século XXI. A pauta de exportações brasileiras passou a ser dominada por produtos primários e sua indústria se enfraqueceu até mesmo no mercado interno, em função da falta de competitividade para enfrentar a produção chinesa. Induzida pelas políticas anticíclicas norte-americanas e pelas ações chinesas, visando manter a desvalorização do yuan, a valorização do real reforçou a deterioração do cenário econômico brasileiro. O mesmo efeito foi promovido pelo ajuste chinês que provocou

uma redução da demanda por produtos primários e uma queda no preço das *commodities*. Com isso, desapareceram as condições extremamente favoráveis nas transações correntes existentes ao longo do governo Lula.

Apesar de estes problemas serem importantes para o Brasil, o país não conseguiu inseri-los adequadamente na agenda dos BRICS. A falta de disposição da China para negociar os desequilíbrios monetários internacionais em âmbito multilateral, e para incorporar a temática na agenda dos BRICS para o G-20, fragilizou a posição brasileira que deixou de insistir nesta temática. O Brasil entendeu que isso geraria tensões com um dos seus principais parceiros político e econômico. De outro modo, ainda que os Estados Unidos tivessem demandas em relação à China na questão cambial, o tema não era prioritário ao ponto do governo norte-americano realizar uma aliança com o Brasil neste âmbito, o que permitiria um redirecionamento na política externa.

A questão cambial no Brasil acabou se resolvendo pelas transformações endógenas na economia mundial e na brasileira, o dólar retomou a trajetória de valorização com a recuperação da economia norte-americana. A deterioração do balanço de pagamentos brasileiro, associada ao baixo crescimento e à instabilidade política, favoreceu um novo ciclo especulativo contra o real, provocando sua desvalorização em relação ao dólar. Como exposto no *Financial Times*, olhando a partir da situação em 2014, o Brasil obteve a vitória na guerra monetária, o real se desvalorizou fortemente em relação ao patamar de 2010, quando o ministro Mantega se referiu à guerra monetária pela primeira vez. Entretanto, "[...] that victory has turned out to be hollow, not to say Pyrrhic" (WHEATLEY, 2014, s/p). Particularmente, os efeitos da desvalorização não foram sentidos sobre o crescimento das exportações e do PIB ao favorecer os produtores internos em relação aos externos.

A pressão dos BRICS para aumentar o peso dos membros do grupo nas instituições financeiras internacionais também não produziu o resultado esperado. Apesar de terem sido firmados compromissos no âmbito do G-20, em relação às quotas do FMI em 2010, eles não foram implementados. Isto contribuiu para que a proposta indiana de criação de um banco dos BRICS prosperasse, ela entrou na agenda em reunião ocorrida em Nova Déli, em 2012 (KLOMEGAH, 2012). Esta proposta foi recebida com entusiasmo pelo Brasil, pois havia a compreensão de que

se tratava de um canal alternativo para captar recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura, ponto crítico para a retomada do crescimento sustentável do país. Contudo, se reconhecia que, diante das condições políticas e econômicas do período Dilma, já não era possível ao Brasil liderar o processo de criação do banco, nem mesmo do ponto de vista conceitual. Adotou-se uma estratégia defensiva, isto é, buscou-se evitar um domínio absoluto chinês, o que acabou limitando o volume de capital inicial alocado para o banco, uma vez que os demais membros não poderiam nem igualar nem manter um nível baixo de desigualdade nas quotas se não fosse estabelecido um limite baixo.

O capital inicial do novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, criado em julho de 2014, ficou em 50 bilhões de dólares com o aporte dividido igualmente entre os países-membros, podendo ser ampliado para 100 bilhões. O Brasil, embora desejasse ficar com a presidência do banco, acabou aceitando que esta ficasse com a Índia. A sede localiza-se em Xangai na China. Na mesma reunião de fundação, os países membros se comprometeram com a criação de um fundo denominado Arranjo Contingente de Reservas no valor de 100 bilhões de dólares, sendo a contribuição chinesa de 41 bilhões, a do Brasil, Rússia e Índia de 18 bilhões cada, e a da África do Sul de 5 bilhões de dólares.⁷

O objetivo do acordo, conforme o Tratado de 2014, é servir de apoio “[...] em resposta a pressões de curto prazo, reais ou potenciais, sobre o balanço de pagamentos”. O que representa mais uma concessão chinesa aos demais membros dos BRICS, dado que o nível de reservas e a estrutura do balanço de pagamentos da China não corriam riscos de sofrer pressões de curto prazo, dentro de um horizonte previsível de tempo. Diferentemente da China, o Brasil, a Índia e a Rússia têm um passado recente de instabilidade no balanço de pagamentos, o que contribui para que recorram ao FMI. Logo, em uma situação de crise financeira, o Arranjo Contingente de Reservas aumenta a autonomia destes país em relação a este Fundo e aos Estados Unidos.

A título de comparação, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB), proposta chinesa para a Ásia, tem previsão de capital inicial

⁷ Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS. Disponível em: <<http://brics6.itamaraty.gov.br/images/ACR%20portugues.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

de 100 bilhões, sendo 50 bilhões aportados pela China, e a participação de um número maior de países. Então, do ponto de vista do aporte de recursos, é inegável o comprometimento da China com os BRICS nesse momento. Decorre disso, o que talvez seja a principal vitória da política externa brasileira no período Dilma Rousseff, a transformação dos BRICS de uma aliança política tácita, em função da crise, em um projeto consistente, com instrumentos econômicos capazes de afetar a realidade financeira dos países membros.

Evidentemente que o banco dos BRICS e o Arranjo Contingente de Reservas não alteraram nem a ordem política nem a ordem econômica internacional vigente, mas ampliaram as margens de ação econômica de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Contudo, estes instrumentos também expandiram o poder da China e sua influência sobre estes países. Desde o governo Lula tem havido um empenho de abrir espaço para uma liderança brasileira no sistema internacional. Entretanto, o resultado desses esforços tem sido questionável, pois ao invés de aumentarem a autonomia brasileira frente às grandes potências têm promovido um rearranjo da dependência, sob o manto de um projeto reformista para o sistema internacional, liderado pela China. A inquestionável ascensão chinesa ainda não levou o seu governo a adotar um discurso de mudança do *status quo* econômico internacional, ou seja, de ir além da reiteração da defesa da multipolaridade e do desenvolvimento.

Esta ascensão se fez sentir sobre uma prioridade da política externa brasileira desde o governo Lula, isto é, sobre a região da América Latina ou da América do Sul, em particular. Desse modo, em 17 de julho de 2014, dois dias após a fundação do banco dos BRICS em Fortaleza, ocorreu em Brasília a reunião dos países latino-americanos com a China, estabelecendo oficialmente o Foro China-CELAC. Já em janeiro de 2015, em reunião ministerial em Pequim, o presidente Xi Jinping se comprometeu a investir 250 bilhões de dólares e levar o comércio para ordem de 500 bilhões de dólares ao longo dos próximos 10 anos.⁸

Alguns anos antes, no discurso de posse da presidente Dilma em 2011, ela afirmava:

Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do

⁸ Disponível em: <<http://www.fimprc.gov.cn/esp/zxxx/t1227481.shtml>>. Acesso em: 10 de dez. 2016.

Caribe. [...] O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao MERCOSUL e à UNASUL (ROUSSEFF, 2011a).

Tal postura foi reiterada durante o discurso de posse do seu segundo mandato:

Manteremos a prioridade à América do Sul, América Latina e Caribe, que se traduzirá no empenho em fortalecer o Mercosul, a UNASUL e a Comunidade dos Países da América Latina e do Caribe (CELAC), sem discriminação de ordem ideológica (ROUSSEFF, 2015).

Diversamente dos posicionamentos expressos nestes discursos da presidente, houve um inegável refluxo político do Brasil na região em seu primeiro mandato. A falta de traquejo político e as características tecnocráticas manifestadas por Dilma reduziram o escopo da diplomacia presidencial. A manutenção do assessor de assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, no Palácio do Planalto não foi suficiente para garantir a continuidade da política externa do período Lula para a região.

A escolha de Antonio Patriota (2011-2013), e depois de Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015), para o Ministério das Relações Exteriores representou uma burocratização da política externa, uma vez que ambos não tinham a capacidade de liderança do ex-ministro Celso Amorim. Este cenário foi agravado pelo fato de Patriota e Figueiredo não sofrerem quaisquer pressões por parte do Palácio do Planalto para a adoção de uma política externa mais ativa.

Oriunda de funções nas quais os resultados das políticas são avaliados quantitativamente, faltou à presidente Dilma Rousseff a capacidade de lidar com a subjetividade da política externa brasileira, que se exerce fundamentalmente via mecanismos de *soft power*. Nesta política, a diplomacia presidencial desempenha um papel preponderante para formar alianças e definir agendas, especialmente para o subcontinente sul-americano.

As mudanças políticas na região também não favoreceram a presidente. O processo de convalescimento e morte do presidente Hugo Chávez e o instável processo político venezuelano, desde a eleição de Nicolás Maduro, enfraqueceram o projeto integracio-

nista, além de servirem como base para ampliar os questionamentos dentro dos outros países sul-americanos ao apoio dado aos governos venezuelanos. No caso brasileiro, isso reforçou a crítica em relação ao caráter ideológico e partidário da política externa.

Se durante o governo Lula, as críticas à política externa ressoavam na imprensa nacional e, no plano internacional, aparecia reiteradamente de modo positivo, no governo Dilma, o baixo perfil adotado e os problemas políticos e econômicos ampliaram as críticas na mídia nacional. De acordo com as análises do observatório de política externa na imprensa do CEBRAP (2014), dos artigos publicados nos jornais: *O Globo*, *Estadão*, *Valor Econômico* e *Folha de São Paulo*, no período de setembro a dezembro de 2014, em média apenas 19,1% foram favoráveis à política externa adotada pelo governo Dilma.

As posições brasileiras em relação ao golpe no Paraguai e a entrada da Venezuela no MERCOSUL elevaram as contestações a respeito dos rumos de sua política externa. Em junho de 2012, quando o Senado paraguaio destituiu o presidente Fernando Lugo, por meio de um processo de impeachment que durou menos de 24 horas, o Brasil demonstrou uma atitude dúbia. Inicialmente, o país cogitou manter a posição tradicional de não interferência em questões políticas internas aos vizinhos uma vez que o golpe era fato consumado. Entretanto, diante da pressão dos parceiros, especialmente da Argentina e Venezuela, o Brasil apoiou a suspensão do Paraguai do MERCOSUL até que as condições democráticas fossem restabelecidas. Vale lembrar que nenhuma outra sanção de natureza comercial ou econômica foi adotada no âmbito multilateral ou bilateral.

A suspensão do Paraguai, em 31 de julho de 2012, resolveu um dos impasses vividos pelo bloco. Há anos o Senado paraguaio bloqueava a entrada da Venezuela no MERCOSUL e as negociações se mostravam infrutíferas mesmo durante o governo Lugo. A referida suspensão possibilitou ratificar a entrada da Venezuela em reunião extraordinária do bloco em Brasília. Já a situação do Paraguai com o MERCOSUL somente foi normalizada com a eleição e posse de Horacio Cartes, em agosto de 2013. O ingresso da Venezuela foi formalizado para o Paraguai com a assinatura do protocolo de adesão pelo presidente Cartes, em 5 dezembro de 2013 (PARAGUAI, 2013) e a aprovação do Senado paraguaio no dia 10 do mesmo mês (SENADO, 2013).

A fragilidade dos executores da política externa brasileira foi exposta de modo manifesto no caso do refúgio e fuga do senador boliviano, Roger Pinto, da embaixada brasileira em La Paz. Acusado de envolvimento no massacre de Pando ocorrido em 2008, no qual foram mortos, aproximadamente, 20 camponeses indígenas e 30 ficaram desaparecidos, o senador se refugiou na embaixada do Brasil e solicitou asilo por supostamente estar sofrendo perseguição política. O asilo foi concedido pelo Brasil, mas o salvo-conduto não foi dado pelo governo boliviano criando assim um impasse. Na ausência de um salvo-conduto para sua saída da embaixada e do país, Roger Pinto permaneceu na embaixada por 15 meses. A situação paralisante somente foi rompida pela iniciativa unilateral do encarregado da embaixada brasileira Eduardo Saboia que, com o carro oficial e o apoio de fuzileiros navais, levou o senador de La Paz até Corumbá, no Mato Grosso do Sul. A partir de Corumbá, o senador seguiu para Brasília em avião particular com o apoio do senador brasileiro Ricardo Ferraço (PMDB-ES). Esta ação foi realizada sem o conhecimento do Itamaraty e da Presidência da República, o que provocou a demissão do Ministro das Relações Exteriores, à época, Antonio Patriota.

A nomeação de Antonio Patriota, ex-embaixador do Brasil em Washington, como Ministro das Relações Exteriores foi interpretada como algo positivo na relação com os Estados Unidos. Nesse sentido, o Brasil continuaria fortalecendo as relações Sul-Sul, mas buscava minimizar os conflitos com o governo norte-americano, abrindo novas oportunidades comerciais e, ao mesmo tempo, conquistando apoio político para outros pleitos brasileiros, como a vaga no Conselho de Segurança. A deterioração do cenário econômico interno, a desindustrialização e as pressões políticas favoreceram uma maior aproximação do Brasil com os países do Norte de um modo geral. Conseqüentemente, voltou à pauta o Acordo MERCOSUL-União Europeia, inclusive, como um instrumento para a retomada e fortalecimento do MERCOSUL como bloco comercial.

No que se refere às relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, as expectativas positivas atingiram seu clímax com o anúncio da visita oficial de Dilma Rousseff como Chefe de Estado, programada para ser realizada em outubro de 2013. Até então, a visita do presidente Barack Obama ao Brasil, e a de Dilma Rousseff aos Estados Unidos, não havia provocado nenhuma mudança substantiva nas relações entre os dois países. Os temas sensíveis

para o Brasil, como o protecionismo agrícola norte-americano e a política de visto para brasileiros, continuavam pendentes de encaminhamento positivo.

Em relação às questões comerciais, Brasil e Estados Unidos duelaram no âmbito da OMC nas negociações multilaterais e nos painéis abertos, durante todo o governo Lula. A aproximação buscada pelo governo Dilma não permitiu avançar nesta agenda. Na disputa para a direção geral da OMC, o Brasil lançou o diplomata Roberto Azevedo enquanto os Estados Unidos apoiaram o mexicano Herminio Blanco. Até o momento, a vitória brasileira não promoveu um avanço na liberalização do comércio internacional no sentido pretendido pelo Brasil.

A revelação da espionagem praticada pela *National Security Agency* (NSA) contra governos aliados como o Brasil e a Alemanha, em junho de 2013, promoveu nova deterioração das relações. A viagem da presidente Dilma foi cancelada pelo Brasil, reacendendo a retórica crítica aos Estados Unidos na base de esquerda do governo. O incidente permitiu que o governo brasileiro radicalizasse nas críticas, mostrando uma postura ativa e independente que visava recuperar apoios na sociedade, já que a popularidade da presidente tinha caído bruscamente após as manifestações de junho de 2013. Externamente, a questão da espionagem foi instrumentalizada para colocar a questão da privacidade na internet no âmbito das Nações Unidas, o que resultou na aprovação da resolução “Direito à privacidade na era digital” pela Assembleia Geral, em dezembro de 2013 e, internamente, para pôr em pauta o Marco Civil da Internet, que foi aprovado em 2014 (PECEQUILO, 2014).

Os principais indicadores de redução na intensidade da política externa brasileira foram: a diminuição do número de viagens internacionais da presidente Dilma, quando comparado com o período do governo Lula, especialmente em seu segundo mandato; a redução no ritmo de abertura de postos diplomáticos brasileiros no exterior e a diminuição no número de vagas ofertadas anualmente pelo Instituto Rio Branco. Entre 2006 e 2010, este Instituto abriu mais de 100 vagas por ano. Enquanto no período de 2011 a 2014, não chegou a ofertar mais que 30 vagas por ano, sendo: 26 em 2011; 30 em 2012 e 2013 e somente 18 em 2014 (CORNELET, 2014). O menor número de vagas se associa a outra política adotada, ou seja, a redução dos recursos destinados ao Ministério das Relações Exteriores.

Diante do exposto é possível apontar que, em comparação com o governo Lula, houve um declínio na inserção internacional do Brasil durante o governo Dilma (CERVO; LESSA, 2014). Entretanto, alguns aspectos devem ser ressaltados para matizar esta conclusão. Um deles é que, no período 2003-2010, o protagonismo brasileiro decorreu mais da liderança pessoal de Lula e do chanceler Celso Amorim, num contexto em que o sistema internacional ampliou as margens de manobra do Brasil, com o distanciamento dos Estados Unidos em relação a América do Sul e a expansão chinesa, do que de fato de uma mudança da posição brasileira na hierarquia do poder mundial. Ainda que o Brasil tenha mantido uma trajetória de crescimento, especialmente no segundo mandato de Lula, isso não resultou no aumento efetivo de suas capacidades materiais para sustentar um projeto de poder e um programa reformista no sistema internacional, especialmente do ponto de vista militar. Talvez, por isso, a ampliação de sua capacidade de ação tenha dependido da formação de alianças de geometria variável.

Este cenário também possibilitou que a América do Sul se tornasse prioridade para o Brasil. A aceitação da liderança brasileira ampliou seu raio de influência para fora desta região e tornou fundamental a articulação da diplomacia presidencial com as ações empreendidas pelo assessor para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia, e pelo chanceler, Celso Amorim, para sustentar uma agenda política comum entre os países sul-americanos de distintos matizes ideológicos. Contudo, a partir do governo Dilma, as margens de manobra se reduziram.

A convergência entre a diplomacia presidencial e as atuações do assessor de assuntos internacionais e do chanceler deixou de existir. Ao mesmo tempo, os efeitos da crise internacional sobre o Brasil o tornaram menos atrativo para os seus vizinhos, o que levou ao crescimento da busca por alternativas extrarregionais, reforçando-se, assim, a opção pelo comércio e a aproximação política com a China. As divergências ideológicas se destacaram no momento da crise, pois esta suscitou o debate sobre o papel do Estado e as possíveis alternativas de política econômica para responderem ao problema. Ao se mostrar incapaz de oferecer uma alternativa, ou de liderar um projeto comum, o Brasil permitiu a fragmentação da região com o enfraquecimento do consenso político existente acerca da integração. Um dos resultados foi o surgimento da Aliança do Pacífico. Desse modo, seja no plano

multilateral seja no bilateral, os Estados sul-americanos passaram a buscar soluções sem a liderança ou a intermediação do Brasil, conforme pode ser observado com o surgimento do Foro China-CELAC.

A marginalização da OMC, devido aos reiterados fracassos das negociações e a prioridade por respostas nacionais à crise, retirou do Brasil o principal palco para o exercício de sua liderança. Durante o governo Lula, as negociações na OMC projetaram a liderança brasileira no sistema internacional, ao demonstrarem sua competência para forjar alianças capazes de bloquear as questões que contrariavam os seus interesses. No governo Dilma, este fórum perdeu importância em virtude das razões sistêmicas já mencionadas e das estratégias adotadas pelos Estados Unidos e União Europeia. O Brasil tentou levar para o âmbito do G-20 o seu protagonismo para discutir as questões monetárias e financeiras internacionais, mas não obteve o resultado esperado. A falta de respaldo chinês para uma proposta de acordo monetário, somada a prioridade dada pelo Brasil à manutenção da aliança com a China, no âmbito dos BRICS, enfraqueceu a capacidade do país para estabelecer as alianças necessárias e pressionar por um acordo monetário.

Para um Estado como o Brasil, cuja projeção dependia basicamente do *soft power* e das expectativas sobre o crescimento futuro da sua economia, a reversão das expectativas econômicas impactou de forma direta na sua capacidade de se projetar internacionalmente e de interferir na agenda global. No âmbito externo, o governo Lula foi considerado um governo de esquerda com políticas sociais distributivas, mas com uma política econômica tradicional. Entretanto, já no início governo Dilma, as mudanças na política econômica e as medidas protecionistas adotadas mudaram a percepção externa (BARRAL; BOHRER, 2012).

O objetivo do governo Dilma era fortalecer a economia nacional, especialmente o setor industrial, mas o resultado foi o inverso. Ao reverter as expectativas empresariais e financeiras dos investidores, e aumentar o grau de incerteza sobre a trajetória da economia brasileira, a política adotada provocou a redução dos investimentos privados e o aumento da necessidade dos investimentos públicos, o que reforçou as críticas ao governo por não manter um elevado superávit primário. As manifestações de junho de 2013 e o calendário eleitoral retiraram a confiança do

próprio governo na política econômica adotada, o que o induziu a um comportamento dúbio, a partir do qual as mudanças na política econômica eram negadas, apesar de elas serem evidentes.

A política desenvolvimentista poderia ter funcionado, mas, logo no início, outras mudanças seriam necessárias, por exemplo, na política cambial. De todo modo, o governo não foi capaz de garantir uma base social de apoio para as mudanças. E na medida em que as críticas cresceram, ele perdeu a capacidade de iniciativa tanto no plano interno como no externo, esvaziando a política externa. Ao final do primeiro governo Dilma, as principais iniciativas da política externa brasileira, os BRICS e a América Latina, estavam sob o guarda-chuva chinês no Foro China-CELAC.

Considerações finais

De um ponto de vista sistêmico, o governo Lula foi favorecido pela postura de indiferença dos Estados Unidos em relação à América Latina; pela ascensão chinesa; pela valorização das *commodities*; pela eleição de governos da nova esquerda na América do Sul, e também pelo crescimento das demandas por parte de outras potências de reformas nas instituições de governança global. Contudo, este governo soube aproveitar as oportunidades para mudar a política externa e aumentar a projeção internacional do país.

Dentro desta estratégia, a América do Sul desempenhou um papel central. A formação de um consenso político em torno da integração sul-americana foi a base para rejeitar a ALCA e construir uma aliança entre governos com grandes diferenças ideológicas. Se do ponto de vista comercial não foi possível destravar o MERCOSUL, a liderança brasileira viabilizou a cooperação em assuntos de defesa com o Conselho de Defesa Sul-Americano. Dessa forma, venceu tanto as resistências existentes dentro do Brasil como aquelas causadas pelas desconfianças mútuas entre diversos países sul-americanos.

Nos debates sobre a crise financeira internacional no âmbito do G-20, o Brasil se posicionou frente a OMC sobre a necessidade de reformar as instituições internacionais, para refletir a nova distribuição de poder; ampliou suas ações para angariar apoio para uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança;

demandou a reforma do Banco Mundial e do FMI; participou ativamente na construção dos BRICS como agrupamento político e, no Oriente Médio, mediu com a Turquia um acordo sobre o programa nuclear iraniano, entre outras iniciativas.

Para um país sem poder militar e nuclear comparável ao das grandes potências, o Brasil sob a liderança de Lula conseguiu maximizar a utilidade do seu *soft power*. Sem condições de impor suas demandas pelo poder relativo, ou pelo poder estrutural, a diplomacia brasileira conseguiu, através da ampliação das alianças em nível mundial, influir sobre as negociações dos principais temas internacionais e defender os interesses políticos e econômicos do país. Mesmo em relação aos Estados Unidos, o governo brasileiro conseguiu manter uma independência relativa. Se por um lado, o governo norte-americano rejeitou o acordo com o Irã, negociado por Brasil e Turquia, e tentou deslegitimar a atuação brasileira, por outro, teve que reconhecer o seu novo *status* no sistema internacional, o que pode ser observado na ocasião do estabelecimento do Diálogo Estratégico e na do convite para a visita oficial como Chefe de Estado para a presidente Dilma.

No entanto, no decorrer do governo da presidente Dilma Rousseff, o sistema internacional se tornou mais inóspito para um país como o Brasil, isto é, as janelas de oportunidade se estreitaram com o ajuste imposto à economia chinesa; a queda no preço das *commodities*; o agravamento da crise europeia; a desvalorização do dólar, do euro e do yuan; a instabilidade política na Venezuela, no Paraguai e na Argentina; o reforço da opção pelo Pacífico de países como Chile, Peru, Colômbia e México, assim como a crescente presença econômica, comercial e financeira da China na América do Sul.

Neste novo cenário, a manutenção do protagonismo brasileiro dependeria da possibilidade de investir mais recursos na sustentação de sua liderança nas questões internacionais. Se um aporte maior de recursos já seria difícil em uma situação econômica favorável, ele se tornou inviável com a redução na taxa de crescimento e o aumento dos problemas políticos internos. Ou seja, manter a mesma trajetória da política externa herdada do governo Lula se tornou irrealizável, logo, a diminuição do seu protagonismo praticamente se impôs com a redução dos recursos.

Entretanto, o baixo perfil foi acentuado pelas características pessoais da presidente Dilma, segundo as quais a avaliação da

eficácia das políticas deveria ser mensurada quantitativamente, o que não se adequa bem à avaliação da política externa de um país como o Brasil. Soma-se a isso, o fim do padrão de coordenação vigente no governo Lula entre a Presidência da República, a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e o Ministério das Relações Internacionais. Na ausência de objetivos claros a serem buscados na arena internacional, a própria burocracia do Itamaraty perdeu a capacidade de iniciativa e a política externa se tornou burocrática, exemplos disso foram as gestões de Antonio Patriota e Luiz Alberto Figueiredo no Ministério das Relações Exteriores.

O segundo mandato de Dilma trouxe para o Ministério das Relações Exteriores o embaixador Mauro Vieira que, em seu discurso de posse, ressaltou como prioridade a abertura e ampliação dos mercados para o acesso dos produtos brasileiros. Esta decisão foi estabelecida em virtude das condições da economia brasileira no período: o balanço de pagamentos estava deteriorado desde o início do primeiro governo Dilma. Entretanto, não se pode afirmar que esta prioridade não esteve presente no governo Lula. De modo geral, a política para a África e as relações Sul-Sul sempre estiveram associadas à criação de novas oportunidades de negócios, visando o crescimento das exportações.

O desafio era e continua sendo conseguir conjugar propostas e ações políticas com os objetivos comerciais. A priorização do aspecto comercial pode evidenciar um dado pelo qual se mede o resultado da política externa. Porém, se o Brasil buscar apenas o mercado dos seus parceiros e, como contrapartida, somente oferecer o seu mercado, o país ficará em grande desvantagem em relação aos principais *players* do sistema internacional e perderá ainda mais o protagonismo.

A estrutura do sistema internacional do século XXI ainda se encontra incerta, assim, é fundamental que o Brasil defina seus objetivos e a estratégia para alcançá-los. Para tanto, é preciso que o governo se disponha a construir um consenso mínimo com a sociedade brasileira sobre a posição internacional do país, especialmente em relação aos vizinhos da América do Sul. Sem isso, a destinação de recursos para as ações internacionais enfrentará sempre muitas críticas e estará sujeita aos humores da política interna. Em seu segundo mandato⁹, o governo Dilma não

⁹ Encerrado em 2016 por meio de um turbulento processo de *impeachment*.

conseguiu liderar este processo, entre as razões se destacaram: o clima de polarização política interna; os conflitos políticos gerados pelo presidencialismo de coalizão e as frequentes denúncias de corrupção.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. Brazilian foreign policy in the governments of Lula and Dilma (2003/2014): South America. *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 13-45, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *In the 21st century, South America gained a significant role in Brazilian foreign policy agenda as a priority, focusing on integration projects and the deepening of autonomous cooperation. Initiatives such as MERCOSUR, UNASUR and CELAC were a representation of these efforts that strongly developed between 2003-2010 during Lula's government. However, in the period of 2011 till 2014, Dilma's tenure led to a break in continuity and intensity in the region, even though the same rhetoric prevailed. In this context, the article presents a comparative analysis of Lula's and Dilma's governments in relation to their foreign policy in South America.*

■ **KEYWORDS:** *Brazilian Foreign Policy. South America. Regional Integration.*

Referências

ALMEIDA, J. G. Alcances e lacunas da nova política industrial. *Texto para Discussão IE-Unicamp*, Campinas, n. 196, 2011. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3153&tp=a>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BARRAL, W.; BOHRER, C. P. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. *Política Externa*, São Paulo, v. 20, n. 2, p.115-124, 2012.

BARROCAL, A. Com Mauro Vieira, Dilma tenta apaziguar o Itamaraty. *Carta Capital*, n. 833, 25/01/2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/833/e-melhor-usar-luvas-de-pelica-7980.html>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRASIL *concede asilo a senador boliviano*. 08/06/2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/06/120608_boliviano_asilo_ac.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 95, p. 5-14, mar., 2013.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Texto para Discussão IE-Unicamp*, Campinas, n. 200, 2012. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3183&tp=a>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

CEBRAP. A imprensa e a política externa do governo Rouseff. *Boletim n. 3*, set./dez. de 2014. Disponível em: <<http://beta.cebrap.org.br/v3/index.php?r=observatorio/3>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014.

CORNELET, J. M. C. A política externa de Dilma Rouseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p.111-149, jun./jul., 2014.

KLOMEGAH, K. K. Índia propõe a criação de banco do BRICS. *Opera mundi*, [S.L.], mar. 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/samuel/36150/india+propoe+a+criacao+de+banco+do+brics.shtml>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

PADULA, R. As visões dominantes sobre a integração regional. In: COSTA, D. al. *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Ed. Capax Dei. 2aed. 2011, p. 209-300.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks, 2015.

PECEQUILO, C. S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.

PECEQUILO, C. S. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rouseff, 2011-2014. *Austral*, Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p.11-36, jul./dez., 2014.

ROUSSEFF, D. In Brazil, from prisoner to president. *Interview by Lally Weymouth*. Washington Post, 12/05/2010. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/03/AR2010120306540.html>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional*. 01/01/2011a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de formatura da Turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco*. Brasília, 20/04/2011b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4666:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-2009-2011-do-instituto-rio-branco&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, 2011c*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional*. 01/01/2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional-1>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante participação no Foro Empresarial das Américas – Unindo as Américas: Integração Produtiva para o Desenvolvimento Inclusivo – Panamá, 10 de abril de 2015*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8857:discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-participacao-no-foro-empresarial-das-americas-unindo-as-americas-integracao-produtiva-para-o-desenvolvimento-inclusivo-panama-10-de>

abril-de-2015&catid=197:discursos&lang=pt-BR&Itemid=448>. Acesso em: 25 abr. 2015.

SENADORES *paraguayos aprueban el ingreso de Venezuela en Mercosur*. 11/12/2013. Disponível em: <<http://actualidad.rt.com/actualidad/view/113851-senado-paraguay-apruebaingreso-venezuela-mercosur>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

SILVA, L. I.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG. 2003.

TRATADO *Constitutivo da Unasul*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

VEIGA, P.; RIOS, S. P.; NAIDIN, L. C. Política comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. *Texto Cindes*, n. 35, 2013. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=713&catid=7>. Acesso em: 25 abr. 2015.

VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil – 1930/2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.

ZHIQUN, Z. *China's new diplomacy: rationale, strategies and significance*. Burlington: Ahsgate, 2013.

WHEATLEY, J. Brazil achieves a hollow victory in 'currency wars'. *Financial Times*, 11/17/2014. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f235ecea-4eee-11e4-a1ef-00144feab7de.html?siteedition=uk#axzz3YGf3G330>>. Acesso em: 24 abr. 2015.

Bibliografia consultada

ACORDO *Constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento*. 2014. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/217-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-15-de-julho>. Acesso em: 25 abr. 2015.

COSTAS, R.; FELLET, J. Banco dos Brics busca alternativa a hegemonia de países ricos. *BBC Brasil*, 15/07/2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140711_banco_brics_ru>. Acesso em: 25 abr. 2015.

DECLARAÇÃO Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe. Brasília, 17 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5715:declaracao-conjunta-da-cupula-de-brasilia-de-lideres-da-china-e-de-paises-da-america-latina-e-caribe-brasilia-17-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>. Acesso em: 25 abr. 2015.

ENGSTROM, P. Brazilian foreign policy and human rights: change and continuity under Dilma. *Critical Sociology*, v. 38, n. 6, p. 835-849, 2012.

JESUS, D. S. V. The benign multipolarity: brazilian foreign policy under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, v. 2, n. 1, p.19-42, mar., 2014.

PATRIOTA teve 'saída anunciada' e 'sem crise', avaliam ex-diplomatas. 26/08/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/patriota-teve-saida-anunciada-e-sem-crise-avaliam-ex-diplomatas.html>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

VIEIRA, M. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira*, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. 02/01/2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6398:discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&Itemid=454&lang=pt-BR>. Acesso em: 25 abr. 2015.

O REGIONALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL¹

Karina Lilia Pasquariello MARIANO²

■ **RESUMO:** Desde o final dos anos de 1980 o tema do regionalismo assumiu um papel central na formulação da política externa brasileira, mas nem sempre com a mesma conotação, produzindo ao longo do tempo diferentes estratégias e ações por parte dos governos brasileiros. Este artigo demonstra que essas alterações representam mudanças na percepção sobre os objetivos e limites que a questão da integração adquiriu, e explica os redirecionamentos assumidos pelos representantes brasileiros. Argumenta-se que, apesar das diferentes ênfases, houve uma continuidade no entendimento sobre o papel do regionalismo para o Brasil. O objetivo do artigo é mostrar como essa tensão entre mudanças e continuidade na postura brasileira acabou marcando a evolução do processo integracionista sul-americano.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Regionalismo. Mercosul. Política Externa. Brasil.

A aproximação Argentina-Brasil

É inegável que as pressões resultantes do contexto vivido por Argentina e Brasil no início da década de 1980, e a incapacidade de promover autonomamente as respostas adequadas à essa realidade, possam ser entendidas como impulsos importantes para a aproximação desses países e o estabelecimento de uma cooperação econômica. Ainda que os interesses econômicos tenham facilitado o início dessa cooperação, importantes elementos polí-

¹ Este artigo é um resultado parcial da pesquisa “O Problema do Déficit Democrático nos Processos de Integração Regional”, coordenada por mim e desenvolvida com o apoio financeiro do CNPq.

² UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências e Letras. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901. karina@fclar.unesp.br.

ticos estiveram envolvidos, pois os países do Cone Sul passaram por um processo complexo de redemocratização após vários anos de regime militar.

Resultante de uma longa tradição histórica e da sobrevivência de uma determinada lógica geopolítica, Argentina e Brasil se viam como possíveis concorrentes na disputa pela preponderância política na região. Contudo, diante da percepção das vantagens de uma possível união seus posicionamentos se alteraram e ambos os países adotaram um comportamento mais cooperativo.

As duas nações possuíam interesses similares significativos, que lhes permitiam negociar suas divergências tendo em vista a posterior formulação de um interesse comum. A nova lógica negociadora de 1985 possibilitou que Argentina e Brasil estabelecessem um diálogo intenso em torno de uma proposta de cooperação. Diferentemente do que ocorreu em outras oportunidades, esta aproximação buscou desenvolver uma estratégia comum de longo prazo, isto é, capaz de consolidar o processo de integração no decorrer do tempo. A criação formal de algum tipo de mecanismo, ou instituição internacional, foi vista como um elemento facilitador da cooperação.

Nesse caminho, a institucionalização foi entendida como uma maneira de minimizar imprevistos ao permitir estabelecer, ainda que precariamente, algumas regras e convenções balizadas em negociações. Além disso, ela eliminou a necessidade de uma liderança constantemente empenhada em dar continuidade ao processo, diluindo esta responsabilidade em um grupo de representantes encarregado de negociar levando em conta os interesses nacionais.

O estabelecimento dessa estrutura institucional mínima estava ligado a uma necessidade imediata e contextualizada, mas seus efeitos para a integração foram de longo prazo porque criou mecanismos permanentes de negociação e canalização dos interesses. A integração saiu da esfera meramente diplomática e foi incorporada em outros setores do governo federal.

Outro aspecto que favoreceu a integração naquele momento foi a impossibilidade dos governos de produzirem autonomamente respostas para os desafios do novo contexto internacional e para as demandas de suas próprias sociedades. Os custos decorrentes desta opção seriam maiores que os da cooperação e seus resultados ainda mais incertos. Este quadro, de certo modo, levou à continuidade na vontade política dos governantes e à

necessidade de pensar em um projeto mais amplo, porque em médio prazo esses cenários pareciam permanecer inalterados.

As conjunturas nacional e internacional eram favoráveis a essa cooperação, especialmente pela possibilidade de respaldar o processo de transição democrática que, na Argentina, sofria ameaças reais de retrocesso. Para o Brasil, a aproximação representava a possibilidade de fortalecer, por um lado, seu papel de liderança regional e, de outro, ampliar o mercado para exportação de seus produtos.

Para além dos interesses presentes nessa aproximação, o fato inusitado foi a criação de uma estrutura institucional específica, ainda precária, para acompanhar e gerenciar a cooperação: a Comissão Mista. Presidida pelos ministros das Relações Exteriores e integrada por representantes governamentais e empresariais, sua função era examinar e propor programas, projetos e formas de integração econômica. Seu funcionamento e composição foram decididos e negociados pelos representantes diplomáticos.

Existiam ainda grandes indefinições quanto aos temas que seriam tratados durante o processo de integração, porém, algumas questões eram vistas como fundamentais e para estas foram criadas as subcomissões³ no interior da Comissão Mista. A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Argentina e Brasil ocorreu em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), resultante deste ato, levou à formulação de 24 Protocolos.

Os protocolos assinados entre os dois países no período de julho a dezembro de 1986 definiram um programa de trabalho que tinha por meta propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as duas economias dentro de uma orientação baseada em quatro princípios: realismo⁴, gradualismo, flexibilidade e equilíbrio.

³ Subcomissão de Transportes e Comunicação: sua finalidade era continuar e ampliar a integração física entre os países; Subcomissão de Energia: entre outros assuntos, era de sua responsabilidade estabelecer e garantir a complementaridade energética em geral; Subcomissão de Cooperação Científica e Tecnológica: este tema era entendido como estratégico e fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico e social; Subcomissão de Assuntos Econômicos e Comerciais: pretendia incentivar a cooperação econômica e comercial, diversificando o intercâmbio bilateral com terceiros países. Como pode ser verificado no decorrer da integração o único tema que não foi amplamente desenvolvido foi o referente à cooperação tecnológica, ainda que tenham existido avanços nessa área.

⁴ Realismo porque os objetivos eram limitados de acordo com a capacidade e possibilidade de sua realização. Portanto, em cada etapa somente um conjunto reduzido de projetos era integrado ao programa.

A expectativa em torno do PICE era promover, além da substituição de terceiros fornecedores, a criação de novas correntes de comércio a partir de vantagens comparativas intrassetoriais. Estava presente a preocupação em permitir aos setores produtivos de ambos lados uma adaptação às novas condições de competitividade, a fim de assegurar resultados vantajosos e a criação de interesse recíproco pelo processo em andamento. Da parte dos governos, ou dos grupos político-burocráticos mais diretamente envolvidos, havia a percepção da necessidade da adesão e apoio dos setores sociais, particularmente os empresariais, ponto que não obteve importância em tentativas anteriores de integração.

A observação dos quatro princípios acima citados foi o modo pelo qual os governos de Argentina e Brasil tentaram resguardar suas economias dos possíveis impactos negativos resultantes da abertura comercial, na medida em que buscavam criar as condições básicas para impulsionar o desenvolvimento por meio da cooperação.

Na Declaração Conjunta Argentina-Brasil, de 30 de julho de 1986, os presidentes reiteraram suas convicções de que o avanço da integração dependeria substantivamente da criatividade e da iniciativa dos empresários de ambos países, já que seriam eles os responsáveis por dinamizar este mercado potencial. Apesar do reconhecimento da importância dos empresários, manteve-se a lógica de controle governamental do processo e a percepção de que a execução eficaz desse PICE exigiria uma instância institucional adequada. Criou-se para tal, a Comissão de Execução⁵ do PICE que, diferentemente da Comissão Mista, desde o seu início já determinava seus integrantes, seu funcionamento e sua coordenação.

A coordenação da Comissão e dos Grupos de Trabalho, criados em virtude dos Protocolos, ficou a cargo dos ministros das Relações Exteriores de cada país. Quanto ao seu funcionamento, seriam realizadas reuniões de trabalho a cada seis meses para avaliar o seu andamento e para propor medidas para torná-lo mais eficiente. Previa-se nesse esquema de operacionalização a realização de reuniões ministeriais de consulta sobre políticas

⁵ Além dos representantes empresariais, integravam essa Comissão pelo lado argentino os ministros de Relações Exteriores e Culto, de Economia e o secretário de Indústria e Comércio Exterior; pelo lado brasileiro, os ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.

macroeconômicas e a incorporação, quando necessária, de outras autoridades governamentais para definir e propor medidas para questões específicas.

O impulso inicial para a cooperação entre Argentina e Brasil fundamentou-se nos interesses individuais de cada um, tendo em vista maximizar os seus ganhos absolutos, mas condicionado pela garantia de um mínimo de impactos negativos, mantendo-se estes dentro de um patamar onde se poderia aplicar algum tipo de compensação.

Dentro desta ótica, o sucesso obtido pelo PICE, verificado no forte aumento de comércio bilateral e na cooperação, não era suficiente para garantir a continuidade do processo dentro dos contextos nacionais marcados por crises políticas, inflação galopante e a aproximação das eleições presidenciais, vislumbrando-se a possibilidade de que nenhum dos dois presidentes conseguisse eleger seu candidato como sucessor. Os presidentes Alfonsín e Sarney, da Argentina e do Brasil, respectivamente, optaram pela criação de uma estrutura permanente de negociação, a fim de consolidar os benefícios já obtidos.

É importante apontar que nesse momento o processo no Cone Sul era fortemente influenciado pela experiência europeia, que servia como inspiração para a formulação de objetivos de longo prazo e mesmo para a construção institucional. Tinha-se clareza a respeito da necessidade de se evitar a burocratização da integração e favorecer a construção de estruturas autônomas comunitárias.

Não foi somente a incerteza em relação à continuidade da cooperação que estimulou essa institucionalização. O baixo envolvimento empresarial era entendido como insuficiente para garantir a continuidade do processo, num possível cenário de mudança política com os novos presidentes. Nesse contexto, e dando continuidade ao PICE, Brasil e Argentina assinaram, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que retomou seus objetivos de longo prazo: o reconhecimento da necessidade de consolidar projetos de integração regional, como forma de inserção internacional e verificação da melhora nas relações entre os dois países; a preponderância da cooperação em temas em que antes predominavam a rivalidade e a desconfiança, e a questão da harmonização de políticas.

A perspectiva que transparece no acordo de 1988 é a de consolidar a integração por meio de um objetivo de longo prazo, isto é, da constituição de um mercado comum, estabelecendo um método: a harmonização das políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica, monetária, fiscal, cambial e de capitais.

Nessa ocasião, o Uruguai já iniciara as negociações para ser incorporado ao processo de integração com Argentina e Brasil, realizando uma série de encontros que resultaram em acordos parciais de cooperação.

A compreensão desse momento inicial da cooperação entre Brasil e Argentina é importante porque ajuda a compreender as inquietações presentes no início do processo, mas que ao longo do tempo foram superadas: insegurança em relação à estabilidade democrática; desconfiança entre os parceiros e possibilidade de retrocesso na cooperação. Embora as tensões entre os governos do Mercosul sejam ressaltadas pela mídia como indícios do fim dessa integração, a realidade demonstra que elas expressam uma maior interação entre os atores.

A oscilação entre um Mercosul máximo e mínimo

A análise aqui sugerida trabalha com dois pressupostos importantes. O primeiro é que não há nos governos do Mercosul (inclusive nos recentemente eleitos) disposição em retroceder do atual estágio de integração. Embora a união aduaneira esteja incompleta e haja dificuldade em consolidá-la, a vontade política manifesta, tanto em discursos como em decisões tomadas, reforça a ideia de avançar na consolidação de um projeto de integração para além da esfera comercial.

O segundo pressuposto é que, embora defenda-se um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permanece estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

Portanto, verifica-se nos processos integracionistas que envolvem países da América do Sul dois tipos principais de posturas: os defensores de uma integração aos moldes da proposta Mercosul máximo e com forte inspiração europeia – com a suposição de um aprofundamento, de uma expansão nos

membros, de maior institucionalidade e maior envolvimento e participação da sociedade – e os defensores de uma integração mais pragmática ou mínima, que identificam os benefícios da cooperação condicionados a um controle maior sobre os custos que ela produz – ou seja, ampliação condicionada aos interesses econômicos e comerciais, mínimo de institucionalidade, maior agilidade decisória e maior participação dos setores diretamente interessados.

No início da segunda onda integracionista (nos anos de 1980), o grupo pró-máximo foi central para impulsionar o processo de cooperação entre Brasil e Argentina, fortemente influenciado pelas negociações em andamento na Europa em torno de uma repactuação na integração – e que resultou no Ato Único Europeu de 1986 – pela percepção negativa em relação aos efeitos da globalização sobre a região.

O segundo grupo foi fundamental para delinear o perfil dessa cooperação pelos mesmos motivos: a experiência europeia demonstrara que o excesso de institucionalização burocratizou a integração, isto é, dificultou sua capacidade de ajustar-se às mudanças no cenário internacional promovidas pela globalização em gestação. Além disso, gerou um custo econômico (manutenção dessa estrutura) e político para os governos nacionais. O mesmo diagnóstico era feito em relação ao Pacto Andino que buscou reproduzir na América do Sul esse modelo europeu. Embora as críticas à integração na Europa fossem válidas, elas esbarravam num problema prático que era a ausência de um modelo integracionista alternativo e bem-sucedido.

Os novos governos, eleitos em 1989, decidiram redefinir a agenda bilateral existente, acelerando os prazos anteriormente definidos de dez para cinco anos para a constituição da União Aduaneira. Assim, em 6 de julho de 1990, assinaram a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 como a data limite para a constituição de um mercado comum entre Argentina e Brasil. Nesse mesmo ano, na cidade de Foz de Iguaçu, os dois países assinaram um acordo em que ambos renunciaram formalmente a construir armas nucleares, marcando com esse ato o fim do período de desconfiança recíproca em torno da disputa pela liderança regional.

A cooperação intergovernamental no Cone Sul resultou de uma mudança de postura dos países, principalmente do Brasil, que tradicionalmente assumiu uma estratégia mais isolacionista

em relação ao restante da América Latina. Foi uma mudança impulsionada pela nova realidade mundial e pela incapacidade desses Estados de responderem às novas demandas. Além disso, o contexto interno de democratização dos regimes políticos criava uma atmosfera de incertezas que limitava ainda mais a capacidade decisória dos governos que estavam sendo pressionados internacionalmente para implementar uma abertura comercial.

Assinou-se também o Acordo de Complementação Econômica – 14 (ACE-14), instrumento que a partir de 1991 estabeleceu um programa de liberalização comercial, e um cronograma de desgravação bilateral, com o aumento progressivo da margem de preferência para todos os produtos, fora os contidos na lista de exceções (que seria reduzida 20% ao ano). Os dois países também acordaram regimes especiais de origem, salvaguarda e solução de controvérsia, para evitar práticas desleais.

O Paraguai e Uruguai formalizaram então seu interesse em participar desse processo de integração regional, demonstrando que este tipo de alternativa política se tornara atraente para os demais países da região, o que acabou mobilizando suas respectivas sociedades. Em agosto de 1990, o Paraguai⁶ e o Uruguai foram oficialmente convidados a participar do processo em curso. Com a entrada desses novos atores iniciou-se uma nova etapa na integração, com a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991. Nas palavras dos presidentes da Argentina e Brasil, respectivamente, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello: *“la integración permite enfrentar los crecientes desafíos presentados por el escenario económico internacional y constituye un instrumento efectivo para la inserción competitiva de ambas economías en el mercado mundial”* (COMUNICADO, 1991)⁷.

Esta aceleração⁸ pode ser explicada pelo fato do Mercosul ser visto pelos dois governos, Menem e Collor de Mello, como um instrumento que favorecia suas estratégias nacionais de liberalização econômica, de abertura comercial, de estabilização

⁶ É importante ressaltar que a participação paraguaia só foi permitida porque o país já havia iniciado o seu processo de democratização.

⁷ O comunicado conjunto foi proferido em 20/10/1991.

⁸ Este processo sofrerá uma desaceleração de seus prazos a partir de 1994, quando em janeiro deste mesmo ano se realiza uma reunião do Conselho do Mercado Comum, em Colônia (Uruguai), na qual se decide postergar os prazos de formação da União Aduaneira. Este fato será melhor analisado mais adiante.

macroeconômica e de combate à inflação. Esses eram objetivos imediatistas fundamentados na necessidade de dar respostas às pressões exercidas pelo sistema internacional. Não constituíam, portanto, interesses comuns de longo prazo, a não ser no aspecto discursivo, pois as sociedades, e especialmente as elites, permaneciam distantes e desinteressadas pelo processo de integração.

O compartilhamento de um interesse comum permitiu aos governos uma sintonia maior durante as negociações, produzindo resultados positivos em um curto espaço de tempo. Isso despertou o interesse de outros países da região e acabou expandindo as finalidades da cooperação, que passou a ter como objetivo a criação de um mercado comum com todas as suas implicações.

Surge nesse momento a retomada do discurso favorável a uma integração mais ampla como mecanismo catalisador da cooperação. Essa articulação justifica-se pela concepção existente nesse discurso de um compartilhamento de um passado, de uma afinidade e similitude nas suas realidades históricas e também pelo suposto de um destino comum. Diante disso, a aproximação entre esses países é colocada como algo natural, embora a experiência prática tenha demonstrado que isso não ocorreu naturalmente e que exigiu esforço e vontade política constantes.

Desenvolvimento institucional, impactos e mudanças do Mercosul

O Tratado de Assunção reafirma como seu objetivo a criação de um mercado comum entre seus membros, mas com duas diferenças em relação ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento: primeira, o crescimento do número de participantes, que aumentou de dois para quatro (com a inclusão de Uruguai e Paraguai) e, conseqüentemente, implicou em maior complexidade nas negociações. Segunda diferença, os prazos para o estabelecimento de seus objetivos tornaram-se mais realistas, aceitou-se o fato de que estabelecer um período de dez anos para a formação de um mercado comum não seria adequado às necessidades reais da integração naquele momento, tampouco às capacidades efetivas dos governos envolvidos. Por esta razão o Tratado de Assunção é um acordo com prazo de vigência indeterminado.

Embora a questão do fortalecimento da democratização fosse um aspecto muito importante, os objetivos iniciais da integração no Cone Sul, via esses tratados, eram relativamente modestos e centravam-se, quase exclusivamente, nos aspectos econômicos. Porém, com o decorrer do tempo, esses objetivos foram se ampliando e possibilitando efeitos diretos no cotidiano das sociedades envolvidas. A fundação do Mercosul foi um ponto de inflexão nesta integração, enquanto elemento estratégico de inserção internacional e de acomodação frente aos novos desafios gerados pela globalização.

A implantação de um mercado comum entre Estados pressupõe uma livre circulação de bens, serviços e fatores de produção mediante a eliminação de tarifas e barreiras não-alfandegárias⁹. O primeiro objetivo a ser atingido, portanto, era promover essa redução tarifária porque este seria o eixo para todas as negociações relativas à harmonização de políticas e de mecanismos para a livre-circulação.

A preocupação com os aspectos econômicos e comerciais atropelou toda a discussão política em torno desse projeto e dificultou a negociação de aspectos mais complexos, porém centrais para o aprofundamento desse processo como a questão da harmonização econômica (incluindo neste aspecto a questão cambial) – e conseqüentemente, maior coordenação política entre os países envolvidos – e da promoção de políticas sociais regionais.

Os países decidiram estabelecer um período de transição de quatro anos (entre março de 1991 e dezembro de 1994), durante o qual os quatro membros comprometeram-se a estabelecer uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países e com isso criar uma União Aduaneira, que seria a base para a criação futura do Mercado Comum.

Buscando controlar as incertezas inerentes a todo processo novo, os membros do Tratado de Assunção elaboraram também uma estrutura orgânica (definida no segundo capítulo deste documento), na qual estabeleceram como seria realizada a administração e a execução das decisões adotadas no quadro jurídico montado. A estrutura estabelecida pelo Tratado de Assunção é “[...] claramente intergovernamental, uma vez que ele não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário,

⁹ Os participantes do Tratado adotaram um programa de redução de tarifas e outro para a questão da eliminação das barreiras não-alfandegárias.

nem prevê órgãos supranacionais” (ALMEIDA, 1993b, p. 128). Ela é composta por dois órgãos centrais. O primeiro é o Conselho do Mercado Comum (CMC), integrado pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia, compreende o órgão superior do processo, cabendo-lhe a sua condução política e a tomada de decisão para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos para a constituição do Mercosul. A presidência do CMC foi e é, mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, exercida de forma rotativa entre os quatro Estados, em ordem alfabética e por um período de seis meses. Além dos participantes acima definidos, outros ministros ou equivalentes participam de suas reuniões quando necessário ou convocados. Todas as decisões deste órgão são tomadas por consenso e exigem a presença de todos os participantes.

O segundo órgão central é o Grupo Mercado Comum (GMC). Ele consiste no órgão executivo do Mercosul, cuja Secretaria Administrativa encontra-se em Montevidéu. É integrado por quatro membros titulares e outros quatro alternados por país. Representam os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, um ministério das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica e Banco Central. Suas funções são zelar pelo cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; propor medidas concretas referentes à aplicação do Programa de Liberalização Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de acordos com terceiros, e, por fim, fixar programas de trabalho para garantir os avanços no estabelecimento do mercado comum. Além disso, o GMC conta com o auxílio da Secretaria Administrativa, cuja função principal é guardar os documentos e realizar a comunicação e divulgação das atividades do Mercosul.

Na estrutura institucional do Mercosul, o papel do GMC concentra a função de negociador efetivo, preparando as pautas de discussão e contribuindo fortemente na formulação das políticas regionais. No plano nacional, os coordenadores de cada seção são os articuladores das políticas dos Estados. O peso e a importância do coordenador formal dependem da situação política de cada país, da relação entre os diferentes ministérios e, em alguns casos, do peso específico do ministro no quadro político.

A elaboração de uma estrutura institucional no Mercosul teve por propósito a limitação de atitudes desleais, ao proporcionar

mecanismos de controle sobre as ações dos Estados. Foram criados constrangimentos para aqueles que não cumprissem o estabelecido.

As negociações iniciais são realizadas no âmbito dos subgrupos de trabalho que são subordinados ao GMC. Inicialmente foram criados dez subgrupos¹⁰ para tratar basicamente dos temas relacionados ao Programa de Liberalização Comercial. Como no Mercosul, os interesses imediatos eram primordialmente econômicos, os governos acordaram que para a realização dos objetivos apresentados no Tratado de Assunção deveria existir algum tipo de coordenação de políticas macroeconômicas.

O Programa de Liberalização Comercial determinava as reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação das barreiras não-tarifárias; a adoção de acordos setoriais, com o intuito de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção, e o estabelecimento de uma tarifa externa comum que incentivasse a competitividade externa dos quatro países. Estes países deveriam cumprir esse programa adotando como instrumentos um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e as Cláusulas de Salvaguarda. Tudo isso sem descumprir os compromissos internacionais assumidos antes da celebração do Tratado de Assunção.

No final de 1991, foi incorporado à estrutura do Mercosul o Subgrupo de Trabalho-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social cuja criação representava um avanço significativo na agenda integracionista porque incorporava nas discussões uma preocupação com aspectos sociais e, ao mesmo tempo, estabelecia a participação direta da sociedade nas suas discussões por meio das centrais sindicais de trabalhadores e das instâncias de representação empresariais. No entanto, estes subgrupos não possuem poder decisório, estando sua função restrita à formulação de propostas que são encaminhadas ao GMC, que as discute e seleciona aquelas a serem enviadas ao CMC, cujos membros têm o poder para tomar as decisões dentro deste processo de integração.

O Tratado de Assunção foi o ponto de partida para a coordenação de interesses diversos que surgiram ao longo do processo. Ele possibilitou a criação de um patamar mínimo de

¹⁰ 1- Assuntos Comerciais; 2- Transportes Aduaneiros; 3- Normas Técnicas; 4- Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; 5- Transporte Terrestre; 6- Transporte Marítimo; 7- Política Industrial e Tecnológica; 8- Política Agrícola; 9- Política Energética; 10- Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

negociação, permitindo aos governos articular os objetivos dos diferentes grupos nacionais, a partir das propostas existentes no acordo.

Entretanto, para poder cumprir com seus objetivos e iniciar uma segunda etapa na integração, os países deveriam estabelecer, entre outras medidas, uma tarifa externa comum ampla, com o mínimo de exceções e com tarifas reduzidas ao máximo, levando em consideração as diferenças tarifárias existentes entre eles.

No início de 1992, os articuladores constataram que os avanços nas negociações foram mais lentos que o esperado, havendo possibilidade de não conseguir cumprir o prazo de dezembro de 1994. Para solucionar esse problema, o CMC decidiu estipular um cronograma de trabalho rígido.

Na reunião de Las Leñas, realizada em junho de 1992, os quatro governos definiram os temas das negociações para a formação da união aduaneira (contida dentro do Protocolo de Las Leñas), mantendo inalterado o prazo definido pelo Tratado de Assunção para o fim do período de transição, ou seja, 31 de dezembro de 1994. Isso implicou uma agenda ampla e com prazos curtos, o que dificultaria a própria negociação.

O Subgrupo de Trabalho 11 foi um dos mais afetados com esta decisão, pois as centrais sindicais precisaram concentrar-se no debate dos aspectos técnicos, em detrimento das questões sociais e políticas, aumentando o peso dos órgãos governamentais. As decisões posteriores de estender os prazos, particularmente as de Colônia, não contribuíram para a solução dessas dificuldades. Ao contrário, estimularam um razoável esvaziamento da agenda de discussões do SGT-11.

Na reunião de Las Leñas, estabeleceu-se também o calendário em torno da formulação da nova institucionalidade do Mercosul, definindo os instrumentos diplomáticos a regular sua administração e funcionamento a partir de janeiro de 1995. Porém, o cronograma de Las Leñas foi uma camisa-de-força para as negociações, pré-definindo os temas e seus prazos. A atenção dos subgrupos de trabalho concentrou-se nas discussões da TEC, deixando em segundo plano objetivos mais amplos da integração, como a promoção de políticas de desenvolvimento conjuntas ou de complementaridade produtiva, ou ainda, a cooperação científica e tecnológica.

Tendo como prioridade os aspectos comerciais da integração, os governos optaram por negociar aquilo que fosse possível, postergando o restante. Soluções como esta exemplificam o conteúdo da lógica da cooperação: cooperar em tudo com maior probabilidade de sucesso ou de consenso e em que houvesse interesse dos participantes; ou então, negociar apenas o que podia causar divergências e prejuízos imediatos, deixando para o futuro os temas considerados polêmicos que retardavam as negociações.

A Tarifa Externa Comum era entendida como o coração do Mercosul porque seria o ponto a partir do qual a integração poderia se aprofundar. Além disso, possuía uma relação direta com os interesses imediatos dos países que tinham que responder aos desafios da globalização, especialmente os ligados às questões econômicas.

A regionalização, portanto, seria a forma de reforçar os laços com o mundo e não de se isolar, como sugeriam alguns críticos dos processos de integração. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil sempre reafirmou seu interesse na consolidação de seu papel de *global trader*. A partir de 1985, o Brasil buscou fortalecer essa sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional. Os resultados positivos dessa estratégia de política externa levaram a diplomacia e o governo brasileiros a intensificar as ações no sentido de ampliar as articulações regionais.

Esse processo se iniciou no governo de Itamar Franco, com a proposta da Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) lançada em 1993, teve continuidade com as iniciativas de aproximação dos governos de Fernando Henrique Cardoso – especialmente com a Venezuela – e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), mas se intensificou significativamente durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Nos governos de Lula da Silva se percebeu a ampliação dessa estratégia e a sua fundamentação apoiada no discurso de um Mercosul máximo, especialmente com o lançamento da UNASUL, que explicitou a lógica da articulação político-estratégica acima da comercial. Mas essa posição não foi exclusiva do governo brasileiro. O fortalecimento dentro do novo cenário internacional

pode ser considerado como um objetivo comum a todos os países latino-americanos já no início dos anos de 1990.

Para o Brasil, a integração baseava-se nas trocas econômicas, não explorando o potencial de aprofundamento da interdependência entre seus membros. A falta de coordenação macroeconômica, além de não cumprir a função de agregar mais setores relevantes das agências governamentais para o âmbito da integração, também resultou em mais conflitos econômicos, como os criados com a desvalorização do real em 1999.

As atenções concentraram-se na redução tarifária e, conseqüentemente, nos conflitos gerados por este assunto, transformando o Mercosul em um campo de batalha dos interesses econômicos, ao invés de uma arena de cooperação entre os países para a busca de uma melhor inserção internacional e de capacidade de resposta dos Estados frente às demandas sociais. Não se deve esquecer que o Mercosul envolveu, e envolve até hoje, países preocupados em alcançar a estabilidade econômica interna, o que em parte relegou a um segundo plano o cumprimento dos compromissos com a integração.

Os objetivos iniciais da integração no Cone Sul permaneceram ao longo do tempo e deram sustentabilidade ao processo. No entanto, a busca por um incremento no desempenho econômico em nível nacional (com o conseqüente aumento de capacidade competitiva) e uma melhor inserção política no sistema internacional continuam como metas a serem atingidas. Já o Mercosul permanece sendo um instrumento para a consecução desses fins.

Desta forma, o desenvolvimento da integração no Cone Sul reduziu a margem de manobra dos Estados participantes, constituindo-se numa tendência central das experiências de integração regional que visam níveis mais elevados de funcionamento. É importante lembrar que a partir do Tratado de Assunção, os quatro Estados membros assumiram o compromisso de apresentar nas negociações internacionais posições e propostas coordenadas, representando esta disposição a intenção de criar uma política comum do bloco regional no âmbito internacional. A união em torno de um posicionamento único e consensual entre as quatro nações permitiria, de acordo com as premissas estabelecidas, um fortalecimento de suas capacidades políticas.

Esse posicionamento externo comum dos integrantes do Mercosul nos organismos internacionais tem sido um fator de sustentabilidade para esse processo, porque os quatro países adotam uma lógica de alinhamento que, em alguns casos, traz resultados bastante positivos, como nas negociações da ALCA. A posição do Mercosul nessa negociação provocou um alinhamento de outros países da América Latina a favor de sua proposta, em oposição às pressões dos EUA. Mais que um alinhamento de oposição às propostas norte-americanas, essa coalizão em torno do Mercosul foi capaz de limitar a influência norte-americana, fato impensável se esses atores defendessem propostas isoladas.

De outra forma, contrariando as expectativas daqueles que defendiam um modelo de integração mais amplo e aprofundado, chamado aqui de Mercosul máximo, ocorreu uma alteração dos objetivos de longo prazo: a preocupação com criar as bases para o estabelecimento de um mercado comum deixou de ser central e, em seu lugar, ganharam importância as questões de interesse imediato.

Desde o início do Mercosul houve uma expectativa de ampliação da cooperação no Cone Sul com a incorporação de novos países nas negociações¹¹, ou por meio do estabelecimento de acordos com outras experiências de regionalização, como no caso da Comunidade Andina de Nações (CAN, ex-Pacto Andino), por exemplo.

Foi estabelecido um novo período de transição para a consolidação da União Aduaneira e a formação do Mercado Comum durante a reunião de Buenos Aires. Ficou estabelecido que a transição teria início em 1 de janeiro de 1995 e deveria estar concluída até 31 de dezembro de 2001, prazo este que foi posteriormente prorrogado até 2006.

Assim sendo, os objetivos previstos até a reunião de Ouro Preto, realizada em 17 de dezembro de 1994, foram restritos a uma TEC marcada pelas listas de exceções e pelo Protocolo de Ouro Preto, cuja função foi complementar o Tratado de Assunção, principalmente no que se refere à sua estrutura institucional. A ideia por trás da complementação, evitando-se uma possível substituição integral, era de que esta alternativa

¹¹ O Tratado de Assunção estabeleceu as normas de adesão ao processo, que está aberto aos demais países integrantes da ALADI, mas com restrição para os pertencentes a outras áreas de integração. A adesão resultaria de uma negociação a partir de uma solicitação endereçada aos membros do Mercosul, realizada pelo Estado interessado.

[...] permitiria pontualizar o foco das discussões mais importantes para a continuidade do processo negociador e evitar, em consequência, o inferno jurídico que uma abertura de todos os pontos poderia suscitar. Em termos contratuais práticos, o Tratado de Assunção deriva basicamente do programa estabelecido pela Ata de Buenos Aires e pelo ACE-14 e, portanto, não deveria desviar-se de seu eixo original (ALMEIDA, 1993a, p. 17).

Assim sendo, a nova estrutura institucional do Mercosul ficou praticamente inalterada: a CMC e o GMC permaneceram como os órgãos centrais do processo decisório – o Sistema de Tomada de Decisões continuou por consenso entre todos os Estados participantes – e os subgrupos, as instâncias de discussão das questões e de proposição. Houve apenas três mudanças importantes: a primeira, criou-se a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)¹² cuja função é assistir ao GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados, acompanhando e revisando os temas e matérias relacionados com tais políticas comerciais, com o comércio interno ao Mercosul e o realizado com terceiros países. Em resumo, sua função é gerenciar a aplicação da TEC.

A segunda mudança foi a alteração do papel da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que de órgão de consulta externo passou a integrar formalmente a estrutura institucional do Mercosul; e, finalmente, uma inovação: criou-se o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) enquanto um órgão para representar os setores econômicos e sociais de cada país. Assim como nos subgrupos, o Fórum tem uma função estritamente consultiva e as suas recomendações devem ser encaminhadas ao GMC.

Todas essas modificações ou definições, relativas à estrutura institucional e ao processo decisório no Mercosul, só puderam entrar em vigor após todos os países terem cumprido seus requisitos internos: a aprovação do Protocolo pelos respectivos Congressos, e o depósito dos instrumentos de ratificação no país receptor do instrumento diplomático básico, no caso o Paraguai.

Apesar das mudanças estruturais, o sistema decisório permaneceu inalterado e a participação dos setores privados conti-

¹² É integrada por quatro membros titulares e outros quatro alternos por país, sendo coordenada pelos ministérios de Relações Exteriores. Suas reuniões são mensais ou sempre que solicitadas pelo GMC. Cabe a ela apreciar as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais do GMC.

nuou restrita às instâncias consultivas. Com o decorrer do tempo, a estrutura poderia ser alterada havendo uma correlação de forças diferente da atual, permitindo aos grupos que permaneceram às margens das decisões a possibilidade de influenciá-las.

A manutenção do sistema decisório se justificou pela necessidade de garantir agilidade nas negociações, além de manter a estrutura institucional mais enxuta e menos burocratizada. Isso estava de acordo com os supostos do modelo de regionalismo aberto preponderante desse período.

No entanto, a preocupação com a legitimidade do processo levou esses governos a assumirem posições referentes ao modelo europeu: incorporação formal de uma instância legislativa – tal como ocorrera na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – e a criação do Foro Consultivo Econômico-Social que apresentava os mesmos propósitos e nome de seu equivalente europeu.

Esse mimetismo institucional ateu-se à esfera de criação de espaços de participação para a sociedade, sem implicações diretas para a lógica intergovernamental ou para o aprofundamento da integração. Apesar dos discursos governamentais sobre o comprometimento com o processo integracionista e com a meta de criação de um mercado comum, não houve nenhuma iniciativa no sentido de adotar os tradicionais instrumentos, para amenizar eventuais efeitos adversos gerados pelo processo de integração, como: os programas de reconversão ou modernização dos setores produtivos em condições desfavoráveis; os programas de recapacitação da mão-de-obra, ou ainda, os de assistência para competição externa.

Durante o período de transição do Mercosul, a ausência de mecanismos compensatórios provocou várias manifestações de grupos privados, dos quatro países, descontentes com a integração. Esse tipo de oposição era mais comum entre os sindicalistas cujos setores se viam fortemente prejudicados com a liberalização econômica e o Mercosul. Em alguns momentos eles contaram com o apoio de associações patronais que também se sentiram desfavorecidas devido à concorrência de outras empresas. Essas tensões permanecem até os dias atuais e se tornaram manchetes recorrentes da mídia.

Além disso, os problemas econômicos se intensificaram na virada do milênio, estimulando o descumprimento dos acordos. A conivência com o não cumprimento das regras acordadas é um reflexo das limitações provocadas pela atual estrutura

institucional e decisória do Mercosul, a qual está baseada na negociação intergovernamental, sem a criação de órgãos com mais autonomia e capazes de pensar estratégias regionais.

As motivações brasileiras e argentinas sobre essa questão têm levado, desde 1986, à defesa do intergovernamentalismo como forma de evitar os riscos de uma estrutura supranacional autônoma em relação aos Estados, podendo criar uma lógica de ação ou estratégia próprias.

Existe um entendimento comum entre os formuladores de política externa do Brasil segundo o qual o processo de integração regional deve continuar avançando sob o formato intergovernamental, ao menos por ora. Esta colocação é útil, pois permite apreender um elemento constitutivo fundamental das posições defendidas pelo governo brasileiro quanto à estrutura institucional do Mercosul: não se trata de redesenhar os instrumentos administrativos necessários à negociação, mas apenas de aperfeiçoar aqueles já existentes. Portanto, defende-se a permanência dos atuais órgãos de coordenação, que contam com a colaboração plena das instâncias administrativas e políticas que detêm os conhecimentos e sabem quais são os espaços favoráveis, em termos relativos e/ou absolutos, dos interesses nacionais.

Independentemente do grau de institucionalização, o Mercosul demonstra que uma condição básica para a ocorrência da integração é a existência de interesses comuns entre os participantes, permitindo-lhes cooperar para obter benefícios futuros.

A partir de 1995, a agenda do Mercosul dividiu-se em duas grandes questões: a negociação de acordos de livre comércio com outros países e regiões e a solução dos conflitos. Esta última ganhou relevância com o aprofundamento da integração e o aumento de sua importância na pauta exportadora brasileira.

A entrada em vigor da TEC gerou uma série de conflitos entre os quatro países, especialmente entre Brasil e Argentina, motivados pelo descompasso entre os interesses internos de cada país. Em geral, os conflitos do Mercosul foram reflexos de adoção unilateral de medidas protecionistas para minimizar os efeitos negativos provocados pela integração regional ou pela abertura comercial. Com isso se romperam acordos prévios e o princípio da liberalização econômica.

A intensificação nas negociações referentes ao estabelecimento de acordos de livre comércio com outros países foi esti-

mulada basicamente por dois fatores: a ampliação de mercados para as exportações do Mercosul, e o estabelecimento de regras inibidoras de medidas arbitrárias e protecionistas por parte dos mercados importadores de produtos do Cone Sul.

Assim, os acordos estabelecidos com Chile e Bolívia, em 1996, assim como os negociados com México e Comunidade Andina, facilitariam o acesso de suas mercadorias e a compra em situação mais vantajosa de seus produtos. No caso da Bolívia, por exemplo, o acordo contemplou uma questão estratégica para o Brasil na área energética que foi a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia, o mesmo vale para a incorporação da Venezuela como um novo membro.

Em 2000, havia a expectativa de modificação na situação do Mercosul no sentido de superar esta etapa de negociações voltada para a solução de conflitos. Os governos apostaram no “Relançamento do Mercosul”. Para o Brasil, a saída do presidente Menem amenizou as tensões, pois o final deste governo esteve marcado pela manipulação do Mercosul de acordo com os interesses da campanha presidencial argentina. O novo presidente argentino manifestou desde o início sua intenção de fortalecer a integração e encontrar consensos para as controvérsias. No entanto, a crise política e a renúncia do presidente argentino Fernando De La Rúa levantaram novas dúvidas sobre o futuro dessa integração.

Somente em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, a possibilidade de relançamento do Mercosul, e de um novo período para seu avanço e fortalecimento, ganhou impulso. Contudo, permanecia o grande desafio de conseguir realizar o aprofundamento da integração, isto é, de encontrar soluções para as instabilidades que atacavam as políticas econômicas da região (especialmente na Argentina) e para os problemas sociais que ganhavam espaço crescente nas agendas nacionais.

Considera-se que algumas mudanças ocorridas no caso do Mercosul foram importantes para sua sustentabilidade, enquanto outras favoreceram seu aprofundamento. No entanto, alguns problemas continuaram como fatores de forte desequilíbrio para a integração. A preocupação com a superação de tais questões, em boa medida, vem sendo o eixo das estratégias políticas de longo prazo elaboradas pelos governos.

Pela primeira vez a integração regional possui algumas características que lhe permitem ter uma certa estabilidade e sustentabilidade ao longo do tempo. Porém, isto não é sinônimo de ausência de conflitos. No entanto, as divergências são positivas para o processo porque estimulam a criação e adequação dos mecanismos de negociação e de acomodação dos interesses. Além disso, as disputas dentro do Mercosul incitam os debates sobre o tema a integração dentro da mídia e da própria sociedade, que passa a percebê-lo como algo que pode afetar seu cotidiano.

O problema com as disputas ocorre quando elas levam à total paralisação do processo ou ao desinteresse por parte dos governos envolvidos. No Mercosul nunca houve uma paralisação absoluta, tampouco as negociações foram totalmente suspensas. Somente uma vez, o Ministro do Desenvolvimento brasileiro tentou impor uma medida desse tipo, mas foi imediatamente impedido. Quanto ao desinteresse, pode ser encontrado em alguns membros do governo federal, mas não é uma alternativa do conjunto e nem chega a ser a preferência de um grupo majoritário porque os custos dessa opção seriam muito altos e os benefícios incertos.

Um fator novo que serviu como elemento de aprofundamento do Mercosul foi a mudança de concepção e interpretação acerca da integração. A lógica competitiva tem sido substituída para uma mais cooperativa, influenciada pelo fortalecimento no governo do grupo que defende um projeto integracionista mais aprofundado e amplo. Além disso tem prevalecido a preocupação com a minimização dos impactos negativos e tentativas de acomodar os interesses. Em alguns casos, os próprios setores econômicos têm buscado negociar diretamente e encontrar soluções consensuadas.

A atitude cooperativa de alguns setores demonstra que os benefícios imediatos são condicionados pelas perspectivas futuras. As opções são tomadas com base nas estratégias de médio e longo prazo, e não de acordo com vantagens circunstanciais momentâneas.

Essa mesma postura pode ser encontrada nos governos, embora seja menos evidente no caso do governo brasileiro. Neste ainda persistem setores desconfiados da necessidade de aprofundar a integração. Mesmo assim, a postura fundamentada em objetivos de longo prazo é reforçada continuamente quando os governos declaram sua intenção de criar uma moeda comum;

estabelecer passaportes unificados para os cidadãos do Mercosul; institucionalizar um sistema previdenciário interligado ou tribunais regionais, ou ainda realizar eleições diretas para o Parlasul, etc. A maioria dessas propostas é meramente discursiva, no entanto, algumas delas já estão em negociação e sua execução certamente afastará cada vez mais a possibilidade de retrocesso no Mercosul ao aumentar os custos de uma opção desse tipo.

Quando a consecução dos objetivos e interesses governamentais domésticos dependem de políticas adotadas conjuntamente com outros Estados visualiza-se uma interdependência entre as políticas nacionais. Para os defensores da perspectiva de Mercosul mínimo, esta situação leva à cooperação entre as nações, desembocando em alguns casos num processo de integração regional. No Brasil, o processo de integração pôde avançar somente quando esses pressupostos foram de alguma forma atendidos.

A coexistência das duas lógicas integracionistas aqui apresentadas imprimiu inconsistências à integração no Cone Sul, que oscila entre discursos e objetivos amplos e realizações e institucionalização restritas. Em consequência, os representantes da sociedade, tanto os parlamentares como as centrais sindicais e o empresariado, acabaram tendo um papel secundário e de menor importância nesta fase. Apesar disso, em alguns momentos, puderam influenciar decisões e incorporar na agenda governamental questões que não estavam diretamente ligadas aos interesses centrais dos quatro governos.

Essa situação parece estar se alterando por dois fatores: em primeiro lugar, as questões concernentes aos interesses econômicos centrais estão relativamente equacionadas ou encaminhadas dentro da integração; em segundo, os governos reconheceram que essas prioridades não amenizaram os problemas sociais e econômicos de seus países.

Os atores no Mercosul

Os atores envolvidos no processo de integração do Mercosul podem ser classificados em três categorias: a) governamentais: presidentes, diplomatas e representantes ministeriais dos governos nacionais; b) estatais: parlamentares, representantes do poder judiciário e dos níveis subnacionais de governo (prefeituras, estados, províncias etc.), e c) sociais: sindicatos, associações,

universidades, ONGs (Organizações Não Governamentais) e outras instâncias não governamentais de representação interesses.

Essa diferenciação não se refere apenas à origem da representação desses participantes, mas exprime uma distinção fundamental nesse processo de integração pois apenas os representantes governamentais possuem efetiva participação no processo decisório do Mercosul, todos os demais têm caráter consultivo e não estão envolvidos na tomada de decisão.

Entre os próprios representantes governamentais há uma subdivisão: somente os participantes do GMC é que definem os rumos da integração, com especial destaque para os membros dos ministérios das relações exteriores e da área econômica. Juntamente com as presidências são esses os atores que determinam a agenda e os contornos ou características do processo.

A característica comum desses atores é a defesa do que foi denominado neste artigo de integração mínima, ainda que existam em alguns setores traços da retórica do Mercosul máximo, especialmente no caso da diplomacia presidencial. Em vários momentos, essa diplomacia deixou transparecer sua preocupação com um processo mais amplo e mais aprofundado.

Contudo, isso varia de país para país. No caso brasileiro é mais evidente que, das instâncias governamentais envolvidas na integração, o Ministério das Relações Exteriores é o ator central, enquanto os ministérios ligados à esfera econômica possuem uma participação na cooperação mais subordinada a agenda doméstica. A diplomacia presidencial no Brasil intensificou sua participação a partir do primeiro governo de Lula da Silva e, em boa medida, muitas das mudanças implementadas a partir de então refletem essa atuação que é marcada pela posição de defesa de uma integração mais ampla, de um Mercosul máximo.

Esse movimento apresenta um forte refluxo durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Em boa medida, o governo concentrou-se em apenas dar continuidade às negociações e manter o processo, mas não houve um real empenho em enfrentar seus problemas estruturais ou mesmo em reforçar a retórica de aprofundamento.

No caso argentino, encontramos um panorama um pouco diferente. Durante os governos de Carlos Menem havia uma preponderância do Ministério da Economia, chefiado por Domingo

Cavallo, pois a integração estava fortemente vinculada ao Plano de Conversibilidade. Nesse período, a posição neoliberal do governo Menem estava presente em toda a estrutura governamental. A mudança ocorreu a partir do governo de Néstor Kirchner que não apenas assumiu outro posicionamento em relação à integração, mas buscou retomar a lógica desenvolvimentista no Estado argentino.

Sem entrar no debate sobre as políticas kirchneristas e seus efeitos (tanto no caso de Néstor, como depois no de Cristina Kirchner, sua esposa), o fato é que a atuação argentina se pauta ainda pelo pragmatismo em relação ao andamento do processo. Contudo, é importante apontar que houve um aumento da influência da percepção pró-máximo também nesses governos.

O alcance dessa percepção pró-máximo promoveu na última década uma série de mudanças institucionais no Mercosul, sendo as principais delas uma ampliação da agenda de negociações e a maior participação dos representantes estatais e sociais, principalmente do primeiro grupo que não estava realmente contemplado no início da integração.

Sendo assim, à medida que a integração avançou, percebeu-se a consolidação de uma estrutura de poder decisório no Mercosul concentrada nos ministérios de Relações Exteriores e de Economia dos países. Estes ministérios são os únicos com poder efetivo de tomada de decisão, enquanto os demais órgãos e setores sociais participaram somente quando convocados, e exercendo o papel de consultores com direito, em alguns casos, a fazer recomendações.

Além disso, a centralidade da figura dos presidentes de cada país no CMC e desses ministérios no GMC ampliou os efeitos das crises comerciais, dando-lhes uma amplitude política que em princípio não existiria. Se os conflitos comerciais fossem administrados de uma forma mais técnica, essa politização dos problemas diminuiria e facilitaria o aprofundamento das negociações.

Para que isso ocorresse seria preciso aplicar mais os mecanismos de solução de controvérsias criados, o que não ocorreu no Mercosul. O Protocolo de Brasília foi utilizado o mínimo possível por desejo dos governos, dificultando a institucionalização desse tipo de instrumento para a solução de conflitos e a criação de uma jurisprudência específica. O Protocolo de Olivos manteve a mesma tendência de politizar as questões técnicas.

Apesar dos avanços obtidos no Mercosul, permanecem alguns aspectos similares às experiências anteriores e que prejudicam o processo de integração. Eles podem ser resumidos como sendo a fraca representatividade da sociedade no processo decisório integracionista e a pouca assimilação dessa temática no seu cotidiano.

Ao longo de mais de vinte anos de integração, basicamente dois grupos organizados da sociedade tiveram intervenção direta nas negociações do Mercosul: o empresariado e o sindicato. Os demais atores participaram de forma pontual ou não se interessaram por aderir de forma sistemática aos órgãos da estrutura institucional.

Mesmo havendo a participação contundente ou pontual, a temática da integração não foi incorporada pelo conjunto da sociedade brasileira. Esta última ainda desconhece os avanços ocorridos e os benefícios promovidos pelo processo. Ao contrário, generalizam-se e ganham evidência os conflitos e os impactos negativos porque estes são mais imediatos e até palpáveis. Esse quadro provoca desconfiança em relação à utilidade e necessidade de investir no Mercosul, deixando a impressão de sua iminente dissolução.

A desconfiança gera desinteresse pela participação nas negociações e apatia em relação à criação de mecanismos de influência nas decisões, nos quais os interesses poderiam ser expressos. Em geral, os negociadores brasileiros – especialmente do Ministério das Relações Exteriores – resistem à ideia de ampliar e fortalecer a autonomia da estrutura institucional do Mercosul, por considerarem que os rumos do processo devam ser definidos pelo governo federal. Com isso, tentam evitar que ocorra o mesmo que na Europa, isto é, a perda de controle sobre essas instituições.

Teme-se que à medida que essas instituições adquiram poder para decidir sobre um determinado assunto se instaure uma tendência de diminuir a capacidade dos Estados de controlarem seu processo decisório e, conseqüentemente, definirem os rumos do processo de integração. Além disso, outro aspecto que é visto com certa resistência por parte dos governos envolvidos é a possibilidade de a sociedade transferir para as instituições regionais as suas demandas, legitimando o seu poder e criando novas formas de participação social no processo.

No entanto, o avanço da integração supõe que essa conjuntura deva ser gradativamente superada a fim de que a integração se torne um instrumento de resposta às pressões domésticas e internacionais. Embora reconheça que as decisões governamentais resultam de um processo político, em que as lideranças disputam para definir qual seria a melhor escolha para essas demandas, suas opções derivam da acomodação de compromissos, conflitos e distúrbios entre os representantes das organizações burocráticas, que têm interesses diferentes e capacidade de influência assimétrica dentro da estrutura do jogo, e estão adequadas às regras do processo de tomada de decisão. Neste caso, os governos dependem do suporte de muitos grupos, com os quais possuem compromissos, o que significa que estão sempre acomodando interesses divergentes, com a finalidade de garantir a sua base de apoio.

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil, por exemplo, tem papel fundamental no processo decisório e nos rumos da integração do Cone Sul, por ser o órgão responsável pela formulação da política externa, concentrando o poder de decisão nessa área. Essa centralização apresentou vantagens, mas também trouxe problemas. Um deles é a necessidade de adaptar esse poder aos fenômenos da globalização e da regionalização, que trouxeram progressiva complexidade às relações internacionais, exigindo crescente coordenação de interesses no plano nacional, principalmente por sua conexão com as atividades de quase todos os órgãos da administração e dos grupos sociais. Este novo contexto tem pressionado por uma descentralização na definição da política exterior brasileira.

O aspecto favorável é que a política de integração regional do Brasil pôde, ao longo do tempo, manter razoável coerência e estabilidade ao ser coordenada por uma burocracia profissionalmente preparada que, mesmo com crises políticas no plano nacional e modificações importantes nos órgãos governamentais decisórios, deu continuidade às estratégias definidas pelos sucessivos governos e, em alguma medida, foi sensível ao que pode ser chamado de consenso nacional.

Porém, no tocante às políticas de integração regional, as persistentes dificuldades na articulação de interesses e pressões provenientes dos órgãos governamentais e da sociedade sugerem a necessidade de maior troca de informações e, eventualmente,

o aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios já existentes para facilitar a acomodação dessas diferenças.

Adota-se o pressuposto intergovernamentalista de que as preferências são agregadas pelas instituições políticas nacionais. Os fins governamentais da política externa podem variar conforme as pressões domésticas realizadas por grupos sociais e/ou burocráticos, assim como pelas forças transnacionais. O comportamento da política externa dos Estados e suas preferências seriam moldados pela interação das demandas e respostas em cada um, considerando-se as oportunidades estratégicas para maximizar seus ganhos individuais absolutos.

Outro pressuposto é sobre a opinião pública nacional. Esta última, apoiando ou não a política governamental, é influenciada pelos resultados obtidos na integração ao «sentir» os seus efeitos e reagir tendo como parâmetro sua própria experiência. Grupos sociais que possuem interesses bem definidos, como é o caso dos sindicatos e dos empresários, têm maior facilidade e capacidade de intervenção.

Ainda assim, é evidente o baixo impacto que esses atores sociais têm para influenciar o processo decisório interno do Mercosul e suas características, e também para aproximar a população da integração como um todo. As centrais e ONGs não foram capazes de ampliar o interesse das sociedades envolvidas pelo processo integracionista, não surtindo o efeito dinamizador esperado.

À medida que se estruturam novas instâncias de participação, seu impacto vai além da mera criação de mecanismos para responder às demandas, gerando mudanças na agenda política, que podem fugir ou extrapolar os limites definidos pelo Estado-nação, e a capacidade de levar a um aprofundamento da cooperação.

No caso europeu, as instituições regionais receberam autoridade dos governos para executar suas funções, desfrutando de uma autonomia parcial. Com o passar do tempo, utilizaram parte desta autoridade para seus próprios propósitos, entre eles aumentar essa autonomia, gerando uma disputa entre os governos nacionais e as organizações comunitárias em torno dessas lacunas de controle dos primeiros sobre as segundas.

Paul Pierson (1998) analisa como esse mecanismo ocorreu no caso da Europa, demonstrando que a evolução das organizações comunitárias e das suas políticas públicas levaram ao surgimento

de lacunas no controle dos “Chefes de Governo”, criando espaços para a participação dos atores não-governamentais que influenciam a integração e, ao mesmo tempo, limitam a margem de manobra de todos os atores políticos, inclusive, para evitar esse processo. Isso configura o que esse autor chama de *lock in*.

A expansão das atividades políticas e das decisões das instâncias comunitárias na integração europeia aumentaram o número de atores envolvidos, provocando maior complexidade e, segundo Pierson (1998), uma sobrecarga que facilitou o aparecimento de consequências inesperadas e de falhas no controle dos Estados membros sobre as instituições do bloco.

Como resultado, uma vez “instituída” a falha de controle é muito difícil voltar atrás, pois se enfrenta a resistência dos atores organizacionais da comunidade. O surgimento de obstáculos institucionais para as reformas na Comunidade Europeia – no sentido de estabelecer retrocessos – representam custos excessivos para os chefes de governo que passam a ter como única margem de manobra evitar que esses “erros” se repitam nos novos acordos e instituições.

Ainda que a dinâmica europeia do *lock in* não tenha relação direta com a situação atual do Mercosul, a institucionalização do Parlasul, tal como foi pensada, abre a possibilidade de imprimir a lógica do *lock in* num processo de integração caracterizado pelo seu apego às estruturas institucionais intergovernamentais que, em princípio, seriam barreiras para o desenvolvimento dessas falhas de controle, direcionando o processo para uma tendência de aprofundamento.

O importante para a presente argumentação é apontar que este órgão do Mercosul resultou da pressão de grupos favoráveis à ideia de um processo integracionista mais amplo e aprofundado. Essa afirmação se justifica a partir de duas observações: já existia uma instância de participação para os representantes dos Congressos nacionais dos países-membros, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC); e a decisão em estabelecer eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares.

Na visão de seus defensores, a existência de um parlamento regional promoveria um aprofundamento no processo trazendo o debate político para o seu cotidiano, estimulando a formação de uma identidade política e uma cidadania regional (DR. ROSINHA, 2009). Esse grupo se fortaleceu com a ascensão dos governos de

esquerda, que venceram as eleições nos países do Cone Sul, no início dos anos de 2000, e foram sensíveis à concepção de que a cooperação entre essas nações era uma questão de identidade regional, o que ultrapassava a preocupação com os aspectos comerciais. Neste novo contexto, a ampliação institucional foi entendida como uma evolução natural para estimular o aprofundamento e a democratização do processo.

Embora permaneça a lógica intergovernamental na construção institucional do Mercosul, a nova realidade demanda maior envolvimento das esferas de representação social, especialmente dos políticos, como forma de aumentar a *accountability* e a democracia no seu interior. Como apontam Keohane e Nye (2000), essa democratização de estruturas internacionais pressupõe o estabelecimento de uma *accountability*, e também a definição de quem são os representados e de como se dá o processo de legitimação das decisões a partir de regras e procedimentos previamente definidos. Inclusive, de como devem ser os mecanismos de participação e qual sua real capacidade de gerar respostas às demandas.

Além disso, a criação de um parlamento emprestava ao discurso de relançamento do Mercosul uma força simbólica importante por trazer para o âmbito regional a figura de uma estrutura representativa dos sistemas políticos democráticos, simbolizando a incorporação da sociedade por meio de seus representantes e a vigência de uma nova agenda de negociação.

Esse papel de consolidação do processo não resulta de uma atuação deliberada por parte dos parlamentares no sentido de assumir esse papel, pois esse objetivo não aparece na sua agenda ou propostas. No entanto, o Parlasul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, pois todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Portanto, em princípio, tais características poderiam credenciar essa instância a potencializar uma mudança como resultado de uma consequência imprevista: os parlamentares eleitos pelo voto direto, ao atenderem aos seus interesses próprios, gerariam coletivamente um resultado inesperado que poderia alterar os rumos da integração voltando-a para um

processo de aprofundamento que, no caso do Mercosul, não é desejado neste momento pelos governos nacionais.

Considerações finais

Embora os governos tenham desempenhado um forte controle sobre as instituições do Mercosul e em seu processo decisório, não há garantias de que as novas regras definidas para a participação parlamentar não provoquem pressões por mudanças capazes de alterar esse cenário e, inclusive, a agenda do bloco regional. À medida que a integração avança no tempo, ela tende a incorporar novos atores e a ter que lidar com os resultados de suas decisões, com seus efeitos colaterais imprevistos ou não-antecipados.

Esse é o pressuposto por trás da Teoria do Caos: como os efeitos são imprevisíveis, não é possível estabelecer antecipadamente os resultados de determinadas decisões, ainda que estas sejam aparentemente insignificantes (KEOHANE; NYE, 2000). O neo-institucionalismo busca dar maior previsibilidade a essas incertezas, reforçando o papel das instituições políticas enquanto uma engenharia institucional que delimitaria os comportamentos dos atores e determinaria os efeitos em contextos semelhantes.

Mas isso não elimina as incertezas. As instituições consistem em normas e procedimentos que simplificam o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e determinando seus comportamentos, facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão e diminuindo os custos de realizar escolhas. Apesar desse lado positivo, a racionalidade dos atores é limitada pela capacidade destes de medir e conhecer seu entorno, reconhecendo que é impossível ter toda a informação e realizar todos os cálculos demandados para se atingir a certeza.

Portanto, as instituições são soluções relativamente eficientes para os problemas da ação coletiva porque as rotinas institucionais reduzem os custos entre indivíduos e grupos, os quais resultam dessa informação incompleta sobre a conduta dos demais atores, e induzem a um determinado processo de reprodução dos comportamentos que gera alguma previsibilidade, mas não certeza.

Dentro dessa lógica neo-institucional, a função estratégica das instituições é definir a forma como a interação se desenvolverá, sendo um instrumento para estruturar e ordenar o ambiente, que deverá se adaptar às mudanças e novas demandas do

contexto. Ou seja, a eficiência das instituições fundamenta-se na sua capacidade de garantir a repetição dessas rotinas de comportamento e regras de jogo ao longo do tempo e de ajustá-las num processo contínuo de mudança institucional. Neste processo, são criadas rotinas cada vez mais complexas como instrumentos para reduzir as incertezas existentes nas interações entre os atores sociais.

Utilizando esse pressuposto neo-institucional para analisar o Mercosul, podemos afirmar que a sua estrutura institucional apresenta esse desenvolvimento dinâmico, mas que suas regras e procedimentos permanecem rígidos.

Ao longo de seus mais de vinte anos de existência, o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma, ao desdobrar antigas estruturas em novas instâncias e criar organismos para atender a novos temas que foram sendo incorporados nas negociações. Isso trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos, entendidos aqui como representantes dos Estados membros.

Uma análise sobre a evolução institucional do Mercosul a partir de seus organogramas¹³ evidencia como esse processo se ampliou após o Protocolo de Ouro Preto de 1994. Este estabeleceu a constituição da estrutura institucional definitiva do bloco, complementando o Tratado de Assunção de 1991, o qual é o acordo-quadro de todo o processo.

Os organogramas apresentam três tipos básicos de órgãos: os decisórios; os deliberativos e de assessoramento, e os consultivos. Participam do primeiro tipo apenas o CMC, o GMC e a Comissão de Comércio. Os órgãos consultivos são, geralmente, integrados por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social; do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), e do Parlamento. Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociações.

De todas as instâncias apresentadas nestes organogramas, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo, não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em

¹³ Estes podem ser encontrados no site do próprio Mercosul e no do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco manteve as mesmas características iniciais.¹⁴

Esse desenvolvimento institucional pode ser entendido como uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores. Portanto, as normas e procedimentos permanecem pouco flexíveis.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul tem se caracterizado pela difusão de instâncias de discussão – que geralmente são coordenadas por representantes dos ministérios de relações exteriores, que orientam os trabalhos de acordo com a agenda pré-estabelecida pelos governos –, e pela concentração decisória, não havendo ampliação da mesma desde o Protocolo de Ouro Preto de 1994 (MARIANO, 2011). Este Protocolo foi responsável por criar a Comissão de Comércio que assessora o GMC e tem por objetivo conduzir a política comercial acordada pelos quatro Estados Partes.

Os grupos *ad hoc* (GAH), os subgrupos de trabalho e as reuniões especializadas assessoram e subsidiam os trabalhos do GMC, que é o órgão executivo do Mercosul. Embora o papel do GMC seja regulamentar a aplicação do Tratado de Assunção, assegurando o avanço da integração regional e a negociação de acordos com terceiros países e/ou integrações regionais, é nessa instância que se deliberam quais serão as resoluções encaminhadas para o CMC.

Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul e o responsável final pela tomada de decisão, é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlasul (pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

A falta de resultados positivos gera expectativas negativas em relação aos benefícios que a integração produz, mesmo que os números e os resultados efetivos demonstrem o contrário. Um problema observado é que o grau de comprometimento com o

¹⁴ A Secretaria Administrativa sofreu uma pequena alteração com o Protocolo de Ouro Preto: ela foi incorporada ao organograma do bloco, mas não alterou seu status de instância de apoio operacional.

processo está fundamentado na percepção, especialmente para aqueles atores que não fazem parte do núcleo decisório. Decorre disso a importância, no caso de processos de integração como o Mercosul, de se estabelecerem os mecanismos para aprimorar a participação.

Dentro da lógica institucionalista, a ação dos atores é condicionada pela interpretação que os indivíduos fazem das instituições que foram criadas para resolver um problema de ação coletiva, tal compreensão pode reduzir as incertezas na negociação. O estabelecimento de um processo de cooperação regional e a criação de uma estrutura institucional, como a do Mercosul, não podem ser explicados apenas como resultados de vontades políticas de governos ou de pressões empresariais. Resultam da necessidade de estabelecer um sistema de governança para lidar com uma realidade complexa em que cada um dos atores envolvidos – neste caso, cada um dos Estados – percebe que, isoladamente, suas chances de atingir um resultado ótimo são menores.

Desse modo, a institucionalização da relação permite que os atores estabeleçam as regras e princípios que guiarão a interação entre eles, e delimita as possibilidades de escolhas e ações possíveis, dando maior previsibilidade e segurança ao processo decisório. Essa expectativa em relação ao comportamento do outro acaba definindo e restringindo as estratégias adotadas pelo ator para alcançar seus fins, o que permite a sedimentação de um aprendizado fundamentado em experiências comuns, as quais levarão a interpretações convergentes para a construção de uma cooperação.

A experiência de participação numa instituição potencializa a convergência de interesses na medida em que os atores percebem, ao longo do tempo, quais são os reais limites para a sua ação e para a dos demais; e, dentro desses contornos, estabelecem sua estratégia e escolhas. Logo, as instituições reduzem os custos de participação/negociação ao diminuírem o grau de incerteza nas relações.

Os momentos de crise do Mercosul se dão justamente em função da incapacidade do bloco de reduzir a incerteza de seus participantes nos momentos decisórios. O comportamento que prevalece entre os representantes governamentais desde o final do período de transição – e, especialmente, após as crises econômicas do final dos anos de 1990 –, é o de descumprimento

dos acordos e de estabelecimento de exceções às regras. No caso dos demais atores, a percepção é de pouca efetividade de sua participação, desestimulando seu envolvimento.

O comprometimento com as regras pressupõe que o ator considere realmente que os demais também acatarão o acordado, aceitando os custos envolvidos, e que o seu descumprimento implicará em algum tipo de punição que reduzirá os possíveis benefícios advindos dessa escolha, desestimulando, assim, a adoção de uma estratégia não cooperativa (YOUNG, 2000).

Esse comprometimento não elimina os conflitos de interesse e as disputas no âmbito das instituições, mas contribui para que estes sejam resolvidos dentro das normas pré-estabelecidas e conhecidas por todos, reconhecendo que a cooperação e a coordenação das ações individuais podem gerar para o grupo um bem-estar maior do que as iniciativas autônomas. Deve prevalecer entre os participantes a percepção de que todos os interesses podem ser levados em consideração e, em algum momento, serem atendidos.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros, e para as estratégias em outras instâncias internacionais, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institucional e dar mais estabilidade às relações, inclusive, em promover alterações institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, contudo, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou uma série de problemas ao longo do tempo, tais como: déficit democrático; pouca efetividade; lentidão; incerteza etc. Essas ampliações coincidem com os momentos de “relançamento” da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, procurando manter de forma intacta a característica central do bloco, isto é, o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que, em 2003, os presidentes dos quatro países-membros acordaram promover um novo impulso na integração regional, a partir de um ajuste institucional, e ampliar a temática social nas negociações. Eles também consideraram como um passo fundamental a

institucionalização de um parlamento regional que, desde o início, suscitou um intenso debate entre os seus defensores e os céticos. Estes últimos não estavam convencidos da necessidade da criação dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e que estaria propensa a retroceder a uma zona de livre comércio. Já os defensores entendiam a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, na qual o parlamento consistia em um instrumento central na sua consolidação e democratização (MARIANO, 2010).

As mudanças políticas nos cenários domésticos, com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros, permitiram a ascensão de grupos com uma outra concepção de integração ao processo decisório do Mercosul. Embora estes novos grupos defendessem um aprofundamento da integração, a lógica institucional do Mercosul permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia às instâncias regionais.

Essa contradição desestabiliza e inviabiliza a consolidação da cooperação, porque representa uma continuidade na lógica preponderante dos negociadores quanto ao significado do aprofundamento da integração, não aceitando a transferência de autoridade e autonomia para a institucionalidade regional.

As duas visões da integração estão em constante tensão no caso do Cone Sul, mas nos momentos que convergem, por diferentes razões, produzem efeitos mais negativos do que positivos. Os defensores de uma integração mais limitada e pragmática, como diria Rubens Barbosa, são fortemente questionados nos momentos de crise e pressionados a assimilar a agenda dos entusiastas de uma integração profunda, como forma de garantir o apoio à continuidade do processo, uma vez que ambos os lados defendem a sua continuidade.

Ao responderem nesses termos, os pragmáticos parecem não possuir uma proposta alternativa à situação. É possível sugerir que lhes falta um projeto de longo prazo bem elaborado e por isso adotam como modelo a experiência europeia, que em virtude de sua longevidade e bons resultados é concebida como um parâmetro ideal do que se deve fazer. A reprodução de instâncias europeias no Mercosul tem permitido a convergência dos dois grupos (pragmáticos e entusiastas da integração profunda),

garantindo legitimidade ao processo, mas sem superar os seus problemas.

De acordo com alguns depoimentos de entrevistados para a pesquisa que fundamenta este artigo, a experiência europeia serviu como parâmetro para a proposta do Parlamento do Mercosul porque era a mais avançada e conhecida (CANESE, 2009; COSTA FILHO, 2011; DR. ROSINHA, 2011; DRUMMOND, 2011), mas havia o reconhecimento de que os contextos e características de cada processo necessitariam ser levados em conta na formulação da proposta do Parlasul, a qual deveria estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem os comportamentos de seus participantes no âmbito regional, guiando as interações entre eles e, ao mesmo tempo, refletindo suas características domésticas o que permitiria uma identificação real com a nova instituição.

Nesse sentido, os governos dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff mantiveram a estratégia de ampliação e o discurso de destino, entretanto, trouxeram novos elementos para a lógica regional como: repensar a estrutura institucional e ampliação da agenda como indicadores de disposição de caminhar para um aprofundamento; considerar a integração como instrumento de superação dos problemas estruturais (pobreza, subdesenvolvimento etc.), e região como central para a estratégia brasileira de se consolidar como *global player*.

Essas mudanças de percepção na política externa brasileira sobre o tema da integração também refletiram em novas atitudes, a partir dos anos de 2000, entre as principais alterações se destacam: a aceitação por parte do Brasil de ter um papel financiador da integração na América do Sul¹⁵ e o empenho em consolidar sua liderança regional ao mesmo tempo que buscava se afirmar como uma liderança mundial dos países emergentes.

Alguns poderiam interpretar isso como o governo brasileiro assumindo o seu papel de liderança e de *paymaster* na região (MATTLI, 1999), uma postura bem distinta daquela dos anos de 1990 em que os governos claramente relutavam em assumir essa função. No entanto, é na tentativa do país se converter numa liderança regional que se percebe a continuidade da posição da integração para a política externa brasileira, pois se tornar esse tipo de liderança pressupõe não somente financiar os projetos

¹⁵ O Brasil utilizou o BNDES, mas se mostrou resistente em implementar a proposta venezuelana do Banco do Sul.

de infraestrutura; renegociar as dívidas e acordos; realizar os investimentos nos demais países, mas também conceber e defender um projeto que congregue os diversos interesses e aponte para uma estratégia coletiva de inserção internacional da região. Ser essa liderança supõe também a capacidade de estabelecer uma relação de confiança/previsibilidade entre os parceiros, assim como de criar mecanismos que garantam a implementação e continuidade dos acordos.

Ainda que na última década tenha ocorrido uma maior convergência entre os governos assim como a ampliação da agenda de negociação e disposição de dar um outro caráter à integração, não é possível dizer que há um projeto para a região em desenvolvimento. As mudanças implementadas não alteraram a principal fragilidade dos projetos em andamento, isto é, a ausência de mecanismos de garantia e previsibilidade.

Como isso poderia ser obtido? Por meio do reforço da institucionalidade regional, dando-lhe mais autonomia em relação aos governos nacionais, o que poderia ser chamado de assumir um caráter supranacional, e possibilitando que essas estruturas tenham um funcionamento mais independente das mudanças de governo e dos contextos nacionais.

Na América do Sul, nenhum projeto que o Brasil participa atualmente apresenta esse caráter. O discurso desse país sobre o aprofundamento da integração não passa por uma alteração nesse aspecto. Permanece a lógica de estruturas decisórias estritamente intergovernamentais. Com isso, o Mercosul em seus mais de 20 anos continua tomando as decisões da mesma forma que no início. A UNASUL que pretende ser uma inovação, ao propor um processo regional em que a questão das trocas comerciais não é central, mantém e reproduz a mesma lógica decisória do Mercosul, isto é, uma lógica sujeita às alterações de humor das políticas nacionais, o que gera incerteza e desconfiança entre os parceiros.

A pretendida liderança brasileira é construída a partir de um reconhecimento do papel estratégico da região para a sua política externa, e para as pretensões brasileiras no plano internacional, mas ainda dentro de uma perspectiva autônoma e, de certo modo, independente em relação a região. Diante dessa realidade é difícil construir projetos de integração que possam promover de fato o desenvolvimento regional e fortalecer às estratégias coletivas de cooperação entre os países da América do sul.

MARIANO, K. L. P. Regionalism and the Brazilian foreign policy: the Mercosur experience. *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 47-86, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *Regionalism has assumed a central role in the of Brazilian foreign policy formulation since the late 1980s, but not always with the same connotation, producing over time different strategies and actions by the Brazilian governments. This article demonstrates that these changes represent changes in the perception about the objectives and limits that the integration issue has acquired, and explains the redirects assumed by the Brazilian representatives. At the same time, and despite the different emphases, it argues that there was a continuity in the understanding about the role of regionalism for Brazil. The objective of the article is to show how this tension between changes and continuity in the Brazilian posture ended up marking the evolution of the South American integration process.*

■ **KEYWORDS:** *Regionalism. Mercosur. Foreign Policy. Brazil.*

Referências

ALMEIDA, P. R. A institucionalidade futura do Mercosul: primeiras aproximações. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, n. 9, 1993a.

ALMEIDA, P. R. O Mercosul institucional. In: ALMEIDA, P. R. O *Mercosul no contexto regional e internacional*. Rio de Janeiro: Edições Aduaneiras, 1993b.

BRASIL. *Acordo de Complementação Econômica – 14 (ACE-14)*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3751/1/secretaria/protocolos_adicionales_al_ace_n%C2%B0_18_aladi>. Acesso em: 15 mai. 2016.

BRASIL. *Ata para a Integração Argentino-Brasileira*. 29/07/1986. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/porta%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. *Tratado de Integração e Cooperação Brasil e Argentina*. 1988. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm>. Acesso em: 11 mai. 2008.

BRASIL. *Ata de Buenos Aires*. 06 de julho de 1990. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37>. Acesso em: 11 mai. 2008.

BRASIL. *Tratado de Assunção*. 1991. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

CANESE, R. *Entrevista com o Deputado paraguaio no Parlasul*. Rio de Janeiro, 1 set. 2009.

COSTA FILHO, A. F. *Entrevista com Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul*. Brasília, mai. de 2011.

DR. ROSINHA. Apresentação. *Seminário Internacional Parlamento do Mercosul e sociedade civil: caminhos para uma maior democratização da integração regional*. Rio de Janeiro: Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung (IRLS) e Instituto Solidariedade, 1 e 2 de setembro de 2009.

DR. ROSINHA. *Entrevista com Deputado Federal / PT – PR*. Brasília, mai. 2011.

DRUMMOND, M. C. *Entrevista com Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul*. Brasília, mai. 2011.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. Introduction. In: NYE JR., J. S.; DONAHUE, J. D. (Rds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, p. 1- 41.

MARIANO, K. L. P. *Parlamento do Mercosul: continuidade ou mudança?* Araraquara: UNESP, 2010. Relatório Final da Pesquisa financiada pelo CNPq.

MARIANO, K. L. P. Um modelo para avaliação de integração regional e a experiência do Mercosul. *Tese de Livre-docência defendida junto ao Departamento de Antropologia, Política e Filosofia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Araraquara, UNESP, 2011.*

MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PIERSON, P. The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In: SANDHOLTZ, W.; SWEET, A. S. (Eds.). *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press, 1998, p. 27-58.

YOUNG, O. (Ed.). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge: MIT Press, 2000.

UNASUL E A PROJEÇÃO BRASILEIRA¹

Daniel Campos de CARVALHO²
Regiane Nitsch BRESSAN³

■ **RESUMO:** A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é marcada por forte conteúdo político, advindo do intento regionalista de iniciativa brasileira da ALCSA. A UNASUL passou a atuar como catalisadora de um projeto de socialização da região, favorecido pela convergência de discursos e ideologias, facilitando a relação entre os países pela sua flexibilidade e pouca exigência no comprometimento comercial e econômico das nações envolvidas. Ao expressar uma iniciativa de integração pluridimensional, a UNASUL exige da política externa brasileira uma abordagem acurada e complexa. O reconhecimento da liderança regional do país e o exercício de um protagonismo legítimo passam a estar condicionados pela habilidade na construção de consensos em um ambiente com múltiplas esferas. Em tal contexto, os atributos econômicos, demográficos e estratégicos do Brasil precisam ser circundados por uma atuação que fomente a concórdia por levar em consideração aspectos diversos das realidades nacionais e regional. Neste sentido, há de se apontar como emblemáticas tanto a ação da UNASUL quanto a posição brasileira no âmbito da instituição no tocante a recentes crises políticas internas de alguns de seus membros. Frente ao exposto, cumpre apontar que o objetivo do trabalho é aclarar quais as vicissitudes e desafios da atuação brasileira no seio da UNASUL, explicitando como a fluidez institucional e temática da organização pode se tornar uma ferramenta útil na afirmação da liderança regional brasileira e nos seus cálculos de ação.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** UNASUL. Regionalismo Pós-Liberal. Política Externa Brasileira. América do Sul. Integração Regional.

¹ A pesquisa foi concebida em 2015 em uma conjuntura política mais favorável à UNASUL que a atual.

² UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Osasco – SP – Brasil. 06110-295. dccarva@uol.com.br.

³ UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo. Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Osasco – SP – Brasil. 06110-295. regiane.bressan@unifesp.br.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar e discutir a atuação do Brasil na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), ou seja, o papel brasileiro ao longo do processo constitutivo desta integração, surgida no marco do regionalismo “pós-hegemônico” ou “pós-liberal”. A análise se concentrará em apresentar o processo histórico do bloco e atuação do governo brasileiro, bem como a participação deste país nos desdobramentos atuais da UNASUL. Destaca-se o Brasil, por tratar-se de um país chave como “potência regional” na América do Sul, assumindo uma posição de liderança frente aos seus vizinhos.

O início dos anos de 2000 foi marcado pelas contestações dos governos latino-americanos e de suas sociedades às políticas neoliberais; aos projetos políticos econômicos da região e aos traços do regionalismo aberto, cujos projetos estavam voltados à liberalização comercial em detrimento de temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros. Com o resgate do nacionalismo econômico e politização das agendas econômicas externas, surgiu o regionalismo “pós-hegemônico” composto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial e antiliberal, propiciando a formação de coalizões entre países afins ideologicamente. Este novo paradigma se ancora no argumento de que a liberalização dos fluxos de comércio e os investimentos nos acordos comerciais não foram capazes de promover o desenvolvimento no interior da integração, e mais, que reduziram o espaço para implantação de políticas nacionais desenvolvimentistas, dificultando a adoção de uma agenda de integração voltada aos temas de desenvolvimento e equidade social (SANAHUJA, 2012).

O regionalismo “pós-hegemônico” tem como proposta a ampliação temática da agenda de integração, abarcando temas econômicos não comerciais, bem como matérias diversas, associadas à necessidade do desenvolvimento e à busca da equidade social, superação da pobreza e da desigualdade, além da incorporação de grupos sociais que foram excluídos dos modelos liberais de integração (BRESSAN, 2012). Neste contexto, foram propostos outros projetos de integração que alavancavam estas novas temáticas no seio de seus objetivos e intentos.

Criada no marco do paradigma “pós-hegemônico”, a UNASUL apresenta objetivos políticos e de segurança, atrelando-

os à proposta de desenvolvimento, sobretudo através da melhora de infraestrutura em toda região. Ademais, a nova integração ambiciona ser um projeto de efetiva resposta aos desafios internacionais da globalização, a partir da dinâmica regional.

A UNASUL apresenta um forte viés político, priorizando o desenvolvimento regional, fomentando construção de uma identidade sul-americana e promovendo uma integração mais efetiva quando deixa em segundo plano o caráter integracionista econômico-comercial. Seus países procuram obter maior autonomia regional pela cooperação e interdependência. A busca pelo aumento da integração física por meio da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) representa diferencial em relação aos demais processos adotados anteriormente. Por sua vez, a política externa brasileira revelou estar intrinsecamente vinculada ao desenvolvimento e consolidação da UNASUL e à aceleração da integração regional (SILVA; GIL, 2013).

Entre os objetivos brasileiros acerca de sua política externa, a Constituição de 1988 em seu artigo 4º, direcionado ao regimento das relações internacionais do país, prevê a integração regional como uma meta importante a ser perseguida pelo Brasil. A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República corroborou esta diretriz, representando um marco à autonomia e desenvolvimento da integração sul-americana, contribuindo de maneira significativa para a conformação da UNASUL.

A reflexão sobre a participação brasileira nesta conformação durante os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) permite lançar luz sobre a projeção do Brasil como líder regional e suas implicações.

A formação da UNASUL e a atuação brasileira

Após várias tentativas integracionistas de converter a região da América do Sul em um motor da integração latino-americana, o governo brasileiro apresentou papel fundamental na consolidação e conformação da UNASUL. No intento de exercer maior poder e liderança regional, e de alavancar e implantar ações coordenadas para o desenvolvimento da região, atuou em conformidade com as metas do milênio definidas pela ONU diante dos seguintes desafios da globalização (UNASUL, 2008): a)

segurança internacional, cerceamento das condições requeridas para o uso legítimo da força nos conflitos internacionais; b) revalorização do multilateralismo; c) fortalecimento do diálogo político entre os Estados membros; d) criação dos novos órgãos específicos para a paz; e) desenvolvimento social e humano com igualdade; f) integração energética; g) proteção à biodiversidade; h) consolidação da identidade sul-americana e i) cooperação econômica e comercial. O Brasil também buscou contribuir para o desenvolvimento dos participantes do bloco, superando as assimetrias mediante a complementação econômica.

Os estudos dos antecedentes deste projeto de integração se concentram na análise da formação da Comunidade Latino-Americana de Nações, que buscou posicionar a América Latina na geopolítica própria dos processos globais contemporâneos, ao promover a elaboração de uma agenda econômica, política e institucional baseada na construção da identidade latino-americana.

Em 1991 se realizou a primeira Cúpula Ibero-americana de Guadalajara, que propôs a integração regional como prioridade na política exterior latino-americana. Desta reunião, resultaram cartas constitucionais de Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela que reforçaram a vontade política neste intento de integração, culminando na criação do projeto de integração da Comunidade Latino-Americana das Nações (CLAN). A CLAN foi ratificada somente em 1995 na Cúpula do Grupo do Rio. No marco desta nova aliança, alguns projetos foram propostos visando a harmonização e a conjunção política, bem como a cooperação econômica, foram eles: a instituição de outro Parlamento Latino-Americano, eleito mediante voto popular; a criação da Comunidade Hispana de Nações e a formulação de uma Zona de Livre Comércio das Américas. Embora os esforços, encontros periódicos e proposições tenham sido importantes, não houve comunhão política suficiente para concretizar as aspirações de integração latino-americana naquele momento (MUTIZ, 2011).

No cenário de esmorecimento da integração latino-americana, no começo dos anos de 2000, as chancelarias sul-americanas possibilitaram um novo fôlego aos intentos de integração ao apresentarem o projeto de criação de uma Comunidade Sul-Americana das Nações. No início, este projeto consistiu em um bloco sub-regional para enfrentar os efeitos da globalização e os desafios advindos da economia internacional.

Primeira Cúpula Sul-Americana

Entre o final da década de 1990 e o início dos anos de 2000, os países localizados na América do Sul começam a aventar a possibilidade de um acordo comercial sul-americano. Tal ideia adquire densidade na Primeira Reunião de Presidentes e Chefes de Estados da América do Sul, realizada em Brasília nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a convite do presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso. Para ele, a ideia de avançar na decisão de promover a integração sul-americana era fruto de duas situações: a negociação hemisférica da Área de Livre Comércio das Américas de proposição estado-unidense; e a vontade brasileira em exercer um *contrapeso* a esta iniciativa na América do Sul (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006). Além disso, era eminente a necessidade de desenvolvimento de infraestrutura regional.

Desta forma, a Comunidade Sul-americana das Nações foi firmada na Primeira Reunião de Presidentes em Brasília, buscando a institucionalização da união entre os Estados sul-americanos. Ela vislumbrou desde sua origem a necessidade imperiosa de impulsionar o desenvolvimento e a superação da pobreza no subcontinente. Os objetivos comerciais foram intensificados com a criação de Área de Livre Comércio para a América do Sul, por meio da cooperação entre Mercosul, Comunidade Andina, Chile, Suriname e Guianas, para fazerem frente à ALCA. Havia também objetivos relacionados ao desenvolvimento de infraestrutura regional, para facilitar a aproximação e interconexão real sul-americana. As fronteiras deveriam deixar de constituir um elemento de isolamento e separação, a partir dos esforços para criar conexão e vínculos físicos facilitando a circulação de bens, pessoas, conformando um espaço único e privilegiado de cooperação. Por último, naquele momento já se propunham objetivos relacionados aos fundos regionais e ao financiamento, sobretudo ligado à infraestrutura.

Segundo Oliveira (2005), a decisão brasileira em lançar a Comunidade Sul-Americana de Nações consistiu em uma ousada estratégia geopolítica do país, que atribuiu certa responsabilidade ao Brasil por demonstrar credibilidade na região. Ainda que a nova Comunidade represente inicialmente uma declaração política, ancorada em acordos concretos de comércio e integração, incide também em uma reivindicação de

identidade geográfica que nunca deixou de existir mesmo com advento da globalização.

Segunda Cúpula Sul-Americana

No ano de 2002, reuniram-se novamente os presidentes da América do Sul, na cidade de Guayaquil no Equador. Neste encontro se enfatizou, mormente, o desenvolvimento em infraestrutura física para a integração continental, lançando a IIRSA.

A integração física do continente por intermédio da IIRSA constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento da região e do próprio Brasil. A ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, por exemplo, além de seu significado histórico, projeta um impacto econômico significativo para o progresso do oeste brasileiro (AMORIM, 2005).

Nesta Cúpula, foi estabelecido o “Consenso de Guayaquil” sobre integração, segurança e infraestrutura para o desenvolvimento, bem como declarada uma “zona de paz” por todos os países participantes. Temáticas como direitos humanos, democracia, luta contra as drogas e narcotráfico também ocuparam a agenda de compromissos de seus participantes (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006).

Ainda nesta Cúpula, o Brasil exerceu papel importante para reforçar a ideia de que a América do Sul seria uma condição prévia para integração hemisférica. Este discurso foi mantido e intensificado no mandato do governo Lula, nas reuniões seguintes. Desta forma, o Brasil consolidava e reverberava em seus vizinhos a resistência em relação à hegemonia norte-americana na América do Sul, que na época estava assentada na proposta da ALCA (PEDROSO, 2013).

Em seguida, Comunidade Andina e Mercosul concretizaram o acordo de complementação econômica visando a convergência econômica e comercial entre os países destes blocos, o que representou maior adensamento à liberação comercial em amplitude regional.

Terceira Cúpula Sul-Americana

Reunidos na cidade de Cuzco no Peru, em 2004, e inspirados nos ideais e interesses integracionistas, os doze países da

América do Sul realizaram a III Cúpula Presidencial Sul-Americana, na qual se firmou a declaração que constituiu a Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA ou CSN). Esta reunião foi um marco importante à integração sul-americana, trazendo maior complexidade ao projeto em desenho.

O documento da Declaração de Cuzco apresenta primeiramente fortes apologias aos ideais de Simón Bolívar, ressaltando elementos comuns aos povos americanos que justificam este intento. Em seguida, foram expostas linhas básicas de ação e condução da Comunidade em conformação:

Cooperação política, social e cultural: compreende temas como o fortalecimento da democracia, segurança regional, luta contra as drogas, corrupção, bem como temas de caráter social e cultural.

Integração econômica, comercial e financeira: a partir da aprovação do Acordo de Livre Comércio CAN-Mercosul, pretende-se ampliar e desenvolver a cooperação em matéria econômica dos países da região.

Desenvolvimento e Infraestrutura Física, Energética e de Comunicações: utilizando o apoio da iniciativa da IIRSA, propuseram dez grandes eixos da integração e desenvolvimento sul-americano com 31 projetos a serem implantados (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006).

Nesta Declaração, ainda ficou decretada a estrutura decisória da CASA: a instância máxima de decisão política caberia aos chefes de Estado em substituição das Cúpulas Sul-Americanas, enquanto que a agenda de atuação seria definida pelos Ministros das Relações Exteriores, no âmbito da Decisão Executiva do Processo. O novo projeto não vislumbra naquele momento a criação de uma estrutura institucional com órgãos e secretarias, tampouco avançaria rumo à supranacionalidade. As autoridades dos blocos pré-existentes (Mercosul, CAN, ALADI e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) se comprometeram a atuar em harmonia e convergência com a Comunidade recém-instaurada.

I Cúpula da Comunidade Sul-Americana das Nações

A Cúpula Presidencial em Brasília, em setembro de 2005, marcou a Primeira reunião da CASA, cuja declaração estabeleceu

a institucionalidade mínima desta organização, bem como as áreas de ação prioritária: diálogo político; integração física; preservação e cuidados com o meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros; redução de assimetrias; promoção da coesão social; justiça social e telecomunicações. Nesta reunião, também reforçaram o interesse na Zona de Livre Comércio Continental e na redução de assimetrias a partir dos processos de complementação econômica. A CASA ganhou força com a estagnação das negociações da ALCA em 2005 na reunião de Mar del Plata entre os chefes de Estado. Nesta oportunidade, o Brasil foi responsável por encerrar as negociações, contribuindo para fomentar sua liderança na região.

Esta reunião também foi marcada pela discordância entre os posicionamentos brasileiro e venezuelano sobre a função deste organismo e sua efetividade. Enquanto o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta, o chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas, postergando o texto definitivo e mais completo para um próximo encontro. A dissidência venezuelana redesenhou os propósitos da própria Comunidade, explicitando a dificuldade brasileira em manter posicionamento mais firme diante das adversidades e ideologias políticas dos países vizinhos (NAFALSKI, 2011).

A liderança de Chávez, movida pelo seu discurso antiamericano com base em um projeto bolivarianista, permitiu a consolidação de uma área de influência ideológica entre Bolívia e Equador, sinalizando uma resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. Entretanto, o Brasil apresentava maior poder atrativo por sua força econômica e por sua postura mais pragmática, obtendo êxito na conformação desta Comunidade em detrimento da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) (PEDROSO, 2013).

Arquitetura institucional da Comunidade Sul-Americana de Nações

Para garantir o funcionamento adequado da CASA foram criadas instâncias orgânicas que facilitariam o planejamento, implantação, execução e desenvolvimento de todos os projetos e iniciativas regionais, estabelecendo as seguintes unidades de ação: 1) Nível Estratégico Decisório: instância máxima de condução das políticas da Comunidade com a reunião entre os

Chefes de Estado; 2) Reuniões de Ministros de Relações Exteriores: encarregados de adotarem as decisões tomadas pelos Chefes de Estado, cujas reuniões ocorrem a cada seis meses; 3) Reuniões dos Ministérios Setoriais: convocados pelos Chefes de Estado, promoção de políticas e projetos da integração; 4) Secretária Pró-Tempore: exercida de forma rotativa pelos Estados membros para garantir o andamento dos projetos da Comunidade, e 5) Comissão de Altos Funcionários: encarregada de implementar e executar as decisões presidenciais e ministeriais. O Órgão executivo trabalharia com grupos de trabalho na área de: infraestrutura, integração energética e políticas sociais (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006).

Os primeiros anos do governo Lula já evidenciavam a estratégia de política exterior adotada, que consistia no interesse em estreitar os vínculos de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina, visando forjar, em médio prazo, um polo de poder na América do Sul (BANDEIRA, 2005).

II Cúpula da Comunidade Sul-Americana das Nações

Os temas que marcaram esta Cúpula foram a diminuição das assimetrias entre os países sul-americanos e a inclusão da sociedade civil para garantir a autêntica participação social, questões associadas ao regionalismo pós-liberal. Estes objetivos tencionavam ter impacto imediato para reversão do déficit social na região a partir das seguintes medidas de desenvolvimento regional: superação das assimetrias; novo contrato social sul-americano; integração energética na região; infraestrutura para a interconexão entre os povos; cooperação econômica e comercial; integração financeira sul-americana; integração industrial e produtiva; migração; constituição de uma cidadania sul-americana; identidade cultural; cooperação em material ambiental; participação cidadã e cooperação em matéria de defesa.

Neste momento, já era evidente a participação brasileira como propulsora dos avanços da CASA. O presidente Lula atuava como principal gestor deste projeto, aprofundando e dinamizando esta iniciativa de integração da América do Sul, que já vinha sendo desenhada no governo de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso. Além de consolidar a presença do país e sua influência na América do Sul, o envolvimento brasileiro exigiu

empenho diplomático e presidencial na consolidação da UNASUL na Cúpula seguinte (BBC, 2010).

Esta reunião foi marcada pela conformação do Conselho Energético da América do Sul composto pelos Ministros de Energia, que reforçaram esta temática no seio da CASA. A posterior criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento marcou a importância da infraestrutura física para a integração sul-americana em virtude do seu potencial para criar novas perspectivas e sinergias para a cooperação, superação de assimetrias e promoção do desenvolvimento social e econômico, garantindo, assim, o bem-estar a todos os povos da região (UNASUL). Os interesses brasileiros na integração física e energética também foram motivados pela estratégia de desenvolvimento nacional, bem como pela internacionalização das construtoras nacionais e pela expansão da estatal Petrobras aos mercados sul-americanos.

III Cúpula da Comunidade Sul-Americana das Nações

Em maio de 2008, foi instituído o Tratado Constitutivo da UNASUL, conferindo personalidade jurídica ao bloco. Neste cenário, denota-se a visão estratégica do Brasil de caráter multidimensional, que se baseou no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial. Pretendendo se converter em um ator e referência global a partir da consolidação da sua liderança na região, o Brasil passou a ter papel decisivo na materialização da UNASUL, buscando articular, de maneira gradual e consistente, os objetivos de Estado com os objetivos de governo (SERBÍN, 2011). O esforço brasileiro pela criação deste bloco refletiu o seu interesse na liderança desta região, facilitando e consolidando também sua projeção internacional (BBC, 2009).

No ano seguinte, foi aprovado o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), elaborando seu plano de ação por meio dos seguintes eixos: a) política de defesa; b) cooperação militar; c) indústria e tecnologia de defesa, e d) formação e capacitação militar. O CDS apresentou elementos de grande relevância à diplomacia brasileira em termos de cooperação para a defesa regional. Para o Brasil, a região representa apoio para sua projeção global, isto é, para alcançar e exercitar seu papel de *peacemaker*, negociador, mediador e “construtor de pontes” na esfera internacional (PEDROSO, 2013).

Mesmo o tratado constitutivo tendo origem em maio de 2008, a instituição só adquiriu caráter jurídico depois da ratificação do nono membro, o Uruguai, em março de 2011. Brasil, Paraguai e Colômbia foram, respectivamente, os últimos membros a aderirem ao Tratado. De fato, o ano de 2011 correspondeu a um período bastante emblemático à organização, uma vez que em abril deste ano também se realizou a Primeira Reunião do Comitê Coordenador do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Assim, demarcando o impacto fático das transformações institucionais, ocorreram ganhos sensíveis acerca do estabelecimento de um Plano de Ação Estratégica para o decênio seguinte e da estipulação de uma Agenda Prioritária de Projetos. Certamente, a marcha de consolidação do COSIPLAN expressa a necessidade de um *locus* de reflexão estratégica para a região (PADULA, 2014).

Em julho de 2011, a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL firmou o “Compromisso contra a Desigualdade”, em consonância com a promessa inaugural da instituição na construção de um regionalismo afeito a combater a pobreza e a exclusão social. Decorre disso, a afirmação da responsabilidade na efetivação do “Plano de Ação do Conselho de Desenvolvimento Social da UNASUL” e no advento de uma “Agenda de Ações Prioritárias da UNASUL” na região. Ainda em 2011, o processo de sedimentação institucional da organização foi fortalecido com a aprovação da criação de um Conselho Eleitoral da UNASUL assim como do Estatuto e do Plano de Ação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças.

Já em 2012, além dos típicos desdobramentos no tocante ao organograma da instituição, houve o aprofundamento da UNASUL como foro de concertação política entre os Estados. A Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL de março de 2012 deixou evidente a intenção dos membros da organização de apresentar um candidato único à Direção-Geral da Organização Pan-americana de Saúde, o que representa um passo importante na manifesta pretensão de reconfiguração da centenária organização. Da mesma forma, merece registro a articulação desencadeada no seio da UNASUL em prol de uma reforma abrangente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além das manifestações acerca da questão palestina e do Arquipélago das Malvinas, vale lembrar especialmente o papel destacado da UNASUL em prol da estabilidade

democrática no continente, seja durante o processo que resultou na deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo, seja na pioneira Missão de Acompanhamento Eleitoral da organização (ocorrida na Venezuela em outubro do referido ano).

Além do mais, cumpre apontar que em 2012 houve diversas iniciativas em prol da continuidade dos avanços institucionais na organização, sobretudo nos temas: direitos humanos (com o grupo de trabalho acerca do tratamento e promoção dos Direitos Humanos na UNASUL); combate às drogas (com o chamamento ao fortalecimento do “Mecanismo de consultas regulares de autoridades judiciais, policiais, financeiras, aduaneiras e de órgãos de combates às drogas dos Estados Sul-americanos” – criado no ano anterior); energia (com o fomento à confecção de um “Tratado Energético Sul-americano”); comunicações (com a criação da “Rede de Conectividade Sul-Americana para Integração”); recursos naturais (com a articulação dos conselhos setoriais sobre as potencialidades na matéria e a conclamação à elaboração de uma estratégia compartilhada); saúde (com o incentivo ao advento do “Mapeamento das capacidades regionais de produção de medicamentos” e do “Banco de Preços de Medicamentos”); diversidade cultural (com o apoio à criação de um “Banco de Conteúdos Culturais Audiovisuais”) e defesa (com os avanços decorrentes do “Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa” e do “Inventário Militar Sul-americano”), entre outras áreas.

Como se não fosse suficientemente emblemática neste sentido a entrada em vigor do convênio constitutivo do Banco do Sul em 2012, a VI Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, realizada em novembro deste ano em Lima, estabeleceu a criação do Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Luta contra o Crime Organizado Transnacional no contexto em que surge também a proposta equatoriana acerca de um Tribunal Penal no âmbito da UNASUL.

A Reunião Ordinária de 2012 foi importante por definir o início do processo de construção da cidadania sul-americana, um passo fundamental na afirmação identitária do bloco. A iniciativa amparou-se no gradual reconhecimento por parte dos Estados membros de certos direitos de nacionais de outros membros da organização, expressando especial apreço à dimensão migratória. Um elemento importante na consolidação desta iniciativa corresponde à decisão de constituir um Fórum de Participação

Cidadã da UNASUL, como vetor da abertura de conselhos setoriais, grupos de trabalho e demais instâncias da organização à influência popular e à publicidade de suas ações. Trata-se de uma iniciativa de inegável relevância, sobretudo tendo em vista outras experiências de construção da cidadania para além do Estado nacional (CARVALHO, 2015) e suas eventuais limitações (CUNHA, 2015).

Em 2013, a UNASUL fomentou a depuração dos instrumentos de gestão do Fundo de Iniciativas Comuns, mecanismo com o escopo de promover repercussões fáticas dos projetos pactuados na esfera dos Conselhos Ministeriais Setoriais da organização. De forma semelhante, a UNASUL também avançou à época a possibilidade de instalação de um Centro de Resolução de Conflitos em matéria de investimentos.

No mesmo ano, a Declaração de Paramaribo aprovou as diretrizes para o estabelecimento do Fórum de Participação Cidadã da Integração Regional UNASUL, que teria a realização da sua primeira reunião apenas em agosto de 2014 em Cochabamba. Uma das mais importantes propostas de aproximação entre populações nacionais e estrutura institucional da organização, o Fórum de Participação Cidadã, só chegou a ocorrer devido à pressão de representantes da sociedade civil. Diferentemente do referido Fórum, o órgão permanente sobre a juventude da UNASUL não se concretizou, embora a proposta de criá-lo estivesse presente na Declaração do I Congresso de Juventude da instituição, em novembro de 2013.

Reforçando sua inclinação à concertação política, vale lembrar que no referido período a UNASUL reivindicou uma maior participação da instituição nos grandes foros internacionais, inclusive defendendo a necessidade de uma reforma profunda na ONU. Outra demonstração do referido viés político da UNASUL foi o rechaço enfático às violações de Direito Internacional acerca do tratamento dado por alguns Estados europeus à aeronave que transportava o presidente boliviano Evo Morales (impedimentos de sobrevoos e de aterrisagem) em 2013. O tom reprobatório também foi empregado na análise das ações de espionagem e interceptação de dados patrocinadas pelo governo dos EUA na América do Sul. Este tema teve, inclusive, desdobramentos na esfera do Conselho de Defesa Sul-americano, com o chamamento ao avanço dos projetos sobre defesa cibernética e interação de redes de fibra ótica na região.

O primeiro triênio de 2014 ficou marcado no âmbito da organização pela entrada em vigor do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia. Assinado em novembro de 2010, o Tratado entrou em vigor em março de 2014 com a ratificação do nono Estado do bloco. Outro traço característico deste período foi a aprovação da implementação da Escola Sul-Americana de Defesa, um centro de altos estudos do CDS que visava a “[...] articulação das iniciativas nacionais dos Estados membros, formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico” (CDS, 2014).

Ainda em 2014, ocorreu outra demonstração de fortalecimento da organização, voltada à inserção internacional do bloco e a sua capacidade de articulação: a Cúpula BRICS-UNASUL, em julho em Brasília. Esta Cúpula simbolizou um momento emblemático das transformações sofridas pela governança global nas últimas décadas, e também uma clara tentativa de construir um arco estratégico envolvendo agentes marginalizados.

Tendo em vista o processo de surgimento e os avanços da UNASUL, sumarizados neste artigo, é possível reconhecer claramente uma abertura constante da organização para a renovação e reestruturação de seus órgãos e documentos centrais. Assim, mostra-se imperioso constatar que um dos principais traços definidores da organização corresponde exatamente à sua plasticidade institucional. Ao longo dos anos, a UNASUL esteve aberta à mudança, expressando uma experiência regionalista de múltiplas dimensões. Tal constatação é importante devido ao fato de que este bloco parece apontar para um novo momento de consolidação.

Sem abdicar de seus temas centrais como: a promoção da infraestrutura regional; a preocupação com a segurança continental; a integração das iniciativas relacionadas à saúde na América do Sul; a articulação dos Estados membros nos foros globais; a manutenção da estabilidade democrática e o combate às desigualdades sociais, entre outros, a UNASUL passou a ter por desafio se fazer presente no cotidiano das populações nacionais e estar aberta à participação popular. O vertiginoso aprofundamento de um processo tão diverso de regionalismo parece ter como condição de permanência a apropriação de seus destinos pela respectiva base social envolvida. Neste contexto, a já demonstrada maleabilidade institucional da organização

parece ser um grande trunfo na perseguição deste objetivo primordial de aproximar a UNASUL do cidadão.

A contribuição brasileira à UNASUL

A relevância do Brasil entre os países da região no processo de constituição da UNASUL é inegável. Quando Lula assumiu a Presidência do Brasil, já no seu primeiro mandato, sua intenção foi fortalecer a integração, sobretudo da América do Sul, cuja proximidade geográfica fomentaria possibilidades em infraestrutura, no trânsito de pessoas, facilidades para investimento e comércio. Além de expandir a agenda temática do Mercosul, o referido presidente teve papel fundamental no processo de integração da desta região. A princípio, havia a ideia de firmar um acordo entre Mercosul e Comunidade Andina, consolidando praticamente um único espaço comercial na América do Sul (AMORIM, 2010).

Além da própria UNASUL nos anos de 2000, a política externa brasileira, com o apoio de suas elites (BREISSAN, 2012), reforçou a estratégia do país nas parcerias regionais e do eixo Sul-Sul. Este fato é considerado como um novo meio de inserção e projeção internacional adotado por potências emergentes, perante a reconfiguração da ordem internacional contemporânea e a própria crise econômica de 2008. Em certa medida, isso possibilitou que os países vizinhos de economia menor ficassem menos vulneráveis aos ensejos das economias dos países centrais.

No governo Lula, houve um claro reforço das posições doutrinárias terceiro-mundistas na política externa a exemplo da prioridade atribuída ao fortalecimento do Mercosul, à integração econômica do Brasil com os países da América do Sul e ao esforço diplomático para tornar o país o líder da região (BANDEIRA, 2005).

Contudo, muitos autores interpretam a postura de liderança adotada pelo Brasil como um ato de subimperialismo (SILVA; GIL, 2013), almejando a diminuição da hegemonia dominante para exercer o domínio efetivo sobre a região. A parceria do capital privado brasileiro na execução dos projetos previstos pela IIRSA e a sobreposição dos interesses brasileiros em relação às demais economias demonstram o exercício do poder brasileiro para estes analistas.

Alguns autores apontam que não houve uma ruptura significativa em relação aos paradigmas tradicionais da política externa brasileira. Nesse sentido, eles argumentam que determinadas diretrizes do governo Lula denotam os desdobramentos e reforços de ações do governo anterior. Contudo, é preciso considerar que o governo Lula foi protagonista ao enfatizar a opção de maior aproximação com os países do Sul e em relação aos seus vizinhos. Nesta escolha, o desenvolvimento econômico do Brasil e a manutenção de sua autonomia política compuseram uma diretriz importante da política externa (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; PEDROSO, 2013).

No plano retórico, desde seu primeiro mandato, Lula enfatizou a prioridade da política externa brasileira nas relações com a América do Sul, propondo o fomento da estabilidade, prosperidade e união com base nos ideais democráticos e de justiça social (LULA, 2003). Estes pontos convergem com os intentos do projeto da UNASUL ainda que no plano concreto simbolizem desafios permanentes.

O balanço do ciclo inicial do mandato do primeiro governo Dilma (2011-2014) evidencia uma manutenção das linhas gerais recentes da política externa do Brasil, a despeito de uma clara modulação do tom empregado, do retraimento da atuação propositiva e da diminuição do próprio engajamento presidencial. A análise empírica fornece concretude a tal apontamento:

- I. Os três primeiros anos de mandato de Dilma Rousseff observaram uma redução das viagens presidenciais ao exterior se comparadas ao mesmo período tanto do primeiro (31%) quanto do segundo (55%) mandato do presidente Lula (CORNETET, 2014);
- II. É possível observar nos anos Dilma uma forte retração das vagas para o preenchimento dos quadros do Ministério das Relações Exteriores (seja para o cargo de diplomata, seja para o cargo de oficial de chancelaria);
- III. Entre 2011 e 2014, ocorreu uma sensível diminuição do ritmo de abertura de embaixadas e de postos no exterior, inclusive com relatos sobre dificuldades de manutenção do funcionamento de representações brasileiras no exterior por conta de contingenciamento de gastos. Algumas análises somam a este cenário de reposicionamento da política externa brasileira um

novo elemento: a incapacidade de conexão do governo Dilma junto às elites do país na formatação de uma ação externa que contemple o interesse nacional – o que levaria o Estado brasileiro a uma situação de “potência declinante” na atualidade (CERVO; LESSA, 2015).

É possível observar certa continuidade na condução da política externa brasileira nos primeiros anos do governo Dilma, ao considerar os valores históricos da inserção internacional do país e as iniciativas recentes da década de abertura do século XXI. Neste último aspecto, reforçam a percepção: a) a manutenção de boa parte dos formuladores e condutores da política externa em postos centrais da burocracia nacional (como ilustram os casos de Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim e Antônio Patriota); b) o fato de que, ainda que tenha havido diminuição das viagens presidenciais, o destino preferencial continuou sendo a América do Sul (em consonância com a prática e o prestígio da região durante os anos Lula), e c) a inexistência de grandes alterações nos eixos temáticos prioritários na agenda internacional brasileira – com a exceção do reposicionamento em algumas questões de direitos humanos; da tentativa algo infrutífera de renovar a relação com os EUA, e da defesa da “responsabilidade ao proteger” no âmbito das intervenções humanitárias.

As contradições que envolvem a política externa do primeiro governo Dilma podem ser reconhecidas na interação do Estado brasileiro com o continente sul-americano (PECEQUILO; CARMO, 2015). Neste sentido, a ambivalência continuidade/mudança e seus consequentes paradoxos encontram um símbolo na relação recente entre Brasil e UNASUL. A retórica oficial expressa a manutenção da UNASUL como prioritária na satisfação do interesse nacional brasileiro (ROUSSEFF, 2014), já a prática atrelada a este discurso, ainda que menos efetiva e mais discreta, não o desmente. Deste modo, a crítica não se refere às ações do Estado brasileiro no âmbito da UNASUL, mas sim a sua inação. A postura recente menos propositiva do Brasil, e o esvaziamento da liderança do país na organização, enfraquece o processo de integração sul-americano (TOKATLIAN, 2014).

Como frisado anteriormente, a excepcionalidade do Brasil no continente torna tênue a distinção entre o que é reconhecido como protagonismo na condução dos destinos da América do Sul e o que é mero exercício de dominação. No âmbito da UNASUL,

uma forma de demonstrar o real escopo da atuação brasileira, e enfraquecer resistências, pode ser observada numa eventual maior disposição do Estado em financiar as iniciativas da organização, empenhando recursos materiais nos seus projetos.

Frente à impossibilidade contemporânea de seguir por este caminho, graças a uma conjuntura de restrições orçamentárias e de dificuldade econômica, a ação brasileira pode provisoriamente se valer das múltiplas dimensões da UNASUL para exercer sua liderança sem que, necessariamente, haja o empenho de grandes somas. Não obstante, para isso faz-se *mister* uma atuação ativa, participativa e criativa. A ausência de recursos que financiem as iniciativas do bloco e a carência de uma atuação mais assertiva do Brasil podem impactar fatalmente no adensamento institucional da organização. Neste caso, a UNASUL corre o risco de se tornar um breve hiato da troca da guarda entre a histórica influência norte-americana e a recente ascendência chinesa na América do Sul.

Considerações finais

Amado Luiz Cervo (2008), ao analisar o paradigma da política exterior do Brasil, argumenta que a atuação brasileira na América do Sul, no intuito de criar a identidade sul-americana no marco da UNASUL, caracteriza uma posição de realismo de conduta e pragmatismo, que marcam as diretrizes de sua política externa.

Ainda que tenhamos padrões de conduta definidos sobre a tradição diplomática brasileira, estes se alteram ao longo do tempo, do contexto histórico, da conjuntura internacional e do espectro político. Nesse sentido, é preciso considerá-los de forma analítica, pois os processos que envolvem seu estabelecimento estão condicionados a determinada situação e interesses. Diante do exposto, ao se analisar a ascensão de Lula ao poder é possível identificar certa alteração de rumos, representando o advento de uma nova elite política, de novos interesses e de uma nova base de sustentação (MARIANO; MARIANO, 2008). Reforçando algo em andamento desde os estertores do governo Fernando Henrique, nos anos de 2000 foi possível diagnosticar claramente o adensamento de um Estado Logístico, preocupado com o empresariado e buscando o desenvolvimento interno pela internacionalização econômica (CERVO, 2008). Logo, o fortalecimento da participação nos blocos econômicos e o

esforço da integração regional ganharam relevância quando estes passaram a contribuir para a modernização e expansão do desenvolvimento brasileiro. Como visto no primeiro mandato de Dilma Rousseff, as balizas de atuação da política externa nacional foram as mesmas, ainda que tenha havido uma inflexão de tom, uma desmobilização de recursos e uma maior dificuldade de concatenar a atuação externa com os interesses de setores relevantes da sociedade nacional.

Desta forma, o Brasil aparenta ter uma relação ambivalente com a UNASUL, no curto espaço de tempo desta interação. Enquanto em alguns momentos, o Brasil avoca-se o papel de líder regional, parecendo assumir os custos políticos e econômicos deste protagonismo, em outras situações, atua internacionalmente como um ator isolado, sem representar verdadeiramente a região e sua pluralidade (SANAHUJA, 2012). Nos fóruns internacionais, via de regra, a atuação do Brasil é autocontida, isto é, o país não age como membro e porta-voz de uma concertação regional. Normalmente, o Estado brasileiro opta por privilegiar elementos inatos, sua dimensão continental e peso econômico, por exemplo, nas negociações das esferas globais e relegar ao segundo plano a representatividade continental. Este arranjo na política externa brasileira demonstra que o país mantém influência regional sem ceder autonomia na atuação internacional, mas também revela os limites das iniciativas de integração regional de que participa.

Este cenário é agravado pelo fato de algumas regiões do continente permanecerem em severas assimetrias econômicas, o que tem promovido um sentimento “antibrasileiro”. Ainda que a UNASUL junto ao governo brasileiro tenha contribuído para alavancar os símbolos do desenvolvimento, da autonomia e da cooperação entre os países sul-americanos, a integração regional permanece incipiente. Há enormes desafios para a superação das assimetrias econômicas regionais e para o advento da verdadeira integração (SILVA; GIL, 2013).

Além disso, é possível observar também diversas críticas ao posicionamento brasileiro. Embora exista o intento de liderança natural na região, segundo o governo e parte das elites brasileiras, não é possível identificar o custeio para o exercício desta liderança (VIOLA, 2005). O Estado brasileiro apresenta dificuldades conjunturais e oposições domésticas que entravam a política de liderança regional.

Neste contexto, há que se lembrar que a missão da UNASUL é ser instituição “capaz de construir uma agenda própria”, que possa ir além da “arbitragem” de conflitos entre os vizinhos (BBC, 2010). Ademais, os projetos de integração em infraestrutura e mecanismos de compensação para a redução das assimetrias econômicas entre os países são os principais desafios do bloco atualmente.

Desta maneira, o fortalecimento de uma inserção internacional com aspirações de liderança pressupõe que o Brasil volte sua atenção e concentre esforços naquela que, atualmente, se apresenta como a iniciativa primordial de integração no continente sul-americano. O empenho estratégico do Brasil na consolidação de uma instituição de concertação dos países da América do Sul se mostra imperioso, especialmente, frente às fissuras materiais e à plasticidade institucional da UNASUL. Trata-se de uma janela de oportunidade para a consolidação da liderança brasileira e para o soerguimento de um canal institucional de anteparo à crescente influência da China e aos tradicionais interesses dos EUA na região. Contudo, para isso é necessário que o Brasil transpasse suas limitações materiais no tocante à condução da política externa; reposicione a retórica presidencial acerca do seu protagonismo regional; empenhe recursos no fortalecimento da UNASUL, configurando assim uma nova expressão de sua inserção internacional.

CARVALHO, D. C.; BRESSAN, R. N. UNASUR and the brazilian projection. *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 87-110, jul./dez. 2017

■ **ABSTRACT:** *The Union of South American Nations is marked by strong political content, coming from the regionalist attempt of Brazilian initiative of the ALCSA. UNASUR began to act as a catalyst for a socialization project in the region, favored by the convergence of discourses and ideologies, facilitating the relationship between countries for their flexibility and little demand on the commercial and economic commitment of the nations involved. In expressing a multidimensional integration initiative, UNASUL required an accurate and complex approach to Brazilian foreign policy. The recognition of the country's regional leadership and the exercise of a legitimate protagonism would be conditioned by the ability to build consensus in a multi-sphere environment. In such a context, Brazil's economic, demographic and strategic attributes need to be surrounded by an action that fosters harmony by taking into account diverse aspects of national and regional realities. In this sense, both the action*

of UNASUR and the Brazilian position within the institution regarding the recent internal political crises of some of its members must be pointed out as emblematic. In view of the above, it should be pointed out that the objective of the study is to clarify the vicissitudes and challenges of Brazilian action within UNASUR, explaining how the institutional and thematic fluidity of the organization can become a useful tool in affirming the Brazilian regional leadership and its calculations of action.

■ **KEYWORDS:** UNASUR. Post-Liberal Regionalism. Brazilian Foreign Policy. South America. Regional Integration.

Referências

AMORIM, C. A política externa do governo Lula. *Plenarium*. Dossiê: Política Externa Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, Ano II, n. 2, nov. 2005.

AMORIM, C. Sem medo de decidir. In: KLEIMANN, A.; AMORIM, C.; MELLO, F. et al. *A nova política externa. 2003-2010: o Brasil em transformação*. V. 4. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.

BANDEIRA, L. A. M. Política exterior do Brasil – de FHC a Lula *Plenarium*. Dossiê: Política Externa Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 2005, Ano II, n. 2, nov. 2005.

BBC. *Futuro da Unasul depende de 'equilíbrio' da postura brasileira, dizem analistas*. 9 de ago. 2009. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090809_unasul_analise_rc.shtml>. Acesso em 15 mai. 2014.

BBC. *'Dinamizador' da Unasul, Lula se despede do bloco*. 2010. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai.shtml>. Acesso em: 15 mai. 2014.

BRESSAN, R. N. A integração sul-americana e a superação da pobreza. Uma abordagem pela percepção das elites. 227 p. *Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CARVALHO, D. C. A influência dos direitos humanos no desenvolvimento da noção de cidadania para além do Estado

Nacional: desafios e possibilidades. *Livro de Atas do 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*. Lisboa: v. 1, 2015, p. 8643-8656.

CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, n. 57, v. 2, 2015, p.133-151.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. 2006. Disponível em: <<http://www.comunidadesudamericana.org>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CORNELET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 5, n. 24, jun./jul, 2014.

CUNHA, J. S. F. Unasul e a cidadania cosmopolita. In: MAZZUOLI, V. O.; GOMES, E. B. (Org.). *Direito da Integração Regional*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2015, p. 579-589.

LULA DA SILVA, L. I. *Discurso de posse – 1º mandato*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>. Acesso em: 10 out. 2014.

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. *Perspectivas*, Revista de Ciências Sociais. São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun., 2008.

MUTIZ, P. L. A. *Derecho de la integración: Unión de Naciones Suramericanas Unasur*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez, 2011.

NAFALSKI, G. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo: Editora Alfa Omega, 2011.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). *O Brasil e Novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro, IPEA: 2014.

PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. *O Brasil e a América do Sul: Relações Regionais e Globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PEDROSO, C. S. O Brasil de Lula da Silva: entre o regional e o global. O caso da Unasul. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013.

ROUSSEFF, D. Discurso na Cúpula Extraordinária da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). 05 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cupula-extraordinaria-da-uniao-das-nacoes-sul-americanas-unasul>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBÍN, A. (Coord.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Cries, n. 9, 2015, 549 p.

SERBÍN, A. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa? *Nueva Sociedad*. Buenos Aires: NUSO, v. 219, p. 1-2, 2009.

SILVA, I. S.; GIL, A. D. A política externa do Governo Lula frente à União de Nações Sul-Americanas (Unasul). *Horizonte Científico*. Uberlândia: UFU, v. 7, n. 1, set. 2013.

TOKATLIAN, J. G. *¿Unasur pierde el Norte?* 23 de abril de 2014. Disponível em: <http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html>. Acesso em: 26 mai. 2015.

UNIÓN DE NACIONES SUARMERICANA. UNASUL. Disponível em: <<http://www.UNASURsg.org>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 29 (2), 2007, p.273-335.

VIOLA, E. Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005) *Plenarium*. Dossiê: Política Externa Brasília. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, Ano II, n. 2, nov. 2005.

Bibliografía consultada

BUELVAS, E. P.; GEHRING, H. *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. 2014. Editora Pontificia Universidad Javeriana; Konrad Adenauer Stiftung; Universidad Santiago de Cali.

CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Coords.). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, 2010.

RIGIROZZI, P. *Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis*. Buenos Aires: FLACSO, abr. 2010.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. *Debates*. Buenos Aires: Clacso, n. 27, 2010, p. 46-65.

HERENCIAS COLONIALES EN LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS DEL ESPACIO LATINOAMERICANO

Oscar Simmonds PACHÓN¹

■ **RESÚMEN:** El presente artículo ofrece un análisis de cómo ciertos elementos coloniales, como el discurso europeo de los siglos XVIII y XIX, en relación a la identidad geopolítica de los territorios colonizados, el traslado de patrones de poder político y social colonial a los nuevos Estados y la desconfianza implícita en las relaciones que había entre la colonia española y la portuguesa, pudieron intervenir, de manera estructural, en la configuración de los Estados sudamericanos y en los procesos de conformación de estructuras de orden regional. La tesis que se intenta sustentar es que esos elementos coloniales, entre otros, han jugado en contra del avance de la formación de los procesos de regionalización en Sudamérica.

■ **PALABRAS CLAVE:** Colonialismo. Regionalización. Estado. Colonialidad.

Introducción

Dentro de varios de los aportes analíticos de la teoría social contemporánea se pueden encontrar diversas entradas de estudio, algunas más novedosas que otras, sobre temas que, tradicionalmente, han ocupado un lugar muy importante en los campos del análisis político, dentro de los que están la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Partiendo entonces de las nuevas vetas de análisis que ofrece la teoría social de nuestros días, en el presente texto se intenta incorporar al análisis de los procesos de regionalización en América Latina algunas categorías de los estudios culturales

¹ PUJ – Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Cra 7 N. 40-62, Bogotá – D. C. – Colombia. osimmonds@javeriana.edu.co.

y poscoloniales, entre otras, en tanto que estas pueden dar luces sobre ciertos fundamentos de los sistemas políticos que se constituyeron en la última etapa del periodo colonial y en el siglo XIX, y que, a su vez, han determinado el desarrollo de las relaciones políticas de buena parte de los países de la región, impactando, sin duda, los procesos de articulación supranacional que se han presentado en el espacio latinoamericano.

Así, como hipótesis de trabajo se propone que la racionalidad que articula a varios de los sistemas políticos en América Latina está fuertemente matizada por principios de política raciales que expresan jerarquizaciones sociales fundamentadas en herencias coloniales, como las divisiones entre castas, y europeos, lo cual, a su vez, termina por impactar las interacciones entre los Estados de la región, de tal manera que, en estas, se reproducen las exclusiones políticas ya presentes en los sistemas políticos nacionales.

Inicialmente, en este escrito se tomarán los aportes de Walter Mignolo (1993, 2007) para tratar de mostrar cómo la idea de una región latinoamericana puede estar nutrida por la visión de esta como una entidad cultural. Conceptualización que, para el autor, obedece a las relaciones de dominación epistémica gestada en la modernidad de los siglos coloniales.

Luego de lo anterior, en un segundo momento de este escrito, se intentará mostrar cómo en la formación de los Estados, principalmente de los presentes en la subregión Andina, se generaron, desde sus inicios republicanos, una serie de limitaciones o segmentaciones heredadas del sistema de relaciones políticas colonial, los cuales limitaron fuertemente el papel del "pueblo" en tanto actor político y no permitieron que este se constituyera como un agente colectivo capaz de incidir en el sistema político.

En un tercer momento se dará cuenta de la transición que se da de los principios raciales que determinaron los estatus políticos, en tiempo de la colonia, a las primeras etapas de formación de los Estados republicanos del espacio latinoamericano, partiendo de la aplicación del dispositivo de blancura.

El discurso europeo de América Latina

En su conocido libro *La idea de América Latina* (2007) Walter Mignolo sostiene la hipótesis de que el concepto de América Latina no obedece a la existencia de una cierta identidad

latinoamericana que permita entender a todos los territorios y sociedades de este espacio geográfico, como una entidad preexistente a las relaciones epistemológicas, de alcance geopolítico, que se derivaron del advenimiento de la modernidad y su entrecruce con la colonialidad.

Para Mignolo (2007), América Latina tendría sentido en el marco de supuestos interpretativos y discursivos que se construyeron en la oposición que se constituyó durante el periodo colonial y que se podía ver a partir de la oposición entre mundo ilustrado o moderno y mundo colonial.

En este sentido, se podría pensar que buena parte de las construcciones analíticas que entienden a América Latina, o a Sur América, como una región o como un conjunto de países que comparten un telos similar: constituir una región, parten del supuesto eurocéntrico de una unidad primaria y “descubierta” por la ciencia europea. Y es, precisamente de esta idea, de la que se intenta desmarcar Mignolo.

Ahora bien, uno de los elementos de análisis que utiliza Mignolo para sustentar esta idea es que la división de los continentes que se vio más claramente durante el siglo XVIII y que explica, a partir de las funciones en la división mundial del trabajo que se asignaron a cada uno, el lugar jerárquico que cada espacio geográfico y sus poblaciones ocupan en el sistema mundo, estuvo bastante determinado por la expansión cristiana a escala global – algo impensable antes de la conformación del imperio católico español – y la significación moderna/colonial del racismo (MIGNOLO, 2007, p. 28).

Es a partir de estos dos procesos, el despliegue cristiano y el lugar que ocupa el racismo en la geopolítica, que se fueron delineando las segmentaciones más molares que determinaron el significado de cada espacio geográfico a nivel mundial. Y, para el caso del espacio latinoamericano, la racionalidad que determinó su lugar fue que este espacio, aunque rico en términos de recursos naturales, albergaba una serie de poblaciones que no contaban con el grado de madurez necesaria para poder constituirse en agentes autónomos dentro de un sistema mundo en formación.

Dicha inmadurez era producto de dos elementos principales, el nulo grado de cristianización y el escaso desarrollo conceptual que, según los europeos, era evidente en la cultura de los pueblos colonizados. Así las cosas, sólo había una manera de que las nuevas “regiones” tuvieran un papel positivo en la geopolítica:

que fueran gobernadas por el hombre europeo. De acá que la colonia, a partir de los discursos de sus ejecutores, no fuera vista como una especie de manifestación de barbarie, a pesar del alto grado de esta en las técnicas de intervención en el mundo colonial, sino que se constituyeron en un deber, en una empresa honorable, pues al cristianizar y civilizar, se estaban mejorando las cualidades de los pueblos colonizados.

Debido a que no todas las culturas estaban en condiciones de cristianizar, existía una jerarquización, de tal manera que unas se situaban en la cúspide y por ello eran revestidas de un estatus superior que debía ser mantenido para asegurar la idoneidad de esta para llevar a cabo los proyectos civilizatorios. Generándose, así, una escala de facultades, donde los europeos ocupaban la cima y las demás razas eran entendidas como inferiores e incapaces, entre otras, de generar conocimiento o política.

Debido a que este escrito no se dedica a dar cuenta de las múltiples derivaciones analíticas de la propuesta de Mignolo (2007), sólo se traen estas cortas palabras para alimentar la hipótesis de trabajo propuesta, en tanto se puede encontrar que en la construcción de la idea de América Latina, la instauración de una racionalidad que, aunque modificada en parte al llegar los tiempos decimonónicos, se sostenía la existencia de una serie de condiciones raciales que limitaban la capacidad de agencia política de las poblaciones colonizadas, racionalidad que fue adoptada luego, en los periodos republicanos, por los proyectos de Nación formulados desde las élites recién independizadas. Partiendo de esta premisa, a continuación se intentarán desarrollar algunas ideas de análisis, apoyándose en ciertos recursos históricos, que buscan rastrear la transición de la racionalidad moderna y racial de las limitaciones de las poblaciones originales del Nuevo Mundo a lo que será la idea del "pueblo" ya en tiempos republicanos del siglo XIX.

Gobiernos coloniales y emergencia del Estado en el mundo andino

Una de las principales precauciones analíticas que se debe tener a la hora de entender los procesos de construcción de los Estados en América Latina es que no se puede pensar una uniformidad histórica que permitiría una especie de

estandarización de estas formaciones. Al dar una mirada, por ejemplo, a las colonizaciones del espacio latinoamericano se puede notar que estos fueron bastante disimiles, se dieron a ritmos diferentes y terminaron por generar amalgamas de poder diferenciales. Quizá, el mayor ejemplo de esta diferencia se puede notar en la gran división geográfica e histórica que supuso la fragmentación de América Latina durante la etapa colonial entre una colonia española y una colonia portuguesa. Esto, sin duda, implica que el análisis de la formación de los estados latinoamericanos se constituya en una interpretación parcial.

Así las cosas, en esta sección no se pretende dar cuenta de todas las complejidades que supondría un estudio de la emergencia de la totalidad de los Estados latinoamericanos; contrario a esto, sólo se traen a colación algunos elementos de análisis que permiten evidenciar ciertos determinantes históricos referentes a la experiencia de la colonia española y, más particularmente, en cuanto a la emergencia de los Estados que en la actualidad se entienden como parte de la subregión Andina –la cual corresponde, principalmente, a las construcciones estatales posteriores al gobierno español en los virreinos del Perú y de la Nueva Granada. Sin embargo, en algunas líneas se tratará de hacer un paralelo con las experiencias del sur del continente y de Brasil, para dar cuenta de algunas de las posibles similitudes y diferencias en sus procesos de formación de Estado.

Reformas borbónicas, estallidos criollos y bases del Estado en el espacio andino

Inicialmente, uno de los elementos de análisis centrales para entender la formación de varios de los Estados en América Latina, más específicamente en el espacio andino de las primeras décadas del siglo XIX, es la imbricación de dos procesos históricos que, aunque resultan antagónicos en buena parte de sus dinámicas, terminan por ensamblarse en ciertos momentos. Dichos procesos son, por un lado, la implantación de estructuras de gobierno coloniales en tiempos de las reformas borbónicas y, por otro, los impulsos independentistas criollos que apuntaban a la implantación de formas de gobierno separadas de los canales de transmisión de poder establecidos desde la metrópoli española.

Es decir, a la hora de aproximarse a la formación de este conjunto de Estados, no se puede dejar de lado que estos emergen, en sus formas iniciales, en el marco de dinámicas de tensión y de articulación al mismo tiempo, por lo que van a expresar en su estructuración varios efectos producidos por los encuentros entre procesos de colonización, de resistencia y de independencia, de tal manera que los últimos se van a superponer a los primeros a principios del siglo XIX, en buena parte de los espacios de América Latina.

Ahora bien, un punto inicial de referencia que no se puede dejar de lado, sin que esto signifique que será profundizado en estas páginas, es que Haití vivió su insurrección de esclavos desde 1791, lo que la sitúa como la primera revolución latinoamericana que culminó en una independencia en 1804. Mignolo (1993) deja claro que buena parte de la escasa visibilidad en la historia de América Latina de esta experiencia revolucionaria se debe a que sus procedimientos políticos escaparon a los patrones republicanos europeos.

Para el semiólogo argentino el ethos de la “conciencia criolla negra” presente más claramente en el lado haitiano de La Española se diferenciaba del de otros espacios coloniales debido a que sus criollos no estaban alineados con los patrones ilustrados europeos. Lo cual resultó posible debido al gran peso poblacional esclavo que no permitió una adecuación de sus estructuras sociales a los moldes europeos (MIGNOLO, 1993, p. 42).

Retomando la relación entre las reformas borbónicas y los procesos independentistas, se puede decir que las primeras trataron de constituir una serie de intervenciones sobre las relaciones sociales, económicas y políticas de la colonia de tal manera que se rompieran las ataduras estamentales que estaban evitando el desarrollo capitalista de las fuerzas productivas coloniales.

Para König (1998), resultaba fundamental para el posicionamiento geopolítico de España como potencia mundial que esta lograra articular de la manera más eficiente a sus colonias, de tal manera que estas se constituyeran en efectivas fuentes de materias primas que nutrieran los procesos de producción industrial y manufacturera en la península (KÖNIG, 1998, p. 11). Lo que se tenía claro por parte del Estado borbón es que la legitimidad misma de este estaba en juego y era amenazada por el alto grado de institucionalización en sus colonias de prácticas de gobierno de

tipo estamental y no económico, lo que limitaba su capacidad de posicionarse en un sistema europeo determinado cada vez más por la racionalidad competitiva de la producción capitalista.

Es decir, esta amenaza al Estado hacía que la implementación de las reformas jugara un papel central en la agenda borbónica. En este sentido, la gestión de la población aparecía como algo fundamental, es decir, si lo que se quería era lograr que los territorios coloniales lograran funcionar como despensas eficientes, era necesario intervenir en los procesos poblacionales, lo que suponía, en un primer término, que temas como el manejo de la salud dejaran de estar en manos de la Iglesia y pasaran a ser de gestión estatal. Como planteaba Eugenio Espejo en el siglo XVIII, es central en la fuerza de un Estado que su población sea útil en términos productivos:

La felicidad del Estado consiste en que éste se vea (si puedo explicarme así) cargado de una numerosísima población, porque el esplendor, fuerza y poder de los pueblos, y por consiguiente de todo reino, están pendientes de la innumerable muchedumbre de individuos racionales que le sirvan con utilidad y que (por una consecuencia inevitable) el promover los recursos de la propagación del género humano, con los auxilios de su permanencia ilesa, es y debe ser el objeto de todo patriota (ESPEJO, 1985 [1785], p. 27-28).

Ahora bien, debido a que el poder político en la colonia estaba enredado en un entramado complejo de religiosidad cristiana, derechos adquiridos de los criollos y prebendas clientelares, no era posible que, en estas condiciones, el Estado borbón pudiera incrementar su poder de la manera necesaria para competir con las otras potencias europeas, por lo que era necesario una “retoma” del poder, a partir de una centralización administrativa basada en principios racionales y burocráticos en las redes de poder gubernamental que, además de garantizar los abastecimientos, se constituyeran en la base de un proyecto nacional en el que las Colonias, sin perder el estatus inferior frente a la metrópoli, se entendieran con un mayor grado de articulación identitaria con la península.

Frente a este punto y siguiendo con König (1998, p. 12), los Borbones intentaron “fundir las partes del imperio español en una nación” lo que incluía a sus territorios en ultramar. Ello implicaba, entonces, que se pudiera implantar el Estado español

en las colonias, lo cual, como anotan el mismo König o Campbell (1980, p. 251-270), se vio enfrentado de manera antagónica con la idea de los criollos y de las parroquias de lo que debía hacer la administración burocrática en las colonias, ya que estos entendían que el Estado se debía ajustar a sus intereses de clase y a sus privilegios, y no constituirse sobre la base de enriquecer a la metrópoli, pues esto significaba afectar de manera significativa las fuentes de ingresos de élites criollas y eclesiales en el espacio colonial.

Así las cosas, se puede notar que a finales del siglo XVIII se encontraban en oposición dos visiones del Estado: una fundamentada en la economía política europea e ilustrada y otra basada en la perspectiva estamental de las élites coloniales que veía al Estado como un espacio de poder que debía ser patrimonializado y ajustado a sus intereses de clase. Sin duda, este conflicto de perspectivas va a ser uno de los elementos claves que va a enfrentar, ya de manera resolutiva, a criollos y españoles, desembocando en los ya muy estudiados procesos de independencia.

Ahora bien, un elemento central de análisis que se desprende de esta tensión y que se debe tener presente al pensar la emergencia del Estado en el siglo XIX en la subregión andina, es que, enmarcado en los proyectos republicanos independentistas, un componente de la racionalidad política que persistió, a pesar de la expulsión de los españoles, es que el Estado no se entiende, desde las élites criollas, ahora en cabeza del gobierno, como un producto de la Nación, pues esta es demasiado inmadura, sino como una construcción de las élites y, por ende, como una herramienta burocrática para el logro de sus objetivos.

Para König (1998), una de las consecuencias de esto es que en las etapas iniciales de construcción del Estado en las excolonias, van a estar marcadas por la intención de la élites de constituir un nuevo marco de legitimidad del Estado, el cual ya no se va a sustentar en el derecho del Rey, sino en un "[...] derecho positivo con un sistema de normas estipuladas, con referencia ante todo a la división de los poderes y a sus representantes, esto es, los portadores de la nueva fuente de legitimidad" (KÖNIG, 1998 p. 25). Se trata entonces de Estados legitimados en estructuras jurídicas constituidas desde sus representantes de élite y no desde la soberanía popular. Siguiendo con el historiador alemán en su analítica de Weber, resulta muy claro que el gobierno no

es una construcción de la Nación, por lo que su legitimidad está emanada de las “normas del derecho político”.

Para Dealy (1968, p. 40-50) y Wiarda (1997, p. 61-65), se da un ensamble entre la legitimidad emanada de la ley y la patrimonialización del Estado por parte de las élites en el siglo XIX, de tal manera que el pueblo queda excluido de los arreglos institucionales que van determinando la forma que el Estado adquiere y sus alcances. Wiarda nos ofrece una buena síntesis de la perspectiva de las élites sobre la necesidad de que la ley fuera la fuente de legitimidad del Estado:

[...] veían con realismo las tendencias desintegradoras y anárquicas que actuaban en su sociedad; advertían que Latinoamérica no tenía una base social, económica y política suficientemente fuerte; que la región (para emplear el estribillo habitual de los autores modernos) “no estaba preparada para la democracia”. [...] Un poder fuerte (no demasiado diferente del de la antigua monarquía, ahora expulsada) combinado con vastos poderes de emergencia, se concentró en el poder ejecutivo, en detrimento de los poderes legislativos y judicial. La ciudadanía quedó severamente restringida, de manera que sólo los hombres alfabetizados y con propiedades (las élites o la “nobleza” criolla) podrían votar y ocupar cargos. Se restauraron privilegios corporativos, el ejército y la Iglesia fueron elevados virtualmente al cuarto y quinto poder, con vastas y especiales responsabilidades. El ejecutivo o el ejército fueron los que sucedieron a la Corona en el papel de “fuerza moderadora”. Mientras tanto se instauraron nuevos controles para mantener en su sitio a las clases bajas y las castas (WIARDA, 1997, p. 60).

Es decir, la estatalidad que despliega el Estado no se ajusta a los requerimientos sociales, políticos, económicos y territoriales de la sociedad, si no a las agendas de las élites, las cuales, además, van a estar determinadas en gran medida, en tiempos decimonónicos, por las disputas partidistas. De acá se deriva que, de manera más evidente en el espacio andino, los Estados apuesten por formas fuertemente centralistas y que esto, a su vez, redunde en la incapacidad constitutiva de estos de abarcar administrativamente toda la extensión de sus territorios, generando, si se quiere, un déficit estructural de Estado.

Deficit que va a redundar en la incapacidad del Estado de afrontar, de manera integral, los retos que suponía el despliegue

de esta nueva soberanía. Entre varias de las consecuencias de ello estuvo que se presentaron diversos conflictos entre facciones regionales que luchaban por incrementar sus grados de autonomía frente al poder que se intentaba establecer desde las capitales de las nuevas repúblicas.

Para el caso colombiano, resulta particularmente llamativo que esta situación haya llevado, incluso, a poner en riesgo la vida del “libertador”, ya que unos años después de la expulsión de los españoles, fue desde adentro de uno de los territorios “libertados” que se amalgamaron una serie de diferencias frente al proyecto bolivariano y centralizador, al punto de que se gestó una afrenta directa contra la vida de Bolívar en Pasto. Al respecto, como anota Gutiérrez:

Bolívar percibió claramente la hostilidad popular cuando entró a Pasto. “La voluntad del pueblo está contra nosotros”, le escribió al general Santander, advirtiéndole que, a pesar de la terrible intimación que les había hecho conocer, los indios y la plebe decían “que pasarán sobre sus cadáveres; que los españoles los vendían, y que preferían morir a ceder”. Fue en vista de esa amenazante actitud que Bolívar prefirió tratarlos inicialmente con manos de seda, a pesar de la poca confianza que le merecían. Pero esta vez se equivocaba. Como lo demostrarían los hechos, no bastaba con seducir a los dirigentes para pacificar a los pastusos. Al poco tiempo de su viaje a Quito estalló en Pasto la primera rebelión popular antirrepublicana (GUTIÉRREZ, 2012, p. 214).

La autoridad del caudillo no era total. Es decir, la estrategia de que la figura del caudillo pudiera constituir un significativo vacío y diera sustento a la construcción de una estatalidad sistémica, capaz de articular todas las fuerzas sociales, tenía sus limitantes y una de las consecuencias de ello es que al interior de los países se generaron segmentaciones que, como en el caso colombiano, se derivaban del grado de anexión a los proyectos republicanos por parte de las poblaciones y élites de cada región interna, limitándose, de manera importante la unidad nacional que se buscaba desde las propuestas republicanas y centralistas criollas. Así las cosas, el republicanismo de tendencia centralista enfrentaba una serie de trabas que no le permitían avanzar de manera expedita en la formación de la Nación, lo que a su vez se entremezclaba con la anulación de la soberanía popular y la

promoción de una soberanía jurídica derivada de los acuerdos de las élites, generando, entonces, en los sistemas políticos un bloqueo a la participación popular.

Además de esta relación entre élite y soberanía, otro elemento que determinó en gran medida la conformación de los sistemas políticos de las nacientes repúblicas en el espacio latinoamericano fue que el estatus político de los agentes no dependía de principios o reglas liberales o republicanas, sino que las jerarquizaciones raciales de la colonia terminaron por imponerse y constituirse en el racero que definía el grado de participación política de los sujetos, principalmente, de los pertenecientes a las castas, es decir, de aquellos que, por condiciones raciales ocupaban un lugar dentro de las escalas de poder político.

A continuación, entonces, se dará cuenta de la importancia de la raza en la definición de la capacidad de agencia política de los sujetos en los sistemas políticos latinoamericanos, a partir de una analítica sobre el dispositivo de blancura, y se intentará mostrar cómo esto termina por configurar ciertos efectos sobre la relación entre el pueblo y el Estado, de tal manera que este último termina por constituirse en una segmentación del sistema político que actúa de manera distante a los problemas y reclamos populares, sobre todo en espacios multilaterales.

Dispositivo de blancura y segmentaciones jerárquicas coloniales

Inicialmente, para aproximarnos al impacto del dispositivo de blancura en la composición de las jerarquías y divisiones sociales del espacio colonial hispanoamericano – sin que esto suponga que se asume como homogéneo el desarrollo de las relaciones de poder en el mundo colonial –, partimos de los análisis realizados por Santiago Castro-Gómez (2010) en su libro *La Hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*, en donde propone, como una de sus hipótesis, una coincidencia entre en el “discurso ilustrado criollo” y el discurso de la “limpieza de sangre”, de tal manera que se constituye, a partir de este encuentro, una imbricación entre dos racionalidades que van a derivar en la implementación del “dispositivo de blancura” como uno de los principales elementos determinantes de las estructuras de poder político y científico en Hispanoamérica.

Ahora bien, al tratar de trazar una genealogía del dispositivo de blancura, no se debe entender a este, según Castro-Gómez (2010), como un conjunto de técnicas de poder que emergen sólo hasta el siglo XVIII. Para el autor colombiano, las racionalidades y prácticas que brindan las condiciones de posibilidad para que este opere, de manera tan definitiva en este siglo, se vienen configurando dentro del marco de un habitus colonial de los siglos XVI y XVII.

En este sentido, durante el siglo siguiente al “descubrimiento” se empezaron a poner en marcha una serie de concepciones del territorio y de sus pobladores basados en un ideal de “superioridad” racial que situaba a los colonizadores en el lugar más alto de la jerarquía social, mientras los “otros” conquistados eran entendidos como incapaces de gobernarse a sí mismos, es decir, al indio se le consideraba como un sujeto con una amputación estructural: la de la razón; por lo que se encontraban impedido para alcanzar el estadio de la civilización. Ahora bien, sin la intención de presentar toda una presentación histórico-analítica para sustentar esta afirmación, vale la pena traer, sólo a manera de muestra, unas pocas referencias históricas al respecto.

Como primera de estas, Brading (1998) propone que la intención española de la segunda mitad del siglo XVI era, en la mayoría de los territorios conquistados, la de educar a los indios para que se constituyeran en depositarios de “los logros europeos y la fe cristiana”, ya que esto se podría constituir en un antídoto para los males de su estilo de vida y que los hacían incapaces, por naturaleza, de encaminarse, por sí mismos, hacia el trabajo o la virtud (BRADING, 1998, p. 19-21). La tesis de Brading es que, en esta etapa de la colonia, los indios eran vistos por los españoles como incapaces de articular, de manera eficiente, las propiedades económicas del territorio con la capacidad transformadora del trabajo, lo cual se constituía en una expresión de la “infantilidad” o “inmadurez” de su cultura. En este sentido, uno de los elementos históricos que encuentra el autor para sustentar su idea se encuentra en la renombrada *Historia Natural y Moral de la Indias*, escrita por el misionero jesuita José de Acosta y que se publicó en 1590. A propósito de este texto, el historiador inglés advierte que:

Durante su estancia en el Perú (1571-1586), Acosta atestiguó y apoyó las transformaciones implementadas por el virrey Toledo

y citó con gran aprobación la sentencia virreinal de que “primero hay que cuidar que los bárbaros aprendan a ser hombre y después cristianos”. Estuvo de acuerdo con los juristas al servicio de Toledo que decían que “en sus costumbres naturaleza son como siervos”, es decir, que los indios debían ser gobernados ya que eran incapaces de gobernarse a sí mismos. Como los esclavos africanos, los indios requerían de una disciplina estricta para que “con la carga saludable de su trabajo asiduo estén apartados del ocio y de la licencia de costumbres y con el freno del temor se mantenga dentro de su deber” (BRADING, 1998, p. 21).

Entonces, si el indio no está en condiciones de “auto-gobernarse” es porque no cuenta, dentro de su cultura, con los atributos ni con la madurez necesarios y por esto se requiere de un re-acondicionamiento de sus hábitos y de la forma cómo se relaciona con el entorno que lo rodea. Es decir, la “disciplina estricta” implica, no sólo un adiestramiento de sus conductas sino una transformación de su percepción de sí mismo, de tal manera que se acople a los patrones y ritmos de producción de los españoles tanto corporal como subjetivamente. Ahora bien, paralelo a que los conquistadores se entiendan, como se muestra en el apartado del jesuita, como los depositarios naturales de las ideas correctas sobre el trabajo, se entiende también que están en condiciones de objetivar al indio y por ende, de intervenirlo, o de reducirlo.

Una de las evidencias que demuestran esta racionalidad de los colonizadores, y que da paso a la segunda referencia histórica que traemos a colación, en relación a la superioridad española, queda revelada en la famosa controversia que se dio a mediados del siglo XVI en Valladolid, entre Fray Bartolomé de las Casas y Ginés de Sepúlveda, en torno a la licitud de las prácticas violentas que se ejecutaban en el avance de la conquista.

La tesis que sostenía Sepúlveda consistía en que, dentro de la sociedad colonial en formación, operaba una desigualdad humana determinada por el grado de proximidad al *ethos* cristiano (GARCÍA, 2000, p. 22). Así, independientemente de que se pudieran evidenciar algunas muestras de civilidad – como la construcción de ciudades o la existencia de criterios políticos – debido a la lejanía que se tenía por parte de los indios frente a la fe cristiana, quedaban en situación de barbarie y así la posibilidad de que estos se entendieran como sujetos provistos

de cualidades políticas quedaba excluida. Esto se puede ver de manera clara en el siguiente fragmento de la famosa controversia de Valladolid entre Bartolomé de las Casas y Ginés de Sepúlveda.

El Obispo Fray Bartolomé de las Casas dice que estos indios no son bárbaros para que por ello puedan ser forzados a obedecer a los prudentes y humanos, pues no se puede llamar bárbaros a los que tienen ciudades y civilidad. Yo digo que bárbaros se entiende, como dice Santo Tomás en su *Politicorum lectione prima*, como los que no viven conforme a la razón natural y tienen costumbres malas públicamente aprobadas entre ellos, ora esto les venga por falta de religión, donde los hombres se crían brutales, ora por malas costumbres y falta de buena doctrina y castigo. Que estos hombres sean de poca capacidad y depravadas costumbres, se prueba por lo dicho de casi todos los que de allá vienen, y principalmente por la *Historia General*, libro 3, capítulo 6, escrita de ellos por cronista grave y diligente en inquirir las cosas y que ha estado en las islas y tierra firme muchos años (2011, p. 20).

Como se puede ver, a partir de la porción anterior, desde la interpretación centrada en el locus cristiano y europeo, se pretendía construir la idea del indígena como ser no político en tanto una distancia infranqueable en las jerarquías sociales, de tal manera que el indio se entendiera como un limitado “natural” incapaz de ejercer gobierno, y por tanto, carente de poder político. Ahora bien, no se debe entender que esta argumentación no haya sufrido quiebres, muchos derivados de la inevitable participación de los indígenas en múltiples tareas que, al no ser ejecutadas por europeos, terminaron por ser asumidas por los colonizados. Como anotan Bernand y Gruzinski, a propósito de los espacios ganados por los indígenas:

A comienzos del siglo XVII los mestizos, los negros, y los mulatos libres engrosaron cada vez más las filas de los artesanos, pasando a la categoría de obreros calificados, “sin ser maestros examinados” lo que estaba en juego no era simple cosa de reglamentación; el acceso al oficio iba de la mano de un gradual ascenso social que permitía a los ex esclavos o a sus hijos fundirse en la sociedad y la población coloniales (BERNAND; GRUZINSKI, 2005, p. 267).

Ahora bien, aunque existieran espacios donde la participación de los colonizados resultaba importante, en términos de las jerarquías de estatus políticos operaban de manera bastante fuerte. En este sentido y siguiendo con Castro-Gómez (2010), el dispositivo de blancura que se viene gestando desde los siglos XVI y XVII, a partir de los procesos de que describieron en líneas anteriores, opera en la estructura social de la colonia, más específicamente durante el siglo XVIII, como una serie de procedimientos jurídicos-administrativos que apuntaba a la demostración “formal” del grado de limpieza del linaje de un individuo frente a las castas y de distancia ante la “mancha de la tierra”, lo cual resultaba determinante a la hora de establecer las cualidades morales, políticas y racionales del individuo.

La racionalidad del dispositivo era la siguiente: entre menos pureza de sangre se pueda demostrar y mayor grado de cercanía se tenga a las castas o razas “impuras”, a partir del estudio de la composición del árbol genealógico, se está en menores condiciones de asumir roles de gobierno eclesial, académico, económico o político.

Un ejemplo de esta estratificación se puede observar en la escenificación que se puede encontrar en los cuadros de castas. En estos se puede ver cómo el lugar en el orden jerárquico de la sociedad colonial hispanoamericana del siglo XVIII que puede ocupar algún miembro de esta, se encuentra asociado al lugar que le corresponda, partiendo de su “pureza”, en estos cuadros. Es decir, las clasificaciones raciales basadas en el linaje y el grado de pureza funcionaban como determinadores de la capacidad de acceder a las relaciones sociales de poder, si se quiere, a la dinámica de la política:

[...] a mayor mezcla de sangre, menor posibilidad de movilización social. Lo cual significaba que entre menos “pura” fuera la sangre que corría por las venas de una persona, menor sería también su posibilidad de ascenso social (CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 75).

Entre mayores condiciones y certificaciones “raciales” se tuviera para ascender en las jerarquías sociales, mayor era la posibilidad de ocupar algún rol de relevancia “política”. El objetivo, entonces, del dispositivo de blancura era el de construir un régimen –conjunto de normas, principios y procedimientos- estricto de ingresos y exclusiones para acceder o no a la estruc-

tura del poder en la sociedad colonial. Se está, así, ante uno de los principales determinantes del funcionamiento del sistema político colonial, el cual no va a desaparecer de manera “natural” durante el advenimiento de los procesos republicanos post-independientistas del siglo XIX en América Latina.

Conseguida la independencia, el problema del indio emergió de un modo totalmente nuevo. Por ejemplo, hasta la campaña de Julio A. Roca en nuestro país, el indio era un enemigo al que se le permitió vivir en su propio territorio (GARCÍA, 2000, p. 63).

Como lo muestra Raúl García, a partir de su genealogía sobre la aplicación de las tecnologías de tipo micro político sobre los cuerpos indígenas, estos tipos de sujeto, los indígenas, ya en tiempos de las nacientes repúblicas independientes de Suramérica, no dejaron de estar asociados con los “males” de la impureza racial, en tanto portadores de una naturaleza opuesta al imperio de la razón y, por ende, peligrosa a la hora de la expansión del republicanismo centralista de varios de los países de la región.

Se genera entonces, dentro de los proyectos republicanos, una reedición de las jerarquías raciales que, como se planteó en páginas anteriores, termina por excluir al pueblo del juego de la política, tanto a nivel interno como externo, y genera un distanciamiento entre este y el Estado, de tal manera que la estatalidad se gestiona a partir de quienes se enarbolan como los guardianes de la independencia: las élites criollas. Estas, que en tiempos de guerra eran la “oposición” al ejercicio de poder despótico, terminan por constituirse en su nuevo poseedor. La soberanía de los Estados no es popular, por lo que las decisiones de política exterior e interior tienen un elemento en común, se derivan de arreglos de élite.

Conclusiones

Pensar a América Latina como una región, sin dar cuenta de los efectos de las relaciones de poder a nivel epistemológico y racial que se transmitieron de la etapa colonial a la republicana puede significar dejar de lado uno de los elementos estructurales de la formación del Estado en el espacio latinoamericano.

Una de las principales consecuencias de esta transmisión es que la soberanía de los Estados de este espacio no se deriva

de la construcción de una Nación o de un pueblo soberano, sino de acuerdos de élite que terminan por institucionalizarse en las maneras cómo la estatalidad se ha construido y desplegado, lo cual, a su vez, ha derivado en limitaciones estructurales de los grados de legitimidad y en la incapacidad, de buena parte de los Estados, de ejecutar procesos sistemáticos que deriven en la sincronía de todas las fuerzas sociales en pro de un proyecto de Nación.

Además de lo anterior, contrario a la experiencia europea, donde el liberalismo cumplió un papel clave en la formación de las estatalidades, van a ser la raza y los niveles de jerarquización derivados de esta los factores que van a determinar el estatus político, y por ende, la capacidad de incidir en las agendas públicas, a nivel interno o externo.

Ahora bien, una de las consecuencias principales de estos procesos que, al ser el pueblo conceptualizado desde la idea de una carencia estructural en su "naturaleza", las élites van a encontrar el sustento argumentativo de que sean ellas y no su contraparte popular, las que definan las maneras cómo el Estado se construye y, por ende, la manera cómo este se debe desenvolver en la arena internacional: se define al Estado como una propiedad de las élites y no como una institucionalización de las fuerzas políticas de toda la sociedad.

PACHÓN, O. S. Colonial legacies in the formation of the States of Latin American space. *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 111-129, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *This article gives an analysis of how certain colonial elements, such as the European discourse of the XVIII and XIX centuries, in relation to the geopolitical identity of the colonized territories, the transfer of colonial political and social power patterns to the new States and the distrust implicit in the relations that existed between the Spanish and the Portuguese colonies, they could to affect, structurally, the configuration of the South American States and the processes of conformation of regional structures. The thesis that is tried to sustain is that those colonial elements, among others, have played against the advance of the formation of the processes of regionalization in South America.*

■ **KEYWORDS:** *Colonialism. Regionalization. State. Coloniality.*

Referencias

BERNAND, C.; GRUZINSKI, S. *Historia del Nuevo Mundo, Tomo II, los mestizajes, 1550-1640*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BRADING, D. La historia natural y la civilización amerindia. In: BERNAND, C. (Comp.). *Descubrimiento, conquista y colonización de América*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CAMPBELL, L. Church and State in Colonial Peru: the Bishop of Cuzco and the Túpac Amaru Rebellion of 1780. *Journal of Church and State*, 22(2), 1980.

CASTRO-GÓMEZ, S. *La Hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

DEALY, G. Prolegomena on the Spanish American political tradition. *Hispanic American Historical Review*, 48, p. 37-58, 1968.

DE LAS CASAS, B.; SEPÚLVEDA, J. G.; SOTO, D. Contra Ginés de Sepúlveda: entendimiento, capacidad y civilidad de los indígenas americanos (1550-1551). *Teoría y crítica de la psicología*, n. 1, p. 20-26, 2011.

ESPEJO, E. Reflexiones sobre la utilidad, importancia y conveniencias que propone Don Francisco Gil, Cirujano del Real Monasterio de San Lorenzo, y su sitio, e individuo de la Real Academia Médica de Madrid. *Disertación físico-médica, acerca de un método seguro para preservar a los pueblos de las viruelas*. In: Dr. Eugenio Espejo 1785-1985. Reflexiones Médicas. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1985.

GARCÍA, R. *Micropolíticas del cuerpo: de la conquista de América a la última dictadura militar*. Buenos Aires: Biblos, 2000.

GUTIÉRREZ, J. *Los indios de Pasto contra la República (1809-1824): las rebeliones antirrepublicanas de los indios de Pasto durante la guerra de independencia*. Bogotá: ICAHN, 2012.

KONIG, H.-J. Los movimientos de independencia hispanoamericanos. Actores y programas. En: JANIK, D. (Ed.). *La literatura en la formación de los Estados hispanoamericanos*. Madrid: Iberoamericana, 1998.

MIGNOLO, W. La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad. In: LANDER, E. (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 1993.

MIGNOLO, W. *La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa, 2007.

WIARDA, H. Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrática-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo. In: VELLINGA, M. (Ed.). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México D.F: Siglo Veintiuno Editores, 1997.

¿RENOVANDO EL PATIO TRASERO? EL DEBILITAMIENTO DE LA SURAMÉRICA BRASILEÑA Y EL REGRESO DE ESTADOS UNIDOS A LA REGIÓN

Ricardo Betancourt VÉLEZ¹

■ **RESÚMEN:** Este artículo analiza diferentes ideas de región que han convivido en el continente americano, y enfatiza en la exitosa propuesta regional sostenida por Brasil en los primeros quince años del siglo XXI, cuando varios países respaldaron la concepción de un espacio regional suramericano. Sin embargo, se resaltan las dificultades del proyecto suramericano para trascender en el tiempo por varias razones, entre las que se encuentran los cambios en la política exterior derivados de los cambios de gobierno, la vulnerabilidad de las economías ante los cambios en los precios de las materias primas, la existencia de proyectos regionales alternativos, y los cambios en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Estos factores pueden llevar a que el liderazgo de Brasil tenga que renovarse para adaptarse a los nuevos desafíos que irán surgiendo.

■ **PALABRAS CLAVE:** Suramérica. Liderazgo brasileño. Latinoamérica. Estados Unidos.

Introducción

Terminada la bipolaridad de la Guerra Fría, se produce una reacomodación de fuerzas en el sistema internacional. De un mundo en el que Estados Unidos y la Unión Soviética ejercían claramente el rol de superpotencias, se dio paso a otro en el que

¹ PUJ – Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Departamento de Relaciones Internacionales. Cra 7 N. 40-62, Bogotá – D. C. – Colombia. rbetancourt@javeriana.edu.co.

si bien Estados Unidos sigue siendo el actor más relevante en el sistema internacional, empieza a compartir protagonismo con varias potencias emergentes que empiezan a tener un rol bastante significativo. En el caso del continente americano, la potencia que empezó a cobrar dicho protagonismo fue Brasil. Este texto evalúa el acenso de Brasil como actor relevante que entre la década de los noventa, y la primera del siglo XXI, se vuelve un protagonista de la política hemisférica, que llega incluso a dar nuevos contenidos al concepto de región, y que parece liderar un cambio en el relacionamiento entre el norte y el sur del continente, al punto de que se llegó a hablar del ocaso de la hegemonía estadounidense en Suramérica. Sin embargo, en los últimos cinco años, distintas problemáticas políticas y económicas de Brasil, algunos cambios en la política exterior colombiana, la caída en los precios mundiales de las materias primas, y el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, podrían estar debilitando la posición que Brasil había venido construyendo en el sur del continente americano.

Las distintas ideas de región

Hay distintas formas de pensar el continente americano, cada una de las cuales representa una concepción sobre cómo deben operar en él las relaciones de poder. Las Américas o Latinoamérica no representan solamente zonas geográficas diferentes, sino ante todo, relaciones de poder diferentes. La idea de entender a América como un solo espacio, ha sido ampliamente promovida por Estados Unidos, al menos, desde el siglo XIX cuando la Doctrina Monroe habló de una América para los americanos, que implicaba que el suelo de este continente debía estar libre de la presencia – y la influencia- de potencias imperiales europeas, coincidiendo con los tiempos de la descolonización. Dicha idea era respaldada por acciones, como el apoyo financiero y militar a algunos procesos de descolonización. A esta idea inicial de un único continente la podemos entender como la Pan América, pues uno de los espacios en la que fue promovida con más fuerza fue en la Conferencia Panamericana de 1889 (BOORSTIN, 1997, p. 211). La Doctrina Monroe, además de establecer la forma en la que Estados Unidos entendía y actuaba frente a las potencias coloniales como indeseables que debían salir del continente, también definía la forma en que el país norteamericano se relacionaba con el

sur del continente. Definía acciones concretas para materializar la idea mesiánica del “destino manifiesto” de una nación cuya superioridad moral, legitimaba la injerencia en los asuntos de otras naciones para indicarles la forma correcta de habitar el mundo.

En el siglo XX, finalizados los procesos de descolonización, surgió la Unión Soviética como la nueva posibilidad de injerencia externa para este continente monolítico. Dicha amenaza podía ser una intervención militar soviética, pero también su influencia ideológica que promoviera una amenaza interna. Para enfrentar las dos posibilidades de injerencia, Estados Unidos adaptó la Pan América del siglo XIX a las dinámicas del siglo XX, dándole ahora la forma de la Interamérica. Para contrarrestar un posible ataque soviético, Estados Unidos promovió la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TRIAR), suscrito en 1947, que planteaba en su artículo 3.1 que en caso de:

... un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (GOBIERNOS, 1947).

Respecto a la amenaza ideológica, surge, entre otras, la Doctrina de la Seguridad Nacional, mediante la cual Estados Unidos instruye a los diferentes Estados del sur del continente la forma como deben combatir las ideas soviéticas, representadas en diferentes movimientos de izquierda tanto armada como social y política. La materialización de esta doctrina se vio en la prohibición de varios movimientos de izquierda, la conversión de los ejércitos en fuerzas para combatir a enemigos internos – y no para proteger la soberanía externa, como solía ser su función-, el surgimiento de grupos paramilitares, y varios golpes de Estado que se presentaron en el continente. La Organización de Estados Americanos (OEA), que surge a mediados del siglo XX, representa precisamente la promoción de valores de inspiración estadounidense que además inspiran unas particulares relaciones de poder.

Como se ve, la forma de concebir el espacio no es simplemente la forma de nombrar una porción de territorio, sino ante todo, un

planteamiento de la forma como se debe actuar en él. No en vano, en diferentes momentos de la historia han surgido propuestas para entender de otra forma el espacio en que se habita que van más allá de la mera geografía física, pues representan otras formas de relacionamiento entre el norte y el sur del continente. Es por eso que Latinoamérica puede ser entendida como una propuesta alternativa a América en términos de relaciones de poder, que también data del siglo XIX, teniendo algunas de sus raíces más importantes en el bolivarismo, y concretada entre 1836 y 1861 en la forma de Latinoamérica (ARDAO, 2006, p. 160). La apuesta por entender al sur del continente como un espacio diferente, y autónomo, como lo representaba José Martí al hablar de “Nuestra América”, implicaba una oposición al menos a la idea de entender a Estados Unidos como una autoridad moral con derecho a enseñar a las demás naciones la forma correcta de existir.

La propuesta de Brasil

Aunque en más de una oportunidad se ha despertado el entusiasmo latinoamericanista, en la mayoría de los casos los éxitos solo han sido parciales y con frecuencia bastante limitados. Hoy en día siguen existiendo proyectos que intentan mantener vivas las clásicas ideas bolivarianas, como es el caso del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). Sin embargo, dicha propuesta ha tenido un alcance relativamente limitado en términos del apoyo que logró conseguir en el continente, y tras la muerte de Hugo Chávez, uno de sus líderes más importantes, y con el fuerte descenso en los precios del petróleo que en su mejor momento financiaron esta iniciativa pero que hoy ya no dan para tanto, ha perdido bastante peso.

También como alternativa al monroísmo, pero no siguiendo los preceptos bolivarianos clásicos, ha surgido la idea de Suramérica como una nueva representación del espacio y por lo tanto como una apuesta por renovar las relaciones de poder. Dicha idea ha sido propuesta por Brasil y tanto como pretendía el latinoamericanismo, excluye a Estados Unidos y a Canadá. Sin embargo, en Suramérica dicha exclusión solo se entiende como la necesidad de ser autónomos, más no opuestos y mucho menos rivales de la potencia del norte. De hecho, la relación con Estados Unidos tiende a ser cordial y con frecuencia cooperativa.

La génesis de esta iniciativa se puede encontrar primero en el proceso de democratización de Brasil posterior a sus tiempos de dictadura, cuando le apostó por mejorar sus relaciones con los países del Cono Sur, lo que a la postre se materializó en el Mercosur.

La década de los 90 no fue fácil para la economía brasileña, y un fortalecimiento de Mercosur era visto como un paso importante para la recuperación. Sin embargo, uno de los obstáculos más grandes era la frecuente oposición de Argentina a varias de sus propuestas. La opción por la que optó Brasil fue por buscar la ampliación de Mercosur hasta una escala suramericana, de modo que la participación de más países diluyera el poder relativo que tenía Argentina. Esto desde luego implicaba que Brasil debía estrechar sus relaciones con los demás países de la región, con los que su trato no era tradicionalmente muy estrecho (SPEKTOR, 2011, p. 163). El creciente interés de este país por fortalecer las instituciones regionales, llevó a Fernando Henrique Cardoso a proponer que Mercosur pasara de la simple zona de liberalización comercial, a la política comercial común y al arancel externo común, lo que ya empezaba a representar referentes de soberanía compartida (AMORIM, 2009, p. 8).

Paralelamente, Brasil estimuló el encuentro entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, siendo ésta otra muestra del tejido organizacional e institucional que se empezó a construir. Al respecto, el nuevo presidente de Brasil, Lula da Silva, mencionaba que: “nuestra prioridad en materia de integración es la América del Sur y estamos dispuestos a hacer lo que sea necesario para acelerar las negociaciones con la Comunidad Andina y sus miembros” (ARROYAVE, 2012, p. 254). En suma, Brasil priorizó su política regional como estrategia para su interacción con el mundo, y el encausamiento de su política hacia Suramérica, tuvo como protagonistas a Fernando Henrique Cardoso y a Lula da Silva (ARROYAVE, 2012, p. 253).

Por aquel tiempo, el éxito del Plan Real para la estabilización de su economía dio buenos resultados y empezó a crecer de forma considerable. Ambos elementos llevaron a un paulatino incremento de los vínculos comerciales de este país con sus vecinos más cercanos, lo que llevó a Brasil, que tradicionalmente había sido relativamente distante a los países de su entorno, se empezara a preocupar por su bienestar político y económico. Esto lo hizo pasar a tener un rol más activo que al final se convirtió en liderazgo.

Esto chocaba con el significativo peso que Estados Unidos ejercía en algunos países, pues implicaban una competencia por el liderazgo contra una superpotencia. Concretamente, resultaba ser motivo de preocupación la inestabilidad y problemáticas internas de varios países que por tal motivo se convertían en justificación de la intervención estadounidense. Uno de los casos más críticos era el de Colombia, pues su conflicto armado interno, y todos sus correlatos como el narcotráfico, además de la tradicional cercanía del este país a la potencia del norte, hacían que Colombia tomara distancia del liderazgo brasileño y buscara apoyo en Estados Unidos. En este sentido, se puede entender lo incomodo que podía resultar para Brasil el Plan Colombia, que llevaba la injerencia estadounidense hasta las fronteras de la potencia suramericana (BETANCOURT, 2012, p. 664). La otra fuente de incomodidad se podía encontrar en el discurso confrontacional de Venezuela, Bolivia y Ecuador que desafiaban frontalmente a Estados Unidos, lo que no hacía más que llamar su atención y aumentar el valor estratégico de mantener aliados como Colombia en el sur del continente (RAMÍREZ, 2011, p. 127).

En la misma línea de construir un espacio autónomo frente a la influencia estadounidense, Brasil optó por delimitar este nuevo espacio en Suramérica y no en Latinoamérica, pues esta última implicaba incluir a México, país con tradicional vocación de líder que desde los años 80 había empezado un proceso de “norteamericanización” que lo hacía muy cercano a los intereses de la potencia del norte. De alguna forma, incluir a México implicaba incluir a un posible competidor por el liderazgo demasiado cercano a Estados Unidos (ROCHA; MORALES, 2008). Además, ampliar los intereses de Brasil hacia Latinoamérica y el Caribe, implicaba entrar a competir con más directamente con los tres países del NAFTA (North American Free Trade Agreement).

Sumado a todo lo anterior, quizás el elemento más relevante en la construcción del espacio suramericano fue la forma como Brasil reaccionó ante la propuesta estadounidense de conformar el Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) en tiempos de la presidencia de Clinton. Por un lado, países cercanos a la superpotencia, y que andaban en la onda de las reformas neoliberales como Colombia, México y Chile, respaldaron la iniciativa. Por otro lado, países como Venezuela y más tarde Bolivia y Ecuador, plantearon su oposición (que se materializó en el ALBA). El Brasil de Cardoso, por su parte, no era contrapuesto

al libre comercio ni al neoliberalismo, pero lo adaptaba al contexto de su país, y no mostraba ni su apoyo o rechazo rotundos al ALCA, sino que lo consideraba una posibilidad siempre y cuando fuera producto de una concertación entre el norte y el sur del continente. El problema para Brasil no era tanto el modelo que expresaba esta iniciativa, sino que se estableciera como una imposición de Estados Unidos.

De cualquier forma, una negociación de pares parecía casi imposible dada la enorme asimetría de poder entre los países del continente, por lo que Cardoso empezó a promover que Suramérica formara un bloque con una posición conjunta frente a Estados Unidos. Por supuesto (ROETT, 2007, p. 56). Esto implicaba un cambio entre el seguidismo pro-estadounidense del gigante del sur en los albores del siglo XX, y una nueva mirada con voluntad de autonomía y agencia de un proyecto propio ubicado en un espacio novedoso. Así, su propuesta no era desafiar a Estados Unidos, sino sumar alianzas para tener una posición negociadora más fuerte que permitiera una negociación menos asimétrica. Pese a que varios países –los más cercanos a Estados Unidos- optaron por no sumarse a la iniciativa brasileña, las acciones de este país condujeron a que se renunciara al ALCA. La estrategia estadounidense se transformó en firmar Tratados de Libre Comercio bilaterales con cada país del continente por separado, pero Brasil se hizo consciente de que el establecimiento de alianzas regionales podría servir para promover sus intereses.

Lo interesante de todo esto es que como se ha planteado, la definición del espacio contempla de nuevo unas particulares relaciones de poder, en las que Estados Unidos queda ubicado en el afuera, y que hace visible que las relaciones en el continente no son simétricas sino que son fuertemente determinadas por la superpotencia. Esto no la pone en el lugar del enemigo, sino que la valora como un poder bastante grande, con el que las relaciones pueden ser cooperativas siempre y cuando Suramérica, en el marco de un proyecto de autonomía, no sea mero receptor de indicaciones desde el norte sino como un actor con capacidad de defender su posición en la medida en que actúa conjuntamente. Esta idea sustentó la primera reunión de presidentes suramericanos, que dio como resultado la idea de crear una organización llamada Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), como alternativa regional al ALCA (GUDYNAS, 2006, p. 4), y la Iniciativa para la Integración de la

Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Tiempo después, el ALCSA tomaría el nombre de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

El triunfo parcial de Suramérica

La iniciativa de construir la región suramericana coincidió con un contexto bastante favorable. La caída de la Unión soviética había cambiado el valor estratégico de Latinoamérica para Estados Unidos, y aunque por algún tiempo el narcotráfico tomó el lugar de ser el motivo para la intervención, los atentados del 11 de septiembre de 2001 dieron origen a una nueva amenaza para la que Latinoamérica ya no era la retaguardia estratégica. En Colombia la política de la seguridad democrática de Álvaro Uribe logró ajustar la lectura del conflicto armado interno para que encajara dentro de los intereses estadounidenses y mantener los recursos del Plan Colombia, por lo que se empezó a promover el discurso de que en el país no había guerrillas sino una amenaza terrorista en contra del Estado. Ligado a esto, además de una afinidad personal con el entonces presidente Bush, Uribe logró que Colombia siguiera ocupando un lugar dentro de la estrategia de seguridad estadounidense más allá del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, Latinoamérica como tal no era vista por la superpotencia como una retaguardia estratégica para defenderse de su nuevo némesis. En suma, desde el fracaso del ALCA, no hubo una estrategia clara de relacionamiento de Estados Unidos con el sur del continente (BETANCOURT, 2014).

Sumado a lo anterior, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y la Unasur lograron intensificar las relaciones comerciales y políticas entre los países de la región, lo que llevó a una intensificación del dialogo y a una diversificación de los intereses. Mientras durante buena parte de la historia republicana de los países latinoamericanos Estados Unidos fue el principal socio comercial y político de la mayoría de los países, hacia 2010 los países suramericanos ya tenían entre sus vecinos a varios de los principales socios comerciales y políticos. A esto contribuyó la crisis económica en la que cayó la potencia norteamericana después de 2007, y el auge de nuevos actores como China, que también empezó a ganar un lugar importante entre los intereses de los países suramericanos. Los elevados precios de las materias primas también contribuyeron, pues se dio la paradoja que

mientras varias de las economías más desarrolladas del mundo se encontraban en una de sus peores crisis, los países exportadores de materia prima tenían constates y elevados niveles de crecimiento. Con todos sus altibajos y debilidades institucionales, la autonomía que estaba promoviendo Brasil servía de plataforma para la construcción de una arquitectura de gobernanza regional que resultaba cuanto menos promisoría.

Este contexto era tan evidente que incluso Colombia, con todo y su tradicional e incondicional alianza con Estados Unidos, y que en un principio fue uno de los más escépticos frente a Suramérica, terminó aproximándose a ella. La disminución de los recursos del Plan Colombia, la llegada de Barack Obama, y el cambio de presidencia en Colombia hicieron que incluso este país se volviera un jugador activo en la nueva región. Pronto Colombia llegó a ocupar la Secretaría General de la Unasur, a mostrar su interés por el Consejo de Defensa Suramericano, y a converger en este organismo con los demás países para tratar en casa los problemas de casa.

Por aquel tiempo reinaba un ambiente de optimismo en el que parecía que en efecto las relaciones entre el norte y el sur del continente podrían contar con un sur más autónomo, y que la Suramérica brasileña estaba reemplazando a la Interamérica como el espacio del que los países del sur se sentían parte. Quizá uno de los momentos más llamativos fue la Cumbre de Las Américas de 2012, realizada en Cartagena. Más allá de que no se haya presentado una posición conjunta como países de Unasur, o como países suramericanos, en general hubo una actitud ampliamente respaldada por buena parte de los países latinoamericanos respecto a la participación de Cuba, que, desde que Estados Unidos estableció el bloqueo político y económico, fue excluida de los espacios continentales más importantes. Fueron varios los países que estuvieron a punto de no asistir dada la reticencia de Estados Unidos a aceptar la presencia cubana, y aunque al final estuvieron en Cartagena, la Cumbre dejó ver profundas divisiones entre el norte y el sur, y al final, no hubo una declaración conjunta oficial. Los países del sur del continente estaban dejando claro que los tiempos de apegarse irrestrictamente a los designios estadounidenses eran cosa del pasado, y sugirieron que no habría una nueva cumbre si no participaba Cuba.

Latinoamérica se renueva ¿El fin del tiempo suramericano?

Pese a las diferencias políticas, ideológicas, de modelos económicos, y de proyectos regionales que había en Suramérica, que parecían hacer poco probable algún nivel de convergencia, Brasil logró un entendimiento en medio de la diversidad. Ni Colombia habría estado interesada en hacer parte de los proyectos venezolanos, ni viceversa. Sin embargo, ambos encontraron un espacio en el proyecto liderado por Brasil. En parte esto fue posible porque la potencia suramericana logró afianzar su imagen como como líder regional confiable. Este país se encuentra en la difícil posición de tener unas capacidades materiales y unas habilidades diplomáticas que la ponen por encima de sus vecinos en la jerarquía de poder. Sin embargo, dichas capacidades y habilidades no son lo suficientemente superiores como para imponer su hegemonía, al modo en que podría hacerlo una superpotencia (FLEMES, 2012).

Esto podría llevar a la impugnación de su liderazgo por parte de sus vecinos, en eventuales alianzas “anti-brasileñas”. Sin embargo, Brasil fue bastante hábil manejando esta situación, pues logró que su posicionamiento, antes que una amenaza, fuera visto como una oportunidad de alianza estratégica para sus vecinos. A partir de la promoción de la democracia, la no injerencia externa en los asuntos de los países suramericanos, la apuesta por el desarrollo económico, y la construcción de organizaciones regionales en las que los países miembros se sentían incluidos, logró avanzar, aunque no consolidar, la percepción de ser un líder regional con actitud de hegemonía consensual (FLEMES, 2012).

El liderazgo regional implica tres requisitos: que la potencia asuma su liderazgo sobre una región delimitada, que tenga recursos materiales, organizacionales e ideológicos, y que ejerza gran influencia en los asuntos regionales, es decir, que goce de reconocimiento por parte de los demás Estados que hacen parte de la región (NOLTE, 2012, p. 35 *apud* PASTRANA; VERA, 2012b, p. 143). Nolte (2012, p. 36), agrega que estas potencias líderes tienen la capacidad de establecer la agenda de seguridad regional, y además son partícipes activos en foros y organizaciones regionales e internacionales en donde además de representar sus propios intereses, procuran también encarnar los intereses regionales.

Como plantea Flandes (2012, p. 24), el liderazgo se puede ejercer de varias formas: el liderazgo puede ser distributivo si la potencia regional está dispuesta a proveer bienes públicos como estabilidad e infraestructura regional, asumiendo una elevada proporción de los costos necesarios para el desarrollo de las mismas. El liderazgo también puede ser multilateral si la potencia en cuestión incluye a las potencias secundarias en la toma de decisiones a nivel regional mediante cumbres multilaterales e instituciones intergubernamentales. Otra posibilidad es que el liderazgo sea normativo, es decir, que se base en la proyección de normas y valores sustentados en la legitimidad y autoridad moral de la potencia, que sin embargo debe tener en cuenta las creencias ideales de las potencias secundarias para ganar su aceptación. Y finalmente, el liderazgo puede ser consensual, toda vez que la potencia guíe las discusiones hacia una agenda pluralista que consolide un consenso regional. Estas formas de ejercer el liderazgo no se excluyen las unas a las otras, sino que por el contrario, entre más tipos de liderazgo sean ejercidos por la potencia líder regional, mayores serán las posibilidades de consolidarse como tal porque menos probable será la impugnación ejecutada por las potencias secundarias.

Después de una primera década del siglo XXI en la que Brasil avanzó bastante en su posicionamiento como líder, logrando sortear con éxito algunos intentos de impugnar su posición, en los últimos años ha tenido debilidades para ejercer el liderazgo, y de la mano de eso, han surgido impugnaciones y un posible debilitamiento del espacio suramericano. El liderazgo no es una condición dada sino un rol que debe ejercerse, y que se debilita si no se actúa en función de ese rol. Además, en cuanto a construcción social, depende de las percepciones del otro. Desde la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff, el ejercicio de ese rol ha sido mucho más pasivo, y así mismo, la percepción de los países vecino ha cambiado.

En el caso de Colombia, Brasil pasó de ser visto como un aliado estratégico que le ayudaba a mediar en su difícil relación con Venezuela y como un apoyo en términos de los avances hacia una solución negociada del conflicto armado interno, a un país que no es determinante ni en su relacionamiento internacional ni en sus asuntos internos. Después de que Brasil fue uno de los países que más apoyó a Colombia como mediador entre gobierno e insurgencia para lograr la liberación de algunos de

los secuestrados por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, hoy ni siquiera tiene un papel importante en el proceso de negociación de un acuerdo de paz, rol que le arrebató Cuba.

Ronda la percepción de que la política exterior brasileña es hoy en día menos activa que la de hace unos años, y específicamente en Suramérica, dejó de liderar varios proyectos. Aunque no renunció a participar en Unasur y en Mercosur, dichos organismos se han caracterizado en los últimos años por un aparente estancamiento del que parecieran no tener perspectivas próximas de salir.

Pueden ser varios los factores que han determinado este cambio. Hay que considerar que después de un periodo de tiempo en el que los precios de las materias primas, y especialmente los hidrocarburos alcanzaron unos precios históricamente altos, recientemente han bajado bastante. Dado que el grueso de la suramericana es dependiente de este tipo de productos, el crecimiento económico se ha visto afectado, y con ello el presupuesto público. En el caso de Brasil, el país ha estado rondando el borde de la recesión, y es visible la reducción del presupuesto de Itamaraty. Si a esto se le agrega la larga temporada de sequías que ha vivido el país, y por supuesto, los escándalos de corrupción que han enlodado a Rousseff y al Partido dos Trabalhadores, se completa una sumatoria de factores que han afectado la gobernabilidad de Brasil y lo han obligado a poner más atención a los problemas internos que a los externos.

De ello se deriva la preocupación de qué tan coyuntural eran el liderazgo brasileño y la construcción de Suramérica. Si se trató de un fenómeno pasajero de comienzos de siglo, dependiente de un contexto favorable, o si es en efecto un proyecto a largo plazo que dado un particular contexto, se encuentra pasando por un bache que eventualmente superará. Por ahora lo que es visible es que el debilitamiento del liderazgo brasileño ha posibilitado, quizás incluso impulsado, la aparición de proyectos regionales que podrían estar impugnando el poder de la potencia regional, atacando precisamente la delimitación del espacio suramericano.

El primero de los proyectos que dibuja un espacio diferente al suramericano, es el de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños que desde 2010 viene haciendo cumbres intergubernamentales, y que cuenta con un liderazgo significativo de México. Considerando que como se dijo antes, uno de los movi-

mientos estratégicos de Brasil fue excluir a México de su espacio de influencia, es significativo que este país esté tras esta iniciativa. Por ahora no es claro que la Comunidad pueda constituirse a largo plazo como un remplazo de Unasur o de Mercosur, o que México pueda consolidarse de nuevo como el líder latinoamericano –seguramente ya no latinoamericanista– que alguna vez fue. Sin embargo, el surgimiento de este proyecto deja entrever que los Estados suramericanos no tienen un compromiso irrestricto con el proyecto brasileño y que no tienen mayores inconvenientes en apostar a otros proyectos. En su momento apoyaron a Brasil y la noción de espacio que defendía, pero esta no es una apuesta definitiva, y depende fuertemente del rol activo y permanente de la potencia regional. Además, muestra que los demás países no se definen exclusivamente como suramericanos.

El segundo proyecto que puede estar impugnado la posición de Brasil a partir de la propuesta de otra noción de espacio, es la Alianza del Pacífico. Cuenta con países que como Colombia, Chile y Perú, hacen parte de Unasur y en muchos sentidos han colaborado con las iniciativas Brasileñas. Sin embargo, estos tres países comparten ciertas ideas que los distancian de Brasil en cuestiones políticas, como la prioridad que le dan al relacionamiento con Estados Unidos, pero sobre todo económicas, pues son los que más incorporaron en sus Estados reformas neoliberales, que tienen más afinidad con este modelo de desarrollo, y que apelan más claramente al libre comercio. De hecho, esa es una de las razones por las cuales no han querido ser miembros Mercosur, organismo al que consideran demasiado proteccionista. Además, poniendo en dos extremos el modelo de desarrollo mexicano y al brasileño, están mucho más cercanos al primero. No es de extrañar que como apuesta económica hayan optado por hacer una Alianza con México antes que entrar al Mercosur.

La Alianza, tanto como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), marcan un regreso de México y un regreso de Latinoamérica, y un apartamiento de la delimitación suramericana pues además de México, países como Costa Rica, Panamá y Guatemala están en proceso de incorporación. Y pese a que la Alianza se ha pregonado como un proyecto ante todo económico que no pretende rivalizar con Unasur, no se puede desconocer sus implicaciones políticas. Mientras los proyectos de la década anterior – Unasur y ALBA – pretendían en mayor

o menor medida distanciarse de Estados Unidos, la Alianza no solo no tiene una apuesta por el distanciamiento, sino que todo lo contrario, apela a la cercanía a la superpotencia. Los cuatro países miembros están entre los que han tenido históricamente un lazo más estrecho con la potencia del norte, tienen tratados de libre comercio con ella, y comparten ampliamente sus valores.

En este sentido, la Alianza promueve un tipo de regionalismo completamente distinto a los que tuvieron auge la década pasada, pues no son ni autonomistas como el de Suramérica, ni rupturistas como el del ALBA. Estas dos visiones del regionalismo fueron conceptualizadas por diferentes autores como *postcomercial* (TUSSIE; TRUCCO, 2010), *postliberal* (VEIGA; RIOS, 2007) o *posthegemónico* (RIGGIROZZI, 2010), quienes las distinguen como una tercera fase de los regionalismos latinoamericanos, sucesora del esquema cerrado de mediados del siglo XX, y del abierto y liberal de la década de 1990. Estos tres conceptos comparten el sufijo “post” para identificar la superación del modelo liberal, aperturista y economicista de los 90 el primero; los valores liberales y neoliberales el segundo; o de forma más general, la superación los distintos valores políticos y económicos que acompañan la hegemonía estadounidense.

El concepto de *posthegemónico*, muy usado por Riggirozzi (2012) y Sanahuja (2012) incluye por lo tanto la idea de lo *postcomercial* y de lo *postliberal*, y se propuso como la forma de identificar la identidad y los propósitos de la tercera fase de los regionalismos latinoamericanos. Asumirlos como la nueva etapa les daba un carácter de novedad que acompañó la gran expectativa que despertó, sobre todo, Unasur. Aun así, hay que tener en cuenta que el proyecto del ALBA y el de Suramérica no avanzaban en paralelo hacia un mismo objetivo, lo que permitiría englobarlos dentro de la misma categoría. Por el contrario, tienen grandes diferencias, el menos, en tres sentidos.

Primero, ocupan espacios geográficos diferentes. ALBA retoma la idea de región de José Martí de Nuestra América, concebida como un espacio que va desde Argentina hasta México, y aunque de momento está lejos de cubrir esa extensión territorial, tiene una vocación latinoamericanista con adeptos en Suramérica y Centroamérica, y proyección hacia el Caribe a través de programas como Petrocaribe. En contraste, el proyecto liderado por Brasil está claramente delimitado en Suramérica, y su rol hacia Centroamérica es relativamente pasivo para evitar

entrar en disputas por el liderazgo contra México, Canadá, y especialmente, contra Estados Unidos (SPEKTOR, 2011). Segundo, su propuesta económica es bastante diferente. ALBA es crítica del liberalismo, del neoliberalismo y del capitalismo, y pretende construir un regionalismo con un modelo económico propio. Suramérica, por otro lado, se mantiene en esquemas ideológicos liberales de democracia y economía de mercado, no desmonta las reformas neoliberales y en varios casos las profundiza, y definitivamente no propone un futuro no capitalista. Y tercero, su forma de relacionarse con Estados Unidos es opuesta. El ALBA es confrontacional y antiimperialista, mientras que Suramérica insiste en tener buenas relaciones con el hegemón.

Así las cosas, sería más preciso hablar de que la tercera etapa de la regionalización está llena de diversidad. Sería válido referirse al proyecto suramericano como posthegemónico, pues expresa una forma novedosa de vivir en un mundo que ya no es determinado exclusivamente por la hegemonía económica, política, militar e ideológica estadounidense, pero no por eso, niega o ataca la importancia de Estados Unidos en el mundo contemporáneo, e incluso, incorpora muchos de los elementos de dicha hegemonía. El ALBA, por el contrario, no solo ataca la hegemonía estadounidense sino que intenta desmarcarse de los diversos elementos que la componen, por lo que sería apropiado llamarlo regionalismo antihegemónico. Finalmente, y como se presentará en el próximo apartado, hay formas de regionalismo que no son precisamente antihegemónicas o posthegemónicas, y que incluso, tienen muchos de los elementos del regionalismo liberal.

Como se ve, en la mera delimitación del espacio y en los valores y objetivos sobre los que sustenta esa delimitación, hay necesariamente razones políticas. El solo hecho de tener una posición sobre el grado de apertura comercial que se debe lograr, y sobre los escenarios geográficos en los que se va a proyectar esa apertura comercial implican también una posición política. Pese a la insistencia de los países miembros de la Alianza del Pacífico en que sus propósitos son comerciales, su creación es necesariamente una apuesta política que definitivamente no encaja en ninguno de los "post". Por el contrario, claramente apela a una noción liberal del comercio, y no se cierra a la delimitación regional sino que ubica sus objetivo primordial, la inserción económica en Asia Pacífico, de forma extra regional. No

es un proyecto de integración que pretenda sustituir a Unasur, pero aun así es una disidencia frente al proyecto brasileño.

Además, puede ser vista como una impugnación al debilitado liderazgo brasileño, no solo por los valores que representa, sino porque hay hechos concretos que van en contravía de los intereses brasileños. Por ejemplo, Uruguay y Paraguay, que en más de una oportunidad han expresado su molestia por ciertas políticas impulsadas por Brasil en Mercosur, ya han sido aceptados como países observadores de la Alianza. Danilo Astori, vicepresidente de Uruguay durante la presidencia de José Mujica, y actual ministro de economía y finanzas de ese país, ha dicho en más de una ocasión que su país podría estar interesado en hacer parte de la Alianza del Pacífico (NOLTE; WEHNER, 2013, p. 5-6). Por ahora Uruguay no podría ingresar a la Alianza pues la normativa de Mercosur se lo impide, pero no se puede descartar que de persistir en este país el inconformismo por la asimetría que afronta en las negociaciones en Mercosur, eventualmente tendría la opción de renunciar y optar por la alternativa del pacífico. Aunque esto parezca mera especulación, la sola posibilidad de que esto ocurra se convierte en un elemento que mejora la posición negociadora de Uruguay en detrimento de la de Brasil.

En el caso de Colombia, aunque en los últimos años ha tenido una relación cooperativa con Brasil, no es un secreto que no comparte muchos de los postulados del regionalismo brasileño, y que venga haciendo un llamado, por ejemplo, a favor de la reducción del proteccionismo de Mercosur. No es muy diferente el caso de Chile y Perú, y si contamos a México, habría que incluir también el desacuerdo que tienen sobre la forma como se delimitó el espacio.

Sumado a la CELAC y a la Alianza del Pacífico, hay una tercera iniciativa latinoamericana que marcha en una dirección diferente –no necesariamente opuesta– a la que propone Brasil. Se trata de un creciente liderazgo de Cuba impulsado por el restablecimiento de sus relaciones con Estados Unidos. Desde el triunfo de la revolución, Cuba ha sido uno de los actores más importantes de la política internacional en el hemisferio, pese al bloqueo que se le impuso en tiempos de la Guerra Fría, y su exclusión de la Organización de Estados Americanos. Se convirtió en uno de los símbolos y guías de buena parte de la izquierda latinoamericana, defensor de la exclusión de Estados Unidos del espacio regional, y un permanente dolor de cabeza

para la superpotencia. Sobre todo en los últimos años, se veía un acercamiento a Latinoamérica que contó con el apoyo de la región, lo que fue visible en la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012. Quizás uno de los hechos más significativos ha sido el apoyo y participación activa de Cuba en el proceso de paz entre gobierno colombiano y las FARC.

Como se mencionó antes, Brasil, que antes parecía interesado en apoyar la solución negociada al conflicto colombiano, no ha sido relevante tras el inicio de la negociación, y en cambio Cuba ha cobrado todo el protagonismo. Así como en su momento Brasil abonó su liderazgo posicionándose como uno de los promotores de la paz y la estabilidad regional, hoy Cuba marcha por ese mismo camino. Aunque por mucho tiempo este país ha tenido pretensiones de liderazgo, esto siempre se vio obstaculizado por el bloqueo. Sin embargo, desde el pasado 17 de diciembre de 2014 cuando se inició el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, se abrieron las puertas no solo para que la isla asistiera a la Cumbre de las Américas de 2015, sino para que pudiera tener un rol más activo en Latinoamérica.

Lo dicho sobre la Alianza del Pacífico y sobre Cuba no implica que México, Colombia o Cuba estén apuntando a remplazar a Brasil como los nuevos líderes regionales. Por la misma razón por la que Venezuela no encaja en la Alianza del Pacífico y Colombia no encaja en el ALBA, los valores que promueven México, Colombia y Cuba tendrían problemas para ser seguidos ampliamente por los países latinoamericanos o suramericanos. Lo cierto es que después de una primera década del siglo XXI en la que el proyecto suramericano era visto con buenos ojos por los países de la región y por académicos que propusieron nuevos conceptos para describirlos, hoy no es tan claro que Suramérica sea una realidad.

Si la pasividad sigue siendo el denominador de la actitud brasileña frente al proyecto al que dio inicio, resulta cuanto menos probable que en unos años Unasur haya caído en el desuso. Seguramente el resultado de esto no será regresar a las dinámicas de poder de los siglos XIX y XX porque como se planteó anteriormente, son varios los elementos estructurales que han cambiado en las últimas décadas, pero ese caso, el patrón de relacionamiento entre el norte y el sur del continente en esta primera mitad del siglo XXI no será el que Brasil quiso construir.

¿El regreso de la Pan América?

Aunque la relación de Cuba con Latinoamérica ha sido relativamente cercana, la llegada a la presidencia de Raúl Castro trajo un nuevo impulso al acercamiento. Tras 50 años de aislamiento, en 2009 logra restablecer las últimas embajadas que tenía pendientes en Latinoamérica y en el Caribe, llegando a tener representación diplomática en todos los países de la región. Ese mismo año, en la Cumbre de las Américas realizada en Trinidad y Tobago, el fin del aislamiento fue uno de los principales temas de discusión (OLIVA, 2011, p. 69). Como se mencionó en la sección anterior, el regreso de Cuba al continente potencializa la actitud de ejercer liderazgo regional, y por su ubicación como país caribeño, no comulga con la delimitación espacial brasileña. En ese sentido, se ha considerado en este capítulo como una de las iniciativas que podrían determinar el debilitamiento del proyecto de Suramérica. Sin embargo, más allá de los propósitos de la isla, uno de los elementos más llamativos del restablecimiento de relaciones con Estados Unidos tiene que ver con cuál es la razón por la cual la superpotencia decide restablecer las relaciones.

Uno de los factores más importantes que determinó que fuera posible construir el espacio suramericano fue el contexto favorable, en parte determinado por una actitud de parte de la potencia del norte que no estaba en contra del proyecto ni promovía opciones alternativas. Estados Unidos estaba empantanado en dos guerras en Medio Oriente, y sus principales desafíos, el terrorismo y China, no tenían una presencia significativa en la región. Mientras tanto, dejó ver – en la *National Security Strategy* de 2010, por ejemplo – que le parecía bien que un país como Brasil se encargara de ser garante de la estabilidad regional.

Damos la bienvenida al liderazgo de Brasil y su intención de ir más allá de la vieja división Norte-Sur para perseguir el progreso en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales. El éxito macroeconómico de Brasil, junto con sus medidas para reducir las desigualdades socioeconómicas, ofrecen importantes lecciones para los países de las Américas y África. Vamos a alentar los esfuerzos brasileños contra el tráfico ilícito de redes transnacionales. Como guardián de un único patrimonio ambiental nacional y líder en combustibles renovables, Brasil es un socio importante para

enfrentar el cambio climático global y promover la seguridad energética. Y en el contexto del G20 y la Ronda de Doha, vamos a trabajar con Brasil para garantizar que el desarrollo económico y la prosperidad sean ampliamente difundidas (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 44).

A parte de este voto de confianza a Brasil, el documento no hacía referencia a alguna estrategia de aproximación a Latinoamérica, como la que se encontraba en versiones anteriores de este documento. Más allá de cierta inquietud por el narcotráfico en México, no parecía haber en el sur del continente un objetivo estratégico del calibre que tuvo la región durante la Guerra Fría.

Esto no niega algunas voces como la de Henry Kissinger quien dejaba ver su preocupación por la iniciativa de construir una región sin Estados Unidos (KISSINGER, 2001, p. 159). Pese a lo cordial que fuera la relación entre la potencia del norte y la del sur, hay que recordar que el liderazgo brasileño fue usado para oponerse a iniciativas como la del ALCA, o a posiciones negociadoras, como ocurrió en la Ronda de Doha de la OMC. Si a esto se le agrega que otro de los propósitos que tiene Brasil es lograr la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se puede cuanto menos sospechar que tras la cordialidad, Estados Unidos puede sentir cierta incomodidad frente a la idea de Suramérica. En este sentido, la inacción no necesariamente implicaba un total acuerdo con lo que estaba haciendo Brasil en el hemisferio.

Sin embargo, esa preocupación parecía quedar en un segundo plano ante las prioridades geográficas y temáticas que quedaban claramente definidas. Por un lado, la permanente preocupación por ciertas dinámicas del Medio Oriente, y por el otro, el ascenso de China como potencia regional y global. Buena parte del documento daba cuenta de que la atención estaba dirigida precisamente a Asia, y particularmente a la República Popular, a la que se hace referencia permanentemente, y sobre la que se dejan ver percepciones claras:

Estaremos atentos al programa de modernización militar de China, y nos prepararemos para asegurar que los intereses de los Estados Unidos y de sus aliados a nivel regional y global, no se vean negativamente afectados. (y) Continuaremos estimulando un

relajamiento en la tensión que hay entre la República Popular China y Taiwán (THE WHITE HOUSE, 2010, p. 43).

Después de un periodo de crisis económica, Estados Unidos viene en un proceso de recuperación. Aunque sus intervenciones en Medio Oriente no han cesado, ni Afganistán ni Irak son hoy tan demandantes como lo fueron hace unos años. El cambio en la situación geopolítica y económica de Estados Unidos, el debilitamiento del liderazgo brasileño, la incomodidad sobre algunos aspectos relacionados con el autonomismo suramericano, pueden constituir un primer llamado al retorno de la superpotencia a Latinoamérica. Pero quizás lo que más ha despertado el renovado interés de Estados Unidos por regresar al espacio panamericano es la creciente presencia de China en Latinoamérica. Si bien hace unos años la atención que la superpotencia estaba poniendo en China fue una de las razones por las cuales Estados Unidos “abandonó” el sur del continente, también es la preocupación que le despierta China una de las razones más fuertes que lo invitan a regresar.

Estados Unidos le ha apostado a aumentar su influencia en Medio Oriente, ganarse el favor de la India, mantener su alianza con Taiwán, su buen trato con Corea del Sur, y por fortalecer a Japón. Todo esto como parte de una estrategia para mantener a China “bajo control”. El gigante asiático, rodeado de aliados estadounidenses en sus fronteras, ha reaccionado incrementando influencia en Latinoamérica. Esta región, una de las principales productoras de materias primas, es una de las grandes proveedoras del desarrollo industrial chino, y receptora de sus manufacturas. Además, entre los diferentes tonos que ha tomado el autonomismo regional, varios países han optado por abrir sus puertas a la industria militar China.

Acorde con estos cambios, en la *National Security Strategy* de 2015 se percibe un cambio de actitud. Brasil, que en 2010 se llevó el protagonismo entre los países del hemisferio, en esta oportunidad aparece apenas mencionado como un país con el que vale la pena incrementar el comercio. Mucho más relevancia se les da a México, Perú y Chile como socios estratégicos en la región con quienes comparte el proyecto del *Trans-Pacific Partnership*, siendo este escenario uno de los que la superpotencia está usando contener el avance de China (PASTRANA; BETANCOURT; CASTRO, 2014). Sobre Colombia se expresa el apoyo al proceso de

paz, y se menciona que “buscamos profundizar nuestra alianza estratégica con Colombia, actor clave para contribuir a la paz y seguridad internacionales” (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 28). Como se ve, el rol de aliado en temas de seguridad y estabilidad internacional, asignado en 2010 a Brasil, se le da ahora a Colombia.

Además, se hace aún más énfasis en ciertas inquietudes que hay sobre China, que fácilmente se pueden entender como advertencias:

Mantenemos la alerta por la modernización militar de China y rechazamos cualquier rol de intimidación en la resolución de disputas territoriales [...] Monitorearemos la modernización militar de China y su creciente presencia en Asia, buscando formas de reducir el riesgo de malentendidos y errores de cálculo (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 24).

El beneplácito de Estados Unidos a sobre lo que ocurrió en Suramérica la década pasada parece ser hoy solo una cuestión entendible en aquel momento, pero evidentemente reversible. Por las diferentes razones expuestas, el valor estratégico de la influencia en el hemisferio se ha elevado, y eso ha marcado no solo el regreso de Cuba, sino también de la potencia del norte. Estados Unidos tiene suficientes motivos para reconstruir la idea de un único continente con relaciones de poder asimétricas. En ese sentido, el restablecimiento de las relaciones con Cuba, que en muchos sentidos puede considerarse como un triunfo de las demandas de diferentes países latinoamericanos, también puede ser el inicio de una estrategia para que la potencia del norte vuelva a regir los asuntos del continente.

Conclusiones

La forma como se delimita el espacio regional, y los valores asociados a esa delimitación, implican también ciertas relaciones de poder. Los conceptos de América, Latinoamérica, y Suramérica contemplan en ese sentido propuestas en competencia por definir hegemonías, liderazgos, valores, y alianzas.

La consolidación de Brasil como potencia líder regional a comienzos del siglo XXI estuvo acompañada de un proceso de delimitación de Sudamérica como su espacio de influencia. Esta

definición difiere de otras concepciones del espacio continental, pues constituye una alternativa al tradicional alineamiento de la región con Estados Unidos y a la formulación de la Doctrina Monroe hecha por la superpotencia, que concibió al continente como su área de influencia.

Además del buen trabajo que hizo Brasil posicionando su proyecto regional, hubo un contexto que favoreció su que esto ocurriera. Sin embargo, en los últimos años varios cambios en Brasil y en el contexto conllevaron a un debilitamiento del proyecto de Suramérica. Esto deja la duda de si el éxito logrado en su momento fue solo una cuestión coyuntural o, si pese al mal momento que atraviesan, Brasil está en condiciones de mantener vivas sus iniciativas.

A nivel regional hay al menos tres iniciativas que están ganando terreno en el vecindario, en un probable detrimento de los avances brasileños. Estos tres proyectos son: 1) la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe; 2) La Alianza del Pacífico y 3) El regreso de Cuba a la región.

Se ha presentado una renovación del interés estadounidense en Latinoamérica, definido por diversos cambios en el contexto, pero sobre todo, por la creciente presencia de China en la región. En este sentido se puede esperar que en los próximos años la relación entre el norte y el sur del continente sea un poco más dinámica que lo que fue en la década pasada.

No se afirma el fin del proyecto suramericano de Brasil, ni su declive definitivo como líder regional. Sin embargo, ésta es una posibilidad que irá tomando fuerza en la medida en que el gigante del sur siga manteniendo un rol pasivo en la política exterior con sus vecinos.

VÉLEZ, R. B. *Renewing the backyard? The weakening of Brazilian South America and the return of the United States to the region. Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 131-156, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *This article analyzes different ideas of region that have been together in the American continent, and emphasizes the successful regional proposal supported by Brazil in the first fifteen years of the 21st century, when several countries supported the conception of a South American regional space. However, there are difficulties for the South American project to transcend over time for several reasons. Among them, we find the changes in foreign policy derived from changes in*

government, the vulnerability of economies in the face of changes in the prices of commodities, the existence of alternative regional projects, and the changes in the relations between the United States and Latin America. These factors can lead to the leadership of Brazil having to renew itself to adapt to the new challenges that will arise.

■ **KEYWORDS:** South America. Brazilian leadership. Latin America. United States.

Referencias

AMORIM, C. South American Integration. *Diplomacy, Strategy & Politics*, 10, p. 5-25, 2009.

ARDAO, A. Panamericanismo y Latinoamericanismo. En: ZEA, L. *América Latina en sus ideas*. México D.F.: Siglo XXI Editores, p. 157-171, 2006.

ARROYAVE, M. La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En: BUELVAS, E. P.; JOST, S.; FLEMES, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 239-282, 2012.

BETANCOURT, R. Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración. En: JOST, S. *Colombia: ¿una potencia en desarrollo?*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, p. 659-673, 2012.

BETANCOURT, R. ¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, v. 19, n. 2, p. 691-719, 2014.

BOORSTIN, D. *Compendio histórico de los Estados Unidos: un recorrido por sus documentos fundamentales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

FLEMES, D. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En: JOST, S. *Colombia ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, p. 19-38, 2012a.

FLEMES, D. Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En: BUELVAS, E. P;

JOST, S; FLEMES, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 25-47, 2012b.

GOBIERNOS *representados en la conferencia interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente*. 1947. Disponible en: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>>.

GUDYNAS, E. *El camino de la integración sudamericana*. Montevideo: CLAES – D3e, 2006.

KISSINGER, H. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st. Century*. Nueva York: Simon and Shuster, 2001.

NOLTE, D.; WEHNER, L. Unasur and Regional Security in South America. Paper presented at the *Conference on Regional Organizations and Security Conceptions and Practices*, ETH Zürich, 2013.

OLIVA, C. Las relaciones de Cuba con América Latina y el Caribe: Imperativos para consolidar la reinserción regional. En: AYERBE, L. F. *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: Ediciones CRIES, p. 69-100, 2011.

PASTRANA, E.; VERA, D. Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En: PASTRANA, E; JOST, S; FLEMES, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 135-185, 2012.

PASTRANA, E.; BETANCOURT, R.; CASTRO, R. Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente. En: BUELVAS, E. P; GEHRING, H. *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Pontificia Universidad Javeriana, p. 173-206, 2014.

RAMÍREZ, S. América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En: CARDONA, D. *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, p. 125-144, 2011.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. Working Paper n. 130, abr.,

2010. *Latin America Trade Network* (LATN). Disponible en: <<http://www.latn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/WP130.pdf>>.

RIGGIROZZI, P. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. En: SERBÍN, A. (Coord.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas & Sociales, n. 9, 2012, 549 p.

ROCHA, A.; MORALES, D. El Sistema Político Internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y México. *Espiral*, p. 23-75, 2008.

ROETT, R. Brasil y Estados Unidos. En: HOFMEISTER, W.; ROJAS, F.; SOLÍS, L. G. (Org.). *La percepción de Brasil en el contexto Internacional: Perspectivas y desafíos*. América Latina: Flacso; Konrad Adenauer Stiftung, 2007, tomo II, p. 47-75.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En: SERBÍN, A. (Coord.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas & Sociales, n. 9, 2012, 549 p.

SPEKTOR, M. El regionalismo de Brasil. En: SORJ, B.; FAUSTO S. *Brasil y América del sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Plataforma Democrática, p. 161-198, 2011.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington D. C.: The White House. 2010.

THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington D. C.: The White House. 2015.

TUSSIE, D.; TRUCCO, P. *Nación y región en América del Sur*. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana. Buenos Aires: Teseo, 2010.

VEIGA, P. D.; RIOS, S. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL Série Comércio Internacional, 2007.

Bibliografía consultada

PASTRANA, E. Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En: SORJ, B.; FAUSTO, S. *Brasil y América del sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Plataforma Democrática, p. 76-116, 2011.

PRIETO, G.; BETANCOURT, R. Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. In: BUELVAS, E. P.; GEHRING, H. *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Pontificia Universidad Javeriana, p. 75-115, 2014.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E COMÉRCIO: BREVE ANÁLISE PARA A AMÉRICA LATINA (2004-2013)¹

José Luiz Pimenta JÚNIOR²
Laura Gonçalves BILBAO³

■ **RESUMO:** Na década de 2000, os países da América Latina experimentaram um período de crescimento econômico, associado a um processo de transformações sociais importantes na busca pela redução da pobreza. Neste contexto, o comércio exterior foi um dos fatores que contribuiu para o crescimento da região. Diante do exposto, pretende-se avaliar os fluxos comerciais e sua composição no período de 2004 a 2013. De maneira geral, o comércio exterior dos países latino-americanos se caracteriza pelo fornecimento de bens primários e consumo de produtos com alto conteúdo tecnológico. O desempenho deste comércio foi fortemente beneficiado pelo aumento dos preços das *commodities*, o que evidencia certa sensibilidade a eventos internacionais. Neste sentido, as mudanças do contexto internacional, sobretudo, após a crise financeira de 2008-2009, desafiam os governos latino-americanos a formularem políticas eficientes que garantam o crescimento econômico, bem como os avanços sociais alcançados na última década.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** América Latina. Comércio exterior. Políticas públicas.

¹ Texto desenvolvido a partir de pesquisa para apresentação realizada no Seminário Internacional “América do Sul em perspectiva: Brasil, Colômbia e Venezuela”, 2014, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). As informações e análises contidas neste artigo refletem exclusivamente as opiniões dos autores.

² ESPM – Escola Superior de Propaganda e Marketing. São Paulo – SP – Brasil. 04018-010. josepimentajunior@gmail.com.

³ PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Analista de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. São Paulo – SP – Brasil. 01311-923. laura.economia@yahoo.com.br.

Introdução

Deflagrada a crise financeira internacional de 2008, o mundo voltou-se à sabedoria chinesa, não exclusiva deste momento da história, mas disseminada como uma ferramenta retórica bem otimista. Na língua chinesa, a palavra “crise” foi bastante utilizada como um chamado à ação, devido ao entendimento de que tal termo representaria, ao mesmo tempo, perigo e oportunidade. Apesar das críticas a esta interpretação⁴, a integração econômica com o exterior pode ser vista pelos governos, formuladores de políticas públicas e setor privado dos países como desafios e oportunidades. Na América Latina, afastar-se deste processo não é uma alternativa. Nesse sentido, percebe-se a construção de um consenso sobre a necessidade de uma maior integração no plano intra e extrarregional. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

Uma integração das características regionais, portanto, parece mais apropriada para os sinais dos tempos e as demandas de mudança estrutural para a igualdade na América Latina. A convergência gradual entre a Aliança do Pacífico e do MERCOSUL poderia ser um catalisador fundamental neste processo (CEPAL, 2014b).

Apesar dos preços elevados para várias *commodities*, durante a maior parte dos anos de 2000, a participação da América Latina e Caribe nas exportações mundiais permanece estagnada entre 5% e 6%, desde o final da década de 1990. Esta região apresentou uma baixa inserção na “economia do conhecimento”, ainda que seus investimentos na área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) tenham sido superiores aos de quase todos os países da região (exceto Brasil). Enquanto nestes países foram investidos em P&D valores inferiores a 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), na América Latina e Caribe a média de investimentos foi de 0,83% do PIB regional, entre 2005 e 2010 (CEPAL, 2014a).

O comércio internacional tem se transformado e novas perspectivas têm surgido nas relações econômicas. Em meados dos anos de 2000, o mundo ingressou na era dos “mega-acordos” de comércio. Um exemplo destes foi a proposta de acordo de

⁴ Esta interpretação pode representar uma “percepção popular equivocada muito difundida”. Enquanto o ideograma *wēi* (危) significa aproximadamente perigo, risco, receio, o radical *jī* (机) não significa necessariamente oportunidade. O substantivo composto *jīhuì* (机会) significa oportunidade (MAIR, 2009).

amplas proporções entre Estados Unidos e União Europeia, o qual, se concretizado, poderá alterar profundamente a regulação do comércio internacional.⁵ Tanto os acordos comerciais de nova geração, estabelecidos ao longo da década passada, como as discussões em curso nos mega-acordos envolvem a definição de regras incrementais àquelas negociadas na Organização Mundial do Comércio (*WTO plus*), ou mesmo inexistentes nesta (*WTO extra*). Essas regras, por estarem relacionadas a diversos aspectos do comércio internacional⁶, podem afetar significativamente o setor industrial brasileiro e o de serviços, em particular aqueles exportadores.

Assim, a partir dos contornos da arena internacional de comércio e investimentos, o modelo de inserção produtiva do Brasil precisa ser repensado. O simples aumento da participação das exportações brasileiras não, necessariamente, se traduz em ganhos. O crescente déficit na balança comercial de manufaturados, consequência da perda de participação em mercados consumidores de produtos com alto valor agregado, tem ameaçado o equilíbrio das contas externas do país. Por sua vez, a capacidade de agregação competitiva de valor, em especial em produtos de alto conteúdo tecnológico, é cada vez mais fundamental para um posicionamento da indústria nacional nas cadeias produtivas globais.

Neste sentido, a baixa competitividade da economia brasileira representa um obstáculo para a indústria, quando se trata de negociar acordos que liberalizem seu intercâmbio comercial. No entanto, este fato não deve afastar a possibilidade de entendimentos entre governo e setor privado, pois ambos precisam avançar em uma agenda efetiva de soluções para o conjunto de entraves estruturais, burocráticos e econômicos que dificultam o investimento e o desenvolvimento nacional. Decorre do exposto, a necessidade de apresentar um breve panorama da evolução do comércio na América Latina, no período de 2004 a 2013, e analisar a atuação do Brasil, a fim de contribuir com o debate acerca do processo de interação regional, seus desafios e oportunidades.

⁵ *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Para mais informações ver sítio eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

⁶ Propriedade intelectual, serviços, barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias, concorrência, compras governamentais, leis trabalhistas, entre outras.

Economia regional

Entre 2004 e 2013, a economia da América Latina experimentou taxas de crescimento superiores às de países desenvolvidos e esteve associada a um processo acelerado de redução da pobreza. Durante longos períodos, a diminuição da pobreza na região avançou em ritmo muito lento, devido ao baixo crescimento econômico e a elevada e persistente desigualdade de renda. No entanto, nos últimos dez anos, a renda apresentou significativa melhora, sobretudo por meio de políticas públicas focadas na criação de programas sociais e na estabilidade econômica. Ademais, os maiores níveis de escolaridade; o aumento do emprego no setor formal; o maior número de habitantes nas áreas urbanas e a redução do tamanho das famílias foram alguns dos fatores que favoreceram a mobilidade social ascendente na América Latina (FERREIRA et al, 2013).

Contudo, a despeito dos avanços alcançados no período, ainda há a necessidade de grandes e contínuos esforços para aprofundar as políticas públicas que buscam promover e garantir a melhoria das condições socioeconômicas nos países da região. De maneira geral, a América Latina sofre, atualmente, com a desaceleração de suas economias e os governos possuem o desafio de delinear políticas que garantam a consolidação das conquistas sociais em um contexto econômico menos favorável. O crescimento econômico da América Latina e Caribe que, nos anos anteriores ao cenário global recessivo advindo da crise financeira de 2008-2009, mantinha taxas acima da média mundial desacelerou no período entre 2011 e 2013⁷. A variação anual do PIB em base *Purchasing Power Parity* (PPP)⁸ ficou abaixo da taxa mundial (gráfico 1), além de se observar uma tendência decrescente na participação do PIB da América Latina e Caribe na economia global (gráfico 2).

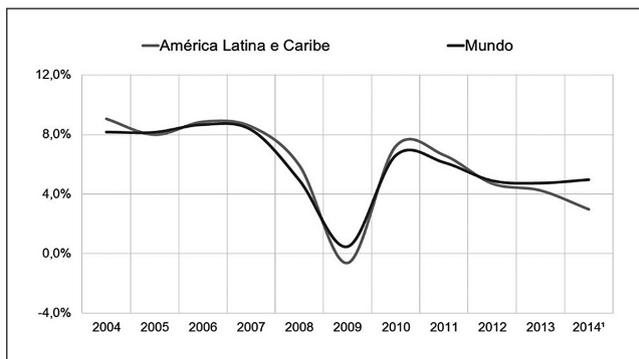
Segundo a avaliação da CEPAL, o menor dinamismo da economia decorreu da recuperação modesta da demanda externa, acompanhada pelo arrefecimento da demanda interna nos países latino-americanos; dos investimentos insuficientes e

⁷ Vale destacar que o crescimento do PIB registrado em 2010 também pode ser explicado, em parte, pela baixa base de comparação do ano anterior.

⁸ *Purchasing Power Parity* (PPP) ou paridade do poder de compra (PPC) entre dois países é a taxa de conversão que garante à moeda de um país o mesmo poder de compra de um volume de bens e serviços em outro país. O PIB PPP é calculado dividindo-se o PIB nominal de um país em sua própria moeda pela taxa de câmbio PPP (INTERNATIONAL MONETARY FUND).

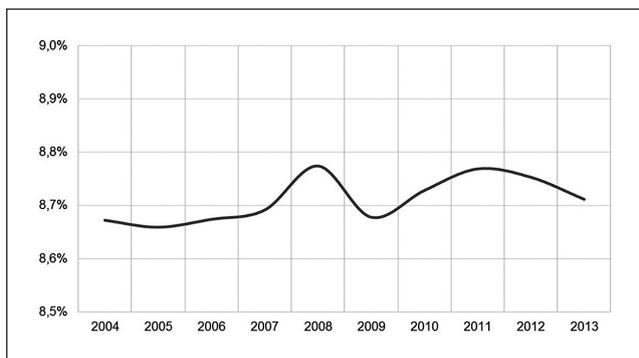
de um espaço limitado para a implementação de políticas que impulsionassem uma retomada.

Gráfico 1 – Variação anual do PIB PPP: Mundo e América Latina e Caribe



Fonte: International Monetary Fund (IMF) / Elaboração dos autores
(¹) Estimativa IMF.

Gráfico 2 – Participação do PIB da América Latina e Caribe no PIB mundial



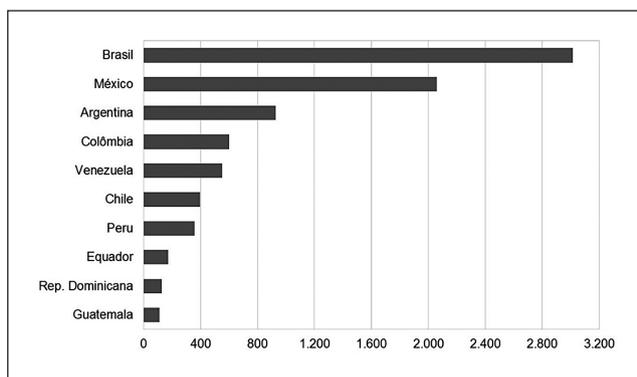
Fonte: IMF / Elaboração dos autores

Brasil e México são as maiores economias da região, representando a maior parcela do PIB da América Latina⁹. Em 2013, o PIB PPP do Brasil alcançou pouco mais US\$ 3,0 trilhões, seguido pelos aproximadamente US\$ 2,1 trilhões da economia mexicana (gráfico 3). Ambos concentraram quase 60% do PIB

⁹ Foram selecionados 20 países a partir da classificação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). O Haiti foi incluído à análise e Cuba retirado por falta de informações estatísticas.

da América Latina e Caribe, o que indica que o desempenho econômico dos países latino-americanos é bastante heterogêneo e o PIB se distribui de maneira bastante assimétrica.

Gráfico 3 – 10 maiores economias da América Latina: PIB PPP – 2013 (US\$ bilhões)



Fonte: IMF / Elaboração dos autores

No entanto, é possível observar dois aspectos da economia da América Latina e Caribe a partir da análise do desempenho da última década: (i) em relação à concentração do PIB, apesar de Brasil e México concentrarem uma parcela expressiva, outras economias, sobretudo na América do Sul, ganharam espaço no PIB da região. Nesse sentido, Argentina, Colômbia, Venezuela, Chile e Peru representam cerca de um terço do PIB, o que significou um acréscimo de 3,4 pontos percentuais em relação a 2004; (ii) embora Brasil e México sejam as maiores economias, em termos relativos, outros países se destacam pelo crescimento do PIB nos últimos anos. O Paraguai, por exemplo, liderou o ranking com a maior variação anual da economia em 2013. Quanto ao crescimento médio, entre 2004 e 2013, Peru e Uruguai apresentaram taxas de expansão de, respectivamente, 8,7% e 7,8% a.a., enquanto Brasil e México registraram 5,6% e 4,5% a.a.

Comércio exterior

Historicamente, os países latino-americanos são importantes parceiros e suas relações se intensificaram a partir do lançamento de iniciativas, cujo objetivo era o incremento da integração

regional. Criada nos anos de 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio¹⁰ (ALALC) significou um importante passo nessa direção. Ela visava aumentar a integração econômica, por meio de uma área de livre comércio. Em 1980, a ALALC evoluiu para o que é atualmente o maior bloco econômico da América Latina: a Associação Latino-Americana de Integração¹¹ (ALADI). Este bloco simbolizou um salto mais ambicioso ao propor a criação de um mercado comum, além de buscar garantir o desenvolvimento econômico e social dos países.

No comércio exterior, as exportações da maior parte dos países se basearam em produtos primários e *commodities*, mais sensíveis à volatilidade dos preços no mercado internacional. Na última década, muitos países se beneficiaram com a alta dos preços de *commodities* agrícolas, metálicas e do petróleo, impulsionada em grande medida pelo crescimento econômico da China. No entanto, a crise internacional, com seu epicentro nos Estados Unidos, espalhando-se a outros países industrializados, afetou o ritmo de crescimento das exportações globais e resgatou o debate a respeito dos fatores que criam sérias dificuldades ao desenvolvimento econômico e à integração social da América Latina.

A corrente de comércio da região¹² cresceu em média 10,6% a.a., impulsionada pelos fluxos comerciais de México, Brasil e Chile. Partiu de um montante de US\$ 797 bilhões em 2004, para quase US\$ 2,0 trilhões em 2013. Neste mesmo ano, tais países concentraram 70% da corrente comercial da região e foram acompanhados pelo desempenho comercial de Argentina, Colômbia e Peru. Em relação à pauta exportadora, houve o predomínio dos produtos primários, ainda que países como Brasil, México, Argentina e Chile se destacassem pela produção de bens industrializados. Esta pauta também se caracterizou por uma baixa diversificação, uma vez que cinco segmentos somaram quase metade das exportações da região. Cerca de 15% das exportações se concentraram em combustíveis minerais, em especial, petróleo em bruto. O setor automotivo teve 11% de participação em grande medida pelo comércio intrarregional,

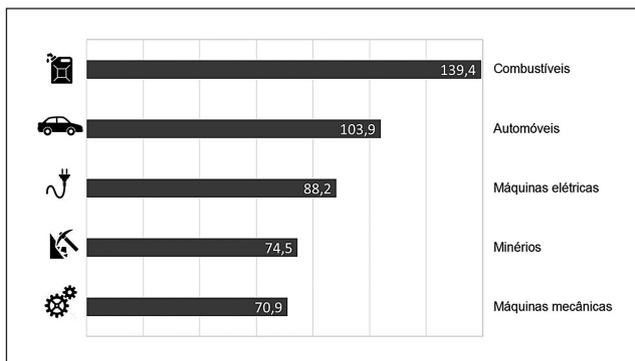
¹⁰ Os países-membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Para mais informações, consultar Araújo (2006).

¹¹ O bloco é composto por treze países-membro: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Para mais informações ver sítio eletrônico da ALADI. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfweb/sitioport/>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

¹² Foram selecionados 20 países a partir da classificação do MDIC, o Haiti foi incluído na análise.

enquanto os segmentos de máquinas e suas partes e a mineração somaram 24% (gráfico 4).

Gráfico 4 – Principais produtos de exportação da América Latina – 2013 (US\$ bilhões)



Fonte: UN Comtrade, 2014 / Elaboração dos autores

A região da América Latina e Caribe representa uma oportunidade de mercado para os produtos brasileiros, sobretudo os industrializados, tanto pela proximidade geográfica quanto pelas semelhanças socioeconômicas. Em 2013, de acordo com estatísticas do MDIC, 21,3% das exportações brasileiras foram destinadas para a região, somando uma corrente de comércio de US\$ 90 bilhões. Ao se considerar a referida região, o percentual sobe para 22,1% e o fluxo comercial chega a US\$ 94,3 bilhões.

As transformações na dinâmica do comércio internacional evidenciam a urgência de enfrentar os desafios fundamentais para aumentar quantitativa e qualitativamente a inserção no cenário global. Neste sentido, é fundamental considerar a intensidade das mudanças tecnológicas e a relevância da inovação, uma vez que “[...] o crescimento a longo prazo das exportações depende de maneira significativa do aumento da intensidade tecnológica de seus produtos” (NONNENBERG, 2013). Ademais, o maior peso da China e de outras economias emergentes na economia mundial e, não menos importante, o desafio da mudança climática configuram novas variáveis que precisam ser consideradas nas agendas de política externa dos países latino-americanos.

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Na visão do setor privado, os vizinhos do Cone Sul são uma prioridade da política comercial brasileira.¹³ Desde o lançamento do MERCOSUL, em 1991, o fluxo de comércio entre o Brasil e os demais membros do bloco cresceu a uma taxa média de 11% a.a., partindo de US\$ 4,5 bilhões para quase US\$ 44 bilhões, em 2013¹⁴. Foram estabelecidas diversas cadeias produtivas, com base na complementariedade da agregação de valor entre os países do bloco, e também uma pauta de produtos manufaturados. De fato, o Brasil é a maior economia do bloco, representando 72% do PIB, 61% das exportações e 57% das importações do MERCOSUL. Ele é o principal parceiro comercial da Argentina, Paraguai e Uruguai e o quarto maior parceiro da Venezuela. Além de sua representatividade econômica e comercial, o Brasil é o único país que tem fronteiras com todos os membros. Ele possui 71% da população e 67% do território total do bloco e, apesar da complexidade das questões bilaterais que o país enfrenta, há décadas suas relações diplomáticas na região são estáveis e orientadas pela cooperação e promoção da paz.

Na política externa brasileira, o MERCOSUL pode ser um instrumento efetivo de inserção internacional. Para tanto, é necessário superar o crescente ceticismo da opinião pública sobre a capacidade negociadora deste projeto. A manutenção e a ampliação da integração junto às economias da América do Sul se tornaram fundamentais para a integração regional e o aumento da competitividade da indústria, por meio da sua inserção nas cadeias globais de valor.

Sendo assim, é preciso garantir o fortalecimento normativo e institucional do MERCOSUL e reunir esforços para avançar suas principais agendas de negociação. Um exemplo destas agendas são as negociações do acordo comercial entre o bloco e a União Europeia. Desde 2010, quando as negociações foram retomadas oficialmente, ocorreram diversas rodadas birregionais. Atualmente, embora muitas questões complexas já tenham sido resolvidas, nenhum dos textos foi efetivamente concluído, e seguem em aberto temas chave como: (i) cláusula da indústria

¹³ Para mais informações ver sítio eletrônico da FIESP. Propostas de Integração Externa da Indústria. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/propostas-de-integracao-externa-da-industria/>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

¹⁴ Valores calculados a partir das estatísticas do MDIC. Em sua formação original, o bloco era composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A adesão da Venezuela como membro ocorreu em 2012.

nascente; (ii) indicação geográfica e regras de origem; (iii) drawback; (iv) tarifa de arranque, entre outros.

Aliança do Pacífico

Em 2012, a criação da Aliança do Pacífico, ou seja, do bloco composto por Chile, Colômbia, México e Peru consistiu em uma oportunidade de intensificação do comércio e integração da região. Estes países se destacaram pelo crescimento econômico e pela proposta de inserção internacional via acordos de livre-comércio extrarregionais e políticas de atração de investimentos estrangeiros diretos (IED). Como resultado desta estratégia de inserção, a corrente comercial do bloco se tornou expressiva, ultrapassando a marca de US\$ 1,1 trilhão em 2013.

Nos anos recentes, os países da Aliança investiram em uma ampla rede de acordos extrarregionais, estreitando relações com potências comerciais como Estados Unidos, Japão e União Europeia. A assinatura de acordos desta natureza, por oferecerem maiores condições de acesso aos mercados do que aquelas existentes nos Acordos de Complementação Econômica (ACEs), tende a erodir as preferências tarifárias do Brasil junto a estes países. Em decorrência disso, nota-se uma constante diminuição da participação dos produtos nacionais nos mercados latino-americanos ao longo dos últimos anos. E destaca-se um potencial para intensificar as relações comerciais com estes países, o que se configuraria como um passo importante para assegurar maior integração na região latino-americana¹⁵.

¹⁵ Para mais informações ver sítio eletrônico da FIESP. Propostas de Integração Externa da Indústria. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/propostas-de-integracao-externa-da-industria/>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

Tabela 1 – MERCOSUL e Aliança do Pacífico em perspectiva

MERCOSUL	ALIANÇA DO PACÍFICO
Países-membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela	Países-membros: Chile, Colômbia, México e Peru
PIB (2013): US\$ 3,1 trilhões	PIB (2013): US\$ 2,1 trilhões
Crescimento do PIB (2013): ↑ 4,9%	Crescimento do PIB (2013): ↑ 3,8%
População: 295 milhões de habitantes	População: 212 milhões de habitantes
IED (2013): US\$ 81 bilhões	IED (2013): US\$ 53,7 bilhões
Objetivo: conformação de um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.	Objetivo: conformação de uma área de integração profunda com livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

Fonte: IMF, MDIC, Alianza del Pacifico, 2014 / Elaboração dos autores

Desafios na região

A estrutura industrial da América Latina ainda é bastante incipiente e sofre os efeitos de ser uma plataforma exportadora de *commodities* e dependente de produtos industrializados. Além disso, a volatilidade dos preços internacionais das *commodities*, as quais concentram maior parcela do comércio, torna a balança comercial dos países mais vulneráveis a alterações no cenário internacional. Neste sentido, a diversificação comercial, para agregar valor às exportações latino-americanas e mitigar os riscos da volatilidade dos preços internacionais, pode ser considerada um desafio para os governos locais em busca do desenvolvimento nacional.

Infraestrutura e logística também são grandes entraves para as relações comerciais da região. Desde 2001, com o estabelecimento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), tem se reconhecido a complexidade do processo sul-americano de integração física. Mais recentemente, com a constituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o tema ganhou relevância e passou a ser conduzido de maneira mais assertiva, porém, apesar de os esforços realizados, há muito trabalho a ser feito, sobretudo no plano de operacionalização dos projetos¹⁶.

¹⁶ Para mais informações ver sítio eletrônico da FIESP. Agenda de Integração Externa. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

A falta de infraestrutura continua a ser um dos principais entraves à integração produtiva no continente sul-americano. Para o Brasil, em especial, a existência de corredores eficientes de exportação no Oceano Pacífico é um componente estratégico, diante da relevância cada vez maior dos mercados asiáticos para o comércio exterior do país. De acordo com estudo da FIESP¹⁷, as indústrias brasileiras gastam aproximadamente 1% de seu faturamento com despesas logísticas, em decorrência das deficiências em infraestrutura. Além disso, os gargalos logísticos são responsáveis por 1,8% do preço dos produtos industriais, fazendo dos investimentos em infraestrutura na América Latina, em especial na América do Sul, grandes desafios e oportunidades. Para o Brasil também é fundamental que esforços políticos e financeiros se concentrem em projetos de infraestrutura, uma vez que seriam capazes de favorecer uma maior fluidez na circulação de pessoas e mercadorias e serviriam como base para os desenvolvimentos produtivo e tecnológico da região.

Considerações finais

A forma dos países se relacionarem economicamente tem sofrido rápidas transformações. No comércio internacional, novos contornos têm sido traçados e os países que não encontrarem suas próprias formas de se ajustarem ficarão à margem do processo global de produção, em um isolamento prejudicial ao desenvolvimento econômico e social. Na América Latina, o comércio exterior ainda se apresenta como um desafio para os países em desenvolvimento, pois estes ainda se encontram pouco industrializados e vulneráveis às oscilações no cenário internacional. Além disso, a relativa carência de infraestrutura e de alternativas de transporte é um dos fatores que prejudica o desenvolvimento econômico e social da região.

A integração regional pode ser uma via de sucesso para uma maior inserção internacional dos países latino-americanos. Alguns países têm se adiantado a este processo como, por exemplo, aqueles que compõem a Aliança do Pacífico. Desse modo, os acordos de livre-comércio assinados por Chile, Colômbia, Peru e México possuem dispositivos que regulam o comércio de bens,

¹⁷ Para mais informações ver: Carga Extra na Indústria Brasileira Parte 2 – Custos com Logística. FIESP, Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECONTEC). Disponível em: <<http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2015/04/c-extra-log.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2014.

serviços, investimentos, compras governamentais, barreiras sanitárias, fitossanitárias e facilitação do comércio, enquanto os ACEs dos quais o Brasil faz parte tratam essencialmente de temas tarifários, e não necessariamente abrangem todo o comércio. A nova dinâmica de regulação do comércio via acordos preferenciais tem ampliado o escopo das regras consolidadas na Organização Mundial do Comércio, e o Brasil com sua reduzida rede de acordos tem ficado à margem dessa dinâmica¹⁸.

Do ponto de vista brasileiro, o MERCOSUL é naturalmente o ponto de partida do debate acerca da integração regional. Por outro lado, os desafios deste processo, sobretudo na esfera política, exigem o aprimoramento da estrutura do bloco, além do comprometimento com a definição de objetivos claros atribuídos ao tema. Na América do Sul, como subsequente extensão da integração brasileira, há o desafio de aliar as agendas econômicas dos países, de forma a garantir uma base sólida para um adensamento das cadeias produtivas.

Neste aspecto, a ampliação da rede de ACEs e dos fluxos de comércio e investimentos pode contribuir para a aproximação dos países da região. Aliado a este contexto, é necessário implantar iniciativas conjuntas relacionadas à agenda de inovação e tecnologia, visando à integração efetiva da região às cadeias globais de valor. Assim, vale ponderar que a integração regional não está dissociada das relações econômicas com países com maior grau de desenvolvimento, uma vez que são fontes de tecnologias, conhecimento científico e inovação.

Por fim, há necessidade de uma guinada substancial da agenda externa regional, com objetivos claros e bem definidos, que considere as prioridades econômicas dos países. No caso brasileiro, a ausência de uma estratégia interna bem definida prejudica a competitividade do comércio exterior e dificulta o processo de inserção internacional. Congregar interesses do governo e do setor produtivo nacional é o desafio dos gestores públicos e do empresariado, a fim de consolidar uma política externa pragmática rumo à integração dos países da América Latina.

¹⁸ Para mais informações ver sítio eletrônico da FIESP. Agenda de Integração Externa. Disponível em: < <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/agenda-de-integracao-externa/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

JÚNIOR, J. L. P.; BILBAO, L. G. Trade and regional integration: a brief analysis of Latin America (2004-2013). *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 157-172, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *In the 2000s, the countries of Latin America experienced a period of economic growth, associated with a process of important social transformations in the quest for poverty reduction. In this context, the foreign trade was one of the factors that contributed to the growth of the region. In view of the above, it is intended to assess the trade flows and their composition in the period from 2004 to 2013. In general, the foreign trade of Latin American countries is characterized by the supply of primary goods and consumption of products with greater technological content. On the one hand, the trade performance was strongly benefited by increased commodity prices and, on the other, evidences the sensitivity to international events. Therefore, the changes of the international context, mainly after the 2008-2009 financial crisis, challenges the Latin American governments to formulate effective policies that ensure economic growth, as well as the social advances achieved in the last decade.*

■ **KEYWORDS:** *Latin America. Foreign trade. Public policies.*

Referências

ALIANZA DEL PACÍFICO. *Acuerdo Marco* (2012). Disponível em: <http://alianzapacifico.net/documents/2014/Acuerdo_Comercial.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2014.

ARAÚJO, L. R. de. *Associação Latino-americana de Integração (ALADI)*. In: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (Coord.). *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

CEPAL. *Integração regional: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas*. Santiago do Chile, 2014a. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/52743/Integracaoregional.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidade*. Santiago do Chile, 2014b. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/>

11362/37304/S1420838_es.pdf;jsessionid=397081FFD49C6EB38FCCDE9F6B3D11F9?sequence=1>. Acesso em: 21 nov. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). *Agenda de Integração Externa*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

_____. *Carga Extra na Indústria Brasileira Parte 2 – Custos com Logística*. São Paulo, 2012. Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECONTEC). Disponível em: <<http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2015/04/c-extra-log.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2014.

_____. *Propostas de Integração Externa da Indústria*. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/>>. Acesso em: 29 nov. 2014.

FERREIRA, F. H. G. et al. *Mobilidade econômica e ascensão da classe média Latino-Americana*. World Bank. Washington, DC, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf>. Acesso: em 02 dez. 2014

I.I.R.S.A. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional Suramericana. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

MAIR, V. H. *How a misunderstanding about Chinese characters has led many astray*. University of Pennsylvania. Philadelphia, 2009. Disponível em: <<http://pinyin.info/chinese/crisis.html>>. Acesso em 28 nov. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (MDIC). *Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos*. Disponível em: <<http://mdic.gov.br//sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Tratado de Assunção* (1991). Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2014.

NONNENBERG, M. J. B. Exportações e inovação: uma análise para América Latina e Sul-Sudeste da Ásia. *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 1 (130), p. 120-145, jan./mar 2013.

UNITED NATIONS. *United Nations Commodity Trade Statistics Database* (UN Comtrade). Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

Bibliografia consultada

CELLI JUNIOR, U. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (Coord.). *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

MENEZES, W. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (Coord.). *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

SOBERANIA FRAGMENTADA NAS FRONTEIRAS AMAZÔNICAS FRENTE À CRESCENTE PRESENÇA DO NARCOTRÁFICO: UMA TRAGÉDIA ANUNCIADA?

Marilia Carolina Barbosa de Souza PIMENTA¹

■ **RESUMO:** O artigo visa problematizar a contribuição teórico-conceitual das áreas não governadas ou dos chamados *black spots* tendo como estudo de caso o crime organizado na região fronteiriça amazônica. Historicamente, a região observou baixo desenvolvimento e povoamento, o que a tornou um desafio ainda maior para o Estado brasileiro, não só em virtude do crescente crime transnacional, que tem cruzado a fronteira, mas também devido a necessidade de acompanhar, por meio de uma perspectiva mais profunda de desenvolvimento, as iniciativas de defesa e vigilância da região. Por um lado, a análise de documentos do UNDOC aponta que a região amazônica tem sido cada vez mais utilizada para o tráfico de drogas, armas e pessoas; por outro, a análise de programas governamentais e de operações policiais e militares, como a Operação Ágata, demonstra que estes devem vir acompanhados de ações voltadas para o desenvolvimento. Por fim, o artigo constata os inúmeros desafios oferecidos pela região, sobretudo no que se refere ao crime transnacional, e reforça a validade da matriz teórico-conceitual das áreas não governadas ou *black spots* para o entendimento e compreensão deste fenômeno.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Áreas não governadas. Fronteiras amazônicas. Crime transnacional. Forças Armadas.

Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar a especificidade da zona fronteiriça amazônica brasileira enquanto uma região de

¹ UAM – Universidade Anhembí Morumbi. São Paulo – SP – Brasil. 01001-001. profa.marilia.csouza@gmail.com.

difícil definição e demarcação *de facto*. Um espaço caracterizado pela presença reduzida do Estado e pelo povoamento de comunidades escassas que, em sua maioria, não se comunicam entre si. Além de influenciarem nestas questões, os fatores naturais, como a densa Floresta Amazônica, têm obstaculizado o controle absoluto das Forças Armadas sobre a região. Assim, nesse vácuo territorial, cabe analisar o aumento da atuação de grupos criminosos organizados em atividades ligadas ao tráfico de drogas e armas, à biopirataria, ao desmatamento, entre outros crimes.

A especificidade do processo de colonização do Brasil dificultou que se criasse um “Projeto Nacional” capaz de respeitar, conectar e maximizar os atributos físicos, econômicos, culturais etc. dos diferentes agrupamentos sociais, e das distintas regiões, que compõem o país. Conseqüentemente, isso complexificou a construção da coesão nacional.

Entender as possibilidades e limites desta coesão no Brasil implicou, entre outros aspectos, na definição e reconhecimento de quem é amigo ou inimigo no território nacional. De acordo com o filósofo, Carl Schmitt, o processo de decisão sobre quem é o inimigo é arbitrário, é o Estado quem o faz e, por esta razão, este deve mobilizar os meios para detê-lo e ou derrota-lo (SILVA, 2008).

Diante do exposto é importante indagar quem seria o inimigo no território brasileiro, e se este inimigo estaria presente com maior intensidade na região amazônica. As respostas a estas questões têm sinalizado para que se considere a região amazônica como uma zona estratégica. Aceitando esta classificação, torna-se pertinente questionar se esta zona passa a requerer maior mobilização das Forças Armadas brasileiras.

Esses questionamentos colocam em pauta o papel da região amazônica no “Projeto Nacional” brasileiro, isto é, a relevância e função desta região fronteiriça e a necessidade de protegê-la, seja diante de problemas de pequeno e médio porte, como as atividades ilegais ligadas ao narcotráfico, seja frente a ameaças “tradicionais”, como uma intervenção armada travestida de intervenção da comunidade internacional em defesa dos interesses “universais” na biodiversidade da região.

Para entender a atuação do Estado e das classes sociais para a construção do projeto de nação no Brasil são retomados alguns argumentos de Oliveiros (2007), na obra *Elos partidos: uma nova visão do poder militar no Brasil*. Segundo este autor, as classes

sociais do Brasil, por não terem sido capazes de se organizar com autonomia e coerência, permaneceram inconscientes de seu lugar e do processo na história, transferindo para o Estado as tarefas típicas que lhes deveriam caber. Entre tais tarefas, apontou Nogueira (2008): I) a organização do país e dos consensos sociais; II) a construção da hegemonia; III) a modelagem da administração pública; IV) o planejamento da administração e desenvolvimento; V) a defesa da soberania, e, por fim, VI) a construção do “Projeto Nacional”.

Entretanto, é importante entender que o Estado não se move por força de leis abstratas e aparatos impessoais. Ele necessita de sujeitos que lhe deem vertebração, materialidade e orientação de sentido. Assim, os desdobramentos destas características contribuirão para que se constitua no decorrer da história uma grave dissociação entre Estado e Sociedade.

Ao longo da história brasileira tem existido uma parte da estrutura estatal, mais bem articulada, que age com mais protagonismo no país: as Forças Armadas. Esta constatação é relevante para que se possa compreender o argumento segundo é por meio de suas instituições, como as Forças Armadas, que o Estado se converte em uma “abstração que faz história” (NOGUEIRA, 2008).

No entanto, no caso brasileiro, esta história tem sido condicionada pela ausência de “contatos” e de “densidade material”, bem como pela escassez das vias de comunicação. Desse modo, vários agrupamentos sociais, que se distribuem pelo território nacional, têm permanecido, muitas vezes, sem qualquer amparo do poder público, o que tem dificultado que eles se vejam como parte do mesmo projeto de nação.

A partir do exposto, quais seriam os limites da presença do Estado brasileiro ao se considerar a totalidade do território nacional já que, em alguns casos, se exacerba a dimensão da “nação dentro da nação”. Quando as Forças Armadas falham, que tipo de ator passa a atuar frente a um Estado que não se faz presente em determinadas regiões do país?

Questões de fronteira

Os espaços de fronteira podem ser definidos como “[...] áreas subnacionais cuja vida econômica e social é direta e significativamente afetada pela proximidade com uma soberania

alheia” (HANSEN, 1981). Em contraposição ao paradigma tradicional, que, costumeiramente, analisa as fronteiras para observar de forma comparada as sociedades nacionais, e também destacar as diferenças entre as sociedades que se desenvolvem ao “centro” e aquelas que crescem marginalmente nas zonas de fronteira. É preciso entender, a despeito do escasso e heterogêneo povoamento brasileiro, como os agrupamentos vizinhos transcendem os limites territoriais da fronteira brasileira, e ao fazerem isso, transformam as estruturas das localidades nacionais, modificando, assim, as relações entre os países (ZARTMAN, 2010).

O fenômeno das fronteiras e suas sociedades foi delineado, primeiramente, com o Tratado de Westfalia, em 1648. De acordo com este tratado, é o Estado, em detrimento das populações locais, quem define seus limites fronteiriços por meio do princípio da territorialidade. O movimento contemporâneo de nacionalismos buscou aproximar a realidade territorial à realidade social e/ou nacional. Entretanto, para Zartman (2010, p. 3), a coincidência entre Estado e Nação é sempre aproximada e pode ser mais facilmente verificada no centro do país, onde seu processo civilizacional teve início e são percebidas as grandes diferenças com as comunidades que se desenvolveram nas regiões de fronteira.

A fronteira política pode, ou não, coincidir com a fronteira social, que pode, ou não, corresponder aos valores e performances esperados pelo “centro”; e, desse modo, agir de forma divergente ao que é esperado pelo Estado (ZARTMAN, 2010, p. 4). As atividades transfronteiriças e as dinâmicas produzidas pelas comunidades locais são protagonizadas por diferentes categorias socioeconômicas.

Entre tais dinâmicas residem também as atividades ilegais, como extorsões, busca de “refúgio”, esconderijo para drogas, delineamento de rotas para o tráfico internacional de ilícitos, entre outras, que só são possíveis por serem realizadas em regiões de fronteira e, nesses casos, de fronteira com escassez de presença do Estado. Mesmo que esta presença seja somente a do Exército, este pode apresentar limitações, sejam contingenciais ou operacionais (ZARTMAN, 2010). Em suma, as fronteiras não se constituem em espaços passivos, e sim ativos, na medida em que interferem diretamente no tipo de dinâmicas que ali ocorre. A natureza dos espaços de fronteira reflete as relações

de autoridade e identidade, os tipos de organização e, por fim, a presença de diferentes atores sociais, o que singulariza os espaços de fronteira.

De acordo com Zartman (2010, p. 6), há duas características importantes para a análise de fronteiras: sua natureza política e seu alcance. Por natureza política entende-se sua relação com o poder central; a força política e a autoridade deste; o grau de aparato militar e jurídico que o sustenta e a capacidade de manter a separação fronteiriça. Pela noção de alcance busca-se estabelecer o quanto a natureza política da fronteira é afetada pelo poder central e o quanto a zona fronteiriça impacta neste poder.

Ainda refletindo sobre a realidade fronteiriça, vale ressaltar que esta é, portanto, um organismo vivo, que apresenta movimentos ao longo do tempo, ora mais intensos ora mais fracos; e que, ao ser muito populosa, pode gerar uma percepção errônea de “caos permanente” e, ao ser pouco populosa, ou quase inabitada, pode suscitar uma visão errônea de calma constante (ZARTMAN, 2010, p. 9). Porém, em ambos os casos, as regiões fronteiriças não são nem uma coisa nem outra, mas sim espaços que podem alavancar e intensificar mais os conflitos e trânsitos ilícitos ou obstruir e impedir tais conflitos e trânsitos, isso irá depender da natureza política específica, citada anteriormente.

Áreas não governadas ou “*black spots*”

As chamadas “áreas não governadas” são locais que se situam “à sombra” dos holofotes estatais, estão fora das rotas e caminhos convencionais, não recebem muita atenção da mídia, muitas vezes, são locais não cobertos pela rede tradicional de telecomunicações, podendo, inclusive, se situar longe dos radares de agências de segurança. Assim, para Stanislawski (2008, p. 366), são “[...] ilhas esquecidas pela ordem internacional cujos habitantes ou transeuntes preferem que assim seja, pois se beneficiam de tal situação”.

Para que os Estados não apresentassem espaços não governados, eles teriam que ter o controle total sobre seu território. Além disso, precisariam deter e punir todos aqueles que cometessem atos ilegais. Porém, sabe-se que, de fato, nenhum Estado exerce controle absoluto e irrestrito sobre seu território. Entretanto, é importante ressaltar que os Estados

apresentam diferentes graus de controle territorial e performance das suas funções governamentais. De acordo com alguns autores, os Estados com maior grau de “espaços não governados” são ex-colônias², que tiveram processos falhos de povoamento e de independência. Majoritariamente, são Estados africanos, que ainda não possuem coesão política, autoridade institucional e força organizada para proteger os direitos humanos, ou ainda, para prover o desenvolvimento socioeconômico (STANISLAWSKI, 2008, p. 367).

Para analisar o caso brasileiro e suas fronteiras amazônicas é importante destacar que o país não possui índices alarmantes de baixa governabilidade, embora apresente a incidência de “*black spots*”, ou seja, de espaços geográficos em que falta o controle governamental (STANISLAWSKI, 2008, p. 368).

Na visão de Sullivan e Bunker (2003, p. 45), as áreas não governadas têm potencial para se tornarem um desafio significativo ao Estado e suas instituições. Ademais, estas regiões podem se converter em refúgio para organizações criminais transnacionais e não, necessariamente, desafiar frontalmente o poder do Estado. Em razão disso, o Estado permaneceria sendo visto como normal e regular no sistema internacional (SULLIVAN; BUNKER, 2003, p. 48).

Quando um determinado Estado perde o controle de alguns territórios, isso aumenta a sua preocupação e a dos Estados vizinhos. Consequentemente, isso pode ocasionar um aumento da tensão na região, ou mesmo gerar instabilidade para a segurança regional. Esta instabilidade tende a crescer quando tais territórios passam a ser ocupados não apenas por grupos guerrilheiros e/ou independentistas, mas por grupos organizados transnacionais, que não reconhecem fronteiras nacionais em sua atuação (STANISLAWSKI, 2008, p. 369).

No caso brasileiro, nota-se que há nas fronteiras amazônicas os desafios inerentes às zonas fronteiriças, tal como discutido acima, e que coincidem, em algumas regiões, com os espaços não governados. Sendo assim, tais espaços se abrem fragilmente à presença e à ação de grupos guerrilheiros insurgentes, como as FARC, que se espalham pela região, como uma resposta às medidas de militarização e repressão massiva do ex-presidente

² Uma ressalva a este argumento pode ser feita ao se considerar o caso dos Estados Unidos. Este país, mesmo sendo uma ex-colônia, não é um Estado com alta incidência de espaços não-governados, embora haja a entrada ilegal de drogas e de imigrantes através de sua fronteira com o México e com o Canadá.

colombiano, Álvaro Uribe. E também à atuação de narcotraficantes, que se instalam na região, construindo pistas clandestinas e navegando nos rios para transportar drogas e armas, utilizando, assim, o espaço como fuga e trânsito.

Espaços não-governados na fronteira amazônica e a presença do crime organizado

O Brasil compartilha com a Colômbia uma fronteira de aproximadamente 1.645 km, que incide na Floresta Amazônica e engloba uma parte navegável do Rio Amazonas. Esta característica física da fronteira possibilitou, durante décadas, às redes criminosas transnacionais não só explorar recursos naturais da região, como também transportar e comercializar diferentes mercadorias ilícitas, aproveitando as condições geográficas da região, cujas particularidades dificultam a ação das agências policiais e militares. Conforme se pode observar abaixo:

Figura 1 – Região da fronteira entre Brasil e Colômbia ao longo da Serra do Caparro



Fonte: Poder Aéreo. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/destaques/operacao-princesa-dos-pampas>>

A região conhecida como “Cabeça de Cachorro”, como pode ser vista na ilustração acima, é a que mais tem preocupado as autoridades brasileiras nos últimos anos, pois se trata de uma região estratégica e navegável para os traficantes ilegais e para grupos armados (SANDINO, 2012, p. 429). Torna-se importante ressaltar que, há algum tempo, as zonas fluviais da Amazônia vêm sendo utilizadas não apenas para o trânsito e saída dos produtos narcóticos produzidos na Colômbia, os quais seguem para a Europa e África, mas também como rota para prover os narcotraficantes colombianos de precursores químicos para a fabricação de drogas (SANDINO, 2012).

Quanto à utilização do espaço aéreo desta região, por parte dos atores criminais transnacionais, há uma estimativa anual de que na Amazônia brasileira pode haver cerca de 1.500 voos não autorizados, destes, 90% realizariam atividades vinculadas a redes criminais, como tráfico de drogas e armas. De fato, estas duas atividades são praticadas nesta região (SANDINO, 2012).

Segundo o Relatório “*A Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade*”, organizado pelo International Crisis Group:

A floresta tropical úmida torna difícil o monitoramento das fronteiras. Os aviões brasileiros voam sobre a Colômbia para pegar drogas nos pouco habitados e enormes departamentos de Guaná, Vichada e Vaupés, no leste da Colômbia, as quais são geralmente trocadas por armas, estimulando um comércio ilegal de armas no Brasil. De acordo com a Polícia Federal brasileira, a cocaína refinada que entra no Brasil, por ar é distribuída nos mercados da Europa e dos E.U.A, enquanto que as drogas que entram para serem consumidas no Brasil, veem em barcos que usam a rede fluvial que conecta os dois países (INTERNATIONAL, 2003, p. 26).

O conflito armado colombiano com as FARC e a intensificação de atividades ligadas ao tráfico têm extrapolado as fronteiras colombianas, como se pode ser verificado na figura acima. Nos últimos anos, o Brasil, ao lado do Equador e da Venezuela, é um dos países que tem sofrido tais consequências.

Embora o país não interfira diretamente no conflito colombiano, e nem mesmo chegue a definir as FARC como um grupo terrorista tal como solicitou Uribe, o Brasil mantém preocupações constantes com o fenômeno e busca impedir que o con-

flito se internacionalize ainda mais (DANGOND-GISBONE, 2012, p. 456).

Ao refletir acerca desta internacionalização, embora a abordagem sobre a Colômbia e seus conflitos domésticos não seja o tema central deste artigo, torna-se importante discutir a fronteira como um organismo vivo e, no caso brasileiro, longe do poder central e das instituições governamentais, portanto, um espaço poroso e vulnerável para este tipo de atividade.

A própria natureza transnacional das atividades faz com que ao se atacar o problema em uma região geográfica elas se transfiram para outras. Assim, ocorre com tais atividades um processo semelhante aquele quando “[...] se exerce pressão em um lado do globo e o ar se move para o outro lado, mas o ar não desaparece” (DANGOND-GISBONE, 2012, p. 458). Logo, ao ser mais fortemente perseguido em um país, o narcotráfico começa a se desenvolver no país vizinho, ou seja, ele não desaparece. De fato, para além das fronteiras amazônicas brasileiras, há indícios de ligações entre as FARC e o ENL da Colômbia com o Comando Vermelho, organização criminosa brasileira (DANGOND-GISBONE, 2012, p. 461).

Presença militar e policial do Brasil nas fronteiras

O projeto mais abrangente das Forças Armadas é o SIVAM/SIPAM (Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônia), que envolve inteligência por meio da vigilância e sistemas de radares fixos (Tabatinga, São José da Cachoeira e Tefé); imagens aeroespaciais; sensores de área; vigilância aérea e unidades de interceptação. Estes mecanismos possibilitam coletar informações sobre voos, violações de fronteira, pistas de aterrissagem, plantações, laboratórios, procedimentos ilegais, entre outros atos ilegais na região. O SIVAM/SIPAM tornou-se operacional em 2004 e tem revelado, a despeito de sua grande capacidade de monitorar, as grandes dificuldades que as autoridades continuam enfrentando para penetrar no território e, de fato, evitar que as atividades ilegais ocorram (DANGOND-GISBONE, 2012).

A Polícia Federal, por sua vez, tem liderado combates aos grupos criminosos, principalmente através das operações conhecidas como Ágata. A Ágata 7, ocorrida em junho de 2013, abrangeu toda a extensão fronteiriça, de norte ao sul, e contou com a atuação integrada de outras agências do país:

Durante o período de realização [desta] operação, tropas militares e civis federais, estaduais e municipais apreenderam 25,342 toneladas de maconha e 657 quilos de cocaína, crack e haxixe [...] e também cerca de 4,5 mil metros cúbicos de madeira. As Forças Armadas empregaram cerca de 33 mil militares na ação militar, que contou com o apoio de 1,1 mil servidores de agências governamentais (ÁGATA 7, 2014).

Na fronteira norte, a operação ocorreu na faixa do território em contato com o Peru, neutralizando uma área de 30 mil hectares de plantação de coca, o que representaria a colheita de três safras naquele ano.

Diante da magnitude de tais atividades das Forças Armadas e da Polícia Federal, saltam aos olhos algumas observações: primeiro, que as atividades ilícitas vêm sendo conduzidas no país há décadas e as Forças Armadas e Policiais apenas tratam de agir de forma reativa. Ao se obter diagnósticos que apontam para o crescimento e intensificação das atividades ilícitas na região, não seria prudente aumentar os sistemas de vigilância e a presença mais efetiva destas Forças, e também a da própria sociedade sob outras formas na região? Em segundo lugar, ao se verificar os detalhes da Ágata 7 se constatou que:

Durante a Ágata, as Forças Armadas realizaram ainda Ações Cívico Sociais (ACISOS) em cidades carentes na faixa de fronteira. Com o apoio de navios e barracas de campanha, as populações contaram com atendimento médico, odontológico e hospitalar, além de receberem medicamentos e apoio para tirar documentos de identidade e realizar cursos profissionalizantes. Foram 28.216 atendimentos médicos e 35.966 odontológicos. [...] No período, 55.160 medicamentos foram distribuídos. A Ágata 7 contou também com a realização de atividades de prevenção de saúde, com o atendimento de 68.726 pessoas (ÁGATA 7, 2014).

Diante do exposto, fica evidente que o Brasil é um país de poucos “contatos”, em particular, em sua Região Norte, e mais, que tem em suas fronteiras cidades pobres, com baixa governabilidade e instituições fracas. Dessa forma, a única presença que se faz marcante nesta região, embora insuficiente, são as Forças Armadas e Policiais.

Considerações finais

Os apontamentos sobre a atuação das Forças Armadas brasileiras demonstraram que elas buscam por meio de diferentes programas levar o Estado à Região Norte, a despeito deste esforço não ser de sua responsabilidade única e exclusiva, mas sim do Estado de forma mais ampla. Decorre disso, que a autoridade ou o ator mais vertebrado nesta região permanecem sendo as Forças Armadas. Este cenário é reforçado pelo fato do Estado ter uma soberania fragmentada em parte de sua extensão fronteiriça, com incidência na região amazônica.

Ao retomar as funções típicas que deveriam ser exercidas pelo Estado como a organização do país e dos consensos sociais; a construção da hegemonia; a modelagem da administração pública; o planejamento da administração e desenvolvimento; a defesa da soberania e, por fim, a construção do “Projeto Nacional”, percebe-se que o Estado brasileiro tem falhado de forma sistemática.

A carência deste Estado nas regiões de fronteira, isto é, sua ausência nestes organismos vivos, contribui para que elas se tornem campos férteis para a ação de grupos criminosos de natureza transnacional. Um exemplo deste tipo de ação pode ser observado na fronteira do Brasil com a Colômbia, onde está havendo uma internacionalização, ou “transbordamento”, do conflito deste país.

A incidência deste tipo de fronteira, que pode ser considerada como um “*black spots*”, isto é, um espaço com considerável capacidade de ser monitorado, mas não de ser penetrado e administrado, somada à incapacidade do Estado de se fazer presente, através das atribuições que lhe competem, tornam esse cenário uma tragédia anunciada.

PIMENTA, M. C. B. S. Fragmented sovereignty in the Amazon frontiers in the face of the growing presence of the narcotraffic: an advertised tragedy? *Perspectivas*, São Paulo, v. 50, p. 173-185, jul./dez. 2017.

■ **ABSTRACT:** *The article aims to discuss the theoretical and conceptual contribution of ungoverned areas or so-called black spots with a case study of the organized crime in the Amazon border region. Historically, the region observed low development and settlement, which has even greater challenge for the Brazilian government, not only in the face of*

transnational crime that has crossed the border, but also facing the challenge of reinforcing it from a deeper perspective of development, defense initiatives and surveillance of the area. On the one hand, the UNODC documents analysis show that the Amazon region has been increasingly used for drug trafficking, arms and people; on the other hand, the analysis of government programs and police and military operations, such as Agata Operation, shows that these should be accompanied by deeper actions aimed at development. The article concludes with the finding of the numerous challenges offered by the region, particularly in what regards transnational crime, and supports the validity of the theoretical and conceptual framework of ungoverned or black spots areas to be effective for the understanding and comprehension of this phenomenon.

■ **KEYWORDS:** *Non-governed areas. Amazon borders. Transnational crime-armed forces.*

Referências

ÁGATA 7 Operação realiza apreensão recorde de drogas. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/4330-07-06-2013-defesa-agata-7-operacao-realiza-apreensao-recorde-de-drogas>>. Acesso em: 31 out. 2014.

INTERNATIONAL Crisis Group. A Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade. *Relatório sobre a América Latina*. Bogotá; Bruxelas, n. 3, 2003. Disponível em: <<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/03-colombia-and-its-neighbours-the-tentacles-of-instability-portuguese.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

DANGOND-GISBONE, C. La problemática del narcotráfico en el marco de las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil. In: BUELVAS, E. P.; JOST, S.; FLEMES, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editora Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

NOGUEIRA, M. A. Limites e possibilidades do partido fardado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, p. 161-165, jun. 2008.

OLIVEIROS, F. *Elos partidos: uma nova visão do poder militar no Brasil*. São Paulo: Editora Harbra, 2007.

SANDINO, D. F. T. Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. In: BUELVAS, E. P.; JOST, S.; FLEMES, D. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editora Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

SILVA, W. L. Carl Schmitt e o conceito limite do político. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 49, n. 18, p. 449-455, dez. 2008.

STANISLAWSKI, B. Para-States, Quasi-States, and Black Spots: perhaps not States, but not "Ungoverned Spaces", either. *International Studies Review*, v. 10, p. 355-296, 2008.

SULLIVAN, J.; BUNKER, R. J. Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords. In: BUKER, R. J. (Ed.). *Non-State threats and future wars*. New York: Frank Cass, 2003.

ZARTMAN, I. W. (Ed.). *Understanding life in the Borderlands: boundaries in depth and in motion*. Athens: The University of Georgia Press, 2010.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

- América do Sul, p. 13; p. 87
- América Latina, p. 157
- Áreas não governadas, p. 173
- Brasil, p. 47
- Colonialidad, p. 111
- Colonialismo, p. 111
- Comércio exterior, p. 157
- Crime transnacional, p. 173
- Estado, p. 111
- Estados Unidos, p. 131
- Forças Armadas, p. 173
- Fronteiras amazônicas, p. 173
- Integração Regional, p. 13; p. 87
- Latinoamérica, p. 131
- Liderazgo brasileño, p. 131
- Mercosul, p. 47
- Política Externa Brasileira, p. 13; p. 87
- Política Externa, p. 47
- Políticas públicas, p. 157
- Regionalismo Pós-Liberal, p. 87
- Regionalismo, p. 47
- Regionalización, p. 111
- Suramérica, p. 131
- UNASUL, p. 87

SUBJECT INDEX

- Amazon borders*, p. 184
Brazil, p. 84
Brazilian Foreign Policy, p. 41; p. 107
Brazilian leadership, p. 153
Colonialism, p. 127
Coloniality, p. 127
Foreign Policy, p. 84
Foreign trade, p. 170
Latin America, p. 153; p. 170
Mercosur, p. 84
Non-governed areas, p. 184
Post-Liberal Regionalism, p. 107
Public policies, p. 170
Regional Integration, p. 41; p. 107
Regionalism, p. 84
Regionalization, p. 127
South America, p. 41; p. 107; p. 153
State, p. 127
Transnational crime-armed forces, p. 184
UNASUR, p. 107
United States, p. 153

ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

- BRESSAN, R. N., p. 87
CARMO, C. A., p. 13
CARVALHO, D. C., p. 87
MARIANO, K.L. P., p. 47
PACHÓN, O. S., p. 111
PECEQUILO, C. S., p. 13
PIMENTA JÚNIOR, J. L., p. 157
PIMENTA, M. C. B. S., p. 173
VÉLEZ, R. B., p. 131

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

Preparação dos originais

Apresentação. Os autores deverão enviar o artigo, rigorosamente, dentro das normas para apresentação de originais, por via eletrônica pelo sistema SEER, e, através do e-mail perspectivasunesp@gmail.com, enviar também ao diretor da revista. O trabalho deverá ser redigido em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho

A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

Estrutura do trabalho. Os trabalhos devem obedecer à seguinte seqüência: **título** centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 11), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 11), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espa-

çamento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (*ambos, em fonte 11, espaçamento simples e itálico*). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

Referências. Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002. Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

Citação no texto. O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Morais (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula (OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de

três linhas, deverão ser destacadas com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

Abreviaturas. Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

Notas. Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

Anexos e/ou Apêndices. Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

Figuras e Tabelas. Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (*.jpg) ou *Windows* bitmap (*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente

legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas coloridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

Impressão e Acabamento: Imagem da capa:



Título: Fotografia do Memorial da América Latina (modificada)

Autor: Dennis Fidalgo

Técnica: Fotografia (original) com edição própria

Medidas: 800x1031 pixels

Período: 2006

Fonte: Wikimedia

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:M%C3%A3o,_Memorial_da_Am%C3%A9rica_Latina_2.jpg#filelinks