

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
X CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE
INTEGRAÇÃO REGIONAL: DO MERCOSUL À
UNASUL**

ADILSON SANTANA DE CARVALHO

Trabalho de Conclusão de Curso de
Relações Internacionais para a
Universidade de Brasília – UnB,
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais.

- Brasília, 2009 –
ADILSON SANTANA DE CARVALHO

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: DO MERCOSUL À UNASUL

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais para a Universidade de Brasília – UnB, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

FICHA CATALOGRÁFICA

CARVALHO, Adilson Santana de.

A evolução da política brasileira de integração: do Mercosul à Unasul / Adilson Santana de Carvalho;
Orientador: Antônio Carlos Lessa. – Brasília, 2009.

74p.

Trabalho de Conclusão de Curso. Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília. Curso de Especialização em Relações Internacionais.

1. Política Externa Brasileira. 2. Integração Regional.
3. Mercosul. 4. América do Sul. 5. Unasul.

Instituto de Relações Internacionais.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de integração regional do Brasil, desde a formação do Mercado Comum do Sul à criação da União das Nações Sul-americanas. O principal foco da pesquisa é a evolução do horizonte de referência para a política exterior do Brasil em relação à identidade regional do Cone Sul para a América do Sul.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the process of regional integration of Brazil, from the formation of the Common Market of the South - Mercosul to the creation of the Union of the South American Nations - Unasul. The main focus of the research is the evolution of the reference horizon for the Brazil's Foreign Policy in relation to the regional identity of the South Cone to South America.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1. CAPÍTULO I - A CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL	16
<i>1.1 - Pressupostos históricos para a construção do Mercosul</i>	16
<i>1.2. A aproximação com a Argentina</i>	19
<i>1.3. As bases do Mercosul: o predomínio comercial</i>	23
<i>1.4. Os sucessos do Mercosul</i>	26
<i>1.5. Os problemas estruturais e as limitações do Mercosul</i>	29
2. CAPÍTULO II - DO MERCOSUL À AMÉRICA DO SUL	34
<i>2.1. O surgimento da ALCA e a proposta da ALCSA</i>	34
<i>2.2. A integração regional no governo FHC</i>	38
<i>2.3. A integração geofísica da América do Sul</i>	41
<i>2.4. O processo da IIRSA</i>	45
3. CAPÍTULO III - DA CASA À UNASUL	48
<i>3.1 O governo Lula e o novo impulso da integração</i>	48
<i>3.2. A redescoberta da América do Sul</i>	51
<i>3.3. A integração estrutural do subcontinente</i>	56
<i>3.1 A CASA e a integração política</i>	59
<i>3.5. O novo papel do Mercosul e a criação da Unasul</i>	63
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
5. BIBLIOGRAFIA	74

INTRODUÇÃO

Uma característica fundamental do curso de inserção internacional de qualquer país maduro é que sua política externa deve apresentar certa coerência e estabilidade no longo prazo. Isso significa que, para que possa ser assimilada por seus nacionais e para que tenha credibilidade com seus parceiros externos, a política externa de um país não pode operar em sobressaltos e grandes inflexões de curto prazo, ao sabor das vontades dos governantes de plantão ou das pressões de grupos de interesse, mas, pelo contrário precisa manter, ao longo dos anos, uma coerência lógica que lhe dê sentido. Por outro lado, a despeito de ser política de Estado e não de governo, por representar a “personalidade” do país em sua atuação externa, a política internacional dos países deixaria de ser reflexo do interesse nacional se não apresentasse plasticidade suficiente para adaptar-se ao longo do tempo aos diversos contextos políticos, econômicos, sociais, etc, moldados sejam pelas forças e contingências internas, sejam pelas forças e estruturas do contexto externo. É essa plasticidade adaptativa, mas mantendo a coerência ao longo do tempo, que caracteriza a política externa do Brasil, no que diz respeito à sua integração regional.

Nesse sentido, ao mesmo tempo em que apresenta um curso coerente com os princípios e objetivos de longo prazo da atuação externa do Brasil, a perspectiva brasileira de integração regional sofreu alterações significativas ao longo da história da República, de modo a poder manter uma diretriz fundamental, mas sempre se adaptar às mudanças de conjuntura nacional e internacional e continuar, pelo menos na leitura dos formuladores e executores da política externa brasileira, a contemplar o interesse nacional do Brasil. Nos últimos anos, a partir da criação do Mercosul, a referência brasileira em relação à integração com seu ambiente regional vem gradativamente mudando do Cone Sul para a América do Sul. Essa reorientação da perspectiva do Brasil sobre seu entorno geoestratégico, entretanto, é apenas mais uma etapa da longa história da integração brasileira com seu contexto regional.

Em linhas gerais, as diretrizes vigentes sobre a ação brasileira em relação à integração com seus vizinhos da região estabelecem-se com o alvorecer da

República, no final do século XIX. Durante a maior parte do período imperial, o Brasil se identificava mais com a Europa que com a América, sobretudo a hispânica. Na visão Império luso-brasileiro, justificada pelo princípio dinástico e pela manutenção de seu território, em contraste com o esfacelamento da ex-colônia espanhola, o Brasil via-se diferenciado de seus vizinhos hispano-americanos. Nesse período, o Brasil formou sua auto-imagem a partir da percepção de uma suposta superioridade em termos de civilização que seu regime político representava. Na visão da mentalidade da época, éramos uma gota de civilidade, em meio ao oceano de barbárie da América hispânica.

Com o advento da República, essa situação muda significativamente. Se até a República o Brasil não se identificava como um país americano, a partir daí passou a integrar a perspectiva pan-americana liderada pelos EUA, o que acabou por mudar também a percepção do país sobre a relação que deveria ter com seus vizinhos sul-americanos. A partir daí a idéia de integração, primeiro pan-americana, depois latino-americana e, mais recentemente sul-americana, passou a permanentemente fazer parte da agenda da política externa brasileira (PEB), ainda que em muitos momentos não tenha saído do plano da retórica. De qualquer maneira, a idéia de integração regional, a partir da República, tornou-se uma constante na PEB e um dos eixos da ação externa brasileira, mesmo que oscilando momentos de maior proeminência com outros em que assume papel secundário.

Na gestão do Barão do Rio Branco à frente dos negócios estrangeiros (1902-1912), tendo como base os projetos de dotar o Brasil de maior capacidade de influência externa e de consolidar a liderança regional brasileira, começou-se a estruturar o discurso brasileiro sobre o americanismo e a integração com a América do Sul, neste caso, pela articulação do Pacto ABC, que só seria concretizado alguns anos depois. Em todo caso, a atuação ativa de José Maria da Silva Paranhos Junior na construção de uma identidade americana e no esforço pela integração brasileira com seus vizinhos sul-americanos seria a base mais longínqua e relevante para a fase mais recente da integração regional.

A partir dessa primeira percepção por parte do Brasil da necessidade de integração com seus vizinhos, essa idéia passou a fazer parte da agenda da política externa

brasileira de modo permanente. Da mesma forma, o Cone Sul e, mais especificamente, a Argentina jamais deixaram de ser relevantes para a formulação da política regional brasileira, de modo que as relações do Brasil com sua vizinhança estiveram sempre condicionadas ao tipo de relação estabelecida com os vizinhos platenses. Assim como as relações com a Argentina jamais deixaram de ser fundamentais para o Brasil em sua inserção regional, a idéia de liderança brasileira no subcontinente também acompanha os planos do Itamaraty desde, pelo menos, o início da República.

Ao longo da história do relacionamento brasileiro com seus vizinhos, essas diretrizes fundamentais, o relacionamento com a Argentina e a liderança regional brasileira, tanto atuaram para favorecer o amadurecimento do processo de integração como, em muitos momentos, o dificultaram. Neste último caso, uma das causas de embaraço do entendimento foi o fato de que, em diversas ocasiões, a almejada liderança regional brasileira não foi reconhecida pelos demais países da região, principalmente pela Argentina, com quem o Brasil ao longo da história alterna períodos de cooperação e de rivalidade.

Na primeira metade do século XX, por exemplo, apesar dos esforços brasileiros pela integração, eram grandes as divergências dos projetos de inserção internacional entre Brasil e Argentina. Enquanto o Brasil adotava uma política mais tendente à convergência com a visão norte-americana, a Argentina direcionava sua política externa para os países europeus, sobretudo para a Inglaterra. Por outro lado, apesar de defender a integração dos países do Sul da América, o Brasil não estava, pelo menos no início do século, disposto a engajar-se em um arranjo integracionista que significasse confrontar os norte-americanos e abandonar a política de “aliança não-escrita” com os Estados Unidos. Da mesma forma, o Brasil entendia claramente as dificuldades ou mesmo a impossibilidade de levar adiante um projeto de integração que não pudesse contar com a participação da Argentina, segunda maior nação em extensão territorial e, na época, maior economia regional. Portanto, até pelo menos a metade do século XX, o horizonte regional para a política externa do Brasil foi o pan-americanismo, e não o latino-americanismo ou sul-americanismo, embora já estivessem plantadas as raízes da futura integração subcontinental.

A partir da década de 1930, na medida em que se aprofundava a industrialização brasileira, a partir do processo de substituição de importações, o Brasil ia gradativamente se distanciando da condição de aliado especial dos Estados Unidos na América do Sul, o que conseqüentemente o aproximava dos seus vizinhos latinos. Esse processo tem seu auge após a Segunda Guerra Mundial, em que, depois da decepção em relação ao possível tratamento especial pela participação no conflito ao lado dos aliados, o Brasil, sem outra alternativa para convencer os Estados Unidos a financiarem seu processo de desenvolvimento, começa a se aproximar de maneira mais intensiva dos países da América Latina, o que se reflete na mudança de seu referente regional do pan-americanismo para o latino-americanismo.

Nos termos de Leandro Couto, “com um projeto desenvolvimentista em curso e com as profundas mudanças na arena internacional trazidas pelos dois conflitos mundiais e pela Guerra Fria, o Brasil foi buscar uma nova referência regional a partir da qual pudesse projetar suas ações de política externa no continente e no mundo.”¹ É, entretanto, a partir de 1948, com a criação da Comissão para América Latina e Caribe (Cepal), que a idéia subcontinental de América Latina e não mais a hemisférica de América passaria a orientar o horizonte regional brasileiro. Portanto, apesar dos vários ensaios, é só a partir da Cepal que se pode falar em América Latina para o Brasil, como um conceito contrastante com a América do Norte estadunidense e com o projeto integracionista pan-americano arquitetado desde o fim do século XIX por Washington.

A partir da Cepal e da difusão pela América Latina do entendimento sobre a necessidade de industrialização como pressuposto fundamental para o desenvolvimento, os esforços de integração ganham um ritmo de gradualidade, embora aconteça de modo lento em função das diversas vicissitudes políticas por que passam os países da região. De qualquer maneira, desde a Cepal, diversas iniciativas importantes foram tomadas no sentido de construir a integração dos países da região.

¹ COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado). p. 23.

Já na década de 1950, por iniciativa do governo argentino, aventou-se a possibilidade de impulsionar a integração regional a partir da reativação do pacto ABC. Entretanto, a iniciativa foi rejeitada pelo Brasil em função da difícil situação interna vivida pelo governo Vargas em 1953, ano em que o acordo foi proposto, e pela esperança do Brasil de conseguir investimento dos Estados Unidos para seu desenvolvimento, como parte do tratamento especial esperado pela participação na Guerra.

Em 1958 foi a vez do Brasil, já sob o governo de Juscelino Kubitschek, procurar estreitar os laços com os vizinhos por meio da Operação Pan-americana (OPA), que buscava mobilizar os países do subcontinente, unidos pela situação de subdesenvolvimento, a tentarem sensibilizar principalmente os Estados Unidos sobre a relação entre desenvolvimento e segurança. Apesar de não ter conseguido nem a integração efetiva nem os investimentos para o desenvolvimento, a OPA foi um importante marco para o processo de integração regional para o Brasil, pois ajudou a solidificar na diplomacia brasileira a consciência do papel protagônico do Brasil no processo de integração regional e da autonomia que esse processo deveria ter em relação aos Estados Unidos, percepção que ainda hoje se mantém como um norte na PEB.

Nesse contexto de aproximação crescente, os países latino-americanos articulam, em 1960, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), com o objetivo de integrar as economias dos países signatários, a partir da conformação de uma zona de livre comércio. Em função de seu caráter ambicioso e, principalmente, por causa da crise que se alastrou pela América Latina a partir do choque do petróleo, a Alalc não conseguiu obter êxito em seu projeto integrativo.

Em 1980 os países da região decidem negociar um novo tratado, que dá origem à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Abandona-se a fixação de prazos rígidos para o cumprimento das metas integracionistas e passa-se a mecanismos mais flexíveis, de caráter bilateral, para a conformação de uma área de preferências tarifárias, em que qualquer país podia entrar em acordo com outra região e intercambiar concessões recíprocas, sem nenhuma obrigação de estendê-las aos demais países da Aladi.

O contexto de crises que se estendeu pela década de 1970 com os dois choques do petróleo (1973 e 1979), seguido da crise da dívida do início dos anos 80, trouxe grandes dificuldades ao processo de integração regional, de maneira que, nas palavras de Paulo Roberto de Almeida, “a integração regional, depois de trinta anos de ensaios e frustrações, tinha chegado se não a um completo impasse, pelo menos a uma situação de esgotamento de suas possibilidades estruturais.”²

A partir do fim da década de 1970 e início dos anos 80, o processo de integração regional na América Latina entra em uma nova era. Com o esgotamento das possibilidades da estratégia de desenvolvimento por substituição de importações adotada pelo Brasil desde a década de 1930, aliado às mudanças estruturais no sistema internacional, o processo de integração ganha novo impulso e novas causalidades, graças a uma série de mudanças também na conjuntura local, entre as quais se destacam a redemocratização de Brasil e da Argentina e a reaproximação entre esses dois países, que representam o eixo principal do processo de integração na visão brasileira.

Por outro lado, no contexto internacional, uma série de processos estava em marcha, forçando os países do subcontinente latino-americano a uma tomada de posição sobre a nova onda de transformações: ao mesmo tempo em que a União Soviética saía de cena; crescia o consenso mundial em torno dos princípios do capitalismo liberal, liderado pelos Estados Unidos; o processo de globalização se espalhava rapidamente pelo mundo; e surgiam novos espaços geoeconômicos de mercado privilegiado.

É nesse contexto que se dá a nova guinada na integração regional dos países sul-americanos. Nessa nova fase do processo integrativo, o Mercosul é o evento mais significativo e, na visão da política externa brasileira, base para toda atuação do País na relação com seus vizinhos. Diante desse contexto de pós-guerra fria e hegemonia do projeto liberalizante, o Brasil passa a ver no Mercosul a unidade política e na América do Sul a referência geográfica de sua atuação regional.

² ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 67

Desde o início de seu processo negociador, na segunda metade da década de 80, até hoje, a PEB tem colocado o Mercosul como grande prioridade para o Brasil. No início, a importância do Mercosul era como plataforma comercial para as exportações brasileiras e como alternativa a uma abertura comercial mais ampla, mas depois, o bloco passou a ser visto pela PEB como base política para afirmação da liderança regional brasileira e sua inserção internacional.

Não é por acaso a avaliação feita por Paulo Roberto de Almeida em 1993, para quem “pode-se dizer, sem exageros, que o Mercosul representa, para o Brasil, a mais importante opção de política externa de sua trajetória como nação independente.” Esse autor argumenta que a decisão de se conformar o Mercosul é, antes de mais nada, uma confirmação prática de que o Cone Sul latino-americano representa, de fato, o tema singular de maior importância nas relações externas do Brasil contemporâneo, a área efetivamente prioritária no imenso leque de nossas prioridades externas.³

Após o entusiasmo inicial com a criação do Mercosul, em 1991, e principalmente com o seu inegável sucesso comercial até 1998, uma série de problemas se tornaram evidentes, levando o bloco a um estado de estagnação. Criado em 1991 como uma zona de livre comércio, em 1995, conforme previa o tratado inicial, o Mercosul passou a ser oficialmente uma união aduaneira, com a adoção de uma tarifa externa comum para os quatro países membros. No entanto, na prática, o Mercosul não chega a ser nem mesmo um zona de livre comércio, já que são tantas as exceções tarifárias para o comércio intrazona, muito menos uma união aduaneira, já que a tarifa externa comum não existe na prática. Do ponto de vista do aprofundamento do processo de integração, o bloco é comumente criticado por sua baixa institucionalização já que os grandes países, Brasil e Argentina, resistem à cessão de sua soberania a instâncias supranacionais. Além disso, a falta de coordenação macroeconômica entre os países, além de dificultar a consolidação das etapas atuais, inviabiliza o avanço rumo à etapa posterior de criação de um mercado comum, com a livre circulação de fatores de produção.

³ ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 15.

Do ponto de vista da participação brasileira no Mercosul, muitos analistas avaliam que, apesar da retórica oficial de que o Mercosul é prioridade para a PEB, na verdade, tal prioridade ao bloco deixou de ser dada há muito tempo. Outros, entretanto, avaliam que após a crise de 1999 a 2002, o Mercosul teria retomado o seu processo evolutivo e voltado a crescer, embora em ritmo mais lento, por causa, principalmente, das dificuldades da economia argentina, segundo principal membro do bloco.

Nossa tese, defendida neste trabalho, é de que não se trata, de forma excludente, nem de uma coisa nem de outra. Nem o governo brasileiro abandonou o Mercosul, nem ele retomou após 2002 o caminho de 1998. O que nos parece plausível é que a política externa brasileira, ao longo desses 18 anos de existência do bloco, reavaliou, de acordo com as mudanças no cenário nacional, regional e mundial, os caminhos de seu projeto de integração regional, que ao longo desses anos deslocou-se do horizonte do Cone Sul para o da América do Sul, ao mesmo tempo em que o foco da integração migrou de uma visão eminentemente comercial para uma perspectiva de integração política e das estruturas produtivas. Essa avaliação conforma-se com todo o histórico de relacionamento externo regional brasileiro ao longo da República, na medida em que continua válida a diretriz de construção de um espaço regional subcontinental sob a liderança do Brasil, ao mesmo tempo em esse projeto de integração regional é redimensionado a fim de atender aos interesses brasileiros face ao novo contexto.

Assim, a identidade regional do Brasil, e seu conseqüente horizonte de integração, que já foi pan-americana, passou a ser latino-americana a partir da Cepal, centrou-se no Cone Sul quando da criação do Mercosul, e passou, a partir das dificuldades apresentadas pelo bloco, a ser sul-americana. Essa mudança de perspectiva foi a resposta da PEB às contingências do contexto internacional ao longo dos anos, de maneira a manter-se fiel ao projeto brasileiro de integração regional como base para afirmação de sua liderança e de sua inserção internacional.

É nesse sentido que, já em 1993, com apenas dois anos de funcionamento do Mercosul, o governo brasileiro, a partir da percepção de que seria inevitável a integração do México ao Nafta e, a fim de contrabalançar a proposta da Alca, lança a

idéia de construção de uma de Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), afirmando a América do Sul como seu contexto de atuação e procurando protagonizar o processo de integração na sub-região.

Ao mesmo tempo, a partir das dificuldades do Mercosul e da percepção da América do Sul como horizonte regional, o Brasil procura desviar o foco da integração de seu aspecto eminentemente comercial, e passa a investir em ações de coordenação e cooperação política e de integração geofísica e de infra-estrutura, ao que correspondem a criação da iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, e à articulação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, que, em 2008, transformar-se-ia em União das Nações Sul-Americanas.

Este trabalho procura acompanhar, por meio da análise da bibliografia especializada sobre o tema, esse processo de evolução da integração regional, sob a ótica da política externa brasileira, dando ênfase à mudança de foco da PEB em relação ao processo de integração, desde a criação do Mercosul em 1991, até o lançamento da Unasul, no início de 2008. Além desta introdução e de uma conclusão, o trabalho conta com três capítulos. Procurar-se á mostrar no primeiro capítulo, o processo de formação do Mercosul, suas causalidades, a centralidade da relação Brasil-Argentina, os sucessos do bloco e seus principais gargalos. No segundo capítulo buscar-se á mostrar como se dá ao longo dos anos a mudança de perspectiva da política exterior do Brasil, da idéia de integração comercial via Cone Sul à de integração geofísica da América do Sul, passando pelas propostas da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) e da iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). No terceiro e último capítulo, procede-se a uma análise sobre o aprofundamento do processo de integração de infra-estrutura e política da América da Sul, a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), do processo de priorização efetiva da América do Sul no governo Lula, do novo lugar do Mercosul na PEB até a recente criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DO MERCOSUL

1.1 - Pressupostos históricos para a construção do Mercosul

O Mercado Comum do Sul, o Mercosul, nasceu oficialmente em 26 de março de 1991, quando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, pelo Tratado de Assunção, comprometeram-se a criar uma zona de livre comércio e prepararem-se para, a partir de dezembro de 1994, transformar os mercados dos quatro países em uma união aduaneira, iniciando-se as bases para criação de um mercado comum, em que deveria haver livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países-membros, por meio da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não-tarifárias no comércio.

Entretanto, até que se chegasse ao entendimento entre os países-membros que permitisse um acordo de comprometimento nesse nível, além de muita negociação e esforço das diplomacias dos quatro países, foi necessário que uma série de fatores se confluísse. Essas condições prévias deram-se nos âmbitos da política econômica mundial, da conjuntura internacional e regional e das políticas internas dos países-membros.

No plano internacional, a estrutura da economia mundial do fim dos anos 80 e início dos 90 caracterizava-se por dois fenômenos aparentemente contraditórios. Por um lado observava-se a internacionalização crescente dos circuitos produtivos, impulsionada pelos avanços tecnológicos, sobretudo nas áreas de transportes e comunicações, causando a trans-nacionalização acelerada dos movimentos de capitais e dos investimentos e o aumento extraordinário dos fluxos de bens, serviços e tecnologias. Por outro lado, assistia-se à emergência cada vez maior de novos espaços geoeconômicos, fosse na forma de zonas preferenciais de comércio, fosse na forma mais elaborada e mais fechada de mercado comum.

A intensidade e a velocidade desses processos de mudança na estrutura político-econômica mundial criaram nos formuladores de política dos Estados nacionais, sobretudo dos países em desenvolvimento, o entendimento de que eles deveriam, em um curto espaço de tempo, reorientar suas políticas internas e externas, a fim de se inserirem de modo maduro e realista em suas relações com o resto do mundo, sob pena de não poderem tirar o melhor proveito da nova ordem, ou, na pior das hipóteses, restarem à margem do processo histórico.

O processo de globalização, que tomava marcha acelerada, mesmo antes do fim da URSS, aliado às pressões dos países ricos para que os pobres empreendessem as reformas liberais preconizadas pelo chamado Consenso de Washington, coagiu os Estados da América do Sul, em virtude da fragilidade econômica em que a maioria se encontrava, a tomarem a difícil decisão de, ou adaptarem-se à nova ordem, ou se colocarem na contramão do processo histórico e da modernização.

A partir dessa percepção, da necessidade urgente de adaptação ao novo paradigma das relações internacionais, ainda que não se tivesse certeza sobre que paradigma era esse, os principais Estados articuladores do Mercosul, Brasil e Argentina, empreenderam esforços para integrarem suas economias, como forma de responderem ao desafio lançado de fora pela nova estrutura da economia mundial. Essa resposta seria um meio termo entre a abertura rápida, ampla e irrestrita aos fluxos econômicos internacionais, como preconizava a ordem neoliberal, e a manutenção do perfil autárquico cultivado durante o período de industrialização por substituição de importações, cujo modelo havia chegado ao esgotamento. Assim, é a partir desse contexto que, no início da década de 1990, os quatro países do Cone Sul decidem formar o Mercosul, com o duplo caráter de abrir suas economias no âmbito regional, mas sem expô-las precocemente à concorrência internacional.

Amado Luiz Cervo também identifica o caráter ambíguo da integração regional no contexto de criação do Mercosul ao afirmar que, se a periferia embalava a

globalização por meio da abertura, os processos de integração a continham, como se revelassem um instinto de defesa dos povos ante seus efeitos de risco.⁴

Na formulação de Paulo Roberto de Almeida, o Mercosul não escapa a ambos os fenômenos, globalização e regionalização, e é sob esse prisma que ele também deve ser encarado como um dos vetores essenciais da política externa brasileira.⁵

Portanto, diante do processo de rearranjos políticos e econômicos que se viu com o fim iminente da ordem bipolar, a América do Sul viu-se compelida a integrar-se. Na perspectiva brasileira a integração deveria também estar articulada com o ideal de criar uma área identitária regional com poder de influência global e sob a liderança brasileira. Tratava-se de ou a América do Sul colocar-se soberanamente como um bloco em pé de igualdade com todos os demais, com perspectivas de participação na vida internacional, ou esperar um cenário futuro de uma presença modestíssima na era que se iniciava para todos os sul-americanos.⁶

Apesar de o Mercosul ter nascido como resposta às demandas da nova conjuntura internacional no que diz respeito à formação de novos espaços econômicos e novos padrões de comércio, é importante não esquecer, entretanto, que, para o Brasil, o Mercosul logo se tornaria, acima de tudo, um caminho estratégico para a consolidação de sua imagem internacional de líder regional e de potência mundial média, com poder de influência sobre as questões mundiais.

É nesse sentido que Raul Bernal-Meza afirma que a integração regional e o Mercosul, além de serem objetivos econômico-comerciais, tornaram-se para seus membros objetivos considerados sob a ótica estratégico-política. No contexto de um país com aspirações de potência média, como o Brasil, esta mudança poderia ser

⁴ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p.152.

⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 25.

⁶ Santos Neves. Apud. SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 82.

vista como uma resposta defensiva, da região e do país que a impeliu, ao processo de globalização e de normatização internacional.⁷

No que diz respeito às condicionantes internas para a construção da integração via Mercosul, é importante ressaltar que, apesar de o entendimento para a integração ser um processo histórico com raízes no início do século XX, e que já havia um significativo processo de aproximação entre Brasil e Argentina desde os governos militares, foi a partir da redemocratização nesses dois países que a construção do Mercosul tornou-se realmente possível.

É com a redemocratização dos países latino-americanos e com a crescente marginalização da região, com os problemas econômicos comuns, como o alto endividamento externo, as altas taxas de inflação e a estagnação econômica, que se criou um contexto favorável para o reforço da identidade latino-americana e para a viabilização da integração. A partir da instalação de governos democráticos na América do Sul, foi possível negociar acordos fundamentais para a construção do Mercosul como, entre outros, os entendimentos entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, iniciados em Foz do Iguaçu; o Consenso de Cartagena (1985) sobre a questão da dívida externa latino-americana; a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, de julho de 1986, que conduziu ao Tratado que criou o Mercado Comum Brasil-Argentina; e, naturalmente, o Tratado de Assunção, que constituiu o Mercosul, em 1991.

1.2 – *A aproximação com a Argentina*

A política externa brasileira compreendeu desde cedo a importância da Argentina para qualquer política que o Brasil tencionasse executar para o Cone Sul ou mesmo para a América Latina. Essa relevância fundamental da Argentina deve-se às dimensões geográficas do país, à sua importância econômica regional, à posição

⁷ Bernal-Meza, Raul. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. RBPI Ano 45, n.º 1. Brasília, 2002. p. 56.

geoestratégica que a Argentina ocupa no mapa sul-americano e à necessidade de superação das rivalidades históricas que permearam as relações do Brasil e esse país. Assim, um acordo de integração regional empreendido pelo Brasil teria poucas chances de sucesso se não incluísse também o vizinho platense. Além do mais, em função da complementaridade econômica, já que desde a década de 1970 a Argentina vinha gradativamente abandonando sua política industrial e se tornando cada vez mais um país agrário, o imenso mercado argentino para manufaturados era o de maior interesse na América do Sul para os empresários brasileiros.

Para Paulo Roberto de Almeida, a necessidade econômica de uma integração Brasil/Argentina pode ser facilmente explicada pela nova estrutura da economia mundial, na qual a internacionalização crescente dos circuitos produtivos e de investimentos se dá *pari passu* com a emergência dos novos espaços geoeconômicos. Daí a necessidade de buscar, no próprio continente, alavancas de relacionamento econômico capazes de sustentar o crescimento do comércio exterior e a própria ampliação do “poder material” das duas economias sul-americanas.⁸

É nessa perspectiva que o Brasil constrói sua parceria estratégica com a Argentina, considerada a principal e mais ampla, e que serviria de plataforma para redefinir as relações no plano regional, dentro do universalismo seletivo brasileiro. A parceria com a Argentina permitiria proporcionar instrumentalidade ao universalismo dos anos 80 e renová-lo à luz dos novos cenários, ao mesmo tempo em que mantinha para o Brasil sua vocação mundial.⁹

Mas, para que se chegasse ao clima de confiança que permitiu a assinatura dos acordos da década de 1980 e o próprio Tratado de Assunção, além da mudança de regime político nos dois países, foi preciso superar uma série de desconfianças mútuas entre Brasil e Argentina, o que se deu de forma gradual, a partir da década de

⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 76.

⁹ Bernal-Meza, Raul. *A Política Exterior do Brasil: 1990-2002*. RBPI Ano 45, n.º 1. Brasília, 2002. p. 41.

1970. Antes disso, a rivalidade entre as duas maiores nações da América do Sul frustraria a integração dessas duas economias, as maiores da região e altamente complementares. Brasil e Argentina permaneceram afastados durante praticamente meio século, até que necessidade econômica e vontade política pudessem combinar-se, a partir do final dos anos 70 e início dos 80, possibilitando a integração bilateral.

Na segunda metade dos anos 70, época em que quase todos os países latino-americanos estavam sob ditaduras, o Brasil negocia com o Paraguai um tratado para a construção da usina Itaipu Binacional. Esse fato abre um período de grandes rivalidades político-militares entre Brasil e Argentina, já que este país considerava ter seus direitos e interesses sobre os recursos hídricos da bacia do Paraná afrontados pelo projeto brasileiro-paraguaio. É somente no final da década, mais precisamente em 1979 e ainda no governo brasileiro de João Batista Figueiredo, que se chega a uma solução para o impasse, formalizada pelo Acordo Tripartite. A partir daí, inaugura-se um período de convergência e boa vontade entre os dois países, que, aliado à redemocratização que se daria em seguida, permite a construção gradual dos entendimentos que culminariam no Mercosul.

No ano de 1986, já à frente de governos democráticos, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín firmaram doze protocolos de cooperação, ligando seus projetos de desenvolvimento e setores produtivos. Pela Ata para a Integração Brasil/Argentina, estabelecem o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de caráter gradual, flexível e equilibrado e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Nesse programa, baseado nos princípios da gradualidade, da flexibilidade, do equilíbrio e da simetria, adotou-se uma estratégia de integração paulatina por setores industriais, cuja complementação dinâmica constituía o próprio núcleo do processo integracionista.

Em 1988 é a vez do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado entre os dois países, com o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral e instituir, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos. Busca-se a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, assim como a coordenação das políticas monetária, fiscal e cambial. Nesse momento, embora o formato do que seria o

Mercosul já estivesse esboçado, a tônica da integração era ainda bilateral e o ritmo do processo pautado pela gradualidade. Entretanto, fatores conjunturais iriam acelerar o processo de integração.

O anúncio, pelo governo norte-americano, da Iniciativa para as Américas (IPA), em junho de 1990, gerou nos negociadores da integração o sentimento da necessidade de acelerar o trâmite do processo, já que a iniciativa americana de uma integração hemisférica poderia “engolir” o projeto de Brasil e Argentina. Na perspectiva brasileira, não seria interessante uma integração hemisférica liderada pelos Estados Unidos, uma vez que isso frustraria o projeto da PEB de liderança regional.

Assim, respondendo às mudanças de conjuntura, os presidentes de Argentina e Brasil decidem, por meio da Ata de Buenos Aires, assinada em junho de 1990, acelerar o processo integrativo e reduzir pela metade os prazos acordados em 1988, programando a conformação do mercado comum bilateral para até 31 de dezembro de 1994.

A aceleração do processo integracionista bilateral por Brasil e Argentina gerou forte impacto nos países do imediato entorno. A fim de evitar o isolamento relativo e compreendendo o bloco em formação como uma oportunidade, o Uruguai procurou rapidamente inserir-se nas negociações. Pouco depois foi a vez do Paraguai, para quem o bloco significaria a intensificação dos já enormes vínculos comerciais com os vizinhos platinos.

Finalmente, em 26 de março de 1991, como resultado de intensas negociações levadas a cabo durante os meses precedentes, os presidentes da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai puderam firmar o Tratado de Assunção, que passou a reger as relações econômico-comerciais dos quatro países no período transitório de 1991 a 1994, antecedendo à plena conformação do Mercado Comum do Sul, objetivo expresso do Tratado.

Segundo Amado Cervo¹⁰, a confiança mútua engendrada nas relações com a Argentina recuperou para a PEB a idéia de Rio Branco de liderar a América do Sul

¹⁰ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: UnB, 2002. p. 487

em sintonia com esse vizinho maior, se possível. Desde o início da década de 1990, o Brasil traçava uma estratégia regional que permaneceria invariável em suas linhas mestras, apesar de alguns desvios circunstanciais. Tratava-se de reforçar o Mercosul com convergência política entre Brasil e Argentina e organizar o espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos.

A política brasileira para o Mercosul teve, portanto, três finalidades¹¹. Em primeiro lugar, ela iria permitir ao Brasil abrir gradualmente a economia brasileira aos fluxos globais, mas fortalecendo o país pela amplificação do mercado sub-regional, e, como se veria ao longo do processo, a partir da adoção da perspectiva sul-americana. Em segundo lugar, a integração subcontinental deveria gerar para o Brasil poder político para enfrentar os desafios econômicos e políticos das estratégias hegemônicas norte-americanas na América Latina. Por último, o processo integrativo deveria servir para que o Brasil pudesse alcançar o reconhecimento mundial como potência média, graças à sua liderança política no bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial. Conforme se poderá ver adiante, essas diretrizes jamais deixaram de nortear a ação brasileira nas relações com os vizinhos, mesmo que o foco de ação tenha sido modificado ao longo do processo.

1.3 – *As bases do Mercosul: o predomínio comercial*

Do processo de negociação entre Brasil e Argentina, iniciado na década de 80, até a assinatura do Tratado de Assunção, no início dos anos 90, o cenário político brasileiro passa por transformações consideráveis. Na formulação de Amado Luiz Cervo, tratou-se da mudança de paradigma, pelo abandono do modelo de Estado *desenvolvimentista*, caracterizado pela busca do fortalecimento nacional e da autonomia da política externa, e que vigorou da década de 30 até o governo Sarney, pelo paradigma do Estado *normal*, inaugurado por Collor, e que tinha como característica principal a adoção acrítica dos comandos emanados pelo centro do

¹¹ Bernal-Meza, Raul. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. RBPI Ano 45, n^o 1. Brasília, 2002. p. 44.

capitalismo, que pregavam subserviência da política externa e abertura econômica irrestrita.

Segundo Cervo, os acordos Sarney-Alfonsín dos anos 1980 correspondiam a um projeto neo-estruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político. Já o Tratado de Assunção de 1991, que criou o Mercosul, imbuíu-se da filosofia política do Estado *normal*, que impregnou os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem. A integração industrial e o desenvolvimento, portanto, cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto.¹²

Assim, mais uma vez, a partir de uma perspectiva histórica, pode-se observar o caráter até certo ponto ambíguo do Mercosul. Se por um lado a iniciativa da integração do Cone Sul e sua aceleração a partir de 1988 atendem ao desafio da iniciativa de integração hemisférica liderada pelos Estados Unidos, por outro, o espírito que orientou o Tratado de Assunção foi o da abertura econômica e do predomínio da agenda comercial. Ou seja, por um lado acena-se para a autonomia política frente aos Estados Unidos, por outro assimilam-se com subserviência os ditames neoliberais.

Pela lógica do neoliberalismo reinante no governo Collor, os ganhos para o Brasil, advindos do processo de integração via Mercosul seriam basicamente os seguintes:

- maior eficiência na produção, pela especialização crescente dos agentes econômicos, segundo suas vantagens comparativas;
- altos níveis de produção, pelo maior aproveitamento das economias de escala permitidas pela ampliação de mercado;
- melhor posição de barganha no plano internacional, em virtude das dimensões ampliadas da nova área, resultando em melhores termos de intercâmbio;

¹² CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: UnB, 2002. p. 483.

- mudanças obrigatoriamente positivas na eficiência econômica dos agentes, em virtude de maior concorrência intra-setorial;
- transformações tanto na qualidade quanto na quantidade dos fatores de produção por força de avanços tecnológicos.

Depreende-se da análise desse rol que todas as vantagens apontadas seriam, em última instância, resultado da maior abertura econômica, de acordo com a clássica teoria liberal das vantagens comparativas. Essa vertente essencialmente comercial e essencialmente liberal do processo integrativo via Mercosul na época de sua implantação seria uma das principais causas para os impasses posteriores para o desenvolvimento do Mercosul rumo aos objetivos do Tratado de Assunção. Além disso, em decorrência da correção de rumos da política externa brasileira, iniciada a partir do governo Itamar Franco, o Mercosul essencialmente comercial acabaria por ceder lugar a uma perspectiva mais voltada para a integração física e política, melhor condizente com os objetivos de longo prazo da PEB, neste caso, a preservação da independência da atuação externa e a construção de uma área sul-americana integrada, mas sob a liderança brasileira.

Em uma análise em perspectiva feita em estudo recente, Amado Cervo avalia que em sua gênese, entre os doze protocolos de 1986 firmados entre Brasil e Argentina e o Tratado de Assunção, de 1991, o processo de integração do Sul orientou-se simplesmente pelos objetivos do desenvolvimento, visto como etapa do processo histórico; entre o Tratado de Assunção e o fim dos governos neoliberais de Argentina e Brasil (Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem), em 2002, desviou-se para o objetivo comercialista; desde Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, em 2003, tende a tornar-se integração macroeconômica, com ênfase produtiva.¹³

Leandro Couto também registra, ao avaliar as vicissitudes sofridas pelo processo de integração regional sul-americano, que uma das necessidades de correção de rumos do foco da integração residiria no fato de o Mercosul ter escolhido a “estratégia de

¹³ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 153.

formar um bloco sul-americano a partir de uma das agendas mais tensas, como era a comercial”¹⁴

Na mesma linha argumenta Tullo Vigevani *et al*, quando consideram que a experiência do Mercosul sugere que os benefícios econômicos da integração são elementos necessários, mas não são suficientes para garantir continuidade e aprofundamento. Nessa perspectiva, para o Estado brasileiro, valeria mais a manutenção da autonomia na ação externa e aumento da capacidade de influência em outros centros de poder que o aprofundamento da integração econômica como um fim em si mesma. Segundo Vigevani, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, o Mercosul é apresentado como um instrumento muito importante, mas sempre um instrumento, para a consecução dos objetivos mais amplos de política externa. Por tais razões é que o projeto comercialista e liberalizante insculpido no Tratado de Assunção teria de ser reavaliado, a fim de se adequar aos objetivos mais amplos da PEB de construir uma área subcontinental no Sul liderada pelo Brasil, como plataforma para aumento do seu reconhecimento mundial como potência regional média.

1.4 – *Os sucessos do Mercosul*

A despeito das correções que haveria de sofrer o processo de integração regional pela política externa do Brasil, a construção e implantação do Mercosul, pelo menos em sua fase inicial, é amplamente apontada como um grande sucesso. Para começar, a própria engenharia política e diplomática que permitiu a criação do Mercosul é não somente algo inédito, mas um feito extraordinário da política exterior sul-americana. O desafio de integrar países em desenvolvimento, com sérias dificuldades sociais, imensas assimetrias, baixo grau de interdependência e histórico de alta instabilidade política e econômica é, sem dúvida, uma tarefa hercúlea, e o resultado digno de nota.

¹⁴ COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado). p. 47.

Alie-se a essas dificuldades o fato de que os dois principais membros do processo integrativo, Brasil e Argentina, exibem um histórico de intensas e enraizadas rivalidades. Se se considera que Brasil e Argentina quase chegaram ao enfrentamento bélico no fim da década de 1970 por causa da questão de Itaipu, é extraordinário que menos de dez anos depois os dois países estejam de acordo em amarrar suas economias, e quiçá seus projetos políticos, em um acordo de integração. Portanto, mesmo que não tivesse alcançado sucesso econômico, só pelo seu feito do ponto de vista da engenharia política o Mercosul já teria sido no início da década de 1990 um enorme sucesso político-diplomático dos países do Cone Sul.

Nesse sentido, ao ressaltar o valor ontológico do Mercosul, Paulo Roberto de Almeida enfatiza que, historicamente, os governos republicanos brasileiros sempre colocaram a América Latina, e dentro dela os vizinhos imediatos do Brasil na América do Sul, como uma das prioridades mais importantes da política externa oficial. Tratava-se, sem dúvida alguma, de uma afirmação retórica, ainda que tradicional, pois que, na prática, até um passado ainda bem recente, “éramos de um ecumenismo bem comportado, privilegiando de fato laços com os países desenvolvidos.”¹⁵ O Mercosul viria mudar essa história, ao transformar a retórica de mais de um século em realidade prática.

Além de seu valor intrínseco, como fenômeno político-diplomático, há uma série de avaliações positivas sobre os primeiros anos do Mercosul. Embora os autores diverjam quanto ao início e fim da crise, a maioria concorda que até fim de 1998 e início de 1999 foi o período áureo do Mercosul comercial.

Para Amado Cervo, o processo de integração via Mercosul comporta três fases distintas: a embrionária e produtiva, entre 1986 e 1991; a liberal e comercialista, entre 1991 e 2002; e a fase de maturação da interdependência, de 2003 ao presente.¹⁶ Ao avaliar o período que vai da fase embrionária até 2002, fim dos governos FHC, este autor identifica uma série de aspectos positivos da experiência de integração.

¹⁵ Op. cit. p. 71.

¹⁶ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 163.

Um primeiro aspecto a se destacar é a “empatia das inteligências”, caracterizada pela intensa troca de experiências entre intelectuais, diplomatas e dirigentes políticos sobre o processo integrativo e sobre as realidades recíprocas, que se traduziu em um grande número de colóquios, encontros, seminários, debates, publicações, etc. Outro fator positivo do Mercosul foi sua contribuição para o aumento das medidas de confiança e distensão das causas geopolíticas, permitindo a conformação de uma efetiva zona de paz na região do Cone Sul. Além disso, e mais importante, o Mercosul alavancou a idéia de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul, solidificando o sentimento identitário dos povos da região, mesmo que para a integração efetiva ainda haja muito a acontecer.

Sob outra perspectiva, Andrea Ribeiro Hoffman *et al*, dividem o processo de integração do Mercosul em três fases. A primeira, denominada fase de formação, vai de 1991 a 1997, quando é constituída a estrutura institucional do bloco; a segunda vai de 1998 a 2002, e é um período de crise; a terceira, que coincide com a classificação de Cervo, começa em 2003, quando há a retomada do processo de integração em outras bases.

De qualquer maneira, para fins desta seção, interessa a avaliação sobre os aspectos positivos do bloco. Nesse sentido, os autores consideram a primeira fase como extremamente positiva. No aspecto econômico, observa-se uma enorme expansão do comércio entre seus membros. O volume total de comércio intra-bloco em 1991 é de US\$ 10.201 milhões; esse volume cresce de maneira continuada, até atingir US\$ 41.074 em 1997. Proporcionalmente, a fatia do comércio relativo ao bloco também cresce: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total do comércio desses países, em 1997, o comércio intra-bloco respondia a 23% do total; no acumulado, o comércio entre o Brasil e os parceiros do Mercosul cresceu 300% de 1991 a 1997. Do ponto de vista da circulação de pessoas pelos países do bloco, o número cresce de 2,8 milhões de pessoas em 1991 para 5 milhões em 1997, um aumento de 75%.¹⁷

¹⁷ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul*. In: *RBPI*, ano 51, nº 2. IBRI: 2008. p. 106.

Além desses aspectos, sob o ponto de vista da imagem externa, o Mercosul produziu na comunidade internacional uma imagem bastante positiva, até além de sua realidade efetiva, imagem essa reforçada pelo sucesso dos planos de estabilização econômica brasileiro e argentino. O aumento da interdependência e da estabilidade do Mercosul, que a partir de 1995 passava a gozar de personalidade jurídica internacional, permitiu-lhe atuar como ator internacional nas assinaturas de acordo-quadro com a União Européia e com outros países da América do Sul.¹⁸

Portanto, em sua fase inicial, sob diversos pontos de vista, o Mercosul, apesar das pendências em alguns setores, tinha mais a comemorar que a lamentar, o fluxo comercial intra-bloco superava as expectativas, a imagem internacional do bloco era respeitada e a identidade regional dos países participantes consolidava-se.

Entretanto, a partir de 1998, esse quadro de otimismo iria mudar substancialmente, já que uma série de problemas que se avolumava gradativamente tornaram-se mais evidentes, levando o Mercosul a um período de crise e depois de paralisia do processo integrativo, situação que para muitos analistas perdura até os dias atuais.

1.5 – Os problemas estruturais e as limitações do Mercosul

Em primeiro lugar, a fim de avaliar as causas dos problemas enfrentados pelo Mercosul, é importante considerar que, apesar da convergência desenvolvida no decorrer dos anos 80, ao longo do processo de negociação do Mercosul Brasil e Argentina passaram a ter perspectivas diferentes em relação à integração regional. Além disso, a integração almejada e negociada nunca havia representado um fim em si mesma, mas um meio para a consecução de objetivos consagrados no âmbito das respectivas políticas externas, os quais não estavam circunscritos exclusivamente aos planos econômico e comercial nem aos espaços sub-regional e regional em que deveria ser construída.

¹⁸ ONUKI, Janina. *O Brasil e a Construção do Mercosul. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301.

Na década de 80, para o Brasil, a tônica da política externa era o esforço de solidificar e agilizar a interlocução com os países industrializados, de recuperar credibilidade nos foros multilaterais, de explorar possibilidades de relacionamento com parceiros não tradicionais e, ao mesmo tempo, de atuar afirmativamente em temas que eram percebidos como desafiadores aos interesses nacionais. Do lado argentino, de modo similar, buscava-se privilegiar a dimensão de legitimidade que a restauração democrática lhe conferia, para também afirmar-se internacionalmente por um intenso esforço de recuperação da credibilidade externa, entendida esta, no contexto de então, como pré-requisito para gerar condições propícias ao encaminhamento dos problemas econômicos.

Entretanto, como atesta a avaliação de Alcides Costa Vaz, as rápidas transformações que o sistema internacional atravessara, particularmente a partir de 1989, e a orientação liberal conferida pelos novos governos, na Argentina e no Brasil, às políticas econômicas no plano doméstico provocaram importantes inflexões nas políticas externas dos dois países e modificaram substantivamente o contexto e o conteúdo da integração.¹⁹

Após a rápida passagem de Fernando Collor pela presidência do Brasil, em que as diretrizes das políticas externa e econômica eram convergentes com as do argentino Carlos Menem, a partir de Itamar Franco os dois países passam a adotar perspectivas diferentes em relação a esses aspectos e conseqüentemente no que diz respeito à integração regional. O ponto fundamental da política exterior brasileira para o Mercosul sempre foi a relação com a Argentina. Entretanto, logo após a destituição do presidente Collor, começaram a evidenciar-se as diferenças nas políticas exteriores de ambos os países, que se centraram principalmente nas interpretações que cada Estado dava à ordem mundial emergente (ou em transição), na maneira como viam a globalização, nas diferenças de papel que cada país aspirava nesses contextos e, principalmente, no tipo de relações com os Estados Unidos que cada um almejava.

¹⁹ VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p. 81.

Assim, enquanto na Argentina a política externa buscava aprofundar o alinhamento com o modelo neoliberal e a convergência com os Estados Unidos, o Brasil, embora não se dispusesse a afrontar a potência hegemônica nem abandonasse de uma vez as reformas liberais, adotou uma postura de maior cautela no que diz respeito à abertura econômica, ao mesmo tempo em que se manteve firme no propósito de construção de um espaço político sub-regional, sob sua liderança, em claro desacordo com os planos norte-americanos para a integração da região. Mesmo no governo neoliberal de Fernando Collor, o Brasil seguiu rejeitando a possibilidade de alinhamento exclusivo ou de relacionamento privilegiado com os Estados Unidos, no que passou a contrastar fortemente com a orientação impressa à política externa argentina no mesmo contexto. Para a Argentina, a integração, apesar de seus propósitos políticos, teve um apelo preponderantemente econômico desde a etapa bilateral. Para o Brasil, a dimensão política foi se tornando cada vez mais a variável mais importante. A preocupação do Brasil em iniciar a aproximação com seus vizinhos foi motivada, primeiramente, por um interesse político; mas uma vez dada esta convergência, ela também adquiriu uma motivação econômica, ainda que os incentivos econômicos associados ao projeto Mercosul sempre fossem vistos como limitados.²⁰

Segundo formulação de Bernal-Meza,²¹ a emergência dos temas da Alca e do Nafta representou elemento fundamental para o destino da integração sub-regional. Para este autor, até o surgimento forte da presença dos Estados Unidos no contexto da integração latino-americana, a dimensão comercial tinha sido a mais explorada nos modos de inserção internacional do Brasil, o que fez com que o debate sobre essa inserção se concentrasse no aspecto comercial, enquanto que o político se mantinha em baixa. Mas a consideração de que a via política era o único modo de aspirar a um reconhecimento como potência regional e como potência média mundial, a partir de sua condição de país continente, faria necessariamente com que o país assumisse posições a respeito de diversos tópicos da agenda mundial, o que levaria a um

²⁰ Bernal-Meza, Raul. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. RBPI Ano 45, n^o 1. Brasília, 2002. p. 44

²¹ *Idem.* p. 40.

aumento significativo do perfil político da inserção internacional. Este é um ponto particularmente relevante em relação ao destino do Mercosul, na medida que a decisão sobre a política global subordinava a definição de interesses e objetivos de longo prazo sobre o bloco sub-regional.

A partir desse contexto, os inúmeros problemas identificados na chamada crise do Mercosul, que se torna mais evidente a partir de 1999, são todos, de certa maneira, resultado dessas divergências estruturais na base de sustentação do bloco. Assim, a desvalorização unilateral do real em 1999, para atender a necessidades internas, provocando uma queda substancial nas exportações argentinas para o Brasil, é apenas um índice de que os esteios fundamentais da integração estavam abalados, pelo menos nas bases em que fora iniciada. Segundo Amado Luiz Cervo, a crise cambial brasileira de 1999 simbolizada pela desvalorização do real e a complexa crise argentina de 2001-2002 – cambial, econômica, social e institucional – introduziram um período de hibernação do Mercosul, que sugeria reavaliação.²²

Ademais, além da estagnação no processo de coordenação das políticas macroeconômicas, etapa considerada fundamental para se avançar no processo de integração, o Mercosul também havia empacado no que diz respeito à institucionalização. Nesse aspecto, após os rápidos avanços até 2004, quando se “consolidou” a zona de livre comércio, instituiu-se a tarifa externa comum e criou-se personalidade jurídica internacional para o Mercosul, o bloco entrou numa fase de claro impasse, em virtude, principalmente, da pouca disposição, principalmente do Brasil, em que se avançasse para graus maiores de institucionalização e supranacionalidade.

Segundo Bernal-Meza, o problema central se situou na indefinição do Brasil em levar adiante o que a sua própria decisão política havia definido como seu “mais importante projeto de política exterior.”²³ Para esse autor, muito da responsabilidade

²² CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 166.

²³ Bernal-Meza, Raul. *A Política Exterior do Brasil: 1990-2002*. RBPI Ano 45, n.º 1. Brasília, 2002. p. 46.

pelo Mercosul não ter passado de um projeto essencialmente comercial cabe ao Brasil, que atribuía a estagnação dos progressos econômicos e políticos à postura argentina em relação à conversibilidade monetária adotada por este país, e considerada como o mais importante fator desestabilizador para a expansão da integração econômica, e à relação preferível de Buenos Aires por Washington.

O fato é que, como resultado ou causa da estagnação do Mercosul, a perspectiva do Brasil no que diz respeito à integração regional já não era a mesma. Ao longo dos anos, à medida que se alterava o cenário político mundial, o Brasil iria gradativamente modificando seu foco no que diz respeito à integração regional, mas mantendo-se se fiel aos pressupostos da PEB de manutenção de sua autonomia e de aumento de sua importância mundial, para cujos objetivos a construção de um espaço geopolítico sub-regional sob influência brasileira era fundamental. Assim, diante das contradições e limitações que o Mercosul apresentou desde cedo, o Brasil foi alterando gradativamente seu horizonte regional, que deixou de ser o Cone Sul para ser a América do Sul, e deixou de ser essencialmente comercial, como no contexto de assinatura do Tratado de Assunção, para assumir um perfil mais político e de integração de infra-estrutura produtiva.

CAPÍTULO II

DO MERCOSUL À AMÉRICA DO SUL

2.1 *O surgimento da ALCA e a proposta da ALCSA*

No mesmo ano em que os países do Cone Sul assinavam o histórico Tratado de Assunção e iniciavam oficialmente o Mercosul, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) dava seu último suspiro, pondo fim à Guerra Fria e à ordem bipolar. No contexto mundial que surgiria deste fato histórico, os Estados Unidos, agora como única superpotência mundial, procurariam exercer seu poder de polarização pela liderança no estabelecimento da ordem que Eduardo Viola e Héctor Leis denominam sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado, caracterizado pela união de sistema econômico liberal com regime político democrático.²⁴ Na América Latina, região de pequena importância relativa durante a Guerra Fria, a nova presença dos Estados Unidos, agora como única superpotência mundial e força incontestável na conformação da nova ordem, constitui elemento de grande impacto para a orientação político-econômica dos países da região e, notadamente, para os processos de integração em andamento.

Do ponto de vista da construção da integração regional, a nova postura norte-americana para a América Latina, além de colocar em evidência as divergências de perspectivas de Brasil e Argentina, também faz com que o Brasil reoriente seus esforços no sentido de, a partir do Mercosul, caminhar gradativamente para construção de um espaço identitário sul-americano. À medida que a nova ordem internacional ia se conformando, o Brasil esforçava-se por se adaptar ao novo cenário, sem perder de vista os objetivos fundamentais de sua política externa.

²⁴ VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis, Editora Insular, 2007.

Nesse processo, o primeiro elemento a ser destacado é o lançamento pelo governo George Bush, em de 1990, da Iniciativa para as Américas (IPA), que tinha como objetivos o tratamento da dívida externa dos países em desenvolvimento, o acesso a investimentos e a liberalização dos mercados. O projeto incluía o estabelecimento de uma área de livre-comércio com pretensões de abarcar do Alasca à Patagônia, que seria instrumentalizada pela criação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca).

Em função do pequeno volume de sua dívida oficial e do montante passível de ser reduzido nos termos da IPA, o Brasil colocou-se desde o início fortemente contrário ao mecanismo de conversão, pois a maneira como isso seria gerenciado pareceu para o Brasil uma forma de ingerência externa. Além disso, no que diz respeito ao recebimento de investimentos, o caminho de constituição de um fundo de cerca de quinhentos milhões de dólares foi avaliado pelo Brasil como insuficiente para as necessidades da região. Restava, então, para o Brasil, a perspectiva de conseguir melhores condições de acesso ao mercado norte-americano, mediante a revisão, por parte dos Estados Unidos, dos programas e dispositivos de legislação comercial que afetavam vários produtos brasileiros, tema que se sabia de difícil negociação, razão pela qual o Brasil preferia a negociação via Mercosul. Assim, enquanto o Brasil adotava uma posição de cautela ou de preocupação em relação à IPA, os outros países do Cone Sul, principalmente a Argentina, viam o projeto com incontido entusiasmo. Este país assumira desde o anúncio da IPA, uma atitude favorável, uma vez que o projeto coincidia com a orientação que se imprimia à política exterior do país e reforçava o direcionamento da política econômica para a abertura e o incremento de vínculos econômicos com os Estados Unidos. Essa situação era preocupante para os planos da diplomacia brasileira, e iria exigir uma ação mais incisiva do Brasil.

Ainda antes da proposta de integração hemisférica, em 1989, os Estados Unidos já haviam se entendido com o Canadá para a criação de uma zona de livre comércio entre os dois países. Esse acordo criou as bases e a expectativa de extensão do bloco a outros países, o que de fato aconteceu com a criação do Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), em 1994, com a inclusão do México.

A adesão mexicana ao Nafta foi um fato político de grande relevância para a política brasileira para a integração. Primeiro porque, com a ida definitiva do México para a esfera norte-americana, a perspectiva de uma integração em âmbito latino-americano perdia completamente o sentido para o Brasil. Na visão de Luís Cláudio Villafañe,²⁵ de fato, a adesão do México ao Nafta contribuiu para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar decisivamente um de seus pólos mais importantes, o México, do “outro” desse conceito, os Estados Unidos. Assim, o Nafta redefiniria internamente também a noção de América como unidade econômica, ao fracionar claramente o continente entre um grande bloco centrado em Washington e o restante do continente. Essa situação enfraquecia a posição do Brasil como aspirante a líder do processo integracionista latino-americano, uma vez que os Estados Unidos, sobre quase todos os aspectos, representavam um pólo de atratividade infinitamente mais forte que o Brasil.

A conformação do Nafta veio evidenciar também a posição privilegiada que o México conferiria aos seus vínculos com os norte-americanos. Nesse cenário, a definição de América Latina, já questionável em si mesma, tornou-se de pouca valia como conceito operacional no estudo das relações do continente. Por outro lado, o sentimento de “perda do México” foi de fundamental importância para que a política externa brasileira começasse a atuar mais fortemente na consolidação da América do Sul, e não mais a América Latina, como horizonte regional para o Brasil. Na formulação de Luís Cláudio Villafañe, foi nesse contexto de crise da idéia de América Latina, agravada pela percepção de que o cenário internacional poderia passar a ser regido por mega-blocos econômico-comerciais, que a diplomacia brasileira resgatou o conceito de América do Sul – inicialmente por meio da formulação de uma proposta de criação, em dez anos, da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), depois, por uma série de outras iniciativas.²⁶

A proposta da Alcsa, apresentada por Itamar Franco, atendia, portanto, a duas necessidades principais: por um lado lançava-se as bases para a construção de um

²⁵ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 77

²⁶ *Idem*. p. 78.

subespaço sul-americano, sob a liderança brasileira; por outro, era uma alternativa, que poderia se tornar plausível, à iniciativa norte americana de integração hemisférica. Segundo Tatiana Lacerda Prazeres,²⁷ de fato, a partir da adesão mexicana ao processo integrativo norte-americano, ampliou-se o receio a respeito do poder de atração dos Estados Unidos sobre a América do Sul, inclusive sobre o principal parceiro do Brasil no Mercosul, a Argentina. Ao propor a conformação de uma área de livre-comércio na América do Sul, a iniciativa brasileira foi percebida como uma tentativa de arrefecer o sedutor fascínio que o Nafta exercia sobre certos países sul-americanos – entre os quais se poderiam apontar a Argentina, o Chile e a Colômbia. De toda maneira, embora as conversações em torno da Alcsa não tenham progredido, a idéia de construção gradual de um mercado sul-americano serviu de referência para as ampliações que vieram a ocorrer no Mercosul.

Dessa forma, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, realizada em outubro de 1993, o presidente Itamar Franco apresentou sua proposta de criação da Alcsa, que seria implementada com base na estrutura institucional da Aladi. Ressalte-se que – não sendo o Suriname e a Guiana membros da Aladi – a proposta não contemplava, na realidade, a integralidade da América do Sul. De todo modo, foi uma primeira aproximação ao conceito de América do Sul tal como ele é expresso hoje no discurso diplomático brasileiro.

Portanto, pode-se avaliar que, se em linhas gerais, a política externa de Itamar Franco apresentava grandes traços de continuidade, no que diz respeito à integração regional, houve mudança importante quanto ao protagonismo brasileiro. Após uma fase de indecisão inicial, reafirmou e acentuou a prioridade à consolidação do Mercosul e, ao mesmo tempo, procurou articular novas iniciativas que ampliassem a toda a América do Sul o alcance da integração iniciada no Cone Sul.

Segundo Amado Luiz Cervo, com a proposta da Alcsa, a integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a conseqüente

²⁷ PRAZERES, Tatiana Lacerda. *In: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Coleção América do Sul. Brasília: Funag/IPRI, 2006. p. 40.

elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio.²⁸

Assim, a despeito da continuidade plena do processo de integração via Mercosul, a PEB percebeu a partir deste momento que o horizonte regional do Brasil não poderia estar restrito aos países do Cone Sul. Por outro lado, a perspectiva latino-americana também se tornava inviável desde o Nafta. Portanto, a América do Sul deveria passar a ser o referente identitário regional e foco de ação para a política exterior do Brasil. Essa diretriz conceitual tomaria dimensão prática em uma série de ações futuras nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, seja pelas tentativas de expansão do Mercosul, seja nas iniciativas de integração da infraestrutura sul-americana.

2.2 A integração regional no governo FHC

Em suas linhas gerais, o governo Fernando Henrique Cardoso poderia ser dividido em dois momentos, no que diz respeito à idéia de integração sul-americana. Primeiro há uma tentativa de abrandamento do discurso herdado de Itamar Franco, até o quase esquecimento da Alcsa, já que o projeto acabara causando polêmicas, por ter sido entendido como uma afronta direta aos Estados Unidos ou, na percepção dos parceiros do Cone Sul, como possível abandono do Mercosul. Depois, a partir de 2000, o governo FHC reorienta sua política externa e a idéia de integração da América do Sul, inclusive de infra-estrutura, toma força com os encontros dos presidentes da América do Sul. Portanto, pode-se observar claramente uma mudança de ênfase, que passou a se centrar na questão da infra-estrutura regional. Antes, o foco era integração econômico-comercial da América do Sul, cristalizada na proposta de Alcsa.

²⁸ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: UnB, 2002. p. 487

Ao assumir o governo, FHC avaliou que a proposta de criação da Alcsa mostrou-se claramente como um projeto alternativo à criação da Alca, o que tornava muito explícito o antagonismo com os Estados Unidos. Mas a Alcsa também refletiu a sensação de que as relações com os Estados Unidos se aprofundavam negativamente, em torno de temas-chave da agenda bilateral, como propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, papel dos militares na condução política da agenda de segurança etc. Essa percepção não agradava a FHC, que se esforçava para operar na política exterior a transição do *terceiro-mundismo* para o *pró-ocidentalismo* e, em particular, para uma aproximação política com os Estados Unidos. Seria difícil reconstruir uma relação positiva com os Estados Unidos e ao mesmo tempo levar adiante o projeto autônomo de política internacional. A fim de distender as relações, aceitando negociações sobre propriedade intelectual e tecnologias sensíveis no fim da Rodada Uruguai do GATT, o Brasil arquivou o projeto de criação da Alcsa, que era vista como uma competição com os Estados Unidos e seu projeto da Alca. No, entanto, como ressalta Leandro Couto, apesar de essa iniciativa ter se ausentado do discurso diplomático brasileiro, já na segunda metade da década de 1990, o propósito de integrar a região continuou vigorando e a idéia da Alcsa seria retomada explicitamente na segunda gestão de FHC pelas reuniões dos presidentes sul-americanos.²⁹

Segundo Bernal-Meza, o primeiro governo de FHC, ao mesmo tempo em que intensificava a procura de reconhecimento internacional do Brasil como potência média e declarava a aspiração à liderança política no âmbito sul-americano, continuava tentando convergir com a agenda norte-americana e explorando a dimensão comercial como a forma predominante de inserção internacional.³⁰

A partir do segundo mandato, mais precisamente, depois da crise do real e da desvalorização monetária, da agudização dos problemas do Mercosul e do enfraquecimento do apoio popular à agenda liberalizante, a postura do governo FHC

²⁹ COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado). p. 46.

³⁰ Bernal-Meza, Raul. *A Política Exterior do Brasil: 1990-2002*. RBPI Ano 45, nº 1. Brasília, 2002. p. 44.

muda significativamente em relação ao projeto de integração regional. Em seu primeiro discurso, em 1999, como chanceler brasileiro no segundo mandato de Fernando Henrique, Luiz Felipe Lampreia já dava o tom do que seria a ação do Itamaraty sobre a integração regional, ao destacar entre os pontos de ênfase de sua atuação a consolidação e o aprofundamento do Mercosul; a determinação de realizar uma aproximação ainda maior com os países irmãos da Comunidade Andina, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, “inclusive para chegarmos a um acordo de livre comércio logo que possível”; e a construção, na América do Sul, de um espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física.

Nesse sentido, segundo Andrea Hoffmann *et al*, os anos de 2000 e 2002 marcaram o esforço de fortalecimento do Mercosul e do processo de integração.³¹ Em 2000, uma série de normas foi chamada de “Relançamento do Mercosul”, em uma demonstração de que, embora o horizonte da integração não mais se restringisse ao Cone Sul, o Mercosul continuava relevante como base para expansão da área de integração. Ademais, acrescenta-se que as medidas tomadas no relançamento do Mercosul tinham uma preocupação mais voltada para o fortalecimento da estrutura institucional do que com o comércio, como havia acontecido no início do bloco.

No mesmo ano, 2000, Fernando Henrique também relançou a idéia da Alcsa, a ser construída por acordos de comércio entre Mercosul e Comunidade andina, com adesão do Chile. Mas, mais importante ainda, foi a convocação para Brasília dos 12 presidentes da América do Sul, para a realização da Primeira Cúpula da América do Sul, com o objetivo de aprofundar os vínculos políticos e de acelerar a criação da zona de livre comércio pela fusão do Mercosul com a Comunidade Andina e adesão do Chile ao primeiro.

Ainda no ano 2000, mas antes da reunião de presidentes da América do Sul, FHC havia dito que a identidade sul-americana seria uma identidade múltipla. “É amazônica, andina, platense, caribenha, voltada tanto para o Pacífico como para o

³¹ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. RBPI, ano 51, n ° 2. p. 107.

Atlântico. Uma vertente não exclui a outra, e em todas elas a vocação da América do Sul é a de integrar-se cada vez mais. Integrar-se, aproximando cada vez mais nossos países e desdobrando-se em diferentes espaços de cooperação. Ficava claro a, partir daí, que o Brasil assumia definitivamente a América do Sul como horizonte de seu projeto de integração.”³²

2.3 *A integração geofísica da América do Sul*

A partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso na presidência do Brasil, a América do Sul como espaço de referência para a integração regional torna-se cada vez mais presente. Isso seria observável em vários pronunciamentos oficiais, tanto do Presidente da República quanto do Ministro das Relações Exteriores, como em artigo publicado por FHC no jornal Valor Econômico, sob o título “O Brasil e uma Nova América do Sul”, em que o ex-presidente afirmava enfaticamente que

A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves, de obstáculos, ao comércio, e pelo aprimoramento das conexões físicas em transportes e comunicações. Quanto mais nos aproximamos desse objetivo, mais estaremos fortalecidos em nossa inserção nas diversas correntes de capital, mercadorias e tecnologia que desenham o panorama da economia internacional contemporânea (Cardoso, 30/08/2000)

Além de estar fortemente presente na retórica oficial, a sul-americanidade brasileira também seria afirmada, principalmente, a partir de uma série de iniciativas tomadas pelo Brasil. Entre tais iniciativas tem lugar de destaque as Reuniões de Cúpula dos Presidentes da América do Sul.

³² Discursos de encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica. 6 de junho de 2000. <http://www.ifhc.org.br>. Consultado em 13 de janeiro de 2009.

Esses encontros denotam pelo menos três pontos fundamentais para se compreender a dinâmica do processo de integração nesse período. Primeiro, a clara mudança de horizonte pelo Brasil, demonstrada pelo esforço em discutir os problemas da integração a partir de uma perspectiva que envolva toda a América do Sul, e não somente do Cone Sul, ou deste bilateralmente com os Países Andinos. Outro ponto relevante a se destacar sobre as reuniões de cúpula é o protagonismo brasileiro em liderar o processo integrativo. Ciente de sua posição de país mais importante da América do Sul e fiel aos desígnios de longo prazo da PEB, o Brasil não se furtou ao compromisso de assumir a responsabilidade da integração e, graças ao seu poder de influência, reunir os países da América do Sul para discutirem seu futuro comum. Por último, é importante registrar que, embora nem sempre isso tenha ficado explícito durante as reuniões, subjazia às discussões sobre a integração sul-americana a preocupação brasileira em apresentar uma alternativa viável às negociações em curso no âmbito da Alca.

Ademais, o contexto de crises econômicas por que passava a maior parte dos países da região e o estado de letargia que dominava o Mercosul – embora isso não tenha impedido a conclusão de acordos com a Bolívia e com o Chile em 1996 e da assinatura de um acordo-quadro com a Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1998 – exigiam novas estratégias para encaminhar o processo de integração. Além disso, a pressão norte-americana em negociar a Alca país a país, ignorando o Mercosul, e implantá-la o mais rápido possível, exigiam uma rápida ação do Brasil e dos grupos contrários ao projeto norte-americano.

Assim, em setembro de 2000, o Brasil convoca para Brasília, a Primeira Reunião de Cúpula com os chefes de Estado sul-americanos, cuja pauta incluía além de comércio, outros temas, como democracia, infra-estrutura de integração, drogas ilícitas e delitos conexos, informação, conhecimento e tecnologia. A criação da Alca também seria referência no encontro. Segundo o presidente brasileiro, o objetivo do encontro de Brasília era fundamentalmente a meta de construção de “um espaço sul-americano que incluía Chile, Guiana e Suriname”, a partir do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações. Entretanto, era difícil fugir da discussão sobre a Alca, já que, como afirma Leandro Couto, do mesmo modo que ao governo

brasileiro não interessava que a reunião fosse interpretada como uma afronta aos EUA, tampouco interessava que se imaginasse uma preparação para a Alca a partir da cimeira sul-americana.³³ Mesmo porque, era de conhecimento do Brasil que, entre os participantes da reunião não havia consenso nem a favor da Alca nem contra a iniciativa norte-americana. Portanto, a despeito da importância da iniciativa brasileira, a situação era delicada, pois se tratava de construir a alternativa sul-americana de integração, sem, no entanto, assumir uma liderança não autorizada nem antagonizar as posições.

De qualquer maneira, merece destaque o fato de a reunião não ter se limitado a discutir temas específicos, para além da esfera comercial, já que a tentativa de construção do bloco sul-americano não incorreria, assim, no mesmo erro apontado ao Mercosul, de se assentar apenas no comércio. Os países da região estavam dispostos a discutir também a questão democrática no subcontinente, planejar conjuntamente integração das infra-estruturas, combaterem o tráfico de ilícitos e crimes conexos e discutir formas de incentivar a produção de ciência e tecnologia na região, como meio para galgar uma posição mais ativa no sistema produtivo mundial.

Apesar do leque amplo de temas discutidos na reunião e de a sombra da Alca estar sempre presente nos debates, o grande destaque das discussões ficou por conta da integração das infra-estruturas da América do Sul, sobretudo no campo energético. A principal diretriz acordada em Brasília foi que integrar a região econômica e socialmente requereria, antes de tudo, que o espaço sul-americano fosse integrado em termos de infra-estrutura. E foi essa a diretriz que passou a dar a tônica da ação brasileira na região a partir de então, uma vez que, sem que houvesse modernos meios de transporte, conectando rodovias, ferrovias e hidrovias, a expansão dos negócios regionais, e particularmente do comércio, estariam comprometidos.

É também nesse sentido que Hélio Jaguaribe afirma que a integração da América do Sul, num sistema de livre comércio, apoiado por concomitante integração física, constituiria a única forma de se assegurar um destino histórico próprio aos países do continente, pois, isoladamente, os países sul-americanos não pertencentes ao

³³ Idem. p. 49.

Mercosul se converterão, aceleradamente, em meros segmentos do mercado internacional.³⁴

No final da Cúpula, os chefes de Estado concordaram em criar um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul, partindo da articulação entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com plena participação do Chile, da Guiana e do Suriname, e voltado à liberalização progressiva do intercâmbio de mercadorias e serviços, à facilitação de investimentos e à criação da infra-estrutura necessária. Além disso, ficou decidido que os países sul-americanos buscariam coordenar suas posições no contexto da conformação Alca.

Anexo ao Comunicado de Brasília, foi apresentado um Plano de Ação para o desenvolvimento das atividades que deveriam impulsionar a integração das infra-estruturas na região nos dez anos seguintes. Nascia naquele momento o produto mais importante da Cúpula de Brasília, a iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA serviria ao propósito de prover a região de uma infra-estrutura básica, nas áreas de transporte, comunicações e energia, disponibilizando as bases para uma maior integração comercial e social do continente sul-americano.

Assim, a partir da Cúpula de Brasília, a integração latino-americana toma novo impulso, sendo a integração produtiva posta em marcha, a começar pelos grandes projetos de infra-estrutura. Calculava-se que integração física deveria preceder a integração econômica. Esse novo impulso do projeto de integração inclui aspectos importantes como a consolidação institucional e jurídica, a consolidação das relações intra-zonais e a ampliação do foco da integração para a América do Sul. Nas palavras de Amado Cervo, novas condições das relações internacionais modificam a atitude do Brasil diante da formação de seu bloco, como também diante das relações inter-blocos.³⁵

³⁴ JAGUARIBE, Hélio. *Mercosul e a nova ordem mundial.in: Dossiê*. CEBRI, Ano I, Volume I, 2002. p. 9.

³⁵ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 169.

2.4 *O processo da IIRSA*

A partir do Encontro de Brasília e do lançamento da IIRSA, e tendo a América do Sul como referente do processo de integração, o tema da infra-estrutura subcontinental passa a ser central, tanto nas preocupações do Itamaraty como dos outros países sul-americanos. Tratava-se, principalmente, de dar feição prática à idéia de integração geofísica.

No documento aprovado em Brasília ficaram explicitados os objetivos orientadores da iniciativa que então se criava, que seriam a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; a identificação de fórmulas inovadoras de apoio financeiro para os projetos de infra-estrutura; a adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão e a operação dos sistemas de energia, de transportes e de comunicações. Ainda em dezembro de 2000, os ministros de Estado de comunicações, transportes e energia da América do Sul reuniram-se em Montevideu para discutir as formas de encaminhamento do projeto de integração de infra-estruturas, ocasião em que foi discutido o Plano de Ação para a Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul. No encontro ficou decidido que as linhas gerais norteadoras das ações da iniciativa seriam a coordenação de planos e de investimentos, a compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e, por fim, busca de mecanismos inovadores de financiamento público e privado. Ao mesmo tempo, propunha-se um horizonte de dez anos para os trabalhos da IIRSA. O projeto seria financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF), braço financeiro da Comunidade Andina de Nações, e pelo Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

No ano de 2002, em Guayaquil, foi realizada a Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, seguindo a mesma linha da Primeira Reunião, mas agora com a integração de infra-estrutura tornando-se o tema central dos debates. Da parte do governo brasileiro, também seria fundamental que as ações de integração geofísica

predominassem na agenda, uma vez que o sucesso da iniciativa de integração sul-americana passava pela capacidade dos países de implementarem os projetos da IIRSA.

O Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infra-Estrutura para o Desenvolvimento, documento final da Reunião, reafirmava a meta de criação de um espaço comum sul-americano e o compromisso com a democracia. Além disso, o documento ressaltava a necessidade da busca de um mundo mais justo e solidário; a conexão indissolúvel entre o sistema democrático e o respeito integral dos direitos humanos; o entendimento de que a ajuda oficial ao desenvolvimento é um elemento necessário ao desenvolvimento humano sustentável; o compromisso de luta contra o problema mundial das drogas e seus delitos conexos; a urgência da adoção e melhoria de mecanismos para erradicar a corrupção; a condenação enérgica do terrorismo; e a preocupação com a manutenção e incremento dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos.

A Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, portanto, além de dar seguimento aos temas discutidos na primeira cúpula, pouco acrescentou em relação a esta. Seja em função do sentimento de final de expediente do governo de Fernando Henrique Cardoso, após oito anos à frente do governo do Brasil, seja em função da dificuldade de operar dentro da própria equipe de governo a necessária mudança de perspectiva frente ao desafio da integração sul-americana, o certo é que no final do governo, FHC já não parecia tão empolgado com o processo integrativo. Junte-se a isso, o progresso lento dos investimentos da IIRSA, haja vista a carência estrutural de capitais da América do Sul e as dificuldades do próprio processo da IIRSA.

Em linhas gerais, seria necessário um novo alento no esforço integrativo por parte da política externa brasileira, o que só iria acontecer a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

Na avaliação de Paulo Roberto de Almeida, ressalvada a importância que o tema da integração física regional adquiriu na política externa de Cardoso, a prioridade concedida à América do Sul no Governo FHC não teria passado, afinal, do plano retórico. O Acordo Mercosul – CAN ficou inconcluso na sua gestão e a iniciativa da

Alcsa não foi levada adiante. De qualquer maneira, apesar dos impasses apontados e dos poucos avanços práticos do projeto da IIRSA, o governo FHC teve o mérito de construir politicamente o ambiente adequado para a retomada de rumo da PEB, uma vez que a idéia de construção de uma unidade sul-americana havia avançado. Além disso, no final de 2002, apesar dos titubeios em assumir posições mais firmes em relação aos Estados Unidos, o projeto da Alca, avaliado por boa parte dos analistas como prejudicial aos interesses brasileiros, havia sido barrado pela resistência brasileira.

A convocação da Primeira Reunião de presidentes da América do Sul e o apoio na realização da Segunda também seria um mérito da política externa de Fernando Henrique Cardoso. Foi graças a essa iniciativa inédita que se criou as bases para III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, em que seria lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa, dando novo impulso ao projeto de integração sul-americano.

CAPÍTULO III

DA CASA À UNASUL

3.1 *O governo Lula e o novo impulso da integração*

Há um amplo leque de analistas que apontam como um dos grandes problemas para a integração sul-americana a imensa falta de simetria entre os países da região, uma vez que eles apresentam diferenças, muitas vezes abissais, quando se compara suas realidades econômicas, geográficas, demográficas, e até mesmo lingüísticas. Por outro lado, talvez pelo fato de os países comungarem entre si a condição de serem vulneráveis às mudanças de conjuntura internacional, no que diz respeito aos paradigmas políticos, a região, salvo raras exceções, parece sofrer as transformações no sistema mundial de modo sincrônico. Já desde o surgimento dos Estados nacionais latino-americanos, em que a maioria dos processos de independência respondeu às mudanças que aconteciam na Europa, passando pela onda de ditaduras militares da segunda metade do século XX e pela crise da dívida dos anos 80, os países da sub-região respondem em bloco aos constrangimentos vindos do centro do sistema.

Na história mais recente, igualmente, nota-se um nítido padrão político e econômico na região, tanto nos anos 90, quanto a partir da virada do milênio. Nos anos 90, a tônica no contexto político-econômico da região era o neoliberalismo econômico e a nova redemocratização política. Na década seguinte, o que se observaria, em grande medida, seria a derrota política desse modelo liberalizante em favor de projetos, mesmo que na retórica, mais voltados para o atendimento das questões sociais dos povos da região. Colocando em termos mais técnicos, como na terminologia adotada por Amado Luiz Cervo, trata-se da mudança do paradigma do Estado *normal* para o Estado *logístico*. É também esse autor que, em análise recente, sintetiza a situação política do subcontinente na virada do século, ao afirmar que “as experiências neoliberais tomaram impulso na América Latina no início dos anos 1990, quando

uma onda de presidentes eleitos as adotou como modelo de governo. Na virada do milênio, outra onda de presidentes democráticos, oriundos em geral de meios sociais desfavorecidos e ditos de esquerda, banuiu sob pressão da opinião pública aquele modelo regional.”³⁶ De fato, só para ficar nas quatro economias mais importantes da América do Sul, Brasil, Argentina, Venezuela e Chile, todos elegeram no início da década atual presidentes com fortes laços com os movimentos sociais e comprometidos com o paradigma *logístico* de Estado.

É nesse contexto de mudança de paradigma político na América do Sul no início do milênio que assume o poder no Brasil, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Essa mudança seria de grande significação para a PEB no que diz respeito aos aspectos analisados neste trabalho, quais sejam a construção da referência identitária e o processo de inserção regional do Brasil. Essa importância fundamental do governo Lula para o processo de integração regional, entretanto, dar-se-ia muito menos pelo estabelecimento de profundas inflexões na política externa, coisa que se sabe quase sempre impossível ou improvável de acontecer, mas pela retomada de processos em andamento, acrescidos de clareza de posições e ações práticas efetivas.

No que diz respeito ao Programa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana, iniciativa lançada no governo de Fernando Henrique Cardoso, que criou condições políticas e mentais para que o projeto acontecesse, o projeto é retomado no governo Lula, com maior determinação e ações práticas. Da mesma forma, a idéia de uma instância permanente de coordenação política sul-americana, lançada no governo Itamar Franco com a Alesa e suplantada na gestão de FHC, é retomada no novo governo a partir da criação da Casa e depois da Unasul. É também no governo Lula que a PEB, além do âmbito da retórica, assume definitivamente a América do Sul como prioridade, com os projetos de integração energética e de infra-estrutura, ampliação do Mercosul mediante adesão de novos membros e pelo acordo com a Comunidade Andina, estímulo a investimentos diretos brasileiros na região, tudo isso convergindo para criar um pólo de poder mediante a conformação efetiva da unidade política, econômica e de segurança dos países da América do Sul.

³⁶ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 82/83.

Outro ponto de distinção do governo Lula em relação à política regional é que, a partir de 2003, o Brasil passa a assumir mais abertamente o papel de líder do processo de integração regional, arcando mais com o custo da liderança, mesmo deixando claro que liderança não significa, necessariamente, hegemonia. Isso se reflete, por exemplo, no resgate da generosidade como instrumento de política externa e do reconhecimento de assimetrias entre o Brasil e seus parceiros sul-americanos, entendendo que a integração não pode se dar nem em uma perspectiva negocial de soma zero, nem os ganhos devam necessariamente acontecer no curto prazo.

A partir dessas diretrizes, o Brasil passa a reconhecer como central para a PEB o caráter político da integração, dimensão que havia sido por longo tempo relegada a segundo plano pela centralização excessiva nas questões econômicas ou pelas dubiedades de posições assumidas pelo Brasil, próprias do período de transição entre o paradigma *desenvolvimentista* e o *logístico*, durante a experiência do Estado *normal*. Esse entendimento é explicitado pelo novo governo desde o discurso de posse do Presidente da República, em que Lula afirma:

“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.”³⁷

Em discurso posterior o chanceler Celso Amorim complementaria essa idéia, afirmando que

a prioridade sul-americana do Brasil traduz-se não só na integração comercial e da infraestrutura entre os países do continente, mas também em mais integração política, com o aumento dos contatos entre nossos governos e nossas sociedades. E mais integração social e humana, com a troca de experiências no combate à pobreza e à fome e a promoção da justiça social.³⁸

37 Discurso de Posse, proferido em 01/01/2003.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp. consultado em 09/03/2009.

³⁸ AMORIM, Celso. *Apud.* SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 114.

Em pronunciamento feito por ocasião do dia do diplomata, em 2003, o ministro já havia deixado claro que, mais do que apenas integração comercial, a política externa brasileira busca construir uma nova identidade sul-americana e que juntos os doze países sul-americanos deveriam constituir um pólo de atração de investimentos e um mercado suficientemente amplo para dinamizar a interação da região com outros países da América Latina e com outras regiões do mundo.

A partir dessas novas bases, explicitadas desde cedo pelo novo governo, a política externa brasileira de relacionamento com os vizinhos passaria por um revigoramento, caracterizado principalmente por dois aspectos: colocação da América do Sul como verdadeira prioridade no processo de integração nacional; e a adoção de um conjunto de ações práticas para promover a integração física e política da região. Essa primazia da América do Sul estava fundamentada na visão estratégica de transformação da ordem internacional e de busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil, para seus vizinhos e para os países em desenvolvimento de maneira geral.

3.2 A redescoberta da América do Sul

Desde os primeiros dias, o novo governo não hesitou em definir a América do Sul como grande prioridade da política externa brasileira. Isso ficou bastante explícito nos discursos de posse de Luiz Inácio Lula da Silva, que afirmava que “a grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida”, e também nas primeiras palavras do novo chanceler, Celso Amorim, que afirmava que no “governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade”, indicando que a integração entre os países sul-americanos seria aprofundada nos mais diversos planos e que a formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infraestrutura, deveria ter repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo.

Em seguida, seria a vez do novo secretário-geral, Samuel Pinheiro Guimarães reafirmar a primazia da América do Sul na PEB.

“A América do Sul constitui a prioridade da política externa, conforme deixaram claro o Senhor Presidente da República e Vossa Excelência [Embaixador Celso Amorim]. A ação na América do Sul deverá atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa. A construção de uma sociedade brasileira mais democrática, mais justa e mais próspera somente poderá ser bem sucedida se nossos vizinhos também participarem desse processo. As questões da América do Sul, plenas de desafios e oportunidades para o governo do Brasil em um mundo multipolar que desejamos construir, terão, assim, toda a prioridade necessária para cumprir o determinado por Vossa Excelência.³⁹

Essa intenção declarada pelos principais agentes condutores da PEB não ficou restrita apenas ao plano retórico. De fato, a América do Sul passou a ser uma das grandes prioridades do novo governo, e isso pode ser confirmado por uma série de medidas tomadas para corroborar tais afirmações.

Em primeiro lugar, mesmo no plano puramente dos pronunciamentos públicos, de acordo com estudo de Luís Cláudio Villafañe,⁴⁰ a expressão “América do Sul” passou a estar presente em praticamente todos os discursos, entrevistas e outros textos relativos a temas internacionais no novo governo. Como comparação, verifica-se que nos oitos anos do governo Fernando Henrique Cardoso há oitenta e cinco textos presidenciais, dos quais em apenas doze do primeiro mandato, essa expressão aparece. Em contraste, apenas nos dois primeiros anos de sua gestão, o presidente Lula mencionou a “América do Sul” em cento e seis textos, o que demonstra a clara intenção do governo de deixar bem explícito que esse era o referente regional de sua política externa.

³⁹ Discurso proferido por Samuel Pinheiro Guimarães, em 9 de janeiro de 2003, ao tomar posse como secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores.
http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp. Consultado em 12 de janeiro de 2009.

⁴⁰ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 103.

Essa diferença de foco em termos de intensidade da política para a América do Sul não ficaria apenas no nível das declarações de intenções. O próprio Celso Amorim ao avaliar os primeiros seis meses dessa política ressaltaria as medidas que deram feição prática a essa diretriz.

A diferença, a meu ver notável, é na intensidade com que as prioridades têm sido perseguidas. O presidente Lula tem buscado a integração da América do Sul com uma intensidade que nunca ocorreu na história. Em apenas cinco meses de governo, sete presidentes sul-americanos vieram ao Brasil, algo que nunca ocorreu antes. Aconteceram situações complexas, como no caso da Venezuela, em que muitos achavam que o Brasil não deveria se envolver. (...) Sob a orientação do presidente Lula, a unidade do Mercosul se consolidou. O BNDES vai financiar projetos para os sócios do Mercosul, reforçando a presença brasileira. O apoio ao Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas não é apenas um gesto, mas parte do esforço da América do Sul em ter uma voz única.⁴¹

Essa mudança de ênfase sobre o envolvimento do Brasil nas questões da região e a grande disposição em estreitar relações com os vizinhos da América do Sul seriam percebidas pelos próprios países vizinhos, o que ficou claro no convite feito ao presidente brasileiro pela Comunidade Andina, para participar da Reunião de Cúpula do Bloco em 2003.

Segundo, Luís Cláudio Villafañe,⁴² outro ato que ratifica a priorização de fato da América do Sul na política externa do governo Lula foi a criação, em 2003, da Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS), uma transformação no organograma do Itamaraty que, além de juntar as esferas política e econômica nas negociações sul-americanas e deixar clara a prioridade da América do Sul, também foi atribuído a essa Subsecretaria as grandes negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, à exceção da negociação multilateral que continua a ser feita na Subsecretaria Econômica. Na prática, ao reunir o político e o econômico e concentrar nessa nova Subsecretaria as negociações com a Alca e com a União Européia, essa

⁴¹ AMORIM, Celso. Discurso proferido em 2 de junho de 2003. *Apud.* SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 104.

⁴² SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 105.

mudança de organograma daria início à concepção de que as negociações na Alca e as negociações com a União Européia passariam a ser feitas pela ótica do Mercosul e da América do Sul.

Finalmente, um ponto fundamental que caracteriza a mudança de postura do Brasil em relação à região foi o fato de que o Brasil passou a assumir com firmeza o papel de líder do processo integrativo, mesmo sabendo que essa postura acarretaria arcar com os custos da liderança. Durante o governo FHC, o Brasil havia adotado uma postura oscilante entre assumir a postura de líder e arcar com o risco de ser interpretado como imperialista, ou abrir mão de liderar o processo integrativo e deixar espaço para que outros, notadamente os Estados Unidos, o fizessem.

No governo Lula, a fórmula para superar essa contradição entre o fato de o Brasil estar, na prática, propondo iniciativas concretas de integração sul-americana e não querer assumir as rédeas desse processo foi arquitetar um esquema de consultas e participação nas decisões, de maneira que o Brasil pudesse assumir sua posição de liderança quase natural, mas sempre até o limite do aval de seus parceiros.

Em discurso feito em janeiro de 2003, ao relatar os primeiros contatos oficiais com os vizinhos sul-americanos, o presidente Lula esclarecia os parâmetros do exercício da liderança brasileira.

Eu já tive encontro, nesses 20 dias, com o Presidente da Argentina, com o Presidente do Uruguai, com o Presidente do Paraguai, com o Presidente da Bolívia, com o Presidente do Chile, com o Presidente do Equador, com o Presidente da Venezuela, com o Presidente da Colômbia. É impressionante como todos esses países quase que estão a exigir que o Brasil lidere a América do Sul, porque eles têm uma relação de respeito com o Brasil, porque têm dimensão da grandeza e do potencial econômico do Brasil. E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos

junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul.⁴³

A postura do novo governo quanto a essa questão é, portanto, marcadamente distinta da experiência anterior. Ainda que não seja buscada explicitamente a liderança, ela não é evitada ou escamoteada. A assunção do papel de líder e seu exercício efetivo seriam experimentados logo nos primeiros meses de governo, quando o Brasil tomou a frente do movimento Amigos da Venezuela, que ajudou a garantir o respeito à democracia e a conter uma ameaça de golpe no país vizinho.

Quanto ao exercício da tolerância em relação aos vizinhos mais fracos em nome da construção do espaço coletivo, outra marca importante da diplomacia do governo Lula, essa diretriz seria explicitada em diversos momentos pela diplomacia brasileira, como, por exemplo, nos episódios da nacionalização da exploração dos hidrocarbonetos na Bolívia, nas discussões com o Paraguai em torno da energia de Itaipu e no episódio mais recente com o Equador em torno do empréstimo tomado por este país ao BNDES. Trata-se, em todos esses casos, do reconhecimento das assimetrias entre os países e da consciência da necessidade de cooperação e integração internacional em bases mais generosas e mais equânimes, como forma de superar as dificuldades, sem abrir mão da defesa incondicional do interesse nacional. É um resgate da tradição do discurso diplomático brasileiro de transformação da ordem internacional, que havia sido posto de lado por vários anos em nome de uma concepção que via os mercados como único instrumento de regulação da relação entre os países.

Portanto, é possível e provável que haja discordâncias em relação ao caminho adotado pela PEB de priorizar a América do Sul em suas relações externas, mas, o que é inegável é que, por todos os aspectos mencionados, o tratamento dado pelo Brasil à América do Sul a partir do governo Lula modificou-se substancialmente, passando do campo das meras referências retóricas para tornar-se, de fato, prioridade para a política de inserção internacional brasileira. No governo Lula, tendo o Mercosul como base e a América do Sul como escopo, a integração passou a ser

⁴³ Discurso proferido em janeiro de 2003.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp. consultado em 03/01/3009.

prioridade no projeto brasileiro de construção de uma nova geografia política e econômica, capaz de influenciar na mudança da ordem mundial, no sentido de torná-la mais justa e aberta. Dessa forma, a PEB colocou a integração regional como caminho para a prosperidade da região, o que seria de grande interesse para o Brasil. Para isso, entretanto, seria necessário aprofundar na integração da infra-estrutura física e dos mecanismos de coordenação política.

3.3 A *integração estrutural do subcontinente*

A pesar de compreender a integração da infra-estrutura dos países da região como etapa fundamental para a efetiva integração política e econômica da região, conforme explicitava o discurso oficial, a política externa brasileira mostrou-se reticente nos primeiros meses do novo governo em relação à IIRSA. Isso porque, da forma como o projeto havia sido arquitetado, no governo FHC, admitia-se um papel muito reduzido aos Estados na gestão dos investimentos, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo, perspectiva ainda reflexo do paradigma do Estado *normal*, preponderante no governo de Cardoso, e que rechaçava uma participação maior do Estado na indução econômica, em favor da ação dos mercados.

Até então, a secretaria-executiva da IIRSA era de responsabilidade das agências multilaterais Corporação Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata), sem a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), segundo maior banco de investimento do mundo e ator-chave para a promoção da indústria brasileira. Portanto, na maneira como a IIRSA estava arquitetada, além de permitir uma grande presença do BID, no qual a influência norte-americana tende a ser muito forte, também não permitia uma participação mais ativa do investimento público brasileiro, o que poderia ser corrigido com a participação do BNDES nos projetos de investimento na América do Sul.

Assim, ainda em 2003, o BNDES e a CAF promoveram o *Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF: prospecção de projetos de integração sul-americana*, com o objetivo de identificar projetos de infra-estrutura a serem financiados pelos dois organismos nos doze países da América do Sul. A intenção da iniciativa era inserir o BNDES no processo de integração física sul-americana e, ao mesmo tempo, reforçar o papel do Estado brasileiro no incentivo e no direcionamento do mercado para as áreas consideradas prioritárias no projeto de integração regional. Esse propósito seria posto em prática pelo financiamento de inúmeros projetos pelo BNDES na região, com destaque para os investimentos no Chile, Argentina, Equador e Venezuela, alguns deles independentemente da agenda prioritária da IIRSA, à qual o banco acabara de se integrar.

Outro aspecto importante sobre o relacionamento inicial do governo Lula com a IIRSA é que, ao desenvolver um processo que pressupunha uma escolha técnica dos projetos prioritários, os países esperavam contar com um maior interesse de organismos internacionais e do setor privado em participar desses investimentos, dado que estaria intrínseco um grau de redução de seu risco. Interessava ao governo brasileiro uma atuação mais efetiva do Estado, a fim de que os investimentos pudessem ser direcionados para setores considerados estratégicos pelos países, como energia, por exemplo, e não ficarem subordinados aos interesses de mercado.

Com essa perspectiva, o Brasil passa, a partir de 2003, a ter uma participação mais ativa e mais qualificada nos debates da IIRSA, procurando retomá-la como um instrumento da sua estratégia para a América do Sul. Esse esforço iria alcançar seu ponto forte na Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, em 2004, quando a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana tornou-se, ao lado da integração econômica e dos valores democráticos, um dos pilares de sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações, instituição criada na mesma ocasião.

Ainda mais importante que o papel prioritário assumido pela IIRSA, com a assinatura da Agenda de Implementação Consensuada, acordo fechado sobre os projetos prioritários até 2010, foi o fato de a integração regional passar a ter um plano concreto para evoluir a partir da integração das infra-estruturas na América do

Sul. Com a apresentação da Agenda de Implementação Consensuada, a IIRSA encerrou uma fase de planejamento e entrou na fase de execução dos projetos. Vários projetos já foram inaugurados até dezembro de 2008; entretanto, apesar dos avanços até o momento, atenção especial tem sido dada à questão do financiamento dos projetos. A viabilização dos investimentos continua sendo o principal gargalo a ser enfrentado pela iniciativa, que busca mecanismos financeiros inovadores, a serem aplicados nos projetos que compõem a carteira consensuada.

Por fim, a vinculação da IIRSA à Comunidade Sul-Americana de Nações, estratégia brasileira para a região, dá um peso institucional mais significativo ao projeto, inspirando maior confiabilidade e aumentando as chances de atração de investimentos privados.

Além da IIRSA, ainda com o objetivo brasileiro de aprofundar as relações com os países da América do Sul e desenvolver com eles uma integração econômica, comercial, social e política, é importante destacar o lançamento, já em maio de 2003, do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). O programa tem por objetivo incentivar as importações pelo Brasil de produtos dos países da região, nos setores em que eles se mostrarem competitivos, em substituição às importações vindas de outras áreas do mundo. A idéia é combater os déficits estruturais que os países vizinhos têm com o Brasil e gerar um círculo virtuoso de aprofundamento da integração pelo crescimento econômico dos países da região. O caminho para atingir esses objetivos foi a implantação de um conjunto de medidas pontuais destinadas a prover governos e empresários dos países da América do Sul de informações qualificadas sobre as potencialidades e oportunidades objetivas de negócios com o Brasil, além de facilitar contatos entre importadores brasileiros e exportadores dos países sul-americanos. A intenção do Brasil é aprofundar as parcerias com os vizinhos pela abertura de oportunidades de exportações para o mercado brasileiro.

3.4 A CASA e a integração política

A fim de tornar realidade o projeto de construção de um espaço sul-americano integrado e autônomo, capaz de defender seus interesses frente às forças políticas globais, era necessário, além da integração das estruturas produtivas, avançar na consolidação dos mecanismos de coordenação política. O Mersosul, como produto principal do entendimento entre Brasil e Argentina, já havia sido um marco importante nesse sentido, mas o bloco, além de ter um escopo reduzido, havia mostrado suas limitações em aprofundar o processo integrativo, sobretudo por ter priorizado uma agenda comercial e pela falta de solidez de seus parceiros em torno de um projeto consensuado de inserção internacional. Por outro lado, apesar dos seus impasses e limitações, o Mercosul não deixara de ser uma grande conquista da política exterior do Brasil e da América do Sul. Como avalia Henrique Altemani,⁴⁴ mais importante do que sua origem, é sua orientação estratégica. O Mercosul, segundo esse autor, apesar das orientações de sua origem, não é simplesmente um mecanismo gerador de expansão comercial, mas, ao contrário, objetiva o aprofundamento de um processo cooperativo, como um meio de promoção de modernização tecnológica e reestruturação industrial.

Portanto, na avaliação da política externa do governo Lula, o caminho a ser seguido seria partir da base já construída pelo Mercosul e avançar na construção do espaço comum pela integração gradativa de outros países, até a construção de uma unidade regional na América do Sul. Em discurso feito no final de 2003, o presidente Lula resumiu sua política para América do Sul afirmando a necessidade de fortalecer o Mercosul como plataforma política de integração de toda a América do Sul, a integração física e produtiva da região, a afirmação do papel protagonista do Brasil na integração e a necessidade de que os mais estruturados fossem mais benéficos com os mais necessitados, a fim de que todos pudessem ao final ganhar com uma América do Sul forte e integrada.

⁴⁴ ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 236/236.

A partir dessa perspectiva, já em dezembro de 2003, na Reunião de Cúpula de Montevideu, foi assinado o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Na ocasião, o Peru foi incorporado como membro associado ao Mercosul e a Bolívia teve seu papel redimensionado, passando a participar, junto com o Chile e também com o Peru dos foros deliberativos do grupo. Tratava-se, portanto, de avançar na construção de um espaço regional que pudesse atuar com peso político na arena internacional. Na formulação de Amado Luiz Cervo, a contribuição da América do Sul à configuração do mundo multipolar, objetivo explícito da política exterior do governo Lula, dependeria da criação do centro de poder regional, que, por sua vez, está condicionado ao processo de integração. Sem os ganhos desse processo não parece viável à América do Sul elevar suas capacidades de poder ao ponto de se constituir pólo mundial.⁴⁵

Segundo avaliação de Luís Cláudio Villafañe,⁴⁶ a conclusão das negociações para a área de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, conjugada com as iniciativas em curso para a integração da infra-estrutura e o adensamento dos laços entre os países sul-americanos nas diversas áreas, criou o ambiente propício para o amadurecimento da idéia da constituição de uma “Comunidade Sul- Americana de Nações”, projeto subjacente à PEB desde os tempos de Rio Branco, esboçado por Itamar Franco com a proposta da Alcsa, abandonado na era FHC e retomado pelo governo Lula.

Assim, dando continuidade ao processo iniciado em 2000 por Fernando Henrique Cardoso, foi realizada em 2004, em Cuzco, o terceiro encontro de coordenação dos presidentes da América do Sul. Na III Reunião dos Presidentes, além de reafirmarem a importância da IIRSA e aprovarem seu programa de projetos prioritários, os doze presidentes sul-americanos presentes criaram, pela Declaração de Cuzco, a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa).

Tomando como base a convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e

⁴⁵ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 213.

⁴⁶ SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado). p. 118.

desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional, os Estados sul-americanos deram à Casa os objetivos de buscar a concertação e a coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas; o aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional; e a integração física, energética e de comunicações na América do Sul, como base do aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes.⁴⁷

Portanto, a Casa foi criada tendo como parâmetro três eixos principais: o entendimento político e diplomático, reforçando a importância da democracia na região; a aproximação entre Mercosul e a CAN, com a adição da Guiana e do Suriname; e a integração da infra-estrutura regional. Tendo a Casa como respaldo institucional do Mercosul ampliado, seus membros encaminham por consenso a convergência política e os mecanismos comerciais, de integração física e energética de que resulte o fortalecimento dos blocos, Comunidade Andina e Mercosul.⁴⁸

Na compreensão desse processo de entendimento político e crescente integração econômica e estrutural da América do Sul no governo Lula, é de suma importância registrar o papel desempenhado pela aproximação com a Venezuela. A ideologia bolivariana, aliada aos recursos advindos da exportação de petróleo, conjugam vontade política com meios de ação e fazem com que a Venezuela tenha um papel-chave no novo impulso integracionista.

Segundo Amado Cervo,⁴⁹ sem o impulso venezuelano, a Comunidade Sul-Americana de Nações não nasceria. Para Cervo, o maior atributo da Casa consiste na formação do eixo triplo entre os três grandes países da região, que configuram uma aliança

⁴⁷ Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. p. 16/17.

⁴⁸ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 174.

⁴⁹ *Idem*. p. 173.

estratégica sul-americana para investimentos conjuntos nas áreas de energia, infra-estrutura e projetos sociais, colocando o Mercosul no eixo do desenvolvimento. Ainda segundo esse autor, é a articulação entre os três presidentes dos países mais relevantes da região, Lula, Kirchner e Chavez, que dá dinamismo ao processo integrativo nessa nova fase. A tríade concebe um eixo estratégico de ação regional vinculando os três grandes em projeto comum de integração sul-americana, um concerto tardio ao exclusivo eixo condutor argentino-brasileiro, que ofuscou o potencial da Venezuela por décadas. Nesse sentido, a entrada da Venezuela no processo de integração regional como membro pleno do Mercosul ocorre de forma adequada ao impulso corretivo de assimetrias regionais.

De fato, da articulação entre os três líderes sobre os projetos de infra-estrutura regional surgiram os projetos do gasoduto da América do Sul, ligando a Venezuela à Argentina, da criação da Petrosul, para coordenar a cooperação na área energética, da Telesul, na área de comunicações, do Banco do Sul, na área financeira, além de outros grandes empreendimentos.

Portanto, a partir da nova dinâmica dada ao processo de integração regional desde 2003 pela PEB, com a priorização efetiva da integração regional na agenda do governo, com o tratamento político dado ao processo integrativo e com os esforços de entendimento com os vizinhos com o fim de superar as disparidades entre os países, a América do Sul passa, após anos de presença no discurso oficial, a se constituir como referência identitária não só para a ação do Estado brasileiro, mas também pelos outros países da região. O fato de a América do Sul consolidar-se cada vez mais como horizonte regional da política externa brasileira não significa, entretanto, que o Mercosul tenha perdido importância ou tenha sido abandonado pelo Brasil.

3.5 O novo papel do Mercosul e a criação da Unasul

A nova configuração política que se conforma ao longo da evolução do processo integrativo regional, sobretudo em função da nova postura adotada pelo Brasil a partir de 2003, e os avanços na integração sul-americana obrigaram uma redefinição do papel que o Mercosul, base do esforço integrativo recente, tanto para a política exterior do Brasil, quanto para a integração sul-americana como um todo. O Mercosul teve grande importância na alavancagem da idéia de América do Sul, que tomou forma na proposta de criação de uma zona de livre comércio, passando pelas negociações com a Comunidade Andina e pelo controle, sob a liderança brasileira, do ritmo e da natureza das negociações da Alca, que afinal acabou não sendo implantada.

Desde o seu lançamento, em 1991, o Mercosul tem estado bastante presente nas referências da PEB. Nos primeiros anos de sua existência, no período de maior sucesso comercial do bloco, era evidente o entusiasmo dos agentes de política externa quanto ao bloco, razão pela qual ele era referenciado como uma das grandes prioridades do governo. Ao longo do tempo, à medida que os problemas do Mercosul iam se tornando mais evidentes, esmaecia no discurso brasileiro o entusiasmo em relação ao bloco, ao mesmo tempo em que seu papel ia sendo redesenhado, a partir do projeto de integração política e econômica da América do Sul. Um indicativo da evolução do peso do Mercosul na PEB são os discursos de posse dos presidentes ao longo desses anos.

No discurso de posse para seu primeiro mandato, em 1995, Fernando Henrique Cardoso falava em

“valorizar ao máximo a condição universal da nossa presença tanto política como econômica, condição que tanto nos permite aprofundar-nos nos esquemas de integração regional, partindo do Mercosul, como explorar o dinamismo da Europa unificada, do Nafta, da Ásia, do Pacífico.”⁵⁰

⁵⁰ Discursos de Posse em 01/01/1995. www.ifhc.org.br/Upload/conteudo/95_1_01.pdf. Consultado em 09/03/2009.

De fato, a orientação da política externa do primeiro FHC, valorizava mais a abertura do Brasil à economia mundial e seu ajuste à globalização que a defesa de um espaço de autonomia pelo Mercosul. Já na posse para o segundo mandato, em 1999, FHC referia-se ao Mercosul como “dimensão prioritária e irreversível de nossa diplomacia.” Nesse segundo mandato já se nota uma maior preocupação com a integração regional, embora isso seria viabilizado mais pelas iniciativas de integração física no contexto da América do Sul que propriamente do Mercosul. Esse período coincide com a fase mais difícil do Mercosul, em que o bloco ficou estagnado, tanto no que diz respeito ao avanço institucional quanto ao intercâmbio comercial.

No discurso de posse do primeiro governo Lula, o presidente já não fala no Mercosul em si como grande prioridade, mas na “construção de uma *América do Sul* politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (grifo meu).” Entretanto, Lula deixa claro que

”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.”⁵¹

O foco de atuação do Mercosul também é revisto, de maneira que atuação essencialmente comercial abre espaço para a dimensão política 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.”

No discurso de posse para o segundo mandato, a partir de 2007, após os avanços da integração e da criação da Casa, o presidente Lula deixa claro que a variável dominante é a América do Sul, embora ressalte ainda a importância do Mercosul para a consecução do processo de integração:

“fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-Americana de Nações.”⁵²

⁵¹ Discurso de Posse, proferido em 01/01/2003.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp. consultado em 13/01/2009.

Embora os pronunciamentos oficiais em política externa nem sempre sejam reflexo fiel da realidade prática, nesse caso, há uma certa coincidência entre os discursos presidenciais e o papel exercido pelo Mercosul em suas respectivas gestões. Nesse sentido, observa-se uma transformação gradativa do Mercosul de um projeto de integração comercial, dentro da lógica da abertura comercial, até o papel desempenhado hoje, de plataforma básica para alavancagem do processo de integração política e estrutural da América do Sul.

De acordo com essa perspectiva, o governo Lula não deixou de tomar iniciativas para fortalecer o Mercosul, embora esse fortalecimento não significasse, necessariamente, avançar no cumprimento do projeto acordado no Tratado de Assunção. De acordo com a avaliação de Andrea Ribeiro Hoffman *et al*, a partir de 2003, a estrutura institucional do Mercosul passou por novas mudanças, com a ampliação da agenda e do processo de integração. Houve um impulso de criação de novos órgãos, com destaque para a preocupação com assuntos mais diversos do que os comerciais, com a inclusão de instituições para tratar de direitos humanos, democracia e questões sociais.

Em dezembro de 2003, na reunião de Cúpula de Montevidéu, foi assinado o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, etapa considerada fundamental no processo de amarração de toda a América do Sul em um único bloco. Com o acordo com o Bloco Andino, o Mercosul passava, ainda que com laços pouco profundos (por acordos comerciais com a CAN e alguns países na condição de membros associados), a interligar dez dos doze países sul-americanos. A aproximação com a Guiana e o Suriname dar-se-ia pela Comunidade Sul-Americana de Nações.

Em 2004, aconteceu em Ouro Preto, a XXVII Cúpula do Mercosul, que marcou os dez anos da transformação do bloco em pessoa jurídica de direito internacional. No encontro, que contou com a presença dos doze presidentes sul-americanos, foi instituído o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), como esforço para mitigar as diferenças estruturais entre os países do bloco. O Focem é destinado a

⁵² Discurso de Posse, proferido em 01/01/2007.

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp. consultado em 13/01/2009.

promover a competitividade e a coesão social dos Estados-partes, reduzir as assimetrias, em particular dos países e regiões menos desenvolvidas, impulsionar a convergência estrutural e fortalecer a estrutura institucional do processo de integração. A iniciativa demonstra a disposição do Brasil em arcar com os custos da integração, em favor dos países menores, a fim de que todos saiam ganhando ao final do processo.

Em 2005 foi aprovado pelo Conselho de Mercado Comum e instalado em 2006 o Parlamento do Mercosul, composto em sua primeira legislatura (2007 a 2010) por representantes dos parlamentos dos Estados-partes. A partir da composição de 2011, os integrantes do Parlamento do Mercosul deverão ser eleitos pela população dos países membros plenos do bloco, pelo sufrágio direto, universal e secreto. O Parlamento tem a função principal de acelerar a entrada em vigor nos Estados das normas aprovadas pelo Mercosul.

Segundo Andrea Ribeiro Hoffmann *et al.*,⁵³ ainda que em sua dimensão comercial o Mercosul tenha estagnado ou mesmo retrocedido, sobretudo de 1998 a 2002, o mesmo não ocorreu em outras áreas, tais como a político-institucional e a social. Para os autores, há uma clara mudança paradigmática no bloco a partir de 2003. Um modelo regionalista estrutural, voltado mais para aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais, está sendo aos poucos construído. Embora essa mudança seja lenta, seus sinais já são perceptíveis. Isso não significa dizer que a integração comercial tenha sido de todo abandonada frente às dificuldades políticas e assimetrias econômicas.

O governo brasileiro parece ver com clareza a importância do Mercosul como base para a integração do subcontinente sul-americano, por isso empreende esforços para não deixar que se percam os progressos já conseguidos. Por outro lado, não resta mais dúvida de que para a PEB o foco da integração regional não é mais o Cone Sul e nem a integração é estritamente comercial. O Brasil se empenha agora, prioritariamente, na construção da América do Sul, como unidade física, econômica

⁵³ HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul*. RBPI, ano 51, n ° 2. p. 113/114)

e, sobretudo, política. Conforme expressou o presidente Lula, em discurso na Assembléia Geral da ONU em 2005, “o Brasil está comprometido (...) em construir uma América do Sul próspera, integrada e politicamente estável, a partir de nossa experiência no Mercosul, cujo aperfeiçoamento, nos planos econômico e político, continuaremos a buscar incessantemente.”⁵⁴

Foi a partir dessa perspectiva, de construção de um espaço sul-americano, integrado não só comercialmente, mas também politicamente, que nasceu em 2004 a Comunidade Sul-Americana de Nações. Conforme já ressaltado, a conformação desse acordo de integração mais ampla só foi possível graças à aproximação com a Venezuela, formando, juntamente com Brasil e Argentina, o eixo fundamental da integração da América do Sul.

Dando seguimento a esse processo, foi também por iniciativa venezuelana que, na I Cúpula Energética realizada em Margarita, Venezuela, em abril de 2007, que a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) transformou-se em União de Nações Sul-americanas (Unasul), consolidando simbolicamente a conformação de uma identidade sul-americana independente, que não se confunde com o espaço norte-americano ou latino-americano, mas afirma a América do Sul como região distinta, com interesses próprios e disposição para influenciar a ordem internacional.

A esse ato simbólico faltava um referente jurídico, o que aconteceu em 23 de maio de 2008, quando os representantes dos doze países sul-americanos se reuniram para a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, dando à Unasul, de imediato, o status de sujeito de direito internacional, o que significa dizer que a integração da América do Sul tomava a forma de uma organização internacional, apta a celebrar contratos e assumir compromissos em nome da região subcontinental.

Com uma visão abrangente sobre o escopo da integração, calcada fortemente nas idéias de democracia e participação social os doze presidentes sul-americanos outorgaram à Unasul o objetivo principal de “construir, de maneira participativa e

⁵⁴ CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas: 1946 – 2006*. Brasília: Funag, 2007. p. 755.

consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.”⁵⁵

Embora não tenha sido uma proposta do Brasil, a criação da Unasul coaduna-se perfeitamente com a visão brasileira de integração regional, na medida em que tanto a PEB quanto a Unasul têm como diretrizes colocar a América do Sul como unidade identitária regional, fortalecer os laços culturais políticos e sociais dos povos da região, dar continuidade à integração de infra-estrutura e reafirmar o subcontinente como espaço relevante no contexto multipolar da nova ordem internacional.

Entre as propostas da Unasul para aprofundar a integração sul-americana, estão a criação de um Conselho de Segurança, de um Parlamento Sul-Americano e de um Banco da América do Sul. Foi apresentada pelo Brasil a proposta de construção de um Conselho de Segurança Sul-Americano, que ganhou visibilidade após tensões ocorridas entre Colômbia, Equador e Venezuela, em março de 2008, e que foram resolvidas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Outra idéia para a integração sul-americana sob a Unasul é a criação do Banco da América do Sul, proposta inicialmente pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e que teria o papel de substituir o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) como financiador da região. O presidente brasileiro foi além e afirmou que, após a criação do Banco do Sul, pode-se começar a pensar na criação de um Banco Central com moeda única para os membros da Unasul.

É claro que a simples criação da Unasul não resolve de imediato os inúmeros gargalos do processo de integração regional, como a baixa institucionalidade, a falta de coordenação econômica e pouca participação social no processo integrativo. Mas,

⁵⁵ Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas.

http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466. Consultado em 13/01/2009.

sobretudo do ponto de vista político, a nova organização é um avanço extraordinário na história da integração sub-regional. Nas palavras de Amado Luiz Cervo em recente entrevista à Revista de Economia Heterodoxa, “Lula como que lavou a alma com a criação da Unasul, ponto de chegada de sua idéia de América do Sul.” Segundo Cervo, “se nada além da unificação da voz sul-americana em âmbito global, especialmente nos órgãos multilaterais, produzisse a Unasul, sua criação já estaria plenamente justificada. Agregar essa região à negociação internacional como bloco significa por certo uma conquista para o mundo. Esse novo pólo de poder nasce na região, a influir o cálculo das decisões e o curso das relações internacionais, de modo a lhe dar mais equilíbrio e mais coerência com a realização de interesses de toda a comunidade. A América do Sul, apesar das especificidades nacionais e dos pruridos da soberania, já manifestou extraordinária capacidade de articulação política como região, agora fará ouvir sua voz de modo reforçado, como bloco.”⁵⁶

De fato, a Unasul nasce como resumo histórico do processo de integração sul-americano, cujas bases foram lançadas ainda no início do século XIX por Simon Bolívar. Em sua atuação como espaço de coordenação política a Unasul já colheu seu primeiro sucesso prático ao encaminhar, em setembro de 2008, a crise institucional instalada na Bolívia entre o governo e grupos separatistas, em que a Organização manifestou posição determinada de não permitir o desrespeito às instituições democráticas.

Poucos dias depois, em discurso na Assembléia Geral das Nações Unidas, o presidente brasileiro fazia questão de ressaltar tanto a importância histórica da Unasul quanto o intuito sul-americano consolidar seu processo de união.

Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado - em 200 anos de vida independente - que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infra-estrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa.

Reunidos em Santiago do Chile há pouco mais de uma semana os presidentes da América do Sul, comprovamos a capacidade de resposta rápida e eficaz da Unasul frente a situações complexas, como a que vive a nação-irmã boliviana. Respalamos seu governo

⁵⁶ Entrevista concedida a Leandro Freitas Couto. Oikos - Revista de economia heterodoxa nº 9, ano VII 2008. p. 205/206.

legitimamente eleito, suas instituições democráticas e sua integridade territorial e fizemos um apelo ao diálogo como caminho para a paz e a prosperidade do povo boliviano.⁵⁷

Quanto ao futuro da Unasul e do próprio processo de integração regional, somente o tempo poderá dizer, e no caso específico de política internacional, o mais comum é que esse horizonte temporal não seja o curto prazo. De qualquer maneira, o surgimento da União das Nações Sul-Americanas em 2008 parece revestir-se de importância histórica por coroar um processo de aproximação entre os países da América do Sul que, a despeito dos enormes desafios que ainda enfrenta, atinge, sem dúvida, um grau inédito na história da América do Sul.

⁵⁷ Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 63ª Assembléia Geral das Organizações das Nações Unidas. http://www.estadao.com.br/economia/not_econ246743.0.htm. Consultado em 13/01/09.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história recente do processo de integração regional com os países vizinhos, a atuação do Brasil obedeceu a duas diretrizes básicas. A primeira era manter-se fiel aos fundamentos construídos desde o início da República, de construção de um espaço regional integrado politicamente e sob a liderança brasileira, mas sem que o país tivesse que abrir mão de sua vocação universalista. A segunda diretriz foi a constante readaptação do processo integrativo, como resposta necessária à dinâmica das forças envolvidas, tanto na esfera regional quanto na conjuntura da política mundial.

Assim, no contexto da expansão rápida da doutrina neoliberal e das pressões do processo de globalização, ao mesmo tempo em que aproveitava o ambiente favorável pela superação de divergências históricas com a Argentina, o Brasil junta-se aos países do Cone Sul e cria o Mercosul. Por um lado, o acordo para o bloco representava uma forma de não se abrir diretamente à economia mundial, o que exporia precocemente o mercado brasileiro à competição internacional. Ao mesmo tempo, com o Mercosul, o Brasil não deixava de abrir seu mercado, uma vez que a tônica do Tratado de Assunção foi a liberalização rápida do comércio entre os quatro países.

Dessa forma, uma vez que o Mercosul havia sido conformado sob a égide de governos neoliberais no Brasil e na Argentina, o bloco logo mostraria suas limitações, a partir da troca de governo no Brasil por uma opção menos disposta a obedecer à cartilha liberal, Itamar Franco, enquanto a Argentina de Carlos Menem continuava fiel à cartilha neoliberal, o que iria pouco a pouco evidenciando as dificuldades de evolução do processo integrativo tendo como base principal a agenda da liberalização econômica.

É nesse contexto de divergências com o principal parceiro do Mercosul, aliado às investidas mais incisivas por parte do governo norte-americano de criar um grande bloco hemisférico sob sua liderança, que nasce, por iniciativa brasileira, o embrião de uma integração sul-americana autônoma e liderada pelo Brasil. O primeiro esboço

desse projeto no recente processo de integração foi a proposta da Área de Livre Comércio Sul-America (Alcsa), apresentada pelo governo brasileiro de Itamar Franco.

A partir de 1995, com a ascensão de Fernando Henrique à presidência do Brasil, posto em que permaneceria por oito anos, a idéia de um projeto autônomo de integração é posta de lado, em favor de uma opção que tentava equilibrar as pretensões autônomas do Brasil de criar uma área sul-americana sob sua influência e a tentativa de convergir com o projeto norte-americano para os países da região. Apesar da pouca firmeza sobre uma alternativa de integração autônoma e da estagnação do Mercosul, é ainda na gestão de FHC, em seu segundo mandato, que surgem as reuniões de cúpula dos presidentes da América do Sul, de onde se origina o projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul. Esses dois passos mostrar-se-iam fundamentais para o aprofundamento do processo de integração, na perspectiva da política externa brasileira, uma vez que, a partir dessas iniciativas criar-se-iam as condições políticas para que a América do Sul se tornasse definitivamente a referência identitária do Brasil e base da integração sub-regional.

A partir de 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, combinada à onda de presidentes contestadores da ordem liberal na América do Sul, o processo integrativo ganha novo ânimo, sobretudo pela disposição forte do governo brasileiro de 1) definir a América do Sul como prioridade efetiva da PEB; 2) assumir a liderança do processo integrativo na região, arcando com seus custos; 3) resgatar o antigo fundamento da generosidade para com os mais fracos, com o intuito de mitigar as assimetrias do Brasil com os países pequenos no processo integrativo; 4) assumir a dimensão política e estrutural do processo integrativo, em detrimento da visão excessivamente comercialista da fase anterior; e 4) tomar uma série de iniciativas práticas para efetivamente construir o espaço político sul-americano.

A partir dessas diretrizes, e graças à aproximação com a Venezuela, que juntamente com Brasil e Argentina passaram a formar o eixo fundamental da integração sul-americana, já em 2004, e sob a liderança brasileira, os países sul-americanos criam a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), agregando todos os doze países da América do Sul, e com o objetivo de coordenar politicamente a região e avançar com

o processo de integração, tendo como base a aproximação entre Mercosul e a CAN, o fortalecimento da democracia na região, a integração física e o entendimento político e diplomático entre os países da América do Sul.

É também no governo Lula que o Mercosul, apesar de continuar sendo a base do processo de integração, é redimensionado, a fim de se adequar às mudanças sofridas no processo integracionista, evoluindo do escopo prioritariamente comercialista de suas origens para adquirir uma feição mais voltada para a integração física e política, agora não apenas do Cone Sul, mas de toda a América, no contexto definido pela Casa.

No âmbito da IIRSA, a política externa do governo Lula trabalhou para reorientar sua estrutura institucional, a fim de que os governos da região, agora reunidos no âmbito da Casa, pudessem ter papel mais decisivo no direcionamento dos investimentos e de que estes pudessem atender às necessidades estratégicas definidas pelos países. Foi nesse contexto que se deu a entrada do BNDES como órgão de fomento do projeto, fato que ajudou significativamente a viabilizar a carteira de investimentos da IIRSA, de cuja lista de projetos vários já foram concluídos.

Finalmente, em maio de 2008, seguindo o processo de aprofundamento da integração regional da América do Sul, o Brasil liderou o processo que transformou a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), em União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Mais que a mudança de nome, a transformação da Casa em Unasul significou a criação de uma organização internacional, portanto, com personalidade jurídica de direito internacional, agregando os países da América do Sul em um projeto político integrado.

Para a política externa do Brasil, a criação da Unasul representa o coroamento do sonho da diplomacia brasileira de, desde os tempos do Barão do Rio Branco, integrar os países do subcontinente sob a liderança brasileira, reafirmando o fundamento da PEB de uma inserção internacional autônoma, universalista e com possibilidades reais de influenciar o sistema mundial, na direção da construção de uma ordem mais justa, democrática e que permita o desenvolvimento pleno dos países da América do Sul.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

BERNAL-MEZA, Raul. *A Política Exterior do Brasil: 1990-2002*. RBPI Ano 45, n° 1. Brasília, 2002.

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

_____. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2 ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz.; RAPOPORT, Mario (orgs). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: UnB, 1998.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: UnB, 2002.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.

COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado).

FERRER, Aldo. *Texto apresentado originalmente na IV Semana de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília*, em abril de 2006.

Fundação Alexandre de Gusmão. *Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos*. Funag, 2005.

_____. *III Curso para Diplomatas Sul-Americanos*. Rio de Janeiro: Funag, 2008.

GOMES SANTOS, Luís Cláudio Villafañe. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Dissertação (Mestrado).

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. *Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul*. In: RBPI, ano 51, nº 2. IBRI: 2008.

JAGUARIBE, Hélio. *Mercosul e a nova ordem mundial*.in: *Dossiê*. CEBRI, Ano I, Volume I, 2002.

Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.

ONUJI, Janina. *O Brasil e a Construção do Mercosul*. In: *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. In: *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Coleção América do Sul. Brasília: Funag/IPRI, 2006.

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Editora Insular, 2007.