

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais
UNESP/UNICAMP/PUC-SP

KELLY DA ROCHA GOMES

UNASUL: MAIS DO MESMO? AS DIMENSÕES DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANO.

SÃO PAULO

2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais
UNESP/UNICAMP/PUC-SP

UNASUL: MAIS DO MESMO? AS DIMENSÕES DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANO.

Dissertação apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”. Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

SÃO PAULO

2012

Gomes, Kelly da Rocha.

G585 Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano / Kelly da Rocha Gomes. – São Paulo, 2012
234 f.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2012.

Bibliografia: f. 195-208.

Orientador: Samuel Alves Soares.

1. América do Sul – Cooperação. 2. América do Sul – Integração econômica. 3. União das Nações Sul-americanas (Unasul). I. Autor. II. Título.

CDD 337.18

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais
UNESP/UNICAMP/PUC-SP

UNASUL: MAIS DO MESMO? AS DIMENSÕES DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
SUL-AMERICANO.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (orientador)

Profa. Dra. Flavia de Campos Mello

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano

AGRADECIMENTOS

Este trabalho inicia uma nova etapa no meu percurso de formação nas Relações Internacionais. É um marco no meu aprendizado e nas minhas descobertas quanto ao que o ambiente da academia pode oferecer, e a qual eu devo muito por me proporcionar experiências que me tornaram mais humana.

Nesse sentido foram muitas as pessoas que me ajudaram nesta tarefa.

Agradeço, em primeiro lugar, ao Prof. Dr. Samuel Alves Soares meu orientador, amigo e também professor desde a graduação, pelo apoio e estímulo principalmente nos momentos mais árduos deste trabalho.

Sou grata também aos professores doutores Marcelo Passini Mariano e Flavia de Campos Mello por suas contribuições no exame de qualificação que auxiliaram imensamente na minha trajetória de escrever a respeito de um tema tão contemporâneo.

Gratidão também para com os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, pelo suporte sempre competente e afetuoso.

Dedico este trabalho a minha avó, Celina, que mesmo não tendo frequentado as instituições educacionais formais do Estado nacional brasileiro, é a pessoa mais sábia que conheço.

Não menos importante. Agradeço especialmente a minha mãe Iranir e minha irmã Keiti, por acreditarem em mim mais do que eu mesma. E a minha família, meu pai Francisco e minhas irmãs e irmão Àstrid, Suelen e Wikman por estarem comigo dividindo as esperanças e angustias desta longa caminhada.

Aos meus amigos da pós-graduação pelos agradáveis momentos juntos.

A CAPES pela bolsa de estudos concedida.

A todos o meu muito obrigada.

RESUMO

Os processos de integração regional sul-americano são resultados de modelos de integração intergovernamental nos quais a questão supranacional não vem obtendo grande espaço. As dificuldades em se oferecer concretudes aos processos têm sido significativas, uma vez que os países envolvidos não têm demonstrado comprometimento com iniciativas que não sejam autocentradas e devido ao fato de os modelos de integração privilegiarem questões econômicas. Ao longo dos anos, os processos têm avançado com baixo aprofundamento e o ritmo não se adequou às necessidades da região, ou seja, atenuar as assimetrias estruturais e políticas dos Estados nacionais. Muito destes obstáculos devem-se a situações internas críticas, sendo a principal a reduzida capacidade institucional, que não produz mecanismos capazes de absorver as demandas nacionais que, por sua vez, reduz os estímulos para o aprofundamento das políticas institucionais das organizações construídas. Com o intuito de transformar este cenário regional e alicerçado por um novo paradigma integracionista sul-americano, surge a União das Nações Sul-americanas (UNASUL), projeto que busca criar um espaço regional integrado no âmbito político, social, ambiental e infraestrutural, mas que ainda está em construção.

Palavras-chaves: UNASUL, institucionalização e integração regional, processos de integração regional.

ABSTRACT

The south american regional integration processes are the results of models of intergovernmental integration in which the supranational issue has not been getting great space. The difficulties in offering concretudes procedures has been significant, since the countries involved have not demonstrated commitment to initiatives that are not self centered and due to the fact that the models of integration prioritise economic issues. Over the years, the processes have advanced with low depth and the pace has not adapted to the needs of the region, reducing the structural imbalances and politicians of the States. Much of these barriers are due to critical internal situations, being the main one the reduced institutional capacity, which does not produce mechanisms capable of absorbing the national demands that allow to reduce the motivation for the depth of institutional policies of built organizations. With the intention of changing this regional scenery and anchored by a new south american integrationist paradigm, comes the Union of South American Nations (UNASUL), a project that seeks to create a regional space integrated into the political, social, environmental and infrastructural, but that is still under construction.

Keywords: UNASUR, institutionalization and regional integration, regional integration processes.

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
SUMÁRIO.....	7
ABREVIATURAS E SIGLAS	9
LISTA DE QUADROS	11
LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS	12
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – O ESPAÇO SUL-AMERICANO	18
1) Regionalismo.....	19
1.1) Duas ondas do regionalismo	22
1.2) Processos de Institucionalização e Instituições Regionais.	27
1.3) Teorias da Integração.....	30
1.3.1) A diferença entre Integração, Cooperação e Regimes Internacionais.....	43
1.4) Regionalismo Sul-Americano	45
1.4.1) Principais processos de integração sul-americano	53
CAPÍTULO 2 – O BRASIL NA INTEGRAÇÃO PÓS-NEOLIBERAL.....	68
2.1) Modelo cepalino da integração sul-americana.....	69
2.2) Modelo do regionalismo aberto	79
2.3) Modelo pós-neoliberal	82
2.4) O Brasil e a integração pós-neoliberal	88
2.4.1) FHC e a oposição a Alca.....	90
2.4.2) Lula: construção da América do Sul.	94
2.4.3) O Brasil na UNASUL.	101
2.5) O papel do BNDES no financiamento da integração.....	105
CAPÍTULO 3 – ORIGENS DA UNASUL	117
3.1) Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos de 2000.....	117
3.1.1) IIRSA	123
3.1.2) Reunião dos Presidentes Sul-Americanos: 2002 e 2004.....	126
3.1.3) Declaração de Cuzco e a formação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)....	131
3.2) Primeiros encontros da UNASUL, principais temas da agenda e formação da Institucionalidade: 2005 a 2010.	134

3.2.1) Tratado Constitutivo da UNASUL	151
3.3) Conselhos da UNASUL.....	155
3.4) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças	158
3.4.1) Plano de Ação	159
3.4.2) Banco do Sul	162
3.4.3) Uma nova arquitetura financeira para a região.	167
3.4.4) Argumentos para a construção do Banco do Sul	170
3.5) UNASUL em números.....	173
CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
BIBLIOGRAFIA	195
ANEXO A - Desembolso do BNDES por Ramo de Atividade Acumulado 2009-2012.....	209
ANEXO B - Mapa 1 -Agenda de Implementação consensual da IIRSA.	210
ANEXO C – Recursos de poder tradicionais da América do Sul (2009).....	211
ANEXO D – Gráficos da CEPAL para determinar a redução dos índices de pobreza regional.	214
ANEXO E - Matriz de Cooperação Horizontal do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social da UNASUL.	216
ANEXO F	219
ANEXO G – Convênios e investimentos da República Popular da China em países latino- americanos (2005-2010)	220
APENDICE A - Conselho Sul-Americano de Saúde	225
APENDICE B - Conselho de Sul-Americano de Desenvolvimento Social.	230

ABREVIATURAS E SIGLAS

AIC – Agenda de Implementação Consensual
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC – Grupo Econômico de Brasil, Rússia, Índia e China
CAF – Cooperação Andina de Fomento
CAN – Comunidade Andina de Nações
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CEBRI – Centro de Estudos Brasileiro de Relações Internacionais
CECA – Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
CEMLA – Centro Monetário Latino-Americano
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
COSECCTI – Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Inovação
COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSEF – Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
CSS – Conselho Sul-Americano de Saúde
EID – Eixos de Integração e Desenvolvimento
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FLAR – Fundo Latino-Americano de Reservas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul.
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata.
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTIF – Grupo Técnico de Integração Financeira

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IED – Investimentos Estrangeiros Diretos
IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NAFR – Nova Arquitetura Financeira Regional
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA - Organização Tratado de Cooperação Amazônica
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PDVSA – Petróleos de Venezuela
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A
PIB – Produto Interno Bruto
PSI – Processos Setoriais de Integração
SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
TEC – Tarifa Externa Comum
TIAR – Tratado Interamericano de Defesa
UE – União Europeia
UNASUL – União Sul-Americana de Nações
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contrastes entre o velho e o novo regionalismo.....	26
Quadro 2 – Teorias da Integração Regional.....	36
Quadro 4 – Tipologia da Integração Econômica.....	39
Quadro 5 – Principais aspectos da primeira fase da integração sul-americana	61
Quadro 6 - Principais aspectos da segunda fase da integração sul-americana	64
Quadro 7 – Principais aspectos da terceira fase da integração sul-americana.....	66
Quadro 8 – Mecanismo de Apoio do BNDES às Exportações e Inserção Internacional	108
Quadro 9 – UNASUL passo a passo.	150
Quadro 11 – UNASUL.....	152
Quadro 12 – Organograma	153
Quadro 14 – Conselhos da UNASUL	157
Quadro 16 – Estrutura do Conselho -CSEF	159
Quadro 17 – Atividades dos Grupos de Trabalho de Integração Financeira.....	161
Quadro 19 – Banco do Sul: composição do capital aportado.....	166
Quadro 20 – Reuniões e textos relevantes na constituição do Banco do Sul	167
Quadro 21 – América do Sul: estrutura das exportações intra e extrarregional, segundo intensidade tecnológica.	184

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Desembolso do BNDES por Setores no período de 2007-2011.....	111
Tabela 2 – América Latina e Caribe: Maiores Empresas não financeiras com Investimentos e Empregos no Exterior, Segundo Vendas, 2011.....	113
Tabela 3 – Estoque de reservas internacionais por país (2002-2009)	169
Gráfico 1 - Teorias de Integração Regional	34
Gráfico 2 – UNASUL: evolução das exportações intrarregionais, 1990-2010.	50
Gráfico 3 – Desembolso BNDES para as exportações.....	109
Gráfico 4 – Desembolso do BNDES por Gêneros de Atividade.....	112
Gráfico 5 – Reservas internacionais da UNASUL, 2008-2010.....	172
Gráfico 6 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: distribuição global da população regional 2005.....	174
Gráfico 7 – UNASUL (10 países) ¹ : evolução da pobreza e indigência 1990-2009.	175
Gráfico 8 – UNASUL (10 países) ¹ classificação dos países segundo a incidência da pobreza 2009.	176
Gráfico 9 – UNASUL (10 países) ¹ : gasto público social total e por setores 1994-1995 a 2008-2009. (Em média simples).....	177
Gráfico 10 – UNASUL (10 países) ¹ impacto redistributivo do gasto público social sobre a renda, segundo renda primária, 1997-2004. (Em porcentagem)	178
Gráfico 11 – UNASUL (10 países) ¹ e outras regiões: proporção do gasto público social com relação ao PIB, 2007-2008. (Em porcentagem)	179
Gráfico 12 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: produto interno bruto mundial, participação relativa de cada sub-região, em dólares PPA 2010.....	180
Gráfico 13 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: taxa de investimento 2010.....	180
Gráfico 14 – UNASUL (12 países): grau de abertura comercial, 2007-2009.	181
Gráfico 15 – UNASUL (10 países): variação interanual dos termos de troca, 2007-2010.	182
Gráfico 16– UNASUL (10 países): taxa de crescimento do valor das exportações de bens, por trimestre 2007-2010.	182
Gráfico 17 – UNASUL: proporção do comércio intrarregional por exportações, 2010 ¹	183
Gráfico 18– América Latina (6 países): investimentos em infraestrutura, 1980 -2008.	185
Gráfico 19 – UNASUL: tempo para exportar e custo da exportação.....	186

INTRODUÇÃO

Um novo impulso integracionista, iniciado nos anos 2000, marca uma nova etapa dos processos de integração na América do Sul. A partir da mudança do paradigma desenvolvimentista (1930-1980) e do regionalismo aberto (1990)¹, a concentração dos trabalhos na dimensão econômico comercial, agora se altera e se integra a um processo cuja dimensão política ganha novos espaços. Na dinâmica integracionista sul-americana, surge o paradigma pós-neoliberal.

É na conjuntura dos trabalhos da política externa brasileira, iniciada ainda no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e se estendendo até o governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, que o paradigma se arquiteta. A conjuntura regional neste período (2000-2010)² ambientava grandes transformações, em decorrência das mudanças políticas nacionais dos Estados da região. Chegavam ao poder governos de centro-esquerda e de esquerda, com discursos populistas de defesa dos interesses das sociedades, que neste período sofriam com os déficits estruturais dos Estados nacionais, reflexos das últimas décadas, e que entravavam o desenvolvimento econômico, impondo graves perdas político-sociais às populações nacionais. No plano regional, os discursos se alinhavam às ideias recém-inseridas no espaço sul-americano a respeito de novo regionalismo sem, no entanto, desvincular-se da perspectiva intergovernamental.

E como símbolo desta nova etapa da política regional sul-americana, foi construída a União Sul-Americana de Nações (UNASUL), dimensionada pelo presidente Lula em discurso feito na III Reunião Anual dos Presidentes Sul-Americanos como um sonho realizado. Não diferente do presidente brasileiro, outros líderes regionais manifestaram seu contentamento com o projeto regional, creditando a ele uma possível mudança no tabuleiro de poder mundial³, por prover maior capacitação política a América do Sul, baseada na dimensão do poder geoestratégico do espaço regional⁴.

¹ Ver: CERVO, 2010

² Este é o recorte temporal deste estudo, e marca o período na qual se inicia os debates na região para se construir um novo organismo regional integrado a fim de conter aspirações integracionistas norte-americana na região, e o final em que o ex-presidente Lula da Silva deixa suas atividades como Presidente da República no Brasil. O recorte é pertinente, pois apresenta uma década dos trabalhos na região, na direção de construir uma nova dimensão política integrada na América do Sul.

³ Esta é uma visão dos líderes regionais, o projeto UNASUL ainda está em processo de desenvolvimento e tal previsão ainda não se manifesta.

⁴ Esta comparação, contudo, tem apenas sentido provocativo, não sendo a mais adequada para analisar o potencial que uma integração profunda entre os países sul-americanos apresenta em termos de redistribuição de poder no sistema internacional. (DESIDERÁ NETO, 2011, p.72)

A UNASUL, em confluência com as dimensões do novo regionalismo, se processa como uma iniciativa regional inédita, que contempla, em suas dimensões, os antigos projetos regionais, como a ALADI⁵, CAN⁶, MERCOSUL⁷ e novos projetos que surgiram durante os encontros dos líderes nacionais a partir dos anos 2000, como a IIRSA⁸. A UNASUL almeja desenvolver um arranjo integracionista aprofundado na América do Sul, que possa potencializar, por meio de projetos infraestruturais, o desenvolvimento econômico, político e social da região. Sendo, portanto, dimensionada pelos líderes regionais como um mecanismo regional que oferta possibilidades de inserção internacional da região de forma mais autônoma.

Luego de 180 años de intentos y frustraciones se hace realidad la Unión Sudamericana. Se supera una lógica falsamente excluyente entre el panamericanismo y la identidad propia. Será un factor de mayor equilibrio, beneficio mutuo y eficacia en las relaciones interamericanas. Cambiará el patrón de las relaciones de América Latina hacia adentro y hacia fuera. (CUADROS, Ministro das Relações Exteriores do Peru em 2004. Disponível: www.comunidadandina.org)

Para melhor apresentar esta discussão, a dissertação está estruturada em três capítulos.

No primeiro, apresenta-se como a nova ordem internacional – eclodida no início da década de 90, com o final da Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização – redefiniu o papel do Estado nacional e, como tal, redefiniu o conceito de regionalismo e integração regional. Soma-se uma apresentação do regionalismo sul-americano e dos principais processos de integração, apontando os três momentos distintos dos processos.

Neste capítulo, a proposta é demonstrar que a intensificação da interdependência fez com que os desafios nacionais fossem discutidos em âmbito global, e as fronteiras que separavam os espaços internos e externos dos Estados nacionais se diluíssem, exigindo dos atores soluções inovadoras e inéditas na solução das adversidades. Estas deveriam ser, cada vez mais, sinérgicas, cooperativas e translocais. Desse modo, as relações estatais estão cada vez mais expressas pela regionalização e multilateralização, nas quais as preocupações com assuntos de segurança nacional e internacional, de natureza militar, perdem espaço nas agendas dos países, ascendendo questões institucionais da agenda social global.

Nesta conjuntura inserem-se os debates do “velho” e “novo regionalismo”, e como elemento central deste decurso, destaca-se a compreensão da nova dimensão da integração

⁵ Associação Latino-Americana de Integração, criada em 1980 a partir da ratificação do tratado fundador da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

⁶ Comunidade Andina de Nações (CAN) criada em 1969, anteriormente nomeada por Pacto Andino.

⁷ Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) criado em 1991.

⁸ Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) criada em 2000.

regional, ou seja, neste momento, o processo não é visto somente como uma integração de economia e finanças internacionais. O processo é mais amplo, pois uma integração na perspectiva da nova ordem internacional demanda por processos de concertação política, social e cultural, nos quais o propósito de construir identidade territorial e coesão regional, ofertando processos institucionais mais aproximados dos interesses regionais, torna-se uma característica de destaque. Desse modo, o fenômeno do regionalismo, assim como o da integração, passa a ser expresso por uma relação decorrente da interação Estado e sociedade e não somente Estado e economia.

Segue-se esta dimensão, uma breve apresentação das correntes teóricas de integração regional, visando demonstrar a incorporação destas mudanças, pela literatura especializada.

No entanto, o destaque deste momento inicial da dissertação, é a apresentação do regionalismo sul-americano e dos principais processos desenvolvidos dentro do espaço regional. A partir dos elementos descritos, pode-se apontar que os processos apresentaram divergências nas tentativas de promover continuidades e nas tentativas de serem asseguradas suas diretrizes nos âmbitos subnacionais, a indicar a dificuldade de se contrapor um modelo intergovernamental a questões supranacionais bem equacionadas.

As instituições e os mecanismos de trabalho quando desenvolvidos concentram-se na jurisdição dos Estados nacionais, dificultando o desenvolvimento de qualquer demanda não estatal de governança no espaço regional integrado. Ou seja, a pluralidade de atores, a presença de órgãos autônomos aos Estados nacionais, que se vinculassem aos interesses da região, e não das particularidades, assim como a internalização de normas, não foram concebidos nos processos, impedindo por sua vez, o desenvolvimento de mecanismos regionais de constrangimento às ações dos Estados.

O segundo capítulo apresenta, por meio dos modelos de integração que se relacionam a três diferentes momentos do regionalismo sul-americano, o cepalino⁹, o regionalismo aberto e o regionalismo pós-neoliberal, os elementos que impulsionaram a construção do processo integracionista da UNASUL. O objetivo é apontar as mudanças trazidas pelo novo conceito de regionalismo que se inseriram na América do Sul, a partir do final dos anos 90, impulsionado pelo processo de redemocratização na região e pela busca em superar os anos de baixo desenvolvimento estrutural das décadas anteriores.

⁹ O termo “cepalino” refere-se à proposta de desenvolvimento econômico apresentada à região pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). O modelo de desenvolvimento baseava-se no fortalecimento industrial, como meio para se alcançar o desenvolvimento na região. A instituição orientou, entre o período de 1930 até a década de 1970, os planos de busca pelo desenvolvimento econômico dos países da região.

Deste modo, o capítulo indica que no modelo cepalino, caracterizado pela indústria de substituição de importações, a integração regional é concebida como o mecanismo de sustentação do modelo de substituição de importações e uma etapa para se alcançar a inserção da região na política econômica internacional, podendo construir as diretrizes econômicas que assegurem os interesses dos países periféricos na ordem internacional. O modelo econômico neoliberal, ou do regionalismo aberto, vincula o processo integracionista a estímulos de investimentos internacionais no desenvolvimento regional. Neste paradigma, os governos nacionais buscaram intensificar os processos de liberalização e flexibilização econômica, por meio de um arranjo institucional, o MERCOSUL, pois imaginavam que a criação de um mercado comum na região poderia atrair para o espaço integrado os investimentos necessários para uma reforma estrutural e inserir novamente o espaço regional na política econômica internacional, após os anos da crise da dívida externa, como ficou conhecida a década de 1980.

O modelo pós-neoliberal é o atual momento da integração regional. O escopo integracionista comercialista foi alterado, e o desejo por construir um processo integracionista mais aprofundado manifesta-se nos diversos modelos políticos dos Estados nacionais. A partir dos processos desenvolvidos no escopo da IIRSA, são definidas como áreas centrais deste novo modelo de desenvolvimento: a integração física, energética, dos mecanismos financeiros, telecomunicações e concertação do diálogo político, de modo que os problemas comuns aos países da região, como assimetrias econômicas, demográficas e até mesmo linguísticas, possam ser extintos.

A UNASUL, portanto, surge da harmonização, em um espaço institucionalizado, de todos estes eixos de trabalho, tentando prover uma concertação dos modelos políticos nacionais para o espaço regional. Mais do que uma concepção das mudanças do cenário internacional, que exigiam uma multidimensionalidade dos processos, a UNASUL ainda se mantém como um mecanismo de governança estatal. No entanto, a UNASUL não concentra suas atividades na dimensão econômica. Neste novo momento, as atenções estão voltadas para o desenvolvimento infraestrutural da região e, nesse sentido, o Brasil destaca-se ao se consolidar como o maior financiador dos projetos infraestruturais em desenvolvimento no espaço na UNASUL. O país, por meio do processo de internacionalização de empresas, programa financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destaca-se como um dos maiores parceiros financeiros da UNASUL. Esta exposição, assim como o papel que o Estado brasileiro tem na estruturação deste modelo, é apresentada nesta divisão.

O terceiro e último capítulo da dissertação basicamente apresenta a instituição UNASUL, destacando o espaço regional antecedente à construção da organização, ou seja, a Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, que se projeta em importância devido ao fato da IIRSA, o carro-chefe do projeto UNASUL, ser fruto destes encontros de líderes regionais. Todo o projeto da organização, construído no ano de 2004, mas que somente ganhou sua personalidade jurídica no ano de 2008, com o desenvolvimento do Tratado Constitutivo, é destacado neste momento da dissertação. São apresentados os princípios que orientam a instituição, assim como sua institucionalidade, - que mantém o caráter intergovernamental - enfatizando a criação dos Conselhos de trabalho, em especial, o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, no qual, se insere as discussões a respeito do desenvolvimento de um banco regional, o Banco do Sul. O projeto, ainda em fase de desenvolvimento, aspira construir uma Nova Arquitetura Financeira Regional, de modo a estabelecer um banco de investimento regional. O referido projeto não encontra substantivo respaldo do Brasil, em virtude de sua política regional para este setor ser estruturada via BNDES.

Ao final deste capítulo é apresentado um estudo desenvolvido pela CEPAL, demonstrando a situação econômica, política e social do espaço integrado no período da última década.

E por fim são apresentadas as considerações finais.

CAPÍTULO 1 – O ESPAÇO SUL-AMERICANO

O que há de errado, a meu ver, nesse processo, fundamentalmente, é que ele começa e decorre à margem da vontade dos povos. (...) Penso que deve chegar aí pela vontade dos povos. E não porque os governos, que (...) singularmente, são bastante diferentes, que sejam governos conservadores, socialistas, neoliberais ou democratas cristãos onde quer que estejam, e podem mesmo suceder-se, agora é socialista e amanhã conservador. (SARAMAGO, 1992)

A América do Sul tem apresentado ao longo das últimas décadas a demanda por uma inserção internacional que venha prover o desenvolvimento estrutural do espaço regional. Esta busca é marcada pela adversidade, visto que a região é constituída por Estados nacionais com níveis assimétricos de desenvolvimento econômico e social que, somados a fatores históricos específicos, creditaram características integracionistas peculiares à região. As instituições formais, decorrentes das inúmeras tentativas de construir de fato a integração, representaram, em sua maioria, promessas governamentais que sempre se mostraram “tentadoras”, mas que na realidade apresentam-se como processos cujos tropeços e fracassos sobressaem-se diante das realizações.

A análise destas particularidades para a compreensão do fenômeno da integração no espaço sul-americano é um dos principais desafios das ciências sociais, sobretudo porque o processo é marcado por individualidades históricas que se articulam de forma múltipla dentro de um espaço integrado, estabelecendo padrões específicos de organização social, o que requer a análise a partir de uma visão sistêmica. Baseado nisso, este primeiro capítulo traz uma discussão em torno do conceito de regionalismo e da integração regional, apresentando o espaço regional e os principais processos de integração construídos na América do Sul, a fim de ressaltar o particularismo e os desafios dessas experiências na região.

A nova conjuntura internacional é demonstrada com o objetivo de evidenciar a complexidade que o fenômeno, em sua essencialidade, conserva. Inflexões inerentes às perspectivas analíticas que se manifestam na direção de uma transformação do Estado nacional, em oposição às perspectivas que indicam a decadência destes atores na política internacional, constitui o grande destaque na mudança que o estudo da integração e do regionalismo tenta abarcar. Em meio a essa divergência, os estudos de política internacional apresentam novos mecanismos para construção de processos de governança no plano internacional e, dentre eles, a integração sul-americana.

Consolidada nos estudos das ciências sociais, a partir de um conjunto de conceitos e teorias oriundos de diferentes áreas das ciências humanas – Relações Internacionais,

Economia Política e Ciências Sociais – a integração dimensiona os fatores, ou busca fazê-lo, de modo que estes possam explicar, no âmbito da nova conjuntura internacional, os processos de cooperação e de governança entre os atores em um sistema internacional anárquico. A partir do desenvolvimento de estudos sobre os processos de institucionalização de políticas no âmbito internacional, o regionalismo e a integração trazem considerações significativas atreladas ao desenvolvimento de arranjos políticos comuns que possam promover o desenvolvimento econômico-político dos atores, assim como intensificar a segurança internacional.

Com essa preocupação, este capítulo também busca conceituar sucintamente estes elementos – regionalismo e integração -, a fim de melhor compreender o fenômeno integracionista e como ele se manifesta, com características próprias, em determinadas regiões do mundo; com destaque para o espaço sul-americano.

1) Regionalismo

Inicialmente circunscrito a um ambiente de interação entre os atores estatais, o regionalismo - diante dos desdobramentos e desafios impostos ao sistema internacional em decorrência do processo de globalização - apresenta-se como um “novo”¹⁰ mecanismo de política internacional, com características multidimensionais e pluritemáticas descoladas da autoridade unicista dos Estados nacionais no processo de governança.

Nesse contexto, o fenômeno do regionalismo destaca-se, significativamente, nas correntes dominantes da perspectiva econômica sem, no entanto, deixar de perpassar pela dimensão política que o fenômeno imprime – e, nesse sentido, o destaque são os estudos de relações internacionais sobre o tema¹¹. Para Bernal-Meza¹², especialista em processos de integração latino-americanos, o fenômeno de globalização marcou a economia política mundial nas últimas décadas e imprimiu ao sistema internacional uma nova e forte dinâmica, caracterizada pela maior presença de atores transnacionais em decorrência da intensificação dos processos de interdependência. Desse modo, configuraram-se grandes espaços

¹⁰ O fenômeno “região” não é um conceito recente. Ele está presente na literatura desde o processo de construção dos Estados nacionais, vinculado principalmente à ideia de uma denominação cientificista, ou seja, demarcação geográfica do território habitado. No entanto, o conceito de região transformado, descolado da ideia de cientificidade territorial é um processo novo – destaque os estudos de Anthony Giddens (2009) – e se torna ainda mais recente, quando aplicado a estudos de política internacional contemporânea.

¹¹ Não propriamente relacionado à temática do regionalismo, os trabalhos sobre regimes internacionais – destaque para John Ruggie e Stephen Krasner - contribuíram significativamente para os avanços dos estudos.

¹² BERNAL-MEZA, 2001.

econômicos em esferas regionais capazes de mobilizar importantes forças econômicas, sociais e políticas¹³. Na percepção da autora, o fenômeno do regionalismo se correlaciona com uma visão mais economicista, o que aproxima a autora de outros inúmeros estudiosos¹⁴, sobretudo no campo da teoria política econômica.

Nessa linha, Masfield e Milner¹⁵ argumentam que a proximidade geográfica e os crescentes fluxos econômicos entre os Estados - principalmente sob o âmbito do arcabouço estrutural do GATT¹⁶ - levou o termo regionalismo a ser bastante associado às características econômicas. No entanto, eles acrescentam que, embora destacado na política internacional a partir da década de 50, o regionalismo não é um fenômeno recente. O episódio inicial data do século XIX, com a ampliação do comércio internacional a partir da revolução industrial e do contexto de avanços tecnológicos decorrentes daquele processo. Para estes autores, a revolução industrial criou uma ampla rede de trabalho e de acordos comerciais bilaterais, proporcionando o desenvolvimento de um regionalismo europeu. Afirmam ainda que os Estados não inseridos nesta rede comercial detinham um forte interesse de fazer parte desse fluxo e, assim, obter os ganhos relativos ao acesso dos mercados dos países. Isso teria estimulado ainda mais o arranjo europeu, definindo a característica central do movimento e perpassando para os processos do século XX.

Por outro lado, o regionalismo não deve ser pensado apenas como um processo econômico. As últimas décadas do século XX destacam que o movimento agrega um tradicional mecanismo de política interestatal: a política de boa vizinhança. Nesse sentido, tanto a diversificação e ampliação comercial, inerente ao processo, como a busca por políticas comuns - e nesse sentido a busca por coesão e identidade regional - se destacam como

¹³ O aumento dos estudos a respeito dos regimes é responsável por reviver a ideia da interdependência associada a um fenômeno sistêmico ou estrutural, portanto, contribuiu significativamente para a análise do regionalismo contemporâneo na conjuntura da globalização.

¹⁴ Como por exemplo, Bela Balassa e Walter Mattli.

¹⁵ MASFIELD; MILNER, 1999.

¹⁶ Em outubro de 1947 foi assinado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que entrou em vigor em janeiro de 1948. Com a ausência de uma organização internacional para coordenar a cooperação na área de comércio internacional, o GATT assumiu esse papel, ainda que de forma menos institucionalizada. (...) O GATT foi considerado um sucesso, ao reduzir as tarifas comerciais ao longo de várias rodadas de negociação e ver seu número de signatários aumentar progressivamente ao longo dos anos. Durante a Guerra Fria, englobava praticamente todos os países do bloco ocidental, e com a dissolução do bloco soviético, a maioria dos países ex-comunistas também aderiu ao Acordo. (...) O GATT se mostrou incapaz de se adaptar às mudanças na economia internacional, principalmente a medida em que o processo de globalização se intensificou no final da década de 1980. Entre estas mudanças pode ser mencionada a diminuição da importância do comércio de produtos industrializados, principal tema tratado nas rodadas do GATT, em detrimento de outros produtos, como serviços, propriedade intelectual e têxteis. Outra mudança que contribuiu para a diminuição da capacidade do GATT de influenciar os fluxos de comércio foi a diminuição da importância das barreiras tarifárias e o aumento do uso de barreiras não tarifárias. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.153).

tentativas de atenuar conflitos, reduzir assimetrias e conceber processos mais democráticos¹⁷, constituindo, desse modo, estruturas genuinamente próprias deste novo sistema regional. Nesta perspectiva, a dimensão política do fenômeno resulta de uma adaptação dos atores regionais para dimensionar, em suas estruturas, a inserção do multilateralismo da política internacional e da necessidade de obter soluções para os problemas domésticos.

Assim, seja através dos aspectos econômicos ou políticos, o regionalismo, expresso pela construção de processos de integração, constitui um importante subsídio para a nova ordem internacional, pois “provide a significant complementary layer of governance”¹⁸ e “might actually shape world order”¹⁹. Nesse sentido, o regionalismo se caracteriza como um processo multifacetado, cujos atores compartilham os mesmos objetivos e estabelecem voluntariamente mecanismos de governança coletiva, respeitados os limites da soberania estatal. Pode-se, de forma simplificada, porém não menos funcional, conceber o regionalismo como um “fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua”²⁰, podendo ser dirigido, na perspectiva de Hurrell²¹, por forças políticas ou econômicas que: 1) devem ser mensuráveis; 2) não devem se basear em políticas nacionais concretas de um Estado e nem pressuporem qualquer impacto particular nas relações entre os Estados da região; 3) representem padrões de regionalização que não coincidem, necessariamente, com as fronteiras dos Estados nacionais²². Partindo desta perspectiva, o fenômeno do regionalismo é compreendido como estruturas de política internacional capazes de prover – ou buscar prover – soluções conjuntas regionais frente aos dilemas globais da nova ordem internacional.

Neste estudo, o regionalismo é compreendido como programas de integração regional que possuem como desafio central a construção de políticas públicas comuns, capazes de promover autonomia regional e coesão socioeconômica. Tem-se claro que a integração pode

¹⁷ A relação entre democracia e regionalismo é uma construção possível desde que os processos de integração sejam entendidos como projetos de coesão econômico-social tendentes a diminuir as disparidades regionais e sociais no âmbito do bloco regional, e dotado de instrumentos de representação dos interesses da cidadania. Ver: STUART, 2004.

¹⁸ FAWCETT, 2004 apud FAWN, 2009, p.6

¹⁹ HETTNE, 2005 apud FAWN, 2009, p.6

²⁰ Os analistas de integração que compreendem o processo de uma perspectiva mais econômica afirmam que um primeiro passo nesta direção seria promover a eliminação de barreiras comerciais e a formação de uniões alfandegárias de bens; com o avanço da integração a agenda se expandiria abrangendo: barreiras não tarifárias, regulação de mercado e desenvolvimento de políticas comuns. Os analistas que compreendem o processo pelas características políticas defendem que esse, em sua evolução, deva ser capaz de desenvolver negociações interestatais ou intergovernamentais que possam construir processos de institucionalização que torne o processo cooperativo entre os diversos atores eficaz e autossustentado.

²¹ HURRELL, 1995.

²² Segundo Hurrell (1995), estes pontos permeiam quase todas as atividades regionais podendo ser determinadas por elementos formais ou informais de cooperação ou quaisquer outras relações entre os atores do processo.

fornecer mecanismos de desenvolvimento estrutural²³ aos atores pertencentes ao processo e, deste modo, impulsionar ainda mais a integração. Porém, compreende-se também que a ausência destes, ou a baixa produtividade do arranjo construído, podem resultar em frustrações, o que implica em maior burocratização regional ou mesmo em desintegração.

Assim, a percepção dos atores em relação ao arranjo, associado ao grau de credibilidade que este é capaz de produzir dentro do espaço regional, construindo demandas por interesses e valores comuns que possam garantir a sustentabilidade que o processo exige, constitui a variável destacada como central para a análise do sucesso do processo de integração na região sul-americana.

1.1) Duas ondas do regionalismo

A partir da compreensão do fenômeno do regionalismo, inúmeros estudos sobre o tema²⁴ concebem o fenômeno como um processo marcado por dois grandes momentos, ou por duas grandes ondas. Um primeiro momento iniciado nos anos de 1950 e estendido até os anos de 1970; e um segundo momento iniciado a partir da década de 1980. Este recorte temporal possui forte relação com o período de formação dos blocos econômicos - que se destacam a partir da década de 50 – acrescido de elementos de segurança global, associados às transformações da conjuntura internacional decorrentes do final da Guerra Fria²⁵.

Observando algumas das instituições internacionais construídas nestes períodos, os elementos descritos anteriormente ficam evidentes. O Tratado Interamericano de Defesa (TIAR) de 1942, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1948 e a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) em 1952²⁶ - todos fazendo parte da primeira onda do regionalismo²⁷ - são exemplos deste processo. As duas primeiras decorrem da inserção dos elementos de segurança global, intensamente fomentados pela política

²³ O desenvolvimento estrutural deve ser compreendido como uma melhora sistêmica, ou seja, econômica-social e política da região e, por consequência, dos Estados nacionais pertencentes ao arranjo.

²⁴ Ver artigos de Mansfield and Milner, 1999; Hurrell, 1995; Herz, 2004; Laursen, 2010.

²⁵ A relação entre segurança e economia não se constituiu como elemento unidirecional, demandado pela segurança e ofertado pela economia ou vice versa. O que se estabeleceu foi uma relação simbiótica, remodelando inclusive os arranjos econômicos no período da Guerra Fria.

²⁶ Existem outros inúmeros processos que poderiam ser destacados como exemplo deste primeiro momento do regionalismo, no entanto, não nos cabe fazê-lo neste trabalho. Ver: HERZ; HOFFMANN, 2004.

²⁷ Algumas destas instituições internacionais descritas são apresentadas pela literatura como mecanismos de regimes internacionais. No entanto, não negando a capacidade desta de estruturarem o processo, elas compõem o quadro de instituições internacionais desenvolvidas a partir do processo de intensificação de criação de regiões para prover soluções de problemas comuns, ou seja, regionalismo.

estratégica de segurança dos Estados Unidos no pós-guerra. Na perspectiva econômica estão a OCDE e a CECA que, assim como a maioria das estruturas organizacionais desenvolvidas nesse período, buscaram promover um auto desenvolvimento sustentado pelo paradigma econômico-liberal, uma vez que se visualizavam nos regimes internacionais – como o Bretton-Woods – um mecanismo para tal formulação.

As debilidades econômicas existentes à saída da guerra e a absoluta carência de reservas de meios de pagamentos internacionais, por parte da generalidade dos países europeus, impediram a convertibilidade imediata das diferentes moedas, tal como ficara consignado nos acordos de Bretton-Woods, exigindo a criação de mecanismos específicos que fossem de encontro às necessidades práticas de relançamento das relações econômicas intra-europeias e, simultaneamente, perparassem caminho para uma integração plena nas regras monetárias e cambiais acordadas. (...) Em 1947, a França, a Itália, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo fizeram uma primeira tentativa de estabelecer um sistema multilateral de compensações monetárias (...) tentativa esta que acabou por não ter os resultados esperados. Todavia, abriu o caminho para uma nova iniciativa (...) a União Europeia de Compensação visando, precisamente, facilitar a convertibilidade e a liberalização das trocas comerciais. Esta iniciativa levou a criação da União Europeia de Pagamentos (UEP) em 1950 (...) criou condições para a recuperação efetiva das economias europeias reforçando, ao mesmo tempo, as bases do processo de integração. (MENDONÇA, 2004, p. 59)

No entanto, na década de 1970, o sistema internacional imerge em uma intensa crise econômica global, decorrente da crise do petróleo e do endividamento dos países – principalmente os mais desfavorecidos. Isso impôs sérios impactos à conjuntura internacional, entre estes, a redução dos movimentos integracionistas regionais. Na Europa, por exemplo, houvera a paralisação dos processos de cooperação regional entre os Estados nacionais, o que inibiu o desenvolvimento de ações mais adensadas para a construção da União Europeia, ressurgindo o aumento de políticas nacionalistas na região, visando à contenção dos impactos da forte recessão econômica advindos da crise²⁸.

A crise do sistema monetário internacional, se por um lado vem agravar os problemas monetários na Europa, não deixa por outro lado de criar as condições para que se afirme a necessidade de se avançar mais rapidamente na criação de uma estrutura (...) comum e mais autônoma. Tornou-se evidente que a estabilidade monetária requerida pelo aprofundamento dos níveis de integração econômica teria de ser conseguida com recursos de uma cooperação monetária. (...) Cooperação esta que deveria ter como suporte a criação de mecanismos institucionais mais sofisticados e menos informais. (MENDONÇA, 2004, p.69)

Esse cenário, marcado pela busca da resolução de problemas domésticos rejeitando uma perspectiva mais regional, volta a se alterar na segunda metade dos anos 1980, muito

²⁸ Era, portanto os primeiros sinais de crise do paradigma liberal, que neste momento busca se reconstruir. O período de retomada dos trabalhos, na política internacional, se dá no final da década de 80 e início dos anos 90, como paradigma neoliberal.

impulsionado pelos processos de recuperação econômica dos países²⁹ - principalmente os mais ricos - e pelo ritmo acelerado do processo de globalização – associado ao otimismo político decorrente do fim da Guerra Fria. Desse modo, inicia-se um novo momento para a política do regionalismo, caracterizado pelo revigoramento de algumas organizações já existentes - como a Comunidade Europeia, que resultou na consolidação da União Europeia (UE) em 1992 - e a criação de novas organizações – na Europa: Área Econômica Europeia em 1992 e Conselho dos Estados Bálticos 1992; nas Américas: Acordos de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1989 e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991 são alguns exemplos. Estabeleceu-se, portanto, o início de uma nova onda de processos de integração no sistema internacional.

Porém, mais do que retomar o fôlego de construção de processos, há uma importante mudança nos mecanismos que impulsionam suas construções. As demandas econômicas e de segurança, presentes na primeira onda, não mais se constituem como elementos exclusivos nesta nova etapa - sobretudo porque o próprio conceito de segurança com o fim da Guerra Fria é alterado, passando a ser compreendido como um processo multilateral e universal, e seu sucesso condicionado a esforços complementares de diversos atores em diversas áreas³⁰. Portanto, neste segundo momento do regionalismo, aspectos como a promoção da democracia, a defesa dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente, ganham relevância, principalmente quando esses são assegurados por arranjos organizacionais regionais, capazes de prover uma coesão regional³¹ e, desse modo, estruturar tais demandas no sistema político global.

No aspecto econômico, a busca pela melhor inserção na economia internacional globalizada constitui-se como elemento que impulsiona os processos regionalistas, principalmente nas regiões econômicas em desenvolvimento, como a Ásia e a América. O regionalismo econômico, neste segundo momento, admite a busca pela maior liberalização econômica enquanto uma etapa importante e essencial no processo, porém, ocorrendo em uma conjuntura mais multilateral. Desse modo, a essencialidade deste processo está na maior

²⁹ Cabe acrescentar que o padrão econômico de Bretton-Woods já demonstrava grande insatisfação e, nesse sentido, os economistas internacionais, principalmente do governo norte-americanos e das instituições de financiamento internacional como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), criaram um conjunto de medidas que serviu como modelo de desenvolvimento e de estruturação macroeconômica para os países no cenário internacional. Portanto, muitas destas novas instituições, criadas nesta segunda onda do regionalismo, já considerava esta nova estrutura financeira, que foi responsável pela introdução do neoliberalismo nas políticas latino-americanas. Ver: BATISTA, 1994.

³⁰ Ver: NYE, 2009.

³¹ Pode-se compreender coesão por dois sentidos: 1) quando a região exerce um papel que define as relações entre os atores; 2) quando a região forma a base organizadora das políticas na região.

interdependência. O surgimento do transnacionalismo garante a construção de polos de desenvolvimento transfronteiriços, com corredores industriais e redes comercial-financeiras cada vez mais densas, que buscam unir os principais centros industriais do mundo.

O regionalismo, portanto, passa cada vez mais a ser conduzido por políticas de preferências de atores transnacionais e, os processos de integração necessitam construir os mecanismos de convergência destes interesses. Nesse sentido, o novo regionalismo apresenta uma ampla variação no nível de institucionalização³², uma característica mais multidimensional e uma imensa necessidade de promover o incremento da consciência regional no espaço construído. Os processos, mesmo construídos em esfera regional, possuem forte tendência normativa – de esfera global – e buscam, sobretudo, uma pluralidade de atores e uma expansão da variedade temática. Desse modo, o que inicialmente foi concebido como um processo de análise da relação entre blocos econômicos ou da mensuração dos efeitos da interdependência, levando muitas vezes a utilizar o termo regionalismo para explicar processos de intensidade social (etnia, raça, idioma), de coesão econômica (padrões de comércio, complementaridade econômica), de coesão política (tipos de regimes, ideologia) e de coesão organizacional (existência de instituições regionais formais), neste novo momento, correlaciona-se com os efeitos emergidos do processo de globalização e com a multiplicação de regiões e seus particularismos. A ênfase do novo modelo, por incluir dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas no processo, desmistificou um importante conceito de região – esta não mais se associa às características cientificamente determinadas, visto que os elementos cognitivos se sobressaem em um mundo mais interconectado pelos avanços tecnológicos³³ – concebendo-a, agora, como um processo socialmente construído e, portanto, politicamente passível de ser contestada.

A compreensão do novo regionalismo explicita a complexa dicotomia entre as relações de uma visão mais tradicional das relações internacionais – na qual a nação é uma ideia histórico-cultural do Estado e, portanto, este é o único ator capaz de representar e assegurar os seus interesses - e de uma visão mais contemporânea e subjetiva, cuja ideia de nação é um

³² As teorias institucionalistas concentram-se nas maneiras como a integração estratégica pode conduzir “a emergência da cooperação em determinadas áreas das relações internacionais. (...) Cria-se normas, regras e instituições porque elas ajudam os Estados a lidar com os problemas comuns e porque ampliam o bem estar. (...) O institucionalismo neoliberal é fortemente estatista, preocupado com o modo como os Estados, concebidos como egoístas racionais, podem ser levados a cooperar. (...) As instituições são importantes pelos benefícios que proporcionam e pelo seu impacto nos cálculos dos atores e nas maneiras como os Estados definem seus interesses.” (HURRELL, 1995, p.43)

³³ Ver: GIDDENS, 2009.

processo socialmente construído e o Estado não detêm mais o monopólio das relações políticas, tendo os atores desenvolvidos novas formas de governança.

Quadro 1 – Contrastes entre o velho e o novo regionalismo

Velho Regionalismo	Novo Regionalismo
Forma-se no contexto da Guerra Fria.	Configura-se em uma ordem multipolar.
Foi criado “de cima”, ou seja, pelas superpotências.	É um processo mais espontâneo, “a partir de baixo”, no qual além dos Estados Nacionais, outros atores têm um papel importante.
Caracterizou-se por um processo de integração econômica com orientação para dentro do arranjo. Fortemente protecionista.	A integração econômica é vista como aberta e compatível com uma economia mundial interdependente.
É específico quanto aos objetivos; alguns esquemas têm seus objetivos em torno da segurança e outros em objetivos econômicos.	É um processo multidimensional e pluritemático.
Refere-se exclusivamente a Estados fortemente soberanos.	É parte de uma transformação estrutural global na qual os atores não estatais são ativos e se manifestam em diferentes níveis do sistema global.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: LOMBAERDE; GARAY, 2008.

As mudanças observadas no fenômeno regionalismo decorrem de alterações que a própria ciência humana, em geral, vinha apresentando em suas correntes teóricas. Em outras palavras, a insatisfação explicativa decorrente de teorias tradicionais, somadas a um maior questionamento da ordem epistemológica, ontológica e metodológica, foram responsáveis pela construção de espaços cujas perspectivas pós-positivistas³⁴ buscaram preencher. É a chamada virada sociológica.

Nesse sentido, Hurrell³⁵ apresenta como características do novo regionalismo: 1) emergência de processos regionais - norte e sul; 2) grande variação quanto ao nível de institucionalização; 3) aumento acentuado da consciência regional. Deve-se acrescentar, no entanto, que a criação de instituições regionais não é, por si só, garantia de eficiência política do processo, como se pensava na década de 60 e 70. A visão compactada e unicista presente neste período não se apresenta mais como eficaz diante da nova composição da ordem e da política internacional. A integração regional, portanto, é - sob a luz das mais recentes teorias - fundamentada na construção das bases democráticas que transcendem as esferas estatais e que visam garantir os interesses e os valores fomentados pelo arranjo. O arranjo deve ser capaz de

³⁴ As abordagens pós-positivistas distinguem-se das teorias racionalistas principalmente por proporem a ideia de que o mundo é socialmente construído, e não dado. Enquanto os racionalistas entendem uma realidade existente, a qual tentam explicar a partir de uma metodologia positivista que julgam possível: a análise objetiva dos comportamentos; os pós-positivistas acreditam que a realidade está sempre em construção. Desconfiando dos métodos científicos utilizados para explicar os acontecimentos na política internacional, os pós-positivistas, em vez de tentar explicar o processo, buscam interpretar e entender o mundo. Ver: BARROS, 2006 e ADLER, 1999.

³⁵ HURRELL, 1995.

desenvolver os mecanismos de aprofundamento que o processo, na atual conjuntura internacional, demanda.

Desse modo, a matriz política deste novo processo encontra-se dividida entre a necessidade de criar instituições supranacionais,³⁶ que englobem todos os atores do processo em um sistema de governança³⁷ capaz de abranger negociações crescentes no espaço internacional envolvendo centro e periferia, e a manutenção de instituições governamentais tradicionais, cujos interesses soberanos dos Estados nacionais com maiores capacidades no sistema internacional são assegurados, sobretudo, por processos que fomentam o desenvolvimento estrutural econômico-financeiro.

Assim, diferente de Hettne³⁸ que afirma não ser necessária nem útil uma definição precisa do fenômeno emergente, destaca-se aqui a necessidade de compreender o fenômeno do regionalismo, uma vez que o resultado mais tangível desse processo é, exatamente, a construção de instituições internacionais formais que, descolada da real compreensão e dimensão do fenômeno, impõe ao sistema os riscos de criar processos tecnoburocráticos - sem canais de comunicação dos atores e dos processos - tornando o regionalismo um fenômeno, exclusivamente, assimétrico e excludente.

1.2) Processos de Institucionalização e Instituições Regionais.

Em um processo de integração os atores envolvidos podem ser nacionais, subnacionais ou transnacionais. Ao se integrarem, estes atores decidem por fazerem parte de um arranjo político de tomada de decisão comum e, portanto, envolvem-se diretamente na criação de mecanismos institucionais formais que auxiliam na construção da política regional³⁹. Nesse sentido, é de extrema importância distinguir instituições regionais de processos de institucionalização. Utilizando-se dos trabalhos de Samuel Huntington⁴⁰ e Herz e Hoffmann⁴¹ pode-se apontar que:

³⁶ Essa dimensão supranacional conduz a um reagrupamento ou a uma reorganização das Relações Internacionais que configura os blocos de poder central da política internacional na direção de níveis mais subnacionais, ou seja, de um maior aprofundamento do processo. Delas são esperadas que emergam estratégias que influam simbioticamente na nova configuração do sistema-mundo.

³⁷ A governança expressada aqui se refere às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem, necessariamente, do poder de coerção para que sejam aceitas.

³⁸ Hettne (1999) apud LOMBAERDE; GARAY 2008,p.7

³⁹ Muito embora o processo regional de construção de normas, práticas e instituições não se restrinja somente à criação de instituições formais, elas também são demandas por processos informais, como a literatura teórica da integração regional determina.

⁴⁰ HUNTINGTON, 1975 apud COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2008.

⁴¹ HERZ ;HOFFMANN, 2004.

(...) as instituições garantem (...) certa medida de governança global. Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas (institucionais) que produzem a governança. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.18).

E acrescenta-se:

Processo de institucionalização é definido como um “processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade” (...) distingue quatro critérios de institucionalização: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. (...) A adaptabilidade é uma função dos desafios do ambiente e da idade, e o êxito na adaptação abre caminho para adaptações bem sucedidas aos desafios ambientais subsequentes. (...) Quanto ao segundo critério, a complexidade, o autor defende que quanto mais complexa a instituição, maior seu nível de institucionalização. A complexidade pode envolver tanto a multiplicação de subunidades, como de objetivos, e quanto mais complexa for a instituição, mais meios para se renovar e se adaptar ela terá. O terceiro critério, autonomia, é definido como a extensão em que a instituição existe independentemente de agrupamentos sociais e outras instituições políticas. (...) Finalmente, quanto maior a coesão e união da instituição, ou seja, sua capacidade de coordenação e disciplina, maior sua institucionalização. (HUNTINGTON, 1975 apud COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2008, p.99).

Essas definições não estão correlacionadas com os aspectos de supranacionalidade, supervalorizados em algumas abordagens teóricas da integração regional⁴². A ausência da ideia de construção de um Estado supranacional regional demanda práticas sociais específicas ao arranjo, cuja ausência de instâncias centrais de governança, ou seja, instâncias responsáveis pelo desenvolvimento e aplicação de normas e práticas legitimadas, são substituídas por processos cujo denominador comum dos atores determina sua estrutura de regulação e produção de demandas. Isto, por sua vez, destaca um importante conceito da teoria de Huntington: a legalização.

Esta importância se sustenta na ideia de que a legalização é uma forma específica de institucionalização, na qual o grau de obrigatoriedade das normas produzidas e impostas aos atores, o nível de delegação dos poderes ao arranjo e a internalização destas regras e práticas são decorrentes da própria estrutura do fenômeno na região. Essas características podem ser valoradas como no arranjo institucional europeu, no qual a legalidade se associa à construção da constitucionalização de normas, ou ainda, sub valorizadas como no caso sul-americano, cuja legalidade se condiciona às normas informais, sustentadas no carisma presidencial ou governamental dos Estados nacionais ou em qualquer outro mecanismo de compensação.

⁴² O exemplo direto citado por Coutinho, Hoffmann e Kfuri é o Neofuncionalismo, no entanto, o Federalismo, a Governança Multi-nível e outras teorias, também podem ser apontadas como exemplos dessa sobrevalorização ao buscar uma coesão regional desvinculada dos interesses particulares de cada ator presente no processo de integração.

Desse modo, ao definir instituição, este estudo busca compreender o processo de integração desvinculado de aspectos supranacionais - baixo aprofundamento -, embora não se pretenda negar a importância que o elemento impõe ao arranjo integracionista, principalmente em relação aos aspectos democráticos de institucionalização⁴³. Procura-se assim, apresentar uma definição da instituição e dos processos de institucionalização mais próxima da realidade dos arranjos que foram desenvolvidos dentro do espaço sul-americano, ou seja, das construções de mecanismos estatais que pudessem, mais do que promover e alavancar a integração regional, reafirmar o papel dos Estados⁴⁴.

Nesse sentido, Keohane e Nye⁴⁵ afirma que as instituições devem responder às demandas dos Estados ao invés de imporem-se sobre os Estados. De acordo com o autor, ao fazerem isto – por meio de processos de cooperação – os fins, ou seja, os interesses dos Estados, estarão assegurados. Ademais, as incertezas das políticas nacionais no plano integrado e os custos dos atores de executarem os acordos serão atenuados. Desse modo, as instituições internacionais, na visão deste autor, serão capazes de ajudar os Estados e a região obterem seus ganhos coletivos⁴⁶.

Inseridas em uma perspectiva mais nacionalista, as instituições são regidas por complexos processos políticos de construção de normas e procedimentos, definidos dentro do escopo estatal a partir da necessidade e dos interesses nacionais de assegurar o seu desenvolvimento. Neste contexto, a institucionalização segue modelos de desenvolvimento⁴⁷ que são traçados de acordo com os interesses dos atores, no interior de um espaço físico e social, no qual as negociações são realizadas e, por conseguinte, é fixada uma máquina administrativa de burocracias. Logo, desenvolvem-se mecanismos – nem sempre formais – de

⁴³ A relação entre integração e democracia está associada à ideia de criação de canais para promover a participação dos inúmeros atores, não somente dos Estados, no processo de integração. No entanto, para o aprofundamento da temática, recomenda-se ver STUART, 2004.

⁴⁴ As iniciativas de integração institucionalizadas, no espaço sul-americano, em momento algum buscou construir elementos que assegurassem o desenvolvimento de mecanismos de gestão de normas e de políticas supranacionais. Esta ideia não atende aos interesses dos Estados nacionais que, em sua política de preservação de soberania estatal, visualizam na construção destes mecanismos ameaças à manutenção de tal política e, portanto, não atendem aos interesses nacionais.

⁴⁵ KEOHANE; NYE JR, 2001.

⁴⁶ É importante destacar que para Keohane, os processos de interdependência e o surgimento dos atores transnacionais também ajudam significativamente os processos de governança dos Estados na busca pela manutenção dos seus interesses no plano internacional e também na construção de processos de institucionalização internacional. Tais processos acabam por constituir mecanismos nacionais de fomentação de política internacional.

⁴⁷ No caso sul-americano apontamos três modelos: cepalino, neoliberal e pós-neoliberal. Ver: Capítulo 2

gerenciamento de normas e regras a fim de garantir, a eles, a anuência dos atores. É o comportamento desses atores que determinará a reciprocidade das ações⁴⁸.

(...) “o próprio auto interesse dos Estados (dos atores) pode levá-los a se comportar de acordo com as normas e regras. Quanto maior a expectativa difundida no sistema de que todos ou quase todos os atores vão respeitar normas e regras, maior a probabilidade de que sejam respeitadas por ator”. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.24)

Desse modo, a instituição contém instrumentos jurídicos básicos – tratados constitutivo, mecanismos de decisão, por exemplo – que estabelecem os seus objetivos, a sua estrutura e as suas formas de atuação, de modo que, mesmo na ausência de uma robusta cultura comum, haja a promoção de ações que tornem as instituições meios tecnoburocráticos de desenvolvimento de política regional. Soma-se a estas características o fato de que as instituições são constituídas por ações voluntárias dos Estados, e estes raramente inserem-se em um processo cujas regras, ou objetivos, ou sua estrutura, ou sua forma de atuação, não sejam previamente determinadas, visto que isso implicaria colocar em riscos a preservação dos interesses soberanos dos Estados nacionais.

Por fim, as instituições internacionais enfrentam desafios quanto às necessidades estruturais e financeiras de produzirem seus trabalhos, além de entraves na coordenação dos processos de institucionalização dentro de um escopo institucional associado à busca por democracia. Nesse sentido, na atualidade, a principal dificuldade destes mecanismos regionais de integração não é construir e determinar todas estas variáveis de ações que são inerentes ao processo, mas sim definir a forma como esses mecanismos podem alterar os instrumentos de governança dos Estados e dos demais atores no plano nacional, além de determinar qual é o grau de legitimidade das normas produzidas pelo arranjo. Na tentativa de apresentar respostas a esta problemática têm-se as teorias de integração regional.

1.3) Teorias da Integração

As teorias de integração regional (TIR) são compostas por dois blocos teóricos que compreendem e mensuram o fenômeno da integração de formas distintas: um grupo que se apoia em variáveis realistas e racionalistas e, portanto, compreende o fenômeno como um

⁴⁸ O compromisso da obrigação moral está fortemente presente no processo de institucionalização e, por sua vez, na instituição, uma vez que ela direciona as ações dos atores, principalmente na tomada de decisão. Processos institucionais a partir de temas apresentados como essenciais à vida humana, ou de temas essenciais aos interesses específicos dos atores, determinam significativamente os procedimentos dos atores no assegurar das normas e regras que são produzidas no escopo regional integrado.

projeto que tende a construir uma unidade regional a partir de alianças federativas⁴⁹; e outro grupo que identifica o fenômeno da integração como uma transferência de parte da soberania dos Estados nacionais para uma autoridade de governança regional⁵⁰.

De maneira geral, essas teorias decorrem de ensaios explicativos que pretendem identificar e compreender as inúmeras variáveis presentes nos arranjos de cooperação - tendo o espaço europeu como modelo - que resultam em construções de organismos institucionais de gestão pública, cujas normas, valores e regras são autodeterminadas, ou seja, se processam a partir do espaço interno do arranjo. Desse modo, as teorias de integração regional, ao buscar compreender e determinar os mecanismos de construção, de desenvolvimento e de competência das instituições regionais, acabam por formular conceitos teóricos sobre o papel dos atores no aprofundamento dos processos de institucionalização e sobre a expansão do escopo destes para outros atores ou regiões. Em meio a esse processo de busca e formulação de conceitos, as mesmas teorias tentam compreender a função das instituições na conjuntura política internacional e, desse modo, proferem explicações quanto às expectativas, desenvolvimento e comportamento destes arranjos na conjuntura internacional.

Sendo, portanto, a integração regional uma manifestação destas variáveis explicativas em uma conjuntura internacional em transformação, as teorias de integração regional procuraram mensurar tais mudanças em suas formulações teóricas, expressando as alterações da dinâmica na política internacional em seus termos explicativos. Em linhas gerais, essas teorias podem ser divididas em dois grupos⁵¹: as Clássicas, formuladas no contexto do primeiro momento integracionista no início da década de 1950 - com destaque para o Federalismo, o Funcionalismo, o Neofuncionalismo e o Institucionalismo Liberal; e as Contemporâneas, formuladas a partir das mudanças decorrentes da intensificação do processo de globalização e da transformação da ordem internacional no Pós-Guerra Fria - com destaque para o Intergovernamentalismo Liberal e a Escola de Governança de Múltiplos Níveis.

Dentre as teorias clássicas evidencia-se o caráter fortemente normativo e o tema da manutenção da segurança como elementos determinantes para os processos de integração. Dentre as teorias clássicas o Federalismo ressalta a importância de promover soluções compartilhadas para os problemas comuns, a partir da reunião dos Estados em estruturas federativas supranacionais e do pressuposto de que esses tendem a concordar em ceder a sua

⁴⁹ A ideia de manutenção do equilíbrio europeu através do fortalecimento das soberanias estatais está fortemente associada ao desenvolvimento destas teorias.

⁵⁰ São fortemente influenciados por análises que demonstram a ampliação do processo de interdependência no cenário internacional. Diferente das perspectivas realistas, este grupo teórico incorpora muito das variáveis explicativas das teorias econômicas liberais.

⁵¹ Ver: VIEIRA; BORBA, 2010.

soberania em prol de uma autoridade central. Isso ocorreria quando os Estados concebem neste escopo a melhor solução para enfrentar as pressões externas decorrentes da insegurança internacional⁵².

O Funcionalismo, a partir das experiências trazidas pelas duas guerras mundiais, busca apresentar uma reorganização do sistema internacional de forma que este exiba características pacífica e próspera. Desse modo, concebe a cooperação internacional em áreas e funções específicas, sob a responsabilidade de organizações internacionais entendidas como mecanismos adequados para se atingir tal reorganização. Na visão destes teóricos, a cooperação funcional evolui gradativamente por meio do aprendizado e com o apoio das elites dos Estados nas organizações internacionais - surgidas em decorrência da cooperação internacional -, uma vez que elas, as elites, visualizam a funcionalidade e o sucesso daquele arranjo. Acrescenta-se que uma vez convencidas desse sucesso as elites trabalhariam em prol da maior transferência de autoridade para a organização⁵³.

O Neofuncionalismo possui elementos das duas teorias anteriores e está centrado na ideia de que é por meio das interações graduais entre as áreas específicas, o que tende a se espalhar para outras áreas - o chamado *spill over* -, que se constrói a integração regional, apoiada na importância das organizações supranacionais⁵⁴.

O Institucionalismo e o Neoinstitucionalismo se diferem das anteriores por centralizarem os seus elementos mais nos aspectos econômicos, do que propriamente na integração política. Os teóricos institucionalistas concentram-se em entender como as interações entre os Estados conduzem a determinados arranjos de cooperação em determinadas áreas, criando, a partir destas normas cooperativas, regras e instituições que possam auxiliar os Estados a lidar com os problemas comuns e a maximizar o seu bem-estar. Os neoinstitucionalistas são acentuadamente estadistas e se preocupam com o modo como os Estados, concebidos como egoístas e racionais, podem ser levados a cooperar. Na visão destes teóricos, as instituições construídas são importantes por causa dos benefícios que geram e do impacto que acarretam nos cálculos dos atores, assim como pela influência que exercem na forma como os Estados definirão seus interesses⁵⁵.

As teorias contemporâneas apresentam formas variadas de conceituar os novos modelos de integração, embora uma visão mais normativa e generalista torne a conceituação do

⁵² BÖRZEL; RISSE, 2000.

⁵³ Destaque para obras de David Miltrany (1966) e Karl Deutsch (1957).

⁵⁴ Destaque para Ernest B. Haas (1958; 1970) e Philippe Schmitter (2010).

⁵⁵ HALL; TAYLOR, 2003. Destaque também para as obras de Robert Keohane e Joseph S. Nye (2001).

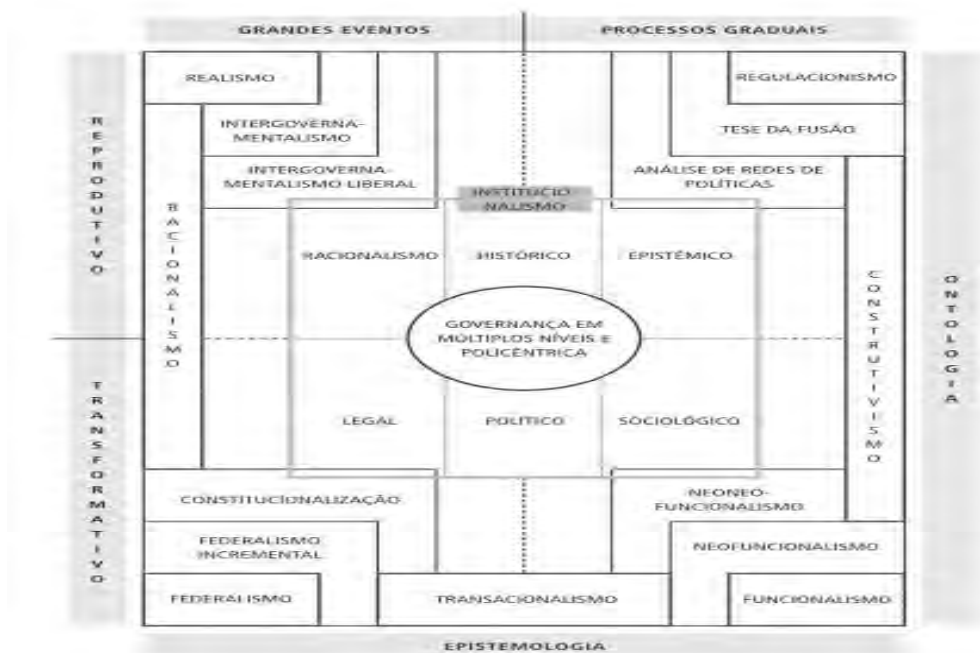
processo de integração mais laborioso, sobretudo após os desdobramentos da ordem internacional a partir do final da Guerra Fria.

Dentre essas teorias, o Intergovernamentalismo Liberal tem ganhado destaque, principalmente por enxergar o processo de integração regional em dois níveis: o nacional, com a formação das preferências nacionais; e o internacional, por meio das barganhas intergovernamentais. Em linhas gerais, o intergovernamentalismo liberal é compreendido como um regime dos governos destinados a administrar a interdependência econômica por meio de políticas coordenadas. Assim, na perspectiva desta teoria, os Estados aceitariam a integração regional na medida em que torna possível aumentar o controle sobre os assuntos domésticos e sobre os grupos políticos, fortalecendo, assim, o poder executivo nacional e, conseqüentemente, o próprio Estado nacional, participante da integração.⁵⁶

Na escola teórica da Governança de Múltiplos Níveis a integração regional é concebida como um sistema complexo de muitos níveis e de inúmeros atores, que se interagem em uma teia de relações também complexa produzindo governança. Diferente das outras teorias, para essa escola teórica o Estado nacional não possui papel de destaque ou centralizador no sistema. Este é compreendido apenas como mais um ator dentre vários outros atores, uma vez que, nesta corrente, a figura do Estado segue fragilizada em grande parte pela globalização. No processo integracionista, os Estados ainda são importantes, principalmente para a estrutura jurídico-institucional do arranjo, embora não sejam mais os únicos a ditar os rumos que este arranjo deve tomar - tais decisões são agora compartilhadas com os inúmeros atores em seus diferentes níveis.

⁵⁶ Destaque para Andrew Moravcsik (2009)

Gráfico 1 - Teorias de Integração Regional



Fonte: SCHMITTER, 2010, p.10.

Assim, ao apresentar, em linhas gerais, as teorias de integração regional, tentando demonstrar o caráter evolutivo e as interconexões que estas possuem, o quadro de Schmitter, apresentado acima, contribui de forma significativa para demonstrar como o desenvolvimento das teorias está atrelado aos aspectos ontológico e epistemológico. O primeiro relaciona a reprodução ou transformação de políticas, ou de comportamentos dos atores, no sistema internacional. O segundo relaciona os grandes e pequenos eventos da conjuntura internacional como elementos que se inserem na construção de teorias.

No quadro são observadas as teorias clássicas, localizadas na região mais externa, e a relação dessas com as teorias de relações internacionais e de teoria política. Aquelas, no entanto, possuem um caráter fortemente normativo e trazem os aspectos de segurança como elementos de destaque em suas proposições. Na parte mais central estão localizadas as teorias contemporâneas, com o intuito de mostrar como essas teorias decorrem do conjunto de todas as perspectivas teóricas acima. Desse modo, elas concebem em suas análises uma imensa conectividade de eventos – sejam estes pequenos ou grandes – e de aspectos de transformação e de reprodução de política, inserindo-as em uma complexa teia de interconexões e a aproxima, mais profundamente, dos fenômenos de integração. Assim, a multidimensionalidade e o pluralismo do movimento na direção da governabilidade, somada a concepções que concebem o fenômeno ora como processo, ora como objeto, compõem o processo de integração.

Não nos cabe, neste estudo, apresentar uma explanação mais aprofundada a respeito de todas as teorias de integração regional, uma vez que esse não constitui o objetivo central deste trabalho. Além disso, essa explanação não contribuiria de forma tão significativa para a compreensão do processo de integração sul-americano, dado que a região apresenta um particularismo que impede a assunção de uma destas teorias como variável explicativa do processo. Cabe, no entanto, apresentar, de forma resumida, os aspectos mais significativos dessas teorias - o quadro 2 traz essas descrições⁵⁷.

⁵⁷ As concepções teóricas apresentadas aqui decorrem dos vários autores mencionados anteriormente ao longo do texto, e que são referências em cada uma das abordagens listadas.

Quadro 2 – Teorias da Integração Regional

Teorias	Principais aspectos
Federalismo	Propõe uma estruturação organizacional entre Federação de Estados na tentativa de evitar os conflitos. Destaca-se pela proximidade com as teorias políticas norte-americanas, principalmente com o idealismo wilsoniano, fazendo com que o processo adquira elementos mais funcionais, ou seja, desvincula-se do plano das ideias a construção do Estado Federal a partir da ampliação dos diversos tipos de cooperação e como elas se desenvolvem. Para os federalistas, as Organizações Internacionais conduziram a política internacional para um sistema de segurança mais coletivo.
Funcionalismo	Fundada a partir dos estudos de Miltrany, a teoria determina que a construção de organizações de origem funcional são capazes de promover constrangimentos aos Estados nacionais e desse modo asseguram a paz. Concentra suas análises nos processos de cooperação funcional, afiançando-os como elemento capaz de construir barreiras aos anseios, muitas vezes geradores de conflito, dos Estados soberanos aos serem capazes através das interações de desenvolverem maior compatibilidade de valores e expectativas.
Neofuncionalismo	Oferece uma explicação quanto aos mecanismos que determinam como os arranjos de cooperação são capazes de gerarem organizações que gerenciam tais comportamentos cooperativos. Haas ³ , principal teórico da corrente neofuncionalista, determina que tal processo decorre do mecanismo de <i>spill-over</i> , no qual há um transbordamento de efeitos cooperativos para inúmeros temas da agenda dos atores a partir de um único e inicial tema. Haas também mensura os custos e os benefícios que os atores avaliam como determinantes na tomada de decisão de aderir ou não a um arranjo. Como grande inovação, ele apresenta os interesses dos atores internos como determinantes na construção do interesse nacional, vinculando as decisões dos Estados, no plano do arranjo organizacional, a uma conciliação das vontades destes atores. Apresenta a necessidade do processo integracionista de coordenar suas dinâmicas de cooperação através de arranjos regionais institucionalizados, pois, com estes haveria demandas que poderiam promover modificações no plano interno dos Estados nacionais.
Institucionalismo¹	Para esta teoria o surgimento de estruturas institucionais redesenha a ordem internacional. O livre mercado implica em maximização de ganhos, não somente para os atores transnacionais, abrindo perspectivas para o desenvolvimento de novos procedimentos de tomada de decisão amparados por escolhas coletivas não mais centralizadas nos Estados nacionais. Reafirmando, portanto, a construção de estruturas institucionais e sua importância para a nova política internacional. De uma forma mais simplificada, o institucionalismo busca compreender como o processo político imerso em estruturas institucionais se desenvolve.
Institucionalismo Liberal²	Considera que o princípio político que envolve um processo de integração institucional não finda necessariamente na criação de um arranjo centralizado. Os princípios são demandados por atores de diversas instâncias nacionais que também são capazes de institucionalizar suas relações, ou seja, prevê a construção de arranjos integrativos em diferentes áreas temáticas. Para o institucionalismo liberal, o equilíbrio dos interesses nacionais é produzido pelos diversos arranjos estratégicos que se relacionam comunitariamente e intergovernamentalmente. O fenômeno do transnacionalismo e da interdependência, como fatores agregadores da complexidade e da mutabilidade do sistema internacional, são ferramentas capazes de promover a compatibilidade de padrões institucionalizados de cooperação internacional, assim como o papel que estes desempenham em relação ao poder e interesses. O arranjo, o papel do mercado e a inexistência da concorrência perfeita são as variáveis que demandam a construção de processos institucionalizados. O papel do Estado é também destacado, uma vez que as instituições constituem-se como mecanismos pelos quais os benefícios e os cálculos dos interesses dos Estados são definidos.

(continuação)

Intergovernamentalismo Liberal	Evidencia os elementos do interesse nacional dos Estados nos arranjos de integração. Para esta teoria, os Estados nacionais se envolvem em processos de integração ao observarem, no arranjo, mecanismos que assegurem a promoção do interesse nacional destes atores. O processo de <i>policy-making</i> do arranjo decorre da utilização da única e eficaz ferramenta capaz de assegurar os interesses racionalizados dos Estados, a barganha estatal. Para Moravcsk, o interesse nacional demanda das capacidades de participação do Estado na política internacional e também das demandas do plano interno.
Governança multi-nível³	Concentra suas análises nos diferentes níveis do arranjo institucional desenvolvido. Nesta perspectiva as instituições não são observadas apenas como ferramentas nas mãos de seus criadores, os Estados nacionais. As instituições detêm importante papel ao serem capazes de determinar as consequências inimagináveis ao processo e serem menos reversíveis do que pressupõe os intergovernamentalistas, isto porque decorrem de elementos coercitivos, inerentes da maior coesão regional. Os elementos ontológicos, resultante das relações sociais, definem os processos construídos e se constituem nos novos elementos que promovem e transformam o incremento do arranjo desenvolvido. Nesta perspectiva, a estrutura integracionista é reflexo dos fenômenos sociais e culturais que se formam e se moldam pelas ideias compartilhadas, ou melhor, pelo interesse coletivo. Na perspectiva da multiplicidade de níveis, a teoria foca suas análises no resultado do relacionamento das diversas instituições que podem ser desenvolvidas em um mesmo arranjo integracionista, estabelecendo, entre elas, uma relação de dependência mútua. Concebem, portanto, aos processos uma dinâmica própria, particularizada, pois, o enfoque e a importância concentram-se nos atores, transformando-os em elemento retro alimentador do arranjo.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: PATRICIO, 2006; HAAS, 1970; KEOHANE; NYE, 2001; MORAVCSIK, 2009; SCHMITTER, 2010.

1 - O funcionalismo descrito está associado aos estudos de HOFFMAN

2 - O institucionalismo liberal descrito está associado aos estudos de KEOHANE e NYE

3 - A governança multi-nível está associado aos estudos pós-positivistas das ciências sociais.

Por fim, importa destacar que, qualquer que seja a corrente teórica adotada para compreender o processo de integração, no geral, concebe suas variáveis a partir de duas perspectivas: o aprofundamento e a expansão do escopo regional. As teorias explanam a respeito da promoção de mecanismos de interdependência, do compartilhamento ou da delegação de soberania estatal em prol do arranjo institucional construído, assim como da capacidade do arranjo em absorver novos atores. Embora os temas se assemelhem e estejam presentes na maioria das teorias de integração, o que de fato as diferenciam são os modelos institucionais tidos como ideais ou referências para cada uma delas.

1.4) Integração Regional

As correntes teóricas, assim como as tentativas da literatura especializada⁵⁸ de conceituar o fenômeno da integração regional, têm suas variáveis vinculadas a elementos teóricos do liberalismo e do idealismo, estes correlacionados aos movimentos de cooperação internacional. Intensificado a partir da primeira onda do regionalismo, ainda na década de 50, muitas das conceituações apresentadas para o fenômeno da integração está relacionado aos estudos das teorias de economia política e, portanto, carregam uma visão mais econômica do processo. Nessa perspectiva, os estudos conceituam o fenômeno da integração descrevendo-o como um processo de cooperação econômica em âmbito regional⁵⁹, resumindo-o ao processo que envolve decisões específicas dos atores na remoção de barreiras de comercialização de bens, serviços, capital e pessoas.

⁵⁸ Andrew Hurrell (1998), Andrés Malamud (2005), Bela Balassa (1961) entre outros.

⁵⁹ Ver: BALASSA, 1961

Quadro 3 – Tipologia da Integração Econômica

Tipos de Integração	Definição
Acordos de livre comércio	Ausência de barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países. Neste tipo de acordo os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles.
União aduaneira ou alfandegária	É um passo adiante em relação à área de livre-comércio, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países.
Mercado Comum	É um passo além da união aduaneira, uma vez que estabelece a livre circulação de trabalhadores, de serviços e de capitais macroeconômicos, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc).
União Aduaneira	Prevê uma moeda e um Banco Central único para os países do bloco. Para o seu funcionamento efetivo, os países devem possuir níveis compatíveis de inflação, déficit público e taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países.
Integração física	Prevê a construção de infraestrutura transnacional a partir de redes integradas de base logística e energética compartilhadas entre diversos países de uma região.
União política ou confederação	É o grau máximo de integração, no qual os poderes legislativo, executivo e judiciário dos Estados membros são vinculados ao abrir mão de suas soberanias individuais para dar lugar a uma nova nação soberana que é o somatório das nacionalidades.

Fonte: PRAZERES, 2006.

Deste modo, os processos integracionistas de características econômicas são responsáveis pela construção e alteração dos padrões de concorrência econômica-comercial e exercem grande impacto no desenvolvimento e na construção da autonomia política dos atores regionais. Nessa perspectiva, acrescentado as mudanças tecnológicas e de telecomunicações que operam nas estruturas dos mercados globais, o que mais se verifica no processo de integração econômica é a criação de valores e normas em âmbito internacional que pressionam fortemente os Estados nacionais para a produção de políticas econômicas homogêneas, a fim de que os investimentos se insiram em espaços cada vez mais integrados globalmente. É importante destacar que estes processos são orientados por políticas econômicas liberais, ou seja, destacam a importância de alavancar importações frente a uma maior liberalização e flexibilização do comércio.

Propomo-nos a definir integração econômica como um processo e uma situação. Encarada como processo, implica medidas destinadas à abolição de discriminação entre unidades econômicas de diferentes Estados; como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais. (BALASSA, 1961, p.12)

E acrescenta:

(...) pode ser encarada como um aspecto da economia internacional, mas também alarga o campo da teoria do comércio internacional na medida em que analisa a influência de uma fusão de mercados nacionais sobre o crescimento e examina a necessidade de coordenação de políticas econômicas no interior de uma união. (BALASSA, 1961, p.14)

Porém, mesmo diante de um interesse inicial dos atores em construir a integração do espaço regional a partir de aspectos econômicos, o papel dos fatores políticos que envolvem o arranjo é importante e não deve ser descartado. Nesse sentido, a perspectiva política da integração é centrada nos desdobramentos das demandas e das ofertas de integração⁶⁰ produzidas pelas relações intrarregionais, capazes de impedir ou promover avanços no processo, determinando o grau de aprofundamento, as perspectivas de construção e o alargamento da comunidade política.

Assim, os elementos estruturantes da integração política⁶¹ estão associados à vontade e ao interesse dos atores, que podem fomentar processos compreendidos como intergovernamentais ou supranacionais. Estes, por sua vez, permeiam todos os processos. Na perspectiva intergovernamental, os elementos estruturantes estão associados às demandas dos governos eleitos no plano nacional, ou seja, às políticas nacionais estatais. A institucionalização do organismo não estabelece processos que possam desvincular da autoridade estatal os processos de tomada de decisão. Na perspectiva supranacional, a associação está correlacionada à estrutura de governança comum desenvolvida no plano interno do espaço regional integrado, de modo a desvincular ao máximo o processo de integração dos interesses estatais e a desenvolver mecanismos autônomos de governança.

Nesta perspectiva política supranacional, a relação entre processo democrático e a integração é constantemente destacada e, em muitas das análises, constituiu o mecanismo central de construção das variáveis explicativas. Porém, mais do que desenvolver mecanismos de representação dos atores, a democracia deve ser compreendida nesta conjuntura, como a capacidade da região em construir condições de igualdade e oportunidade de atuação dos atores no processo regional integrado.

⁶⁰ Nesta perspectiva a obra de Mattli nos apresenta importantes desdobramentos. Partindo de uma concepção de que a integração regional é uma escolha racional dos Estados e, portanto, não decorre de concepções ideológicas utópicas ou da evolução benéfica conjunta dos atores, Mattli determina que as demandas e ofertas que serão produzidas pelo arranjo se relacionam com as preferências “racionais” dos Estados, sem qualquer compromisso de ganhos coletivos. Nesta teoria, a figura do *paymaster* é a figura do ator que deterá maior capacidade dentro do arranjo, determinando os benefícios que este produzirá e para quem este será produzido. Ver: MATTLI, 1999.

⁶¹ Em sua grande maioria, a perspectiva política da integração se configura em apresentar concepções de processos de institucionalização que representem os interesses locais e regionais.

Entretanto, independente das perspectivas econômicas ou políticas, a questão básica, de acordo com Balassa, é mensurar os efeitos dessas perspectivas no processo de integração. Em outras palavras, “em alguns círculos políticos, os aspectos econômicos são deliberadamente minimizados e o plano de integração econômica é encarado, apenas, como um instrumento no jogo das forças políticas” ⁶². Não obstante, a integração deve ser vista como um conjunto de laços – econômicos e políticos – compartilhados em uma teia social. Esses laços devem ser neutros e resultarem em valores morais e sociais, em normas e regras de governança, desenvolvidas no interior do espaço compartilhado, promovendo maior interação e união dos atores. Deutsch, por exemplo, trata o fenômeno como um processo que impulsiona a criação da comunidade de segurança.

“(...) processo que pode conduzir à situação em que um grupo de pessoas alcança num determinado território, um sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes que garantam, por um longo período de tempo, expectativas fiáveis de uma mudança pacífica no seio da sua população”. (DEUTSCH, apud DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR.2003, p.648).

Etzioni, por sua vez, trata a integração como uma condição terminal, ou seja, como a comunidade ou qualquer outro resultado obtido. Jacob e Tunc observam esse fenômeno em duas perspectivas: como processo e como condição terminal. Há teóricos como Schmitter que preferem mensurar o grau de institucionalização e a tarefa organizacional como indicadores de integração e desintegração, creditando ao processo uma maior racionalidade ⁶³.

Desse modo, ao se tentar buscar uma definição do fenômeno da integração torna-se importante compreender que as definições acerca do conceito de integração regional são variadas – assim como as inúmeras teorias. Muitas vezes, essas acabam por apresentar visões parciais do fenômeno, ignorando a complexidade adquirida pelo processo, principalmente após as transformações do cenário internacional pós Guerra Fria. Os analistas terminam por revelar detalhes sobre parte da totalidade que, no entanto, não devem ser compreendida como exaustiva em sua proposta de explicar e conceber o fenômeno.

O exemplo mais comum recai sobre as inúmeras tentativas de explicar e conceituar a integração regional no espaço sul-americano. Isso porque, a particularidade do fenômeno não admite que se assumam uma teoria como explicativa do processo, sendo mais coerente adotar as várias teorias de forma complementar. Para alguns teóricos, como Malamud ⁶⁴, o ideal seria

⁶² BALASSA, 1961, p.19.

⁶³ Ver: FAWN, 2009; LAURSEN, 2010; SCHMITTER, 2010.

⁶⁴ MALAMUD, 2001.

construir uma teoria específica para o processo na região, a fim de obter uma visão menos parcial deste objeto.

No entanto, uma apresentação conceitual do fenômeno deve apreciar as variáveis que explicam como e porque os Estados nacionais cedem voluntariamente parte de sua soberania para um arranjo de cooperação regional. Como comentado anteriormente, a integração regional é compreendida como fenômeno pelo qual os Estados se associam e estão dispostos a perder atributos factuais de soberania, enquanto adquirem novas técnicas para resolver os conflitos.

“(...) processo através do qual os atores políticos, a partir de diversos enquadramentos nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados”. (HAAS, 1958, p.16)

Cabe salientar que, embora os Estados sejam destacados – por grande parte das teorias – como os atores centrais do processo integracionista, é possível argumentar que o fenômeno da integração é mais amplo. A integração não se restringe apenas à esfera estatal; suas manifestações decorrem também das vontades e das ações da sociedade – seja através de suas representações organizacionais ou institucionais. Logo, esse processo pode se desenvolver em outras dimensões de governança.

“(...) integração pressupõe construção institucional e políticas públicas comuns no plano econômico, social e político. Acrescente-se (...) a criação e manutenção de interações múltiplas, intensas e diversas, entre atores autônomos. Assim, integração é concebida como resultante das ações que, dentro do sistema de Estados, buscam institucionalizar práticas e expectativas comuns que garantam a cooperação para organizar as demandas econômico-sociais e políticas das diferentes instâncias representativas dos poderes dos Estados.” (STUART, 2004, p.5).

Portanto, ao discorrer sobre processos de integração, este estudo atenta para o fato de que tal terminologia envolve dois conceitos básicos: interação e região. São diversos os arranjos de integração regional presentes no cenário internacional atual, desde arranjos com escopo mais funcional, cujo tamanho e o impacto institucional são destacados, até arranjos de integração que buscam criar uma área de livre comércio, como aqueles que buscam promover a livre circulação de serviços e de capital. Observa-se também, processos que se orientam por desenvolver maior cooperação em aspectos de segurança. Assim sendo, inúmeros são os fatores utilizados para definir e explicar processos de integração regional, sejam apoiados em aspectos mais econômicos em detrimento dos aspectos políticos, como também em considerações mais subjetivas que destacam a construção de novas identidades.

Desse modo, para se obter uma real compreensão do fenômeno, diante das transformações conjunturais da política internacional, todos estes desdobramentos podem e devem ser reconhecidos nas análises teóricas de tal processo.

1.3.1) A diferença entre Integração, Cooperação e Regimes Internacionais.

Ao buscar uma definição do processo de integração, a necessidade de distinguir o fenômeno da integração de processos de cooperação e regimes internacionais é pertinente. Segundo Balassa, a diferenciação entre estes fenômenos não é apenas qualitativa, mas quantitativa também, pois os demais processos desenvolvem ações tendentes a diminuir as assimetrias, enquanto a integração pressupõe medidas que conduzem a supressão de algumas formas de discriminação.

“Often one gets the impression that the study of regional integration is the same as the study of regional cooperation, of regional organizations, of regional systems and subsystems, or of regionalism.” (HAAS, 1970, p.607)

Porém, mais do que desenvolver processos de atenuação discriminatória na política e economia internacional, o distanciamento entre os fenômenos deve ser compreendido no contexto em que estes ocorram na política internacional, sendo capazes de transcender a perspectiva da cooperação, bem como as fronteiras dos regimes. Além disso, deve promover ajustes e transformações no comportamento dos atores, a partir das tentativas de oferecer respostas às demandas políticas ou antecipar preferências.

Em face disso, devemos compreender a cooperação como um processo de negociação tácito – e consensual – derivado de capacidades materiais assimétricas dos atores. Abrange um conjunto de relações que não se correlacionam com aspectos de coerção e constrangimento, mas legitimam-se por meio de processos mútuos de consentimento dos atores. O mesmo não ocorre na integração regional, uma vez que o processo depende do arranjo organizacional construído para ser legitimado. Suas normas e valores, criadas dentro do espaço regional, implicam constrangimentos e custos aos atores em casos de não cumprimento ou de tentativas de enjeitar-se dos processos.

Por exemplo, cabem no âmbito da cooperação internacional os acordos internacionais sobre políticas comerciais, ao passo que a supressão de barreiras aduaneiras é um ato de integração. Distinguindo entre cooperação e integração, damos mais realce às características fundamentais desta – a abolição de discriminação numa determinada área – e damos um significado mais preciso ao conceito, sem necessidade de o diluir através da inclusão das diversas medidas no campo da cooperação internacional. (BALASSA, 1961, p. 12)

Talvez seja esta a diferença mais simbólica entre os dois arranjos, pois a cooperação ocorre em um “cenário internacional descentralizado, desprovido de instituições e de normas eficazes para regular as relações entre as unidades culturalmente diferenciadas e geograficamente separadas.”⁶⁵ O que, por sua vez, não ocorre nos processos de integração, mesmo o mais simples, – como os processos de flexibilização comercial – nos quais as normas e a instituição reguladora do processo necessitam ser determinadas.

Por sua vez, os regimes internacionais, embora concebam um conjunto de expectativas, regras, regulamentos e entidades organizacionais estabelecidas através de compromissos aceitos de forma recíproca pelos Estados e pelos diversos níveis de desenvolvimento institucional, não configuram processos de integração propriamente ditos. Os regimes internacionais são representações criadas no seio do sistema internacional para o desenvolvimento de acordos de colaboração entre os atores. As normas, as práticas e as regras são estabelecidas em torno de temas específicos no qual convergem as expectativas dos atores.

(...) os regimes consistem em instituições sociais que gerem as ações dos interessados em certas e determinadas atividades, e em que os elementos centrais do regime são acolhidos num apanhado de direitos e deveres que podem ou ser mais ou menos abrangentes e formalmente articulados. (YOUNG, 1980 apud DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 670)

Os regimes, como também os processos de integração, enfatizam os elementos estruturais dos processos são as perspectivas quanto ao objeto e as variáveis buscadas por eles que os diferenciam, uma vez que nos regimes, tais variáveis, diferentes da integração, não são capazes de serem mensuradas. No caso dos regimes, as análises das estruturas centram nas questões sobre como esses regimes se estabelecem. Acrescentam-se o porquê e qual forma organizacional será estabelecida em respostas ao sistema e as suas mudanças diante da conjuntura internacional alterada. Implicações quanto ao nível de interferência destas mudanças no processo também não são descartadas nas análises. Vistos dessa perspectiva, os regimes internacionais podem ser considerados o caminho buscado por analistas da globalização para melhor compreender a consecução da ordem internacional contemporânea.

Os regimes são definidos como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva. (KRASNER, 1983a apud CEPALUNI, 2005, p.59).

⁶⁵ DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 643

Portanto, os regimes internacionais são princípios, normas, regras e procedimentos contemplados pelos atores e que influenciam na construção das agendas organizacionais. Eles consistem em ações sociais que demandam e ofertam elementos aos atores, que em atividades predeterminadas, acolhe-os em um apanhado de direitos e deveres que podem ser mais ou menos abrangentes e formalmente articulados.

Os regimes são acordos feitos pelos homens (são instituições sociais) para gerenciar conflitos em um quadro de interdependência, pois, como Oran Young disse: o crescimento da interdependência aumenta a capacidade de todos os atores relevantes se ferirem mutuamente. (HAAS, 1983, p.26-27 apud CEPALUNI, 2005, p.58).

De um lado, a cooperação compreende as razões que determinam que os Estados coordenem suas ações em prol dos resultados já previamente esperados pela ação coletiva. De outro lado, os regimes exigem uma reflexão prévia aos processos de cooperação, especialmente em um ambiente anárquico como é a atual conjuntura internacional. A integração é algo que condensa as duas ações, porém, em um ambiente normativo e institucionalizado, de modo a prover políticas comuns em um sistema de governança multidimensional e pluritemática.

1.4) Regionalismo Sul-Americano

A aparente homogeneidade do espaço sul-americano, observada desde os movimentos de independência, ainda no século XIX, passando pelos discursos pacifistas nos fóruns multilaterais do século XX, até a construção de processos políticos de integração, no século XXI, não representa muito da realidade do espaço regional. A aproximação linguística entre os povos, diferente do que pensa Darcy Ribeiro⁶⁶, não foi capaz, ao longo dos processos históricos, de criar condições para prover uma identidade e uma coesão regional.

Os esforços de integração surgidos na região ainda nos movimentos de luta pela independência foram retomados na segunda metade do século XX com a introdução do modelo econômico cepalino de substituição de importações, perpassando, na década de 90, pela adoção de políticas econômicas neoliberais, e, mais recentemente, no final da última década, pelo modelo do regionalismo estrutural da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) -, caracterizaram o fenômeno da integração no espaço sul-americano como mecanismos nacionais de busca pelo desenvolvimento. “Os processos integracionistas,

⁶⁶ RIBEIRO, 2010.

quando não sustentados por aspectos ideológicos, foram sustentados por uma agenda totalizante de abertura comercial ambiciosa e inexecutável.”⁶⁷.

As economias e, em menor parcela, os processos políticos⁶⁸ reproduziram na região modelos de desenvolvimento transportados de outras regiões do mundo para o espaço sul-americano, sendo responsáveis por acentuar as assimetrias⁶⁹ – tanto no plano intrarregional como inter-regional. A busca inflamada por criar e manter reservas de mercado impediu que avanços integracionistas mais aprofundados fossem construídos. O descompasso entre discursos integracionistas e avanços de políticas protecionistas se tornou o paradoxo permanente nas estruturas desenvolvidas no espaço sul-americano⁷⁰.

A dimensão econômica marcou os processos integracionistas da região até o final da década de 1990 e os obstáculos demandados por tal dimensão comprometeram, em muito, o alargamento⁷¹ dos arranjos estabelecidos. Isso porque, a concentração das iniciativas de concertação, a partir da construção de mecanismos de facilidades comerciais sem se atentar para a criação de mecanismos de compensação - necessários em virtude das diferenças estruturais entre as economias da região – e concentração de ações de integração nas perspectivas governamentais dos Estados nacionais resultou num espaço comum marcado pela construção de organismos regionais que careciam de estruturas funcionais capazes de ofertar resoluções para as inúmeras tensões existentes na região. - Além daquelas surgidas em decorrência do próprio processo integracionista, os chamados ganhos assimétricos. Estas ações também são apontadas – em menor perspectiva – como responsáveis pelo baixo grau de aprofundamento⁷² do processo.

Se observarmos o desempenho regional a partir das condições de demanda e oferta pensadas por Mattli - que demarcam importantes análises para explicar a origem, o sucesso e até mesmo as paralisações dos processos integracionistas – tem-se que na América do Sul as

⁶⁷ CALIXTRE; BARROS, 2011, p.180

⁶⁸ Esta dimensão política é quase inexistente nos processos regionais até a segunda metade da década de 1990. Com a retomada dos ideais políticos presentes no Tratado de Assunção, no âmbito da construção do MERCOSUL, muito em virtude dos problemas econômico-social das políticas econômicas neoliberais do início da década de 1990, a dimensão política adquire cada vez mais significância na integração sul-americana. Ver: FLORES, 2005.

⁶⁹ As assimetrias na região transpuseram as diferentes etapas de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, o modelo agrário-exportador, o desenvolvimento industrial tardio e a busca pela construção de mercados regionais para expandir o comércio e a produção dentro do espaço regional.

⁷⁰ Este processo foi agravado diante das mudanças de regimes políticos no plano doméstico. A ascensão de governos militares foi responsável pelo congelamento dos laços de amizade construídos ao longo da primeira experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra.

⁷¹ O alargamento se refere, neste contexto, à expansão do processo de integração para outros atores e regiões.

⁷² O aprofundamento se refere ao grau de institucionalidade do processo de integração. O termo alude à indagação de se este processo é realmente capaz de criar mecanismos de gestão autônomos às vontades e aos interesses dos atores, algo que as teorias de integração definem como mecanismos supranacionais.

condições anteriores existem em graus muito baixos e são ofertados, quase que exclusivamente, pelas lideranças governamentais dos Estados nacionais. No caso específico do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) os empresários, ou seja, as elites nacionais, expuseram, uma demanda integracionista por meio de pressões sobre os Estados nacionais com o objetivo de intensificar o comércio regional. O mesmo tem ocorrido no âmbito da UNASUL, com as grandes corporações industriais privadas ofertando e demandando processos de internacionalização de políticas nacionais para o desenvolvimento da infraestrutura na região⁷³.

As demais dimensões, como a pluralidade e multidimensionalidade, concebidas pelos atuais teóricos integracionistas, simplesmente não existem na região⁷⁴. Isso termina por não oferecer ao espaço sul-americano uma característica mais soberana, ou seja, uma maior independência deste espaço em relação às vontades dos líderes estatais regionais - que ofertam o processo -, assim como uma maior autonomia das instituições e dos atores internacionais de financiamento do desenvolvimento regional.

Em meio a esse processo mais intergovernamental o arranjo é constantemente compreendido como uma opção dos Estados nacionais frente às dificuldades de inserirem-se na política internacional. Desse modo, o intergovernamentalismo “presidencial”⁷⁵, característica central da política regional sul-americana, oferece condições adicionais remotas para o aprofundamento da integração, uma vez que neste modelo, cada decisão na direção da integração é realizada de modo independente de qualquer acordo precedente. Em outras palavras, nessa perspectiva, as vontades dos líderes nacionais fazem com que os ajustes

⁷³ Ver: Capítulo 2

⁷⁴ Estas características remetem ao pensamento intergovernamentalista liberal, na qual a escolha racional destes atores orienta a ação dos Estados em busca da maximização dos valores com vista à realização dos objetivos. Visualizam as instituições como instrumentos dos Estados para viabilizarem os processos cooperativos, cuja maximização dos benefícios deve ser alçada.

⁷⁵ Em concordância com as concepções de Malamud (2005), o conceito se sustenta no que o autor determina como uma nova teoria para o caso sul-americano, ou seja, o Inter-presidencialismo, que Malamud faz questão de destacar como um movimento teórico que se opõe aos procedimentos institucionais vigentes. Segundo o autor, os processos de integração na região, desde o MERCOSUL, não demonstram conflitos quanto à complementaridade política e técnica, porém isso ainda não foi capaz de prover a construção de redes institucionais sólidas. Malamud acrescenta que, ao invés de buscar atribuir a estes processos considerações como algo inerente à natureza do arranjo ou como demonstração da imaturidade dos processos - ambos os argumentos estruturados pelas teorias de integração europeia -, deve-se pensar que este é o estilo do processo sul-americano e as pesquisas devem se concentrar em compreender melhor este tipo de arranjo e os “*feedbacks*” demandados por este modelo. Desse modo, a ideia é utilizada para explicar que os processos sul-americanos se aproximam de aportes teóricos do intergovernamentalismo liberal, no entanto, diferente da literatura intergovernamental, estes - os processos de integração- não são demandados pelos Estados nacionais, e sim pelos seus líderes nacionais, o que restringe ainda mais o papel dos demais atores e traz à tona a proposta de Malamud de estudar as particularidades da região.

institucionais sejam realizados de modo que os benefícios nacionais dimensionados naquele momento sejam providos⁷⁶.

No entanto a literatura da integração⁷⁷ demonstra que o esse processo deve ser mais amplo, não se restringindo à esfera governamental estatal e atingindo a sociedade como um todo, ao gerar interações que se descolam do controle estatal. Nesse sentido, a baixa institucionalidade dos arranjos sul-americanos não permite que a pluralidade, inerente ao fenômeno, encontre espaços na região. Ela sequer dimensiona a manifestação dos demais atores. Quando dimensionada – como no caso recente do UNASUL, com o desenvolvimento de comitês de trabalho e a presença de outros atores–, tais manifestações decorrem de pressões internas impostas aos Estados nacionais⁷⁸ dentro da sua territorialidade.

Assim, o espaço regional integrado na América do Sul deve ser compreendido por duas importantes variáveis⁷⁹: de um lado têm-se os atores, que se concentram em Estados nacionais e em suas inúmeras tentativas de assegurar o desenvolvimento nacional a partir do arranjo construído; de outro, estão as instituições ou os arranjos institucionais, que em sua grande maioria possuem baixa estrutura institucional, em virtude das vontades dos Estados nacionais de assegurar a sua soberania em relação aos processos de institucionalização, sobretudo diante da construção de mecanismos decisórios.

Pode-se destacar ainda que os processos de integração na região são espaços de governança destinados aos Estados nacionais e que qualquer outra forma multidimensional de atuação é bastante reduzida, quase inexistente⁸⁰. Em linhas gerais, os mecanismos de governança estabelecidos nos arranjos institucionais sul-americanos se apresentam como artifícios dos Estados nacionais para manterem o *status quo* regional, ou seja, um arranjo

⁷⁶ Moravcsik (2009), um dos principais autores intergovernamentais, acredita que estas elites e tais abordagens, pouco oferece sobre os resultados das barganhas interestatais e a origem das preferências dos Estados na integração. Nesta visão, o papel importante dos governos e dos presidentes viabilizou no MERCOSUL um determinado equilíbrio que acabou por garantir níveis de integração de baixa intensidade. No entanto, esta visão desconsidera que, embora o arranjo tenha obtido um crescimento extra-bloco - expressos nos números da balança comercial -, com tal política, o processo envolveu também, ainda que de forma limitada, grupos de diferentes esferas: centrais sindicais, universidades, entidades culturais, políticas, funcionários, etc.

⁷⁷ Destaque para Ernest Haas (1970), Robert Keohane e Joseph S. Nye (2001).

⁷⁸ O Neofuncionalismo de Haas defende que as pressões exercidas pelos grupos de maior capacidade coercitiva determinarão, por sua vez, as políticas estatais dentro do arranjo, promovendo inclusive o incremento deste processo. No caso sul-americano, as empresas petrolíferas, mineradoras e, em um momento mais recente - a UNASUL -, as construtoras brasileiras exercem, ainda que de forma velada, tal comportamento.

⁷⁹ Não será proposto aqui dimensionar quais destas são variáveis independentes ou dependentes no processo de integração desenvolvido, sobretudo em virtude de que os arranjos – como veremos mais adiante - se constroem como medidas reativas às alterações da política internacional e, deste modo, as variáveis poderão ser alocadas como ferramenta de análise em diferentes perspectivas à partir do arranjo explorado.

⁸⁰ No caso sul-americano, os demais atores, como por exemplo, os transnacionais, atuam diretamente na construção das preferências nacionais. Efetivamente dentro das instâncias institucionais desenvolvidas pelo arranjo integracionista, sua atuação é inexistente, sobretudo porque muitas delas não proporcionam tal atuação.

capaz de assegurar suas vontades – assimétricas – sem que haja normas e instituições regionais efetivas passíveis de dirigi-los ou constrangê-los. Nesse sentido, aquelas duas variáveis, apoiadas nos modelos de desenvolvimento e transpostas para a região a partir da atuação dos Estados líderes⁸¹, comportam as vontades nacionais e buscam impor ao processo integracionista uma concertação política regional que possa aumentar a capacidade da região de atuar em instâncias globais de forma mais autônoma, assegurando os interesses da região⁸².

Diferentemente do que a literatura a respeito do regionalismo nos apresenta – seja ela da perspectiva do novo, seja do velho regionalismo –, a especificidade do caso sul-americano nos remete à construção de uma perspectiva própria de conjuntura analítica dos processos na região. Nesse sentido, Coutinho e Lima⁸³ defendem que o espaço sul-americano apresenta o que eles determinam como “regionalismo estrutural”, ou seja, uma dimensão estratégica e ampliada decorrente de um desenvolvimento de interação física. Na visão dos autores, o processo integracionista não dimensiona em suas propostas uma característica universal - com desenvolvimento de mecanismos democráticos de participação e representação dos interesses dos atores –, mas sim um mecanismo de concertação dos interesses da região como forma de se contrapor ao papel “imperialista” da ordem internacional; papel desempenhado - dentro do espaço regional sul-americano - pelos norte-americanos, principal agente financiador dos processos integracionistas da região⁸⁴.

A finalidade da integração, apresentada nos discursos dos líderes nacionais e também nos encontros dos organismos de integração da região⁸⁵, é desenvolver uma concertação política que possa melhorar a inserção da região na construção das políticas internacionais.

⁸¹ Durante quase toda a história da região, esta liderança foi rivalizada entre Brasil e Argentina. Nos anos 2000, a presença da Venezuela com uma política discursiva de oposição ao modelo político existente – a chamada Revolução Bolivariana – e detentora de recursos estratégico-naturais, colocaram o país também como uma liderança regional.

⁸² Esta linha tênue entre o nacionalismo e o regionalismo parece não ter diminuído no arranjo sul-americano. A incapacidade de promover estruturas institucionais capazes de trabalhar com interconexões, tanto nacionais como globais, interdependência e transnacionalismo, é algo evidente. Nesse sentido, as instituições desenvolvidas na região possuem restritas capacidades de influenciar os comportamentos dos Estados nacionais e, desse modo, as ações governamentais. Estas provocam pequeno impacto nos fluxos de comunicação e de negociação desses atores, assim como nos mecanismos de controle e de cumprimento das regras e dos compromissos assumidos no âmbito da instituição, que geram expectativas em torno de uma cooperação mais positiva. Dessa forma, a capacidade que os Estados têm de se comunicar e de cooperar não advém das instituições formadas. Como os teóricos institucionalistas costumam determinar, os Estados possuem interesses em comuns que antecedem o processo integracionista, sendo estas interações que desembocam nas construções de processos de cooperação – mais frequentemente no plano bilateral –, a fim de obter os potenciais ganhos nacionais. A importância atribuída pelos teóricos institucionalistas ao fato de que as instituições devam ter a capacidade de influenciar os interesses e ações dos Estados parece não se sustentar quando o objeto de análise é o caso sul-americano.

⁸³ LIMA; COUTINHO, 2007.

⁸⁴ Ver: CERVO; BUENO, 2010, MARTINS, 2011.

⁸⁵ Ver: FLORES, 2005 e LESSA, 2009.

Nesta visão, independente de uma estabilização institucional ou de um processo controlado estritamente pelos governos dos Estados membros, dotados de mecanismos autônomos ou “desnacionalizados”⁸⁶ - como ocorre no modelo europeu -, o processo de integração na América do Sul conheceu um dinamismo próprio⁸⁷, capaz de gerar fluxos comerciais regionais⁸⁸ - ilustrados no gráfico 1 -, assim como intercâmbios no plano instrumental – tratados e protocolos setoriais⁸⁹.

Gráfico 2 – UNASUL: evolução das exportações intrarregionais, 1990-2010.
(Em milhões de dólares e porcentagem do total)



Fonte: CEPAL, 2010.

⁸⁶ Termo utilizado por Almeida (2011, p.47) para apresentar a ideia de um mecanismo que não depende das demandas da estrutura governamental dos Estados partes.

⁸⁷ Estritamente intergovernamental, com baixa burocracia, baixa internalização das políticas regionais, ausência de mecanismos institucionais de solução de controvérsia, porém são capazes de produzir efeitos integracionistas relevantes – exemplo o MERCOSUL impulsionando o comércio na região - e de promover a estabilidade regional.

⁸⁸ Entretanto, a proporção entre o comércio intra-regional e o comércio total não é indicador consistente do grau de integração econômica, uma vez que desconsidera o diferencial de dinamismo do comércio intra-regional e das trocas comerciais no resto do mundo. Logo, este indicador tem baixo poder explicativo, pois, não captura, por exemplo, a influência do ciclo econômico internacional que afeta o comércio extra-regional do bloco e o comércio do resto do mundo. Neste sentido, é preciso fazer a mensuração do grau de integração econômica regional com indicador mais robusto. (GONÇALVES, 2012, p.9).

⁸⁹ Os processos integracionistas construídos na região, com destaque para o MERCOSUL, possuem razoável eficiência, principalmente no plano econômico, porém não foram capazes de desenvolverem agências que construíssem lealdades; a dinâmica estabelecida centrou-se nas iniciativas governamentais e atenuou as expectativas dos outros agentes quanto à possibilidade de ganhos com o processo de integração. Tais processos destacam-se pelos paradoxos, uma vez que a sequência “interdependência-integração-instituição” simplesmente não ocorre. Isso explica a irregularidade teórica e a dificuldade de analisar os processos sul-americanos. A motivação inicial, a partir dos desdobramentos econômicos e da iniciativa presidencial, não tiveram o fôlego que o intergovernamentalismo, o funcionalismo, o institucionalismo ou mesmo o construtivismo apresentam como uma consequência inevitável da integração. Tem-se, portanto, que as correntes teóricas não são aplicáveis plenamente neste espaço.

Desse modo, a baixa institucionalização nos processos de integração sul-americanos não deve ser apontada como sendo a única e central barreira para a não construção de um espaço sul-americano mais harmônico e coeso⁹⁰. A maior interdependência, buscada por alguns Estados nacionais da região no plano bilateral, também não foi capaz de produzir os efeitos almejados, se tornando, durante os períodos da história regional, reduzida a iniciativas para atenuar as desconfianças recíprocas quanto à intencionalidade política dos atores no plano regional⁹¹. A incapacidade, ou a não vontade, dos atores em respeitar e cumprir as decisões pactuadas conjuntamente no âmbito das conferências e encontros – seja na esfera regional, seja na internacional – termina também por colaborar para o não rompimento das barreiras das desconfianças recíprocas.

Por outro lado, vincular também os *defaults* do processo integracionistas às assimetrias na região, logrando a essas as origens das insuficiências reproduzidas pelos processos de integração, não constitui a única variável explicativa. Tais diferenças existem em todas e em quaisquer relações de interdependência que se deseja estabelecer, e em qualquer região do cenário internacional, configurando ainda, na visão da literatura econômica dominante, como um dos mecanismos de promoção da competição⁹².

Além disso, a ausência de prazos prévios para o desenvolvimento dos trabalhos institucionais ou para a realização das compensações governamentais previstas na construção do organismo regional, com vista a alcançar os objetivos dos processos - na realidade, estes parecem trabalhar sob a ótica da “administração de crises”⁹³ – constitui uma das principais críticas aos processos de integração na América do Sul.

Somado a isso, tem-se, a necessidade de determinar as arestas de trabalho dentro das diversas temáticas que um projeto como a UNASUL, por exemplo, se propõe a construir. Em outras palavras, coloca-se a importância de estabelecer as prioridades quanto às ações na busca pelo mais eficiente e rápido movimento de construção do desenvolvimento na região, algo não atribuído a nenhum projeto no espaço sul-americano. Nem mesmo o MERCOSUL, em suas fases de construção da agenda de trabalho por meio dos encontros presidenciais, não

⁹⁰ Ver: ALMEIDA, 2011.

⁹¹ O processo de barganha realizado pela Argentina durante a construção do Mercosul é um claro exemplo deste processo. Ver: ONUKI; 1999.

⁹² “(...) supostas “assimetrias” estão justamente na base das vantagens ricardianas do comércio entre as economias, dos investimentos externos e do progresso material dos povos, uma vez que são elas que estimulam a interpenetração, as trocas, a interdependência e a prosperidade comum.” (ALMEIDA, 2011, p. 50).

⁹³ ALMEIDA, 2011, p. 55

foi capaz de construir essas prioridades⁹⁴. Com isso, as ações são dedicadas ao que é definido como importante no processo: crescimento econômico, consolidação da estabilização econômica e da integração à economia mundial, aprofundamento da interdependência, e qualquer outro objetivo.

De modo geral, a falta de prazo contribui para inibição do desenvolvimento do arranjo na medida em que atenua o peso dos compromissos assumidos pelos atores dentro do espaço integrado. Sem esses compromissos, os processos de afiançamento se tornam restritos, não despertando a construção de um escopo integrado em que os interesses genuinamente sul-americanos sejam representados. Não surpreendentemente, os processos de integração na região sul-americana - onde a exaltação dos fatores econômico-comerciais, com destaque para o MERCOSUL, é latente –, embora consigam desenvolver alguns ganhos iniciais, não são capazes de vincular tais ganhos ao crescimento e/ou ao desenvolvimento efetivo dos países.

A valorização exagerada da integração enquanto tal, sem considerar os custos ou externalidades negativas da integração, levou o esquema a impasses que atualmente cerceiam a expansão comercial de cada um dos países membros, ou seja, em lugar de estimular novos negócios e expandir vínculos como o exterior, o MERCOSUL redundou, na prática, pelo menos atualmente, na paralisação desse crescimento para fora, ocorrendo, no sentido inverso, uma introversão dos fluxos e concorrência predatória entre os agentes privados dos países membros. (ALMEIDA, 2011, p.69)

Assim, o que mais surpreende na integração sul-americana é que os problemas inerentes aos processos – reduzidas produtividade e aprofundamento – mais do que derivaram de um *déficit* institucional produzido no espaço. Eles decorrem de processos anteriores à própria construção e consolidação do processo de institucionalização, ou seja, eles são reflexos das inadimplências e do descumprimento das normas fundadas a partir de uma decisão voluntária dos governos nacionais. Desse modo, visualiza-se um importante e prejudicial elemento que implica em significativos impasses regionais: a “inadimplência” governamental dos Estados. Esta produz uma disfuncionalidade do objeto institucional – a organização construída – e impede a sua capacidade de aperfeiçoamento diante dos problemas estruturais da região. Nesse sentido, reacende a discussão por iniciativas que busquem atribuir aos processos regionais maior grau de autonomia, a fim de que as soluções sejam desenvolvidas de forma institucional, a partir de experiências práticas desenvolvidas ao longo do histórico do arranjo.

A UNASUL, embora o período seja ainda de construção institucional, se insere dentro deste debate e pode ser compreendida sob duas faces: uma otimista, calçada em comunicados

⁹⁴ Destaca-se que no período de construção do MERCOSUL, a região vivenciava um processo de redemocratização, cuja busca por desenvolvimento econômico colocava em choque as políticas nacionais, somada ao distanciamento político que o período de governo militar impôs a região. Ver: FLORES, 2005.

presidenciais cuidadosamente elaborados; e outra menos otimista⁹⁵, quando se trata de analisar os contenciosos, o patrimônio histórico de normas. Desvinculando-se destas faces contraditórias e analisando previamente as atas produzidas pelos encontros - tanto dos líderes nacionais como do corpo executivo e dos comitês de trabalho - tem-se que os avanços integracionistas - construção institucional autônoma, internalização de políticas, multidimensionalidade, entre outros mecanismos que caracterizam o processo - foram desenvolvidos, ainda que de maneira limitada. As iniciativas demonstram um tímido avanço institucional em áreas nas quais os líderes políticos não possuem grandes restrições, e se manifestam de modo claro, como é o exemplo da área de construção do desenvolvimento social e da saúde. No entanto, em áreas como integração financeira, segurança regional e integração energética, as ações que estão sendo desenvolvidas, embora caminhem com grandes divergências entre os atores, manifestadas claramente nos encontros oficiais da instituição⁹⁶, quando comparadas aos processos anteriores, trazem um saldo positivo.

1.4.1) Principais processos de integração sul-americano

Na tentativa de reafirmar o papel dos Estados nacionais, os projetos de integração regional sul-americanos surgem, liderados pelo Brasil, como mecanismos indispensáveis para prover a realização de projetos nacionais de desenvolvimento. A partir de possibilidades de cooperação nacional em matéria econômica, os projetos construídos são marcados por três momentos distintos: o primeiro relativo às tentativas ainda no século XIX de criar uma grande unidade política para contrapor-se às aspirações dos impérios coloniais; o segundo ocorre na segunda metade do século XX e traz tentativas que visavam promover o Estado desenvolvimentista por meio da ampliação das relações comerciais via construções de blocos comerciais; e o terceiro e mais atual, tem início no contexto dos trabalhos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), final da década de 1990, no qual o abandono do paradigma econômico neoliberal promoveu na região o desenvolvimento de processos de cooperação político-sociais e não somente comercialista⁹⁷.

⁹⁵ O não uso de antônimo pessimista se deve ao fato que tal perspectiva ainda não se manifesta na literatura existente e nos discursos oficiais, assim como nos documentos produzidos pela organização. A construção recente atrelada ao ineditismo que a conjuntura do projeto impõe à região contribui, neste momento, para o baixo tom das críticas. Não se está afirmando que estas não existem, no entanto, elas se camuflam em apontamentos de reconstrução ou remodelagem de ações políticas, ou mesmo em sugestões para o maior aprofundamento da integração.

⁹⁶ O capítulo terceiro desta dissertação apresenta algumas destas divergências.

⁹⁷ Estas mudanças, assim como os modelos que orientaram os processos, são apresentadas no capítulo 2.

É importante destacar que, mesmo diante dos desafios impostos pelas assimetrias estruturais e políticas da região, a busca por processos integracionistas sempre esteve presente ao longo da história do continente, ainda que em ritmos não adequados às necessidades da região. De fato, existiram inúmeros e variados arranjos integracionistas que resultaram em diferentes abordagens quanto ao formato institucional e em divergentes tentativas de promover a continuidade e de assegurar as diretrizes no âmbito nacional. O objetivo de se integrar nunca saiu em definitivo das agendas políticas dos Estados nacionais da região, muito embora a não convergência das ações resultassem na inabilidade da promoção da capacidade coletiva regional e da busca por resoluções comuns aos problemas da região.

A primeira iniciativa, elaborada por Simón Bolívar no início do século XIX, buscou integrar os vices- reinados do Peru e da Nova Granada, região nomeada como Grã-Colômbia, em torno de uma autoridade moral aglutinadora que pudesse salvaguardar os interesses públicos da região em detrimento daqueles que buscavam defender os interesses particulares. Intitulando-se como a autoridade moral do processo, Bolívar não conseguiu promover a unicidade regional - ao contrário do que era previsto, suas ações acabaram por desencadear movimentos de construção de novas nacionalidades⁹⁸. No entanto, estas novas nacionalidades consistiram basicamente em conformações geográficas cunhadas nos interesses das elites locais dominantes⁹⁹, interessadas em oferecer suporte material à expansão do capitalismo industrial dos países centrais em meados de 1850.

Por outro lado, fortemente comprometido com aspectos político-ideológicos e sustentado nos interesses de elites nacionais, o processo de integração abriu espaço para a questão econômica-comercial, intensificada pela imersão da região no pensamento econômico liberal já presentes nas economias centrais. Assim, as novas nações vivenciaram processos de aproximação econômica regional, muito embora as deficiências estruturais das economias locais, marcadas pelo alto endividamento nacional, principalmente dívidas externas – em decorrência do modelo de desenvolvimento utilizado na ocasião, ou seja, financiamento internacional - e pelo baixo grau de nacionalização econômica¹⁰⁰ - decorrente do livre câmbio

⁹⁸ Ao ver-se como a máxima autoridade regional, Bolívar buscou libertar os países de suas antigas colônias, no entanto ele não foi capaz de oferecer a esses países uma estrutura administrativa, desencadeando assim os processos de criação de várias repúblicas que buscaram manter-se guiadas aos interesses das repúblicas mais poderosas em detrimento de seus interesses próprios. Este comportamento resultou ao longo dos anos do século XIX em inúmeros conflitos civis que levaram a formação de países como Bolívia, o Peru, o Equador, a Venezuela e a Colômbia. Ver: ARRUDA; PITELLI, 1995.

⁹⁹ Neste momento concentrada em elites agrárias, fornecedoras de matérias-primas.

¹⁰⁰ A disponibilidade internacional de capitais promove a emancipação dos governos da região de suas fontes habituais de ingresso tributário que, à época, eram os tributos sobre o comércio exterior. Empréstimos

no campo comercial -, não tenham permitido assegurar o processo integracionista no período, assim como também os do início do século XX. Tais condições econômicas tornavam a região muito vulnerável às crises internacionais, com destaque para crise de 1929¹⁰¹.

A proposta do general Solano López que data do mesmo período, segunda metade do século XIX, foi pautada na busca da centralidade governamental. O general almejou a criação de uma região nomeada como Grande Paraguai, baseada na ideia de transformar o Paraguai em uma potência militar continental com o objetivo de contrabalançar o crescente poderio do Império brasileiro. No entanto, esta atitude afetou negativamente os interesses de dois outros países da região, o Uruguai e a Argentina, que juntos com o Brasil não viram com bons olhos o surgimento de uma poderosa máquina de guerra regional com claros objetivos expansionistas.¹⁰² Tais nações fundaram então a Tríplice Aliança e uma guerra foi deflagrada em defesa de seus interesses, pondo fim ao projeto do general paraguaio.

O início do século XX traz consigo um novo momento do processo de integração na região, tendo seus preceitos na diplomacia brasileira do Barão do Rio Branco no período de 1907-1909¹⁰³ e consolidada em 25 de maio de 1915 com o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, conhecido como Tratado ABC, das iniciais dos Estados signatários: Argentina, Brasil e Chile. O tratado visava consolidar um processo de

contratados nas bolsas europeias se sucedem em círculos viciosos nos quais as amortizações de antigas dívidas são pagas mediante a contração de novas obrigações. (CASTRO, 2011, p.24)

¹⁰¹ A crise de 1929 é talvez o mais importante ponto de inflexão na história das economias latino-americanas. Representa o fim do equilíbrio baseado na monocultura de exportação e a percepção do fenômeno que posteriormente ganhará a adequada expressão de “deterioração dos termos de intercâmbio (CASTRO, 2011, p.25)

¹⁰² Mas a estratégia de Solano López não parava na pretensão de dominar o curso do Rio da Prata. As suas ambições iam mais longe. O jovem general pretendia reconstruir, em torno à Assunção, a antiga Província espanhola do Paraguai, equivalente a um enorme território que compreendia a região de Corrientes, na Argentina, além, evidentemente, das terras do Paraguai moderno. Uma vez incorporada essa província, pensava Solano López, seria fácil anexar a de Buenos Aires, bem como a restante parte do território argentino e algumas províncias brasileiras como o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso. A seguir, a anexação do Uruguai seria fácil de imaginar. O sonho do general paraguaio era se tornar uma espécie de Bonaparte dos trópicos, que construiria um grande império hispano-americano, que rivalizaria diretamente com o Império do Brasil, a fim de lhe disputar a hegemonia continental (RODRIGUEZ, 2006, p.4-5).

¹⁰³ Desde o início de sua gestão no Itamaraty – iniciada com a chegada como herói nacional em 1902 e só encerrada com sua morte, em plena atividade, em 1912 –, Rio Branco considerava a conveniência de se estabelecer alguma espécie de acordo entre as três grandes repúblicas do sul do continente. A redação de um projeto de tratado pelo Chanceler brasileiro constitui demonstração clara da persistência desse pensamento. (...) O ambiente político regional, contudo, não favoreceu a formalização de uma aliança política entre a Argentina, o Brasil e o Chile e as negociações sobre o projetado pacto foram abandonadas em 1909. A rivalidade pela liderança regional superou a vontade de conciliação. (CONDURU, 1998, P. 3) No entanto, (...) além da demarcação de boa parte das fronteiras brasileiras, a grande contribuição do Barão do Rio Branco foi a construção de um marco conceitual para a diplomacia brasileira, consistente em três principais balizas: a convicção de que Brasil e Estados Unidos partilhavam os mesmos valores, o estabelecimento de uma parceria estratégica com os Estados Unidos que garantisse o apoio deste país a objetivos brasileiros, em troca do endosso brasileiro a posições norte-americanas no cenário global ou hemisférico e, como consequência lógica das duas anteriores, subordinação da relação com a América Latina à prioridade conferida a esta parceria com os Estados Unidos (CASTRO, 2011, p. 29)

aproximação entre os países mediante o afastamento de conflitos e exprimia o propósito de cooperar para tornar mais sólida a confraternidade das repúblicas americanas.

A formação do tratado está inserida no contexto da retomada nas últimas décadas do século XIX do discurso imperialista de conquista e anexação de territórios e de disputas por zonas de influência, período este conhecido como “novo imperialismo” ¹⁰⁴. No continente, esta nova conjuntura do sistema internacional fez ressaltar as diferenças de poder político, econômico e militar entre os países. Também ressaltavam-se, de forma mais incisiva, as divergências com os Estados Unidos que, no período, procuravam seus interesses econômicos e estratégicos. Os países do Cone Sul, mais precisamente o Brasil, Argentina e Chile, se destacavam em relação aos demais devido o seu crescimento econômico e militar. Isto exigiu que os Estados Unidos reformulassem suas ações para a região com vista a seus interesses, culminando na construção do “movimento pan-americanista”.

(...) a proximidade da potência hegemônica foi um dos grandes condicionantes das relações internacionais da América Latina, sendo, inclusive, um dos fatores que explicam ser ela a região com menor incidência de guerras entre estados nos últimos cem anos. (...) sublinhe-se o fato de que, historicamente, a imbricação entre os eixos latino-americano e pan-americano da política exterior do Brasil ou, dito de outra forma, a forma triangular que relações no continente assumiram – Estados Unidos - Brasil - América Latina – foi, por muito tempo, um obstáculo à integração desta última. (RICUPERO, 1995 apud CASTRO, 2011, p.28)

Com viés mais político que econômico, esse movimento foi responsável pela criação de uma série de conferências internacionais americanas, que culminou em 1948 na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual os países membros se comprometeram em defender os interesses do continente e buscar soluções pacíficas para promoverem o desenvolvimento econômico, social e cultural. O ideal pan-americanista fora responsável também por uma nova tentativa, nos anos iniciais da década de 50, de retomada do Tratado ABC; o objetivo agora era buscar uma maior integração latino-americana que criasse alternativas de exportação das matérias-primas e alimentos a fim de fazer frente à hegemonia do imperialismo norte-americano no continente. Desse modo, pode-se afirmar que o pan-americanismo, destaque para o Brasil, se tornou o eixo central dos processos econômico-políticos dos países centrais da região em detrimento de uma maior aproximação regional.

¹⁰⁴ Com a necessidade de encontrar matéria-prima para alavancar a produção industrial na Europa, o período era o da Revolução Industrial, somado a necessidade de obter novos mercados consumidores para seus excedentes industriais, além de novas regiões para investir o capital disponível em virtude do incremento do comércio e o aumento acelerado da população europeia, visualizava-se por parte dos líderes a necessidade de novas terras para suprir suas demandas. O Brasil e os demais países da região, temerosos de vivenciarem novamente um período negativo de sua história, não desejavam ser uma destas novas áreas de interesse europeu.

O século XX marcou o início do processo de industrialização do continente e promoveu um aumento das relações comerciais. Os anos de 1930, muito em decorrência da crise econômica internacional de 1929¹⁰⁵, foram acompanhados por sérias restrições ao desenvolvimento nacional e regional. A queda dos preços dos produtos primários no mercado internacional, principal pauta de exportação das economias da região então agrário-exportadoras, somada à brusca diminuição do crédito internacional imposta pela crise financeira, penalizou significativamente as economias regionais¹⁰⁶. Como consequência desse ambiente, os países exibiram o ímpeto de reverter a crise no cenário econômico regional e, desse modo, através de uma atuação direta dos governos nacionais na economia, promoveu-se políticas de impulso ao processo de industrialização – a chamada política de substituição de importações¹⁰⁷.

O resultado deste processo de industrialização foi o desenvolvimento de novos setores econômicos que, a partir da década de 30, ganharam certo grau de dinamismo. No entanto, a precariedade infraestrutural da região representou um obstáculo significativo para ampliação do processo de integração, principalmente durante o período da Segunda Guerra Mundial.

Não demoraria muito até que esta divergência de expectativas ganhasse veículo teórico. A emergência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, cria o ambiente propício à oposição às teses econômicas liberais segundo as quais bastariam investimentos privados, nacionais e estrangeiros, para o desenvolvimento da região. A CEPAL é a matriz das receitas de desenvolvimento por meio de planejamento estatal e da industrialização via substituição de importações. (BIELSCHOWSKY, 2000 apud CASTRO, 2011, p. 30).

No entanto, em virtude da expansão dos produtos industriais e ainda de um excedente de produtos primários, os países da região buscaram no mercado regional interno suprir suas expectativas. Assim, no início da década de 50 são criadas as primeiras bases¹⁰⁸ para o

¹⁰⁵ A crise exige do Estado novas políticas cambiais e monetárias. O setor primário passa a ser sistematicamente subvencionado. A livre conversibilidade é abandonada e viceja os mecanismos de câmbio múltiplo que, além de proporcionar ampliação dos ingressos fiscais onerando as importações, criaram, como corolário do protecionismo concedido à produção primária, o protecionismo industrial. Este processo é reforçado pela percepção de que a monocultura era uma das principais razões da crise e de que, portanto, a diversificação da economia era medida que se impunha. (CASTRO, 2011, p.25)

¹⁰⁶ A compra e venda de bens manufaturados se mostraram superiores aos produtos agrícolas, revelando assim a necessidade de serem criados acordos na região que facilitassem tais trocas.

¹⁰⁷ Este processo é variável entre os diversos países da região. De forma geral, a indústria surgiu na região entre a última década do século XIX e os anos 1930 (DONGHI, 1975 apud CASTRO, 2011, p.25)

¹⁰⁸ O pós-guerra é marcado pela devastação dos países da Europa e do Japão colocando essas regiões como alvos prioritários das ações de reconstrução no sistema internacional. Nesse contexto, quando os EUA, principal financiador sul-americano, priorizou a reconstrução europeia – Plano Marshall – e Japão – Plano Colombo –, a ilusão da região, principalmente brasileira em relação a uma eventual aliança especial com os norte-americanos, se tornou evidente. No entanto, os cortes de investimento na região e a falta de apoio militar –

estabelecimento de acordos regionais com esta perspectiva econômica, mais precisamente no ano de 1951, quando foram iniciadas as conversas que levariam posteriormente à criação, em 4 de junho de 1961, do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) ¹⁰⁹ na região central do continente. O MCCA, associado aos desequilíbrios nas balanças de pagamentos e à redução do acesso de bens de capital importado em todas as regiões do continente, reforçava a necessidade de construção de novos processos em âmbito regional.

Na década de 1960¹¹⁰ foi criada também a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), reunindo onze países, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, signatários do Tratado de Montevideu - dezembro de 1960 -, o qual propunha, inicialmente, a efetivação de uma zona de livre comércio e, posteriormente, a criação de um mercado comum latino-americano. A ALALC favoreceu o crescimento das trocas comerciais na região durante os anos de 1962 e 1967, porém, esse maior dinamismo não foi capaz de promover a consolidação do processo de integração. Consequentemente, quando este período de crescimento se estabilizou, o processo integracionista recuou à medida que a busca por maior liberalização do comércio não se desenvolveu¹¹¹. Cabe destacar o “equívoco” dos países ao acreditarem estar promovendo um processo de integração econômica quando, na verdade, estavam somente promovendo processos limitados de facilidades comerciais recíprocas.

Outro obstáculo ao processo recaiu sobre as divergências internas dos países quanto ao perfil conferido à integração. Tais divergências podem ser separadas em grupos denominados “comercialistas” ¹¹²e “integracionistas” ¹¹³. Os primeiros visualizavam o acordo como um mecanismo de liberalização econômica enquanto os segundos defendiam o bloco como

apesar do interesse de manter o equilíbrio regional – enterram a presunção de uma aliança não escrita com os EUA, particularmente as aspirações do Brasil.

¹⁰⁹ Formado em 4 de junho de 1961 pelos seguintes países: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador.

¹¹⁰ Marcada pela imersão da região em inúmeros regimes políticos autoritários, as famosas ditaduras militares. O Brasil em 1964, Argentina em 1966, Chile e Uruguai em 1973 são alguns dos exemplos.

O período de regimes autoritários é heterogêneo. Para os países do Cone Sul, significa o início de experiências liberais mais ou menos duradouras. No caso brasileiro, as altas taxas de crescimento verificadas no período tiveram como contrapartida um processo de compressão salarial e concentração de renda. De forma geral, os países da região buscam tirar proveito de um quadro de extrema liquidez internacional, ligado à expansão do mercado de euromonedas, a partir dos anos 1950, e à reciclagem dos petrodólares após o primeiro choque do petróleo, em 1973. (CASTRO, 2011, p.34)

¹¹¹ O que se observa é que nesta proposta a criação de uma zona de livre comércio promoveu apenas a criação de metas conjuntas de preferências alfandegárias que resultaram apenas em aumento das potencialidades de alguns países da região e não foi capaz de estabelecer metas que levassem a um verdadeiro processo de integração. Ver: VACCHINO, 1987.

¹¹² Argentina, Brasil e México.

¹¹³ Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

instrumento de desenvolvimento regional, o que comportava a interconexão industrial, a complementaridade econômica e a promoção de investimentos.

Essa disputa fez com que o grupo dos “integracionistas” constituísse em 1969 o Pacto Andino¹¹⁴. Tal bloco era visto como uma iniciativa de complemento à ALALC, pois, entre as metas, estava o estabelecimento de condições mais favoráveis a conversão da ALALC em um mercado comum. No entanto, a decisão de criar uma tarifa externa comum incidente sobre os produtos dos demais membros da ALALC fez com que a sub-região hesitasse quanto à capacidade do bloco em contribuir para os objetivos da área de livre comércio.

A experiência da ALALC desencadeou, como afirma Barbosa¹¹⁵, em uma fase mais romântica do processo de integração na região. Com uma estrutura organizacional limitada e pouco flexível, que privilegiou os mercados internos dos países signatários, a associação acirrou a oposição entre os setores privados da economia que, combinados com o maior endividamento regional e com as rivalidades militares na região, colocou em xeque o futuro do processo de integração. Apesar disso, a iniciativa se configura como uma importante mudança nas relações entre os países da região, principalmente do Brasil, que começa a buscar no âmbito regional a mudança da imagem de um parceiro alinhado automaticamente com os EUA.

As instabilidades econômicas¹¹⁶ da década de 1970 fizeram com que as iniciativas integracionistas perdessem forças. O tema da integração regional voltaria a surgir na década de 1980¹¹⁷, em resposta à recessão comercial, aliada a baixa capacidade produtiva em alguns países e a grande demanda em outros. A volta do sistema civil e democrático em alguns países, somada à experiência do aprofundamento da integração regional na Europa estimulou as discussões sobre esse processo em outras partes do mundo. Desta forma, no ano de 1980 foi ratificado o Tratado de Montevideu dando origem a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) que procurou criar maior flexibilidade e maior autonomia entre os países em relação aos processos anteriores de integração; por meio de acordos regionais buscou-se

¹¹⁴ Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru assinaram naquele ano o denominado Acordo de Cartagena, que criou o bloco. A essa iniciativa a Venezuela veio a se associar em 1973. E o Chile optou por deixar o projeto em 1976. Além da criação de uma união aduaneira, entre os objetivos do grupo estava a adoção de um programa de liberalização comercial mais acelerado que o empregado no âmbito da ALALC. (PRAZERES, 2006, p.22).

¹¹⁵ BARBOSA 1991 apud CASTRO, 2011, p.31)

¹¹⁶ Os choques do preço do petróleo, a crise da dívida externa de alguns países e o fato de os inúmeros países da região possuírem governos militares e ditatoriais que viam em tais processos regionais a perda de suas soberanias contribuiu significativamente para a redução dos processos.

¹¹⁷ Há de se observar que neste momento o processo de integração regional passava a ser visto não só como um instrumento para ampliar as trocas comerciais e permitir os ganhos em larga escala produtiva, mas sim como uma ferramenta para lidar com crises externas.

fundar uma área de preferências econômicas integradas apoiadas em alguns mecanismos comerciais, como: preferência tarifária regional e acordos de alcance regional e parcial com o fim de estabelecer, de forma gradual e progressiva, um mercado comum.

Se, por um lado, as deficiências da ALALC ocorreram numa conjuntura de expansão comercial externa, por outro lado, a ALADI enfrentou um ambiente oposto, caracterizado pela intensa concentração econômica como medida para combater os desequilíbrios nos fluxos de capitais do período. Tais desequilíbrios foram desencadeados pela política norte-americana de elevação da taxa de juros combinadas com a dinâmica de endividamento dos países latino-americanos no final da década 1970 e início dos anos de 1980. Esses fatores resultaram no fim de um processo de recuperação e de crescimento econômico regional, estruturado no desenvolvimento comercial e na industrialização financiada pelo capital externo.

Desse modo, a política externa regional até os anos de 1990 ficou circunscrita a chamada ‘crise da dívida’¹¹⁸, reforçando a ideia de concertação política regional, uma vez que os fortes impactos impostos na região decorrentes das restrições externas estimulavam com maior densidade a relação intrarregional.

Esta mudança de perspectiva levou, em 30 de novembro de 1985, à assinatura da Declaração do Iguaçu entre Brasil e Argentina, que procurou ampliar a liberalização comercial entre os dois países e promover soluções coordenadas para os problemas estruturais, de modo a fortalecer o sistema democrático. Também foi assinado, em 29 de novembro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina que construiu as bases do que posteriormente fundamentaria a criação do MERCOSUL em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Assim, enquanto na sub-região do Cone Sul as relações caminhavam para uma recomposição, na ALADI, o processo mostrava-se cada vez mais incapaz de impulsionar a integração no continente.

Ainda nesta primeira etapa de estabelecimento de processos de cooperação e de desenvolvimento, sustentado na construção de alguns mecanismos de integração, cabe destacar o fato de que a herança colonial impôs o padrão agrário-exportador como o modelo de desenvolvimento da região e condicionou a formação de condições estatais similares em âmbito regional. Vulneráveis às crises no plano internacional, os países latino-americanos foram obrigados a desenvolver novos mecanismos de sustentação econômica e, desse modo, foi implantada uma estrutura econômica dualista de produção. O setor agrário defasado e

¹¹⁸ Ver: Capítulo 2.

ainda marcado por culturas de subsistência teve de conviver com setores modernos, embora ainda em estágios modestos, de desenvolvimento capitalista – a industrialização regional.

Quadro 4 – Principais aspectos da primeira fase da integração sul-americana

Período	Descrição
Século XIX – Aspectos político-ideológicos	Os processos de independência da região não alteraram nem a estrutura social estratificada, nem a dependência econômica em relação aos países centrais;
Século XX – Anos 30 e a necessidade de industrialização.	Em 1929, o modelo agroexportador é rompido; o processo de avanço da industrialização – que aparentemente levava a América Latina no mesmo sentido das nações desenvolvidas – não consegue vencer os gargalos regionais. A infraestrutura deficiente na região e os gargalos sociais – ou seja, a incorporação no sistema econômico de grupos tradicionalmente exilados.
Anos 60 -80. Dependência estrutural	A dependência estrutural dos países centrais marca o subdesenvolvimento regional. Os países que vivenciavam a transição do modelo agrário-exportador para uma sociedade industrial dependeram significativamente do equacionamento do problema da escassez de capital.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: CASTRO, 2011.

A década de 1990 foi considerada o período de reformas na região e trouxe aos processos de integração novos argumentos. Inserida em um momento de transição econômica e política no plano internacional, a região buscou adotar o modelo do regionalismo aberto; os países do cone sul visualizaram no estímulo ao comércio regional o mecanismo que fomentaria a inserção da região na política internacional em condições mais favoráveis.

O Mercosul fazia parte de uma nova forma de integração regional na América Latina, diferente das iniciativas formuladas na década de 80, que pretendiam criar um mercado protegido por meio da substituição de importações. Esse antigo conceito de protecionismo deu lugar ao “regionalismo aberto” dos anos de 1990; isto é, um processo de integração baseado na abertura dos mercados com vistas a aumentar a inserção internacional dos países membros. Isso permitiu que a proposta de integração tivesse maior flexibilidade, no sentido de tornar-se mais compatível com as economias domésticas dos países envolvidos. (ONUKI, 1999, p.100).

Nesse contexto, o MERCOSUL, a Iniciativa Amazônica em 1992 - liderada pelo Brasil com o objetivo de estreitar a relação regional entre os países do Tratado de Cooperação Amazônica em 1978¹¹⁹ -, a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)¹²⁰

¹¹⁹ Pautados no conceito de defesa da soberania nacional, buscaram formular uma política comum de defesa territorial; assim em julho de 1978 oito países amazônicos assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica. Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela ao assinarem o tratado formalizaram uma solução diplomática que articula diversos níveis de interesses e responde por diferentes âmbitos de atuação; um instrumento de auxílio aos países signatários na incorporação do território amazônico a suas respectivas economias, auxílio no compartilhamento de experiências que possam melhorar a qualidade de vida das populações da região, desenvolver tecnologias, melhorar a infraestrutura regional. Ou seja, TCA

em 1993, e o lançamento da União de Nações Sul-Americana em 2004, marcaram os dois períodos seguintes dos processos de integração sul-americana: neoliberal e pós-neoliberal. Ambos os períodos possuem em comum o protagonismo brasileiro na construção e desenvolvimento dos processos de integração, evidenciando um importante movimento da política externa brasileira na direção da América do Sul.

Acompanhada por uma política externa mais pragmática e tendo o MERCOSUL como o mecanismo de sustentação da política regional, que determinou o desejo subregional de promover a abertura comercial e, desse modo, inserir a região definitivamente na conjuntura internacional – neoliberal – de intensificação dos fluxos comerciais e de investimentos internacionais. Com esse objetivo, os presidentes do Brasil e Argentina – Collor (1990-1992) e Menem (1989-1999) respectivamente – procuraram antecipar os acordos bilaterais concebidos no governo Sarney (1985-1990) e Alfonsín (1983-1989) e buscaram construir um mercado comum bilateral¹²¹, estabelecendo o início do processo de construção do MERCOSUL.

(...) paralelamente à edificação não raramente turbulenta do Mercosul, esteve sempre presente, para a diplomacia brasileira, o velho paradigma de coexistência de dois eixos, um pan-americano e um latino-americano. A mudança da orientação brasileira em relação aos vizinhos, no entanto, alterava completamente a dança destes eixos. Se, no paradigma idealizado pelo Barão do Rio Branco, no início do século XX, o Brasil buscava aproximar os dois eixos, no final do século, o que ocorria era justamente o oposto: a cada proposta norte-americana de reforço de um pan-americanismo de caráter estritamente comercial, o Brasil reagiu buscando fortalecer os laços com os vizinhos, realçando sempre a dimensão política de suas propostas. (CASTRO, 2011, p.37)

Nesse cenário, o MERCOSUL buscou implantar uma aliança comercial que ampliasse as trocas comerciais e desenvolvesse políticas de liberalização econômica entre os países signatários do tratado, bem como promover o intercâmbio de pessoas, força de trabalho e capital; para isso, inicialmente foi criada uma zona de livre comércio. A partir de janeiro de 1995 o acordo converteu-se em uma união aduaneira inclusive com a criação de uma tarifa externa comum aos países.

Ao longo dos anos o acordo refletiu muitas instabilidades da região fazendo com que esse processo de integração fosse marcado por períodos de conflitos e de cooperação. Muitos

buscou fazer do território Amazônico o elo entre os diversos países da região mesmo diante das inúmeras assimetrias.

¹²⁰ Processo este que envolvia os países do Mercosul, da Comunidade Andina e do Chile.

¹²¹ Ver: Ata de Buenos Aires. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/. Acesso em: Maio de 2012.

estudiosos¹²² dividem esse processo em três etapas: 1) Cooperação com desconfiança; 2) Confiança e credibilidade; 3) Estabilidade.

A primeira etapa – cooperação com desconfiança - é motivada pelo período de maior aproximação entre Brasil e Argentina, que viam no bloco a possibilidade de inserção de suas economias na nova esfera internacional, por meio do aumento do comércio regional. Esta fase se estende de 1991 até o primeiro semestre de 1994.¹²³ Paralelamente a este momento inicial, tem-se o lançamento da ALCSA pelo presidente brasileiro Itamar Franco (1992-1993) com intuito de intensificar o redirecionamento da política externa do país para a região sul-americana. A proposta de construção de uma área de livre comércio regional, sinalizada pela política externa brasileira como um mecanismo de preservação do espaço regional, decorria do receio quanto às possíveis implicações da criação da North American Free Trade Area (NAFTA), lançada pelos norte-americanos, em particular do temor de que os países sul-americanos, principalmente os do Cone Sul, seguissem o exemplo do México - que aderiu àquele bloco em 1994 - e buscassem uma maior aproximação com os EUA¹²⁴. Soma-se a esse fato as incertezas quanto aos possíveis impactos econômicos que o bloco causaria na região.

A segunda etapa – confiança e credibilidade - inicia-se no segundo semestre de 1994 com a reaproximação da Argentina das políticas do bloco. Tal atitude esteve motivada pelo lançamento no Brasil de um novo plano econômico - o Plano Real - e pela não concessão do *fast track* pelo congresso norte-americano ao governo argentino, praticamente fechando as portas do NAFTA ao país. Nessa fase, tanto fortalecimento do próprio MERCOSUL por meio da aproximação de países como Chile, Bolívia e Venezuela - que buscaram intensificar seus acordos com o bloco visando uma inserção futura no processo -, como o maior interesse da União Europeia em intensificar seus acordos e manter-se mais próxima do bloco sul-americano, contribuíram para a maior confiança no processo de integração¹²⁵. O período entre julho de 1994 e dezembro de 1996 pode ser descrito como o período de avanços no processo de integração que resultaram na assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 16 de dezembro

¹²² Janina Onuki, Amancio de Oliveira, Paulo Roberto de Almeida e Rubens Barbosas são alguns exemplos.

¹²³ No entanto, embora as relações entre Brasil e Argentina estivessem próximas, estas ainda continham resquícios de momentos anteriores. Assim, ainda pairava na relação entre os países centrais do bloco uma desconfiança derivada, sobretudo, do descompasso entre as políticas internas dos países e os compromissos das agendas da política externa do bloco; ressalta-se também que a Argentina acenava para uma aproximação com os Estados Unidos por meio da defesa de seu ingresso no Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA). Mesmo assim, estes problemas não impediram que os avanços do processo de integração.

¹²⁴ Esta proposta foi abandonada no final da década de 1990 em decorrência, dos impactos da crise financeira na região, agravada pelo modelo econômico neoliberal vigente.

¹²⁵ Na realidade, para os argentinos, o fato de o Chile, um país bem-sucedido no processo de liberalização econômica e estabilidade política, e que fora o primeiro a ser aceito na lista dos Estados Unidos para ingressar no Nafta, estar interessado no Mercosul dava uma espécie de endosso ao processo. (ONUKEI, 1999, p.103).

de 1994, estabelecendo a união aduaneira na região, mediante o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC).

A terceira etapa - estabilidade - data de 1997 a 1998 e é caracterizada por cenário em que não houve evolução em relação ao já havia sido estabelecido anteriormente¹²⁶. O único movimento no sentido de aprofundar o MERCOSUL aconteceu como reação ao relançamento da proposta norte-americana de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Assim, na reunião ministerial de Belo Horizonte em 1998 buscou-se uma integração no Cone Sul como forma de bloquear o avanço da proposta norte-americana.

Quadro 5 - Principais aspectos da segunda fase da integração sul-americana

Período	Descrição
Década de 60	A integração regional ganha viabilidade quando o Brasil reforma, no início dos anos 1960 com a política externa independente, sua estratégia de intermediar as relações entre os EUA e a América Latina.
Da ALALC a ALADI	As primeiras iniciativas integracionistas se dão em contextos totalmente adversos – o desenvolvimento introspectivo do modelo substitutivo de importações inviabiliza a ALALC e a contração econômica dos anos 80 esvazia a ALADI.
Crise da dívida – 1980 ao final de 1990	As reformas das economias latino-americanas, após o esgotamento do modelo de substituição de importações e a crise da dívida, criam o ambiente que aumenta as chances de sucesso de iniciativas sub-regionais dos anos 90, como é o caso do MERCOSUL.
Retomada da busca pelo capital externo	A dependência do capital externo torna os países da região suscetíveis a choques e volatilidades internacionais, como ficou claro nos anos 90.

Quadro elabora pela autora. Fonte: CASTRO, 2011

Os anos 2000 trouxeram enormes dúvidas quanto ao processo de integração na América do Sul; seria este momento uma extensão da terceira etapa do MERCOSUL ou estava diante da formação de uma nova etapa? Existem muitas discordâncias quanto ao assunto, no entanto, é possível argumentar que:

(...) a partir de janeiro de 1999 (...) tem-se um cenário em que o Mercosul ganha credibilidade. A integração passou, em alguns momentos, por euforia: noutros, aproximou-se muito da estagnação. Entretanto, foram nos momentos de maior redução de atividades que mais se acreditou que o Mercosul poderia dar certo. Isso derivava basicamente do fato de que o declínio indicava ausência de conflitos. Pode parecer contraditório, mas foi nos momentos de maior tensão, de incidência de diversos fatores externos, que o Mercosul avançou. E o êxito foi provocado pela “necessidade” de reagir a determinado

¹²⁶ Neste período, as negociações do bloco caminharam sem grandes novidades e as reuniões ministeriais demonstraram que os países mantinham interesse em dar continuidade ao processo, porém isto não significava que o ambiente estava isento de problemas; surgiram neste período focos de conflitos que enfatizaram problemas derivados da ausência de maior institucionalização do processo de integração. Tornou-se evidente a necessidade de criarem instrumentos institucionais que dessem conta das divergências entre os países.

fator externo, seja a criação de outro bloco regional, seja para fortalecer negociações no plano multilateral ou regional. (ONU, 1999, p. 105-106).

Também nos anos 2000 as novas condições internacionais impuseram novos desafios aos processos de integração¹²⁷. As novas negociações regionais e o MERCOSUL deveriam conduzir seus trabalhos além da dimensão comercial, uma vez que a crescente necessidade de lidar com uma maior variedade de temas, como: o financiamento do desenvolvimento e da infraestrutura na área de energia, a promoção de políticas ambientais e de direitos humanos, as medidas para a melhora da cooperação financeira e dos índices econômico-sociais, entre outros, fez com que os trabalhos nessa área adquirissem novas características. É nesta conjuntura que o processo da UNASUL se desenvolve.

O processo de construção deste organismo data do início dos anos 2000, quando os resultados econômicos desastrosos decorrentes da adesão ao modelo liberal de desenvolvimento na década de 1990 agravaram o déficit social dos países da região. Assim, a UNASUL é resultado, basicamente, dos trabalhos desenvolvidos ao longo das Cúpulas de Presidentes Sul-Americanos de 2000, 2002 e 2004, quando o baixo nível de investimento no desenvolvimento estrutural, o processo de reestruturação macroeconômica e a estagnação do comércio intrarregional, pautaram a criação e o desenvolvimento das atividades da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nesta iniciativa foram estabelecidas muitas das variáveis buscadas pelo processo de integração da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que posteriormente passaria a denominar-se UNASUL.

Os trabalhos no âmbito da UNASUL se desenvolveram em três diferentes frentes: 1) cooperação política, social e cultural; 2) integração econômica, comercial e financeira; 3) desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações. Estes foram iniciados de forma gradual, procurando compatibilizar os trabalhos da organização com os mecanismos e os instrumentos econômicos, políticos e jurídicos construídos na Comunidade Andina de Nações (CAN), na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), na ALADI e no MERCOSUL.

O que se observa é que a UNASUL ainda se apresenta como um construto organizacional advindo de mudanças no paradigma desenvolvimentista na América do Sul - predominante nos processos integracionistas da região, principalmente na década de 90 -,

¹²⁷ O final da década de 90 é marcado por uma forte crise financeira internacional, que impôs aos países da região, mesmo que em momentos diferentes, uma reestruturação macroeconômica de modo a diminuir o impacto das dívidas, ou seja, colocá-las a níveis sustentáveis. O que fica claro neste momento é que, assim como a reestruturação econômica nacional era necessária, a integração regional dependia também de uma nova estratégia que não fosse meramente de construção de preferências tarifárias e trocas comerciais.

associado à euforia política decorrente dos processos de redemocratização, que resultaram em construções integracionistas cuja abertura econômica e a busca por maior inserção da região na ordem internacional eram os objetivos centrais. A UNASUL marcou a mudança de orientação de modelo político-econômico - do liberalismo para o neoliberalismo -, aquele presente nos processos de integração desenvolvido desde o início do século XX.

As ideias neoliberais¹²⁸ que estiveram fortemente presentes nas agendas dos países da região foram alteradas e isto se deve muito em decorrência dos graves problemas econômicos e sociais advindos das políticas nacionais concertada sob o âmbito dessas ideias. Soma-se a isso o temor causado pela ampliação dos investimentos norte-americanos na região condicionados à criação de um grande bloco econômico regional sob a liderança dos Estados Unidos, a ALCA. Tudo isto fez com que o escopo integracionista comercial se alterasse e fosse buscada uma integração mais profunda, baseada na integração física e política, visando construir um escopo integracionista mais autônomo para a região. Constituíam-se assim o “embrião” da UNASUL.

Desse modo, o processo de construção da UNASUL é marcado pelo simbolismo de ser mais do que um processo de integração regional sul-americano. Parafraseando o ex-presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, em discurso feito na III Reunião Anual dos Presidentes Sul-Americanos, “realizou-se um sonho”. Mais do que um processo integracionista, a união sul-americana suscita, na concepção de seus líderes, uma mudança no “tabuleiro de poder mundial” por estar construindo uma maior capacitação política da região do cenário internacional.

Quadro 6 – Principais aspectos da terceira fase da integração sul-americana.

Período	Descrição
Liderança brasileira	O Brasil busca inserir novos insumos no processo de integração, como é o caso da IIRSA; a medida impõe, porém, o equacionamento da questão do investimento na região.
UNASUL	Em um quadro de proliferação de acordos de preferência tarifária com países de fora da região e, dado o peso dos EUA na pauta de exportação da maioria dos países sul-americanos, o avanço da UNASUL depende da criação de novas sinergias, o que aponta para a premência da questão do investimento.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: CASTRO, 2011, p.47

¹²⁸ Esta prática foi fomentada pela adoção de um processo de modernização pautado na substituição das ideias estruturalistas da CEPAL em pró de um maior alinhamento com o novo sistema internacional. Nesse sentido, os países da região arrolavam a maior abertura econômica como forma de buscar maior inserção da região na política internacional, e ressaltavam a importância de desenvolver estruturas políticas e econômicas que contemplassem os impactos das pressões externas.

Por fim, cabe ressaltar, de forma breve, que a visão estratégica da integração da UNASUL é realmente um marco na maneira de estruturar o desenvolvimento nacional e regional sul-americano. No entanto, a ousadia da proposta coloca a necessidade estrutural de obter fontes de financiamento – externas ou internas – para fazer frente aos anseios dessa união. A história mostrou que, a mera participação nos fluxos internacionais de capitais para prover estes recursos - impulsionador do desenvolvimento econômico -, não apresenta resultados satisfatórios. O baixo nível das poupanças nacionais na maioria dos países – exceção do Brasil – coloca em dúvida o sucesso da posição estratégica dessa atual proposta de integração.

Por outro lado, esse cenário tende a demonstrar uma liderança brasileira no processo.

CAPÍTULO 2 – O BRASIL NA INTEGRAÇÃO PÓS-NEOLIBERAL.

Los posibles modelos alternativos de inserción económica y geopolítica en el sistema internacional deben ser entendidos como recursos que son apropiados creativamente por los actores sociales y políticos nacionales, y traducidos en propuestas de gobierno que trasuntan intereses e ideologías de grupos específicos, según características propias de países o grupos de países de la región (Transformaciones Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina, proyecto Plataforma Democrática, 2010).

O capítulo anterior deste estudo indica que o tema da integração não é um objetivo recente na política regional sul-americana, porém é marcado por uma dinâmica singular, a de consolidar uma integração econômica no espaço regional.

Nessa direção, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), fundamentada em seu “pensamento econômico” ¹²⁹, possui papel de destaque e centralizando suas ações em duas fases. A primeira trata a integração como parte estratégica para o desenvolvimento econômico sul-americano, em particular, o período da década de 1950, quando se inicia a dinâmica da substituição de importações. E o segundo momento, iniciado a partir da década de 1970, que decorre dos resultados pouco expressivos da integração do período anterior, determina, em conjunto com a dinâmica da globalização, a busca por novos processos de integração. Ainda concentrado na inserção econômica da região na economia internacional, a América do Sul inicia a fase do “regionalismo aberto”, que viabilizou o processo de integração do MERCOSUL na década de 1990.

Desse modo, os modelos descritos inserem-se em dois grandes paradigmas, o industrial, com abertura do processo produtivo:

O paradigma desenvolvimentista espalhou-se, então, pela América Latina nas experiências de grandes e pequenos países, mas sua formulação mais coerente, contínua e racional toma forma na conduta do governo e da sociedade no Brasil, onde produziu, ao longo de sessenta anos, precisamente em razão dessa continuidade, os melhores frutos. (CERVO, 2009, p.81)

E o paradigma da abertura política dos mercados, nos anos de 1990:

¹²⁹ Nem sempre é claro o que é o pensamento cepalino ou o que é o pensamento de algum autor simpatizante e/ou atuante na instituição. Alguns poucos esforços foram realizados no sentido de sistematizar o pensamento da CEPAL, com destaque para Rodriguez (1981) e, mais recentemente, por Bielschowsky (2000), em publicação comemorativa dos 50 anos da instituição. (...) Demonstrem, por exemplo, a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento orientado pelo processo de substituição de importações e também para a formulação de estratégia visando maior inserção da América Latina nas relações econômicas internacionais. Destacam ainda os fatores que têm dificultado este processo de integração, principalmente no que diz respeito à coordenação das políticas macroeconômicas entre os países envolvidos. (BRAGA, 2001, P.2).

Sob o signo do neoliberalismo, a abertura do mercado de consumo e as privatizações ocorreram na forma de tratamento de choque e colocaram em risco a continuidade do projeto industrial nacional. Desnacionalização, alienação de ativos de empresas brasileiras, penetração do empreendimento estrangeiro em setores estratégicos, especialmente nas comunicações, déficit do comércio exterior, das contas externas, estagnação econômica e desindustrialização em marcha são alguns efeitos da primeira fase da abertura. (CERVO, 2009, p. 83-84)

Independente das fases, determinadas pelo pensamento da CEPAL, a integração regional da América do Sul demanda do interesse regional o ajuste das economias sul-americanas a uma conjuntura macroeconômica internacional, e solucionar os problemas estruturais da região. No entanto, foi somente a partir dos movimentos políticos regionais iniciados na década de 2000, com o processo de integração da UNASUL, que a região tem demonstrado maiores êxitos, sobretudo, em virtude dos trabalhos na área de desenvolvimento infraestrutural, iniciado com a IIRSA.

Neste capítulo buscam-se apresentar os três modelos de integração que estiveram presentes na conjuntura da integração e do regionalismo da América do Sul, ou seja, o Cepalino que concentrou seus trabalhos na dinâmica estrutural do processo de industrialização; o modelo do regionalismo aberto, no qual as ideias reformuladas pela CEPAL estão presentes, e se ajustam ao pensamento econômico neoliberal, exigindo da região uma concentração das atividades integracionistas na esfera comercial; e o mais recente modelo pós-neoliberal, que concentra no desenvolvimento infraestrutural regional a ferramenta para estruturar as economias regionais, a fim de construir uma concertação que insira a América do Sul na política internacional de forma mais autônoma.

2.1) Modelo cepalino da integração sul-americana.

Ao final da década de 1930, o modelo econômico na região, resquício do período de colonização dos países sul-americanos, ainda se caracterizava como um processo agrário-exportador, ou seja, a região era grande fornecedora de produtos primários para o mercado internacional e dependia desse comércio para sustentar seu desenvolvimento.

Porém, cada vez mais os produtos manufaturados vindos principalmente da Europa começavam a ser comercializados na região, atendendo exclusivamente aos interesses de um grupo seleto da sociedade - as elites -, de forma a desenvolver novos padrões de consumo. E, em virtude dos ganhos apresentados na Europa com o processo de comercialização dos produtos manufaturados, a industrialização começava a ser vista com bons olhos pelos países.

Porém, foi em decorrência dos desdobramentos do conflito internacional, a II Guerra Mundial, no qual os principais mercados da região enfrentaram problemas econômicos em decorrência dos altos custos do conflito, além da destruição interna das cadeias produtivas, principalmente da Europa, exigindo da América do Sul a inicialização de seu desenvolvimento industrial. Ou seja, primeiramente para atender às necessidades internas decorrente dos novos padrões de consumo e, em seguida, por visualizar nesse momento uma oportunidade estratégica de impulsionar a competitividade da região no mercado comercial internacional.

Este insuficiente dinamismo de las economías latinoamericanas, aunque relacionado con un conjunto de factores estructurales, estaba básicamente determinado por uno de ellos, la 'restricción externa' que, en aquellos años, resultaba de los crónicos déficit en el comercio exterior y de la consecuente limitación que éstos imponían a la capacidad para importar de la región. Esta situación estaba asociada a la lenta expansión y escasa diversificación de las exportaciones derivadas de la especialización primario-exportadora de los países latinoamericanos, que subordinaba sus posibilidades de crecimiento a las fluctuaciones -frecuentes y acentuadas- de la demanda externa y a la evolución tendencialmente negativa de sus relaciones de intercambio con el exterior. La permanencia de esta restricción complicaba el crecimiento autosostenido, puesto que éste dependía, en buena medida, de importaciones de bienes esenciales, de la adquisición de tecnología producida en los países industrializados y de los recursos financieros del exterior. La superación de los límites impuestos por la insuficiente capacidad de importación suponía la industrialización de las economías de la región, que abriría el camino para la indispensable expansión y diversificación de las exportaciones, tornando viable, incluso, la elevación de los aportes de capital externo necesarios para financiar o complementar la ampliación sucesiva de la capacidad productiva interna. (TAVARES, GOMES, 1998, p. 2)

É exatamente essa a visão que a CEPAL tinha quando buscou defender o processo de industrialização na região. Tal defesa baseava-se em três diagnósticos:

i) a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão-de-obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região; ii) as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela consequente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento na região; e iii) a necessidade de se romper o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados. (BRAGA, 2001, p.1)

Ainda de acordo com a CEPAL, a viabilidade desta dinâmica somente seria possível se a região visualizasse o processo de industrialização como um mecanismo de substituição das importações. No entanto, no pensamento cepalino não estavam inseridos os riscos desta política, iniciada em uma estrutura econômica periférica¹³⁰, fortemente dependente dos

¹³⁰ En la definición del sistema centro-periferia tal como éste se presentaba afines de los años cuarenta, el rasgo original del Estudio fue tomar como punto de partida el progreso técnico y combinar analíticamente las

relacionamentos econômicos com o espaço externo. Ao promover ações que reduzissem as importações, em um momento no qual a Europa necessitava de mercados para se recuperar dos efeitos da guerra, produziria também o efeito contrário, ou seja, a queda das exportações, intensificando os problemas econômicos da região.

(...) ao se proteger as indústrias que substituem as importações, o país poderá estar desviando recursos dos setores exportadores; ou seja, uma política de substituição de importações pode estar sendo posta em prática em detrimento do crescimento das exportações do país (BRAGA, 2001, P. 3).

Outro ponto a ser destacado, segundo Lewis¹³¹, é o fato de os processos de industrialização em regiões caracterizadas pelo subdesenvolvimento¹³² têm baixa relação com a estrutura infraestrutural do espaço, o que tende a desenvolver processos industriais assimétricos e concentradores de renda.

É exatamente este ponto de assimetria, decorrente do processo de industrialização desestruturado, que fez com que Prebisch¹³³ construísse suas análises a respeito do processo de industrialização, possibilitando correlacioná-lo ao caso sul-americano. Na visão do economista, o desequilíbrio estrutural presente no espaço regional decorre da escassez de divisas regionais que, somada à necessidade de importar bens de capital para o desenvolvimento do processo de industrialização, dificulta ainda mais a elevação das poupanças nacionais. O baixo nível de poupança decorre dos reduzida produtividade no setor industrial, devido ao desemprego estrutural e à baixa inserção científico-tecnológica, acrescida do baixo grau de diversidade dos produtos e da reduzida complementaridade setorial, impondo graves limitações para o desenvolvimento¹³⁴.

Portanto, destacados os riscos e o momento regional que a industrialização se insere na região, demonstra-se que este processo, mais do que um processo voluntário impulsionador do desenvolvimento a partir de um ajuste do espaço regional às mudanças da conjuntura

asimetrías sectoriales inherentes al desarrollo económico del período, con las posiciones centrales y periféricas en la economía mundial. Al aplicar las asimetrías sectoriales de aquel proceso de desarrollo al plano internacional, nace efectivamente el sistema centro-periferia en la versión examinada por el Estudio. (DI FILIPPO; 998, apud CORTADA, 2007, p.37).

¹³¹ LEWIS, 1969 apud CASTRO, 2011.

¹³² O conceito –subdesenvolvimento– foi incisivamente aplicado para compreender o processo de desenvolvimento da América do Sul. No espaço regional, o subdesenvolvimento foi determinado sob duas vertentes: a primeira, interpretada como uma etapa para se alcançar o desenvolvimento, ou seja, uma condição estrutural, dentro do sistema econômico capitalista; e a segunda, decorrente dos trabalhos de Furtado, também o concebe como uma etapa do processo de desenvolvimento, no entanto, ele é uma condição estrutural, paralela ao desenvolvimento. Para este teórico, ao ser uma estrutura paralela, o subdesenvolvimento se constitui uma estrutura dual, ou seja, se divide entre a fração dominada pelas formas modernas de maximização do lucro, e a fração dos padrões de produção pré-capitalistas.

¹³³ Um dos mais respeitados economistas argentino e analista da região latino-americana construiu suas análises a respeito do processo de industrialização a partir de seu pensamento estruturalista histórico, que se tornou um dos elementos centrais da CEPAL na construção de políticas para impulsionar o desenvolvimento.

¹³⁴ PREBISCH 2000, apud CASTRO, 2011.

internacional, foi uma medida reativa a tais transformações. A busca pela industrialização não ocorreu de forma sincronizada aos padrões econômicos da região, pelo contrário, a baixa poupança interna dos países, decorrente da pauta exportadora primária e da redução dos volumes de comércio internacional devido aos conflitos, determinou que o processo se sustentasse a partir de investimentos internacionais. O processo também não foi sincronizado no espaço regional, uma vez que a existência de disparidades entre as estruturas econômicas em diferentes estágios das economias agrárias condicionava os países a obterem mais volumes externos de investimentos, em relação a outros. No entanto, em um momento de crise internacional e, portanto, de baixos investimentos, intensificava-se a competição interna por estes recursos.

(...) as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, pelo menos desde a Revolução Industrial britânica. O ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados. (COLISTETE, 2001, p. 23).

Sendo assim, as ideias da CEPAL em torno de um processo de integração regional data do início da década de 1960, com as publicações dos estudos de Prebisch¹³⁵, nas quais ele afirma:

“fundamentaba la necesidad de la integración regional tenía como telón de fondo la oposición centro/periferia, la restricción externa y la escasez de capital y de tecnología, que entonces constituían el eje central del pensamiento estructuralista latino-americano” (TAVARES; GOMES, 1998, p.1)

Compreendia-se a integração¹³⁶ como um processo econômico no qual a criação de um mercado comum seria a resposta necessária à exigência da dinâmica de crescimento

¹³⁵ Destacam-se: Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina” (1959) e “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (1962).

¹³⁶ Nota-se que o processo era uma estrutura de economias sul-americanas, as demais dimensões do processo integracionista, como a política, por exemplo, não era sequer mencionada nos pensamentos estruturantes do processo. Portanto, o modelo de integração era o econômico.

econômico pretendido pela região¹³⁷. Ou seja, um processo típico de regiões que buscaram um processo de industrialização tardio e sustentado no modelo de substituição de importações.

"... el mercado común no concierne tanto a esas actividades (las existentes) como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico. Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común". (CEPAL, 1959, apud TAVARES, GOMES, 1998 p.1).

E acrescenta-se:

Não é outra a base de preocupação frequente: as consequências que poderiam ser acarretadas pela súbita eliminação do protecionismo entre os países latino-americanos. Esse protecionismo ampara uma grande parte das atividades existentes. Contudo, tal como foi concebido, o mercado comum concerne menos a essas atividades do que as que terão que ser desenvolvidas de agora em diante, em respostas às exigências do crescimento. "econômico" (CEPAL, 1959, apud BRAGA, 2001, p. 4).

No entanto, esta dimensão trazia importantes implicações para a região, pois resultaria em mudanças no perfil de distribuição de renda no espaço sul-americano que, de acordo com Braga, costuma vir acompanhada por "resistências de grupos de interesses, ou mesmo pela população, que em geral, na maioria das vezes, acabam por impedir o próprio processo de liberalização"¹³⁸.

No entanto, mesmo diante desta concentração de renda e do choque das elites no espaço interno sul-americano, a integração econômica, de acordo com a CEPAL, era uma peça fundamental na dinâmica industrial de substituição de importações, pois a ideia de um bloco econômico intensificando o intercâmbio comercial, poderia forçar o aparecimento de organizações industriais que reformulariam e ampliariam a escala de produção, tornando o processo industrial mais eficiente¹³⁹.

Outro ponto que sustentava as ideias cepalinas deve-se ao fato de que o processo de integracionista atenuaria a vulnerabilidade da região ao introduzir novas alternativas de exportação que, na visão da organização, poderiam ser estendidas para as economias fora do arranjo¹⁴⁰. Nesta perspectiva da CEPAL, as possibilidades de o mercado comum atenuar as

¹³⁷ Suprir o mercado interno, reduzindo as importações e sendo uma opção comercial para os países europeus que tinham suas economias devastadas pela guerra.

¹³⁸ BRAGA, 2001, P.4

¹³⁹ A eficiência correlaciona-se a reformulação e ampliar a escala de produção.

¹⁴⁰ (...) como la idea de la integración no estaba asociada al propósito de creación de un espacio económico autárquico en la región, los flujos de comercio extrarregionales tenderían a expandirse ulteriormente, aunque modificando progresivamente su estructura. (TAVARES;GOMES, 1998,p.3)

vulnerabilidades se dariam por dois eixos: na ampliação de intercâmbio comercial e no aumento de exportações de produtos manufaturados para o mercado internacional¹⁴¹.

No entanto, este papel atribuído à integração econômica não deve ser confundido com uma visão política regional estratégica cuja integração pudesse ser ou vir a ser uma alternativa de desenvolvimento para o espaço sul-americano. Uma reorientação do padrão de industrialização era para estes países a principal conquista da integração, e demonstrava a visão limitada atribuída ao processo de integração regional. As enormes deficiências estruturais no plano nacional dos Estados, transferidas para o desenvolvimento da estrutura produtiva, em nenhum dos momentos foram dimensionadas como um empecilho para esta visão estratégica. Somente as reformas estruturais, destinadas a remover obstáculos nacionais para ampliar o comércio, eram determinadas como barreiras chaves para o processo¹⁴².

Las ineficiencias en la estructura productiva y en la utilización de los recursos, el escaso desarrollo de instituciones y mecanismos financieros adecuados, el atraso y estancamiento de la economía rural, la ausencia de una base tecnológica endógena, la falta de movilidad social y la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza y la incapacidad financiera del sector público, colocaban a las economías de la región en condiciones extremadamente desventajosas para industrializarse y competir con los países desarrollados. (TAVARES; GOMES, 1998, p.2)

Sendo assim, a integração econômica era pensada mais como um mecanismo de poder regional para modificar as relações comerciais e financeiras da região com os países do centro, já que as condições econômicas dos países sul-americanos não eram favoráveis. Na visão dos Estados regionais, portanto, a integração econômica seria capaz de criar políticas comuns frente às desvantagens em relação às economias industrializadas do centro e às instituições financeiras internacionais.

A necessidade da região, de acordo com o modelo cepalino, era estabelecer novas condições de negociação e de aumento de competitividade nas exportações. Neste sentido, o mercado comum seria o caminho mais viável, uma vez que seria capaz de remodelar os termos de desenvolvimento do comércio dos produtos primários da região¹⁴³, abrir os

¹⁴¹ No caso do maior intercâmbio comercial dentro do mercado comum, seria necessário algum tipo de reciprocidade por parte dos países membros. O fato de existir neste mercado países com diferentes níveis de desenvolvimento, os mais desenvolvidos teriam as melhores chances de explorar economias de escala, o que poderia levá-los a apresentar superávits comerciais em relação aos outros países menos desenvolvidos. Seria então necessário um sistema de concessões de forma que os países superavitários pudessem elevar as importações de outros países de forma a manter o equilíbrio nas balanças comerciais entre todos os membros envolvidos. (BRAGA, 2001, p.6)

¹⁴² Ver CEPAL, 1959 apud BRAGA, 2001.

¹⁴³ En las tesis iniciales, cuando la agricultura aún constituía, con raras excepciones, el sector dominante de las economías de la región, la reforma agraria debería cumplir un papel clave: remover el 'obstáculo' impuesto por el carácter tradicional o precapitalista de las estructuras agrarias, simbolizado en el complejo latifundio-minifundio, a la incorporación del progreso técnico en la agricultura. Con ello se estimularía la expansión de

mercados dos países industrializados às manufaturas sul-americanas e tornar menos onerosa a cooperação técnica e financeira¹⁴⁴.

No entanto, confrontando-se a visão determinista de integração econômica, havia a conjuntura internacional, cuja proposta integracionista e o próprio modelo industrial estavam inseridos. Nesse contexto, o que se percebe é que, mesmo sendo desenvolvidas tentativas regionais de construção de um mercado comum¹⁴⁵, eram grandes as dificuldades para consolidar as propostas, principalmente porque o principal elemento das economias nacionais, o modelo de substituição de importações, também encontrava dificuldades, consequentes dos déficits estruturais da região. Ou seja, a baixa dimensão dos mercados internos para absorver a entrada dos produtos duráveis e a enorme necessidade dos recursos externos, sobretudo dos investimentos estrangeiros diretos (IED), além da baixa capacidade científico-tecnológica da região, impuseram-se como inibidores do desenvolvimento econômico nacional, determinando a baixa produção de resultados do modelo integracionista.

Estes efeitos foram mais sentidos a partir da década de 1970, quando a necessidade de superar tais restrições levou a região a iniciar uma grave escalada de endividamento, cujos resultados propagaram-se até o final dos anos 1980.

Reavaliando o ciclo inicial de industrialização, os países sul-americanos e a CEPAL, na década de 1970, concentraram suas iniciativas na tentativa de superar os problemas estruturais do padrão de crescimento, determinado pelo modelo econômico de substituição de importações. Associado a graves perdas econômicas, o modelo de industrialização, na visão destes, deveria ser substituído pela “industrialização avançada”¹⁴⁶, que se concentrava nos setores de produção de bens de consumo duráveis e, em grau menor, em produtos de bens de capital. Este momento na história regional é marcado pela prioridade industrial conferida aos setores energético e elétrico e ao setor automotivo. Entretanto:

Em efecto, desde 1950 hasta 1970 no hubo absorción externa de recursos relevante y, a pesar de períodos de fuerte deterioro de las relaciones de intercambio, principalmente de los países petroleros (entre los cuales Venezuela fue el más afectado), la transferencia global de recursos para el exterior fue pequeña. El dinamismo interno de la economía regional se mantuvo razonablemente en términos de la media latinoamericana (una vez más reflejando el peso relativo de Brasil y México), dada la tasa de inversión

la producción y de la productividad agrícolas y, al mismo tiempo, a través de la redistribución de la tierra, se crearían las condiciones para la elevación del ingreso e incorporación a los circuitos mercantiles de la gran masa de la población rural, promoviendo la ampliación del mercado interno y viabilizando la aceleración del proceso de industrialización. A su vez, el desarrollo de la industria permitiría reabsorber productivamente los contingentes de trabajadores excedentes en el campo o desplazados por la modernización de las bases técnicas de la agricultura. (TAVARES; GOMES, 1998, p.9)

¹⁴⁴ Ver; TAVARES; GOMES 1998.

¹⁴⁵ Ver: Capítulo 1, os processos de integração regional. Período da década de 1950 até 1960.

¹⁴⁶ TAVARES; GOMES, 1998, p.5

bruta agregada superior a 20% del PIB (CEPAL, 1997 a). Las crisis internacionales del decenio de 1970, fundamentalmente después de la ruptura definitiva del patrón dólar' (Sistema de Bretton Woods) y de la abundancia de liquidez asociada a los llamados petrodólares (derivados de la primera crisis del petróleo) rompieron definitivamente el patrón latinoamericano de inserción internacional, así como el denominado "modelo de desarrollo hacia dentro" también conocido como "sustitución de importaciones". Sólo dos países con condiciones radicalmente distintas en materia de términos de intercambio (Brasil importador de petróleo y México empezando su trayectoria de productor y exportador del mismo producto) fueron capaces de aprovechar el endeudamiento externo para financiar proyectos de inversión de bulto. (TAVARES; GOMES, 1998, p.4)

Desse modo, o processo de desenvolvimento no espaço sul-americano, pela industrialização avançada, exigia o enfrentamento do problema da poupança interna. Os temores dos impactos da inflação e da instabilidade econômica regional¹⁴⁷ exigiam a busca pelo investimento externo, em associação a políticas econômicas anticíclicas¹⁴⁸, ou seja, que inibissem os efeitos das alterações internacionais no plano regional e, desse modo, se retomasse o ritmo de elevação das poupanças nacionais¹⁴⁹. No entanto, tendo dimensionado os riscos de adquirir capital externo, como medida de compensação aos déficits estruturais da região, sinalizava-se, com este novo modelo de industrialização, elementos estruturais de uma nova dependência regional, dimensionada pela teoria da dependência de Cardoso e Falletto¹⁵⁰.

A vinculação direta da remodelação industrial regional ao capital externo, em mercado interno limitado, com os termos de troca sendo deteriorados, impôs abalos significativos nas taxas de lucro da região e, desse modo, tornou a entrada destes capitais no espaço regional ainda mais custosa. Consequentemente, a dependência do capital estrangeiro acabou por promover a chamada “reversão cíclica”¹⁵¹, ou seja, as perdas de capital superaram as entradas, aprofundando ainda mais os impactos do subdesenvolvimento na região¹⁵².

¹⁴⁷ Os anos 70 são determinados como a década dos golpes militares, ou seja, os “anos de chumbo”. A região vivencia a ascensão dos governos militares, na Bolívia (agosto de 1971), no Chile (setembro de 1973) e Argentina (1976).

¹⁴⁸ A demanda interna pelos bens de capital exige dos Estados nacionais o desenvolvimento de políticas anticíclicas, a fim de manter os investimentos e superar os problemas cambiais – que demandam grandes impactos nas balanças de pagamentos dos Estados. Porém, em relação a tal política, surgem as questões quanto ao real grau de autonomia, que estas economias nacionais, inseridas na conjuntura econômica liberal de desenvolvimento detêm. Ou seja, discute-se a sua capacidade de criar e distribuir renda, conjuntamente à capacidade de realizar reformas estruturais em suas nações.

¹⁴⁹ O capital estrangeiro não era uma poupança que entesourava ou se enraizava num determinado espaço, mas uma massa quantitativa de valor que circulava mundialmente em busca de taxas de valorização para remunerar seus proprietários não residentes. Apenas vantagens sustentáveis (...) como poderosos sistemas de inovação e financeiro, poderiam desenraizar o capital do espaço nacional para o estrangeiro (...). (MARTINS, 2011, p.113).

¹⁵⁰ Ver: CARDOSO; FALETO, 2002.

¹⁵¹ Ver: CASTRO, 2011

¹⁵² Para conter a fuga de capitais, os países da região, procuraram renegociar suas dívidas, e buscaram nos fundos internacionais de investimento – destaque para o FMI – o meio de garantir esse processo. Desse modo, em troca da desvalorização da dívida, de seus juros e serviços, a região se viu obrigada a aderir, aos ajustes da

Esta percepção não foi dimensionada pelo espaço regional, pois a dependência das elites ao capital externo restringiu qualquer reflexão nesse sentido e, desse modo, o processo integracionista, assim como os governos nacionais, não foi capaz de superar os interesses das elites burguesas nacionais e seus monopólios. Pode-se concluir que o processo de “industrialização avançada” priorizou o lucro, ao intensificar os processos de busca de liberalização e intensificação comercial, enfatizando o setor de bens de consumo, eixo de interesse central da demanda interna. A contrapartida desta escolha foi a condição de subordinação do espaço sul-americano a uma arquitetura hierárquica da produção mundial, condenando o espaço interno a absorver os efeitos das perdas internacionais¹⁵³. Nesse sentido, as políticas comerciais neoliberais começaram a ser inseridas na estrutura econômica dos países da região¹⁵⁴.

Los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta alcanzaron magnitudes sin precedentes. Tales desajustes se dieron, además, en forma simultánea en los planos externo, fiscal y productivo, manifestándose en forma de estrechez de divisas, altas tasas inflacionarias, baja inversión y subutilización de la capacidad instalada. Por otra parte, (...), tanto los desbordes inflacionarios como el intento de restaurar los equilibrios significaron ingerentes costos sociales, traduciéndose, de hecho, en mayores desigualdades. Una lección central que emerge de la experiencia de los años ochenta es que, para crecer en forma sólida y sostenida, es indispensable

nova arquitetura macroeconômica destes fundos, ou seja, promover a liberalização comercial e financeira, centrada inicialmente no câmbio fixo e sobrevalorizado, mas que posteriormente se ajustam às demandas do mercado. Cabe destacar que os países não possuíam uma produtividade que garantisse condições de igualdade competitiva no cenário internacional.

¹⁵³ Nesse sentido, a escolha por este modelo de inserção internacional e de desenvolvimento implicou em formas de distribuição de renda desigual – bastante concentrada – que limitaram ainda mais o mercado interno. O desenvolvimento da qualificação da mão de obra e do sistema científico-tecnológico empregados no processo de produção industrial foi depreciado e os recursos financeiros, cada vez mais concentrados a períodos cíclicos, nos quais, o intervalo de predomínio de entrada de capital desembocava em outro predomínio de saída, direcionando a região cada vez mais a condições econômicas desfavoráveis – alto índice de endividamento que limitava cada vez mais a estrutura desenvolvimentista regional.

¹⁵⁴ A busca pela industrialização, como proposta para o desenvolvimento, foi deixada de lado, a recuperação econômico-financeira, diante das transformações da economia globalizada, seria nesse modelo neoliberal, principalmente nos anos 1990, o elemento impulsionador do desenvolvimento. A lógica agora era a do mercado, e desse modo, o Estado foi dimensionado, a um empecilho e, os gastos sociais, foram reduzidos para sustentar tais políticas, exigisse dos países grandes ajustes estruturais – as reformas neoliberais impostas principalmente pelo Fundo Monetário Internacional.

Todo este proceso de inestabilidad creciente se amplifica a raíz de la orientación de las políticas emanadas del centro y operadas a través del FMI y otros organismos financieros multilaterales. Durante gran parte del decenio de 1980, los países periféricos fueron obligados a practicar políticas destinadas a la generación de superávit comerciales para pagar el servicio de la deuda externa. Posteriormente, en particular a partir de 1988-1990, cuando la economía mundial se enfrentaba de nuevo a un exceso de liquidez, fueron constreñidos a invertir su política cambiaría y aceptar la absorción forzosa de recursos externos de corto plazo, con altas tasas de arbitraje en dólares, independientemente de la situación de su balanza de pagos y de su capacidad real de 'internalizar' el

ahorro externo para financiar la inversión. Con ello quedaron atrapados en una situación de enorme dependencia y vulnerabilidad frente a los movimientos del capital financiero internacionalizado. (TAVARES; GOMES, 1998, p.12)

mantener los equilibrios macroeconómicos. (CEPAL, 1990 apud FILHO, P.4¹⁵⁵).

A intensificação dos problemas estruturais, surgidos a partir da década de 1970 e aprofundados na década de 1980, bem como a inexistência de um espaço político na estrutura econômica regional que pudesse conduzir o processo integracionista para uma dimensão mais ampla, condicionou a integração regional a um ambiente secundário. Os países sul-americanos e a CEPAL concentraram suas atividades em buscar soluções para interpretar e solucionar a crise econômica que os países da América do Sul viram-se inseridos¹⁵⁶. E, diante disso, pouco foi discutido sobre integração.

Portanto, compreendido a estrutura do modelo cepalino de integração regional, pode-se destacar que os fracassos dos processos de integração da ALALC e, posteriormente da ALADI, estão condicionados a dificuldades regionais de determinar e distribuir benefícios e custos do processo, em uma região com graus de desenvolvimentos industriais assimétricos¹⁵⁷. Soma-se a isso a perda da capacidade da CEPAL de influenciar o pensamento econômico da região. Segundo Bielschowsky, contribuíram para este processo:

i) o fortalecimento da chamada tecnocracia estatal, que passou a influenciar as decisões econômicas tanto em nível setorial como macroeconômico; ii) o aparecimento de centros acadêmicos de excelência no estudo da economia na região; e iii) a expansão das ditaduras militares no continente sul americano, cuja ideologia era incompatível com as propostas estruturais sugeridas pela Comissão. (BIELSCHOWSKY, 2000 apud BRAGA, 2001, p.9)

No entanto, foi o quadro de instabilidade das condições estruturais dos países sul-americanos a partir da década de 1970 que mais contribuiu para a vulnerabilidade dos processos integracionistas. Os obstáculos estruturais foram responsáveis pela redução da disposição dos países em desenvolver um mercado comum na região, situação que perdurou até a segunda metade da década de 1980. A partir deste momento, iniciaram-se os processos de criação do MERCOSUL, que permitiu vislumbrar perspectivas de maiores estabilidades econômicas para o espaço sul-americano.

¹⁵⁵ Documento não contém data de publicação. Disponível em: <http://www.geocities.ws/victoreconomia/12.pdf>.

¹⁵⁶ Assim, os anos 70 e 80 foram caracterizados, no que diz respeito ao pensamento cepalino, por uma maior ênfase às análises macroeconômicas, com destaque para o endividamento externo, dependência e inflação. O amadurecimento dos efeitos desses problemas sobre o processo de integração na região só viria mais tarde, com a consolidação dos diagnósticos acerca da crise e ajuste na América Latina.

¹⁵⁷ Tais dificuldades estavam revistas no documento de 59, através do chamado "princípio da reciprocidade". Tal princípio, (...) buscava assegurar a todos os países participantes do mercado comum os benefícios na medida das concessões. Trata-se de um processo de difícil coordenação e que envolve não apenas questões econômicas mas também políticas, principalmente quando não existe uma clara definição das estratégias de desenvolvimento a serem seguidas, ou quando tais estratégias criam uma elite industrial com influência política e que se opõe a uma maior abertura da economia às importações. (BRAGA, 2001, p. 9)

2.2) Modelo do regionalismo aberto

A crise do modelo industrial de substituição de importações, associado a uma nova tentativa de remodelar a dinâmica da industrialização na região a partir da década de 1970 com a finalidade de superar os problemas estruturais das economias da América do Sul, impôs uma grave crise financeira à região. Somando-se a consolidação dos processos democráticos no espaço sul-americano, iniciados a partir da segunda metade dos anos 80, a América do Sul buscou, na desregulamentação dos mercados, estruturar uma maior e melhor inserção econômica da região na economia mundial. E, para isso, foi retomado do conceito de produtividade econômica, elaborado na década de 1970, com o propósito de tornar a América do Sul mais competitiva no cenário internacional.¹⁵⁸

É nesse sentido que surge na região, a partir da retomada dos ciclos de estudos da CEPAL em decorrência da publicação no ano de 1994 de um documento sob a coordenação de Gert Rosenthal, o conceito de regionalismo aberto. O conceito, que marca o novo modelo da integração sul-americana na década de 1990, pode ser compreendido como:

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente. (CEPAL, 1994 apud CORAZZA, 2006, p.145).

Desse modo, o regionalismo aberto buscou conciliar dois fenômenos que vinham se desenvolvendo no cenário político internacional em decorrência dos efeitos da globalização, principalmente a financeira. O primeiro relaciona-se à crescente interdependência regional, que na região foi representada pelo crescimento de acordos preferenciais, na dimensão econômica, e de acordos de cooperação, no plano político. O segundo fenômeno está condicionado à tendência internacional, em virtude da política econômica neoliberal, de promover maior liberalização econômica e comercial.

O modelo do regionalismo aberto, portanto, buscou harmonizar, por meio de um desenvolvimento integracionista - o MERCOSUL - políticas regionais comuns ao desejo de promover a competitividade internacional da região. Assim, este novo modelo buscou desenvolver a liberalização comercial intrabloco, como medidas de ajuste às deficiências

¹⁵⁸ Apesar deste conceito ter sido parte do documento da CEPAL de 1959, prevaleceu até então, na região, a ênfase nas políticas de substituição de importações numa economia fechada por parte das autoridades econômicas e políticas nacionais. Diante do esgotamento da eficácia dessas políticas, da efetiva industrialização na região e da ideia geral acerca do surgimento de um novo e grande movimento econômico internacional, caracterizado por muitos pela palavra "globalização", tornou-se evidente a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a América Latina. (BRAGA, 2001, p.11)

econômicas regionais frente ao processo de liberalização da economia mundial. Os países visualizaram no regionalismo aberto do MERCOSUL um mecanismo regional para adoção de regras econômicas internacionais. Sendo assim, o regionalismo aberto do MERCOSUL:

(...) estaria inserido em um processo de criação de comércio contextualizada numa época de grande interdependência produtiva e tecnológica global; ou seja, entendido como uma fase no processo de inserção dos países numa economia internacional que cada vez mais estaria caminhando em direção ao livre comércio. (BRAGA, 2001, p.12).

Havia também o interesse de proteger as economias da região, fragilizadas pela crise da dívida externa da década de 1980, dos processos protecionistas das economias centrais, contrárias às formações dos blocos comerciais que, na concepção dos países desenvolvidos, caminhavam na direção contrária da ordem econômica neoliberal. Porém, os países centrais exigiam das economias periféricas, maior abertura de seus mercados¹⁵⁹.

Para Corazza, o regionalismo aberto inspirou-se na visão estruturalista da CEPAL dos anos 1950, associada às teorias do novo regionalismo. E, nesse sentido, diferentemente da percepção presente na região durante a década de 1970 e 1980 de que a integração era um obstáculo à liberdade comercial, o novo regionalismo da década de 90 seria um mecanismo mais viável para conquistar a autonomia comercial, uma vez que via no mercado regional o meio pelo qual se superaria o modelo de industrialização de substituição de importações e vulnerabilidade externa.

Essa contradição fica mais clara, quando se observa que, por um lado, o “regionalismo aberto” privilegia a abertura das economias regionais, recorrendo às exigências do mercado, inspiradas nas teorias do “novo regionalismo” neoclássico, que prega a abertura das economias, e, por outro, utiliza termos caros à tradição histórico-estruturalista da CEPAL dos anos 50 a 70. Ele acentua os efeitos positivos da abertura, sem preocupação em estabelecer qualquer proteção, como pregava o velho estruturalismo cepalino. Dessa forma, através desse novo conceito, a CEPAL apresenta uma nova proposta de inserção internacional para os países da América Latina, que difere, em pontos essenciais, das concepções anteriores. (CORAZZA, 2006, p.146)

O tema da competitividade é central no modelo do regionalismo aberto, pois as estratégias empresariais são destacadas pela CEPAL como um importante mecanismo nesse processo. De acordo com a organização, além de construir um comércio ou impulsioná-lo, as indústrias no âmbito de um processo integracionista determinam os fluxos de investimento¹⁶⁰. Na visão da CEPAL, as empresas participariam, em conjunto com os Estados, da condução da

¹⁵⁹ Ver: BRAGA, 2001.

¹⁶⁰ Estes investimentos, conforme destacado, seriam beneficiados tanto pelas expectativas mais favoráveis decorrentes dos ganhos de eficiência produtiva com a integração quanto pela redução dos custos de transação. (BRAGA, 2001, p.13)

dinâmica integracionista, por meio de processos de criação e expansão das empresas no mercado integrado, cabendo ao Estado determinar os estímulos setoriais e ofertar as condições para criar maior intercâmbio produtivo.

(...) o papel do Estado mudou radicalmente na concepção de “regionalismo aberto”, quando comparado com seu papel definido nos marcos do velho estruturalismo cepalino, pois, agora, esse papel fica reduzido à “promoção mais eficiente da competitividade internacional”, como dizem os novos teóricos da CEPAL. O governo tem o papel de gerar estruturas flexíveis de coordenação dos negócios que facilitem a transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais para o diálogo, a reflexão e a construção de consensos e a mobilização de recursos de apoio. Cabe-lhe, ainda, promover a cooperação entre o setor público e o setor privado e preencher algumas exigências sistêmicas para a competitividade, ou, ainda, corrigir distorções de mercado. (CORAZZA, 2006, p.148)

Há, portanto, uma clara intensão de estimular a expansão das atividades do processo integracionista e as empresas que antes estavam restritas ao espaço nacional viam no MERCOSUL a possibilidades de ampliar seu campo de atuação, ou seja, a dimensão regional estava aberta para as empresas. No entanto, este processo esbarrou nos antigos problemas da região, “o da reciprocidade, particularmente no campo da cooperação macroeconômica”¹⁶¹.

De acordo com Braga, para transformar este cenário, seria necessário que houvesse no espaço regional um nível de demanda por cooperação que determinasse esforços dos governos na direção da transformação. Entretanto, para o ator estatal, este processo poderia ser minimizado caso houvesse um processo “autônomo” de integração, conduzido pelas empresas a partir de suas estratégias de mercado.

O regionalismo aberto, como o MERCOSUL, buscou aumentar a competitividade internacional das economias sem comprometer o desenvolvimento político-social dos Estados. Porém, os resultados alcançados reforçaram as contradições entre a pretensão da dinâmica integracionista e os meios para empregá-las. A dinâmica da integração da década de 1990 produziu um crescimento instável para a região que, somado à piora dos índices sociais, resultou na elevação das vulnerabilidades regional. Na prática, toda a proposta de recompor a estrutura político-econômica desastrosa do modelo anterior acabou por gerar apenas fluxos integracionistas que produziram processos de liberalização econômica e privatizações. Tal situação, associada às transformações econômicas decorrentes do Consenso de Washington, construiu um modelo de integração dotado de uma dinâmica neoliberal tingida por teses estruturalistas¹⁶².

¹⁶¹ BRAGA, 2001, p. 13

¹⁶² Ver: BATISTA, 1994.

2.3) Modelo pós-neoliberal

A região da América do Sul, no início dos anos 2000, estava configurada em um espaço cujas incertezas determinavam os ritmos das políticas regionais. A não consolidação das reformas estruturais e o aumento da dependência externa, decorridas de políticas mal sucedidas dos dois modelos de integração anteriores, cujas ações se voltaram para o espaço externo em detrimento das necessidades internas¹⁶³, aumentavam as vulnerabilidades da região.

No plano internacional, o aprofundamento das mudanças na ordem internacional decorrido do processo de globalização, somado à insatisfação em relação ao aumento das políticas protecionistas dos países europeus e dos EUA, além do surgimento da China como uma potência exportadora de manufaturas modificou a percepção dos países sul-americanos em relação às vantagens do livre comércio. A necessidade chinesa de matérias-primas reduziu o interesse dos países da região em cobrar maiores processos de abertura econômica, que marcavam a conjuntura do espaço internacional na década de 1990.

(...) frente a la nueva realidad, marcada por el surgimiento de China, simultáneamente como gran exportadora de manufacturas e importadora de materias-primas, las negociaciones multilaterales de comercio pasaron a tener menor importancia. Este panorama se acentuó durante la “guerra cambiaria” posterior a la crisis financiera de 2007/2008. (SORJ; FAUSTO, 2011, p.11)

No entanto, foram os desdobramentos em relação à consolidação do processo da ALCA¹⁶⁴ que definitivamente demarcou a estrutura do novo modelo integracionista pós-neoliberal. Os temores dos países da região de vivenciarem um novo processo de intensificação de dependência financeira, como ocorrido na década de 1980, perpassaram os grandes debates em torno do avanço da integração no âmbito do MERCOSUL e da CAN, mesmo com deficiências, ou da inserção em um processo mais abrangente de integração na proposta hemisférica da ALCA.

Neste debate, a ALCA representava para a maioria dos países da região um instrumento de aprofundamento acelerado dos processos de abertura e desregulamentação regional, com as consequências econômicas e sociais já conhecidas pelos Estados. De acordo com Tavares e Gomes, a ALCA, significava, para o espaço sul-americano, a destruição da capacidade

¹⁶³ Recuperar os índices político-sociais que determinavam grandes insatisfações das sociedades no plano nacional para com os governos e não legitimavam ações mais profundas dos Estados para aprofundar os processos. E, a não produção de desenvolvimento, a partir dos déficits estruturais das economias, ainda permanecia como ponto determinante para impulsos integracionistas na região.

¹⁶⁴ A ALCA foi consolidada durante a Cúpula das Américas em Mar del Plata, no Uruguai em 2005.

produtiva e de emprego, concentração de investimentos e riquezas e um agravamento da assimetria do poder político e econômico frente aos EUA.

Argentina, Brasil y Chile tienen una estructura industrial y agrícola no complementaria a la de los Estados Unidos y con un nivel de integración productiva, desarrollo tecnológico y escalas de producción mucho menores, lo que coloca a nuestras economías en una clara posición de inferioridad para competir con la industria y la agricultura norteamericanas. Una liberalización del comercio hemisférico, antes de llegar todavía a la eliminación total de tarifas arancelarias y otras barreras no tarifarias, tendría un impacto altamente destructivo sobre un gran número de empresas y actividades. (TAVARES; GOMES, 1998, p.16)

Porém, os debates da ALCA e a ascensão de governos de esquerda na América do Sul não geraram o alinhamento esperado, ao contrário, revelou-se um processo de fragmentação e polarização das estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos.

(...) é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. (LIMA 2006, apud VIGEVANI; RAMANZINI JR. 2009, p.67)

Assim sendo, desencadeou-se no âmbito da América do Sul, a consolidação de três modelos políticos, que mesmo dialogando entre si, impuseram divergências que se constituem nos grandes desafios da UNASUL¹⁶⁵ pela busca da concertação política na região¹⁶⁶.

Um dos modelos políticos é o da terceira via, isto é, um modelo que busca combinar os fundamentos da economia política neoliberal, como por exemplo, o câmbio flutuante, com formas compensatórias, como os programas sociais de renda mínima, desenhando uma política externa mais independente em relação às economias centrais. Suas ações são, assim, direcionadas para maior integração regional e para estruturas organizacionais multipolares fora do ambiente regional. Esta política tem como maiores representantes o Brasil e o Uruguai.

Em paralelo a este modelo, surgem às políticas neonacionalistas, que oscilam entre oferecer suporte estatal aos movimentos sociais e a burocracia estatal, com seus proponentes e, nos casos mais avançados, de consolidar uma nova institucionalidade jurídico-política, articulada com os movimentos populares. Entre seus representantes destacam-se a Venezuela, Bolívia e Equador.

¹⁶⁵ (...) UNASUL, nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas de comércio, mas também de infraestrutura, finanças, comunicação, transporte, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas, tendo como membros a totalidade dos países do subcontinente. (CALIXTRE; BARROS, 2011, p. 189)

¹⁶⁶ MARTIN, 2011.

E finalmente, as políticas de manutenção do modelo neoliberal, que reduziram muito sua expressão no espaço regional, mas ainda permanecem enraizadas em países como Colômbia – aliado tradicional dos EUA na região – e o Chile, ambos impulsionados pelo bloco de oligarquias locais e o grande capital internacional. Sua posição política é fortemente articulada com a política norte-americana, em virtude dos inúmeros acordos bilaterais de flexibilização econômica e investimentos diretos, no sentido de fornecer a segurança nacional.

De uma forma mais generalista, pode-se afirmar que as polarizações dos processos políticos nacionais articularam um grupo de países mais alinhados à orientação de abertura econômica na direção da economia global em contraposição ao que buscaram rever ou romper com o paradigma anterior¹⁶⁷.

Esta clivaje mayor, sin embargo, no resume las divisiones relevantes em la región. Apesar de uma certa retórica común, el “bloque bolivariano” refleja realidades nacionales muy diferentes. A su vez, en diferentes grados, los países más asociados a una visión más liberal tampoco renunciaron a la protección de sectores económicos locales y a la búsqueda de mayor autonomía en sus estrategias de inserción internacional. Por eso tiene sentido hablar de fragmentación de las estrategias nacionales de inserción de los países sudamericanos. (SERJ; FAUSTO, 2011, p.13)

No entanto, ainda que tenham diferenças entre si na condução da política externa, todos os modelos políticos, de forma geral, reivindicam maior autonomia política para a região, e defendem o desenvolvimento de um “projeto” político e comercial, para a América do Sul. A nova orientação regionalista operacionaliza uma integração na qual a dimensão comercial perde espaço para uma dimensão política. A base industrial e comercial do antigo processo não se sustentava, e a ideia de regionalismo aberto demonstrava-se um processo no mínimo equivocado¹⁶⁸.

La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar endogenamente beneficios para el espacio para la implementación de políticas nacionales de desarrollo y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y equidade. En el caso de la integración de policy space es la resistencia a compartir soberanía económica en áreas donde ese compartir sería necesario para hacer avanzar los objetivos integracionistas (MOTTA VEIGA; RIOS, 2011, p.)

¹⁶⁷ Essa participação se prende, por um lado, à busca de preservação do país ante os riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder, o que Pinheiro (2004) chama de “institucionalismo pragmático”. Sendo essa busca comum para qualquer Estado, no caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros, globais e/ou regionais, com diferentes posturas. (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2009, p.38)

¹⁶⁸ O MERCOSUL, ao abandonar sua concepção original de projeto estratégico em favor da dimensão comercial, sob inspiração do regionalismo aberto, reduziu seu escopo como iniciativa inédita dentre as tentativas de integração na América Latina. (MENEZES, 2010, p.104)

Respeitadas as assimetrias entre os diversos processos de desenvolvimento e dos modelos políticos nacionais, o novo processo regional deveria levar a região a avanços na competitividade econômica e das condições sociais. E, para isso, novos esquemas de regulação econômica e social devem ser construídos, assim como, refundar a coordenação de políticas na direção de produzir consensos, principalmente em eixos de integração ampliados, ou seja, além da dimensão econômica. Nesse sentido, um processo integracionista com tal perspectiva requer construções políticas de longo prazo.

Sendo assim, a construção de bases estruturais produtivas e científico-tecnológica, financeira, de infraestrutura, articulando a tendência global para uma multipolaridade, impulsionando a criação de um espaço de desenvolvimento e acumulação, são aspectos que começam a ser inseridos nesta concertação de desenvolvimento regional, no século XXI – destaque para o Brasil e sua política de investimento para a internacionalização de empresas¹⁶⁹.

O aumento do comércio entre os países vizinhos após a formação dos acordos regionais faz crescer a demanda por uma integração maior da infraestrutura. (...) sérios gargalos causados pelo maior volume de comércio precisam ser eliminados (...). Entretanto, até agora, a infraestrutura que liga os países em fase de integração de um modo geral não recebeu ainda melhoramentos suficientes. (...) A questão fundamental é como fazer para que esses projetos se concretizem, estabelecer formas de tomada de decisões coordenadas, que internalizem as externalidades e, ao mesmo tempo, superem outros riscos políticos e normativos que possam surgir devido ao caráter multidimensional dos projetos. (BID, 2002, apud PORTO-GONÇALVES, 2011, p.146).

Nesse sentido, a integração promovida pela UNASUL e o modelo pós-neoliberal, representam, de certo modo, um terceiro nível da reforma política para integração da região, sustentada pelo discurso e pelas iniciativas da IIRSA na busca da reforma estrutural regional.

Os investimentos regionais para o desenvolvimento infraestrutural demandam a concepção de que tais arranjos são os elementos determinantes para o sucesso da integração. Diferente dos processos industrial ou comercial do século anterior, a inserção internacional decorre da evolução das condições econômicas dos Estados nacionais e da exploração do potencial geoestratégico regional¹⁷⁰.

Para trabalhar na perspectiva do fortalecimento de uma União Sul-Americana é necessário buscar forjar consensos políticos mínimos que possibilitem “fortalecer” a “unidade” regional, valendo-se da busca de sinergia que compensem pequenas, e muitas vezes ilusórias, perdas de soberania. Os acordos só evoluirão se houver a percepção de que favoreçam razoavelmente a todos. (DUPAS; OLIVEIRA, 2008, p.249)

¹⁶⁹ Ver item 2.5

¹⁷⁰ As reservas de hidrocarbonetos, minerais e água, colocam a região como a grande potencia natural.

A ordem econômica regional, como um dos objetivos permanentes dos processos da região, teria com o projeto da IIRSA as garantias da dinâmica integracionistas voltadas para solução dos problemas estruturais da América do Sul. E, contudo, acredita-se que a melhora das condições sociais no espaço regional será conquistada.

(...) desenvolver um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional e o fortalecimento da América Latina e (do) Caribe, outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais (SCHMIED, 2007 apud DUPAS; OLIVEIRA, 2008, p.249).

A IIRSA concede ao novo modelo de integração regional, o pós-neoliberal, uma característica geoestratégica, uma vez que determina os investimentos e a oferta de infraestrutura como uma estratégia regional, com a finalidade de melhorar a distribuição espacial do desenvolvimento, buscando coesão territorial e provendo autonomia regional em setores econômicos e estratégicos¹⁷¹.

Uma diferença significativa trazida pela UNASUL, a partir dos trabalhos da IIRSA, é o esforço que o setor privado tem realizado no sentido de sustentar a modernização e expansão da infraestrutura. De acordo com o BID, em virtude da IIRSA, o banco tem desenvolvido um apoio coletivo em matéria organizacional, logística, técnica e financeira para a região, assim como trabalhado em conjunto com outras organizações regionais – destaque para o BNDES, no Brasil. As empresas nacionais, a partir de um processo de internacionalização, demandam um importante e concentrado investimento no sentido de realizar os projetos da carteira da IIRSA. Nesse contexto, tais empresas inserem-se em setores de mineração, telecomunicações, transporte, financiadas pelo Estado nacional¹⁷², e estão desenhando um novo e recente modelo produtivo para a região, com fortes interesses em sustentar o modelo integracionista propiciado pela UNASUL.

A disputa pelo caminho que a integração regional seguirá constitui atualmente um dos principais momentos político da dinâmica da integração sul-americana. A manutenção do caráter “alternativo” da proposta, formalizada nas Cúpulas dos Países Sul-americanos, será

¹⁷¹ Adverte-se, no entanto, que as facilidades de transportes e comunicação podem gerar também facilidade à atuação de efeitos concentradores e/ou drenando para fora as riquezas da região antes subutilizadas – ou sem agregar-lhes o devido valor. Neste caso, seria necessária uma série de ações e cuidados, através de políticas públicas regionais, entre outras, políticas compensatórias, de acesso favorável a financiamento, de incentivo à produção e investimentos, e à qualificação de mão de obra. Priorizamos, neste sentido, a combinação da facilitação com a coordenação de fluxos econômicos e a formação de corredores de integração, sobre a lógica da facilitação de fluxos e de corredores de exportação, na qual a ótica e o investimento público assumem papel central. Por isso, não se pode discutir um modelo de infraestrutura separado de uma concepção geopolítica e de desenvolvimento regional, nacional e espacial. (PADULA, 2011)

¹⁷² Este é o modelo do caso brasileiro, país que vem se destacando dentro deste processo. Ver item 2.5.

sustentada diante do novo desenho que está se configurando no espaço regional, a partir do processo de internacionalização das empresas.

Os rumos para uma resposta quanto a esta dúvida certamente surgirá da matriz produtiva regional, ou seja, da capacidade do processo de internacionalização de empresas em transformar ou não a dinâmica do modelo industrial regional. – que é orientada à exportação de produtos primários.

Sobre o tema Vigevani e Ramanzini Jr. afirmam que:

De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. Dessa forma, parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento comum, embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo refundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas. Houve alguns esforços dos presidentes Néstor e Cristina Kirchner e de Lula da Silva no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que privilegiassem as cadeias produtivas. No entanto, a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, colocou imediatamente dúvidas quanto à concretização desse Sistema. (VIGEVANI; RAMANZINI JR. 2009, p.65-66)

Portanto, o novo processo integracionista visa, mais do que uma aproximação física entre os Estados, à busca pela interligação dos pontos que possam ofertar à região maior competitividade em relação aos mercados mundiais. E, segundo Hoffmann, Coutinho e Kfuri¹⁷³, estão aprofundando-se no espaço sul-americano a alteração de paradigmas e a construção de um modelo de “regionalismo estrutural” voltado para a integração física, energética, institucional e social. “Embora essa mudança seja lenta, seus sinais já são perceptíveis, o que não significa dizer que a integração comercial tenha sido de todo abandonada frente às dificuldades políticas e assimetrias econômicas”¹⁷⁴.

Observando-se os eixos nos quais o processo integracionista da UNASUL concentra suas iniciativas, percebe-se que a perspectiva econômica da integração ainda está muito presente. Basta considerar os eixos com maiores destaques dos trabalhos no interior da organização: 1) infraestrutural, com a incorporação da IIRSA aos trabalhos do COSIPLAN; 2) financeira, com a proposta de construção, via Banco do Sul, de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR); 3) defesa; com a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

¹⁷³ HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008,

¹⁷⁴ Idem; p.114.

A dimensão social da UNASUL está concentrada nos processos de desenvolvimento dos trabalhos do Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS) e nas tentativas de criar um centro de pesquisa em saúde para região. No caso mais específico do desenvolvimento social, os trabalhos do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, ainda estão em fase de estruturação e remetem-se à iniciativa de cooperação horizontal bilateral entre os países¹⁷⁵. No entanto, Calixtre e Barros afirmam que a dimensão social da organização é uma das questões que deve ser aprofundada nos próximos anos, pois, segundo os autores, o avanço da interdependência econômica projetada pela integração requer que as políticas públicas transcendam seus trabalhos, uma vez que distorções necessitam ser superadas de modo a garantir um processo integracionista democrático¹⁷⁶.

2.4) O Brasil e a integração pós-neoliberal

A conjuntura regional, na qual se iniciaram as discussões do projeto integracionista da UNASUL, demonstrava que no espaço regional e sub-regional do subcontinente da América do Sul, havia mais retrocessos na ideia de construções de políticas comuns do que avanços. Não se registrou processos expressivos de integração, tanto na dimensão econômica quanto nas organizações institucionais desenvolvidas¹⁷⁷. Estas últimas foram incapazes de superar conflitos internos, tendo como representação máxima destas dificuldades, o processo de ruptura da CAN.

Em decorrência dos agravamentos das situações econômicas dos países, refletidas diretamente na piora dos índices político-sociais, processou-se na região fragmentação de estratégias e modelos políticos nacionais de desenvolvimento. A região, durante o final da década de 1990 e início da de 2000, estava mais fragmentada do que coesa em relação a um projeto de desenvolvimento integrado comum.

Porém, por iniciativa brasileira, realizaram-se as Cúpulas dos Presidentes Sul-Americanos, com o objetivo de desenvolver um mecanismo de diálogo entre os líderes regionais que pudesse gerar maior conexão das políticas e reaproximar os países em um projeto autônomo de integração. Esta iniciativa deriva do fato de o projeto norte-americano de consolidar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) estar cada vez mais ganhando espaço no ambiente regional.

¹⁷⁵ Ver Apêndice B

¹⁷⁶ CALIXTRE; BARROS, 2011.

¹⁷⁷ MOTTA VEIGA; RIOS, 2011.

Como resultado mais significativo desse processo de retomada de aproximação, há a construção da UNASUL, na década de 2000. Uma proposta com objetivos claramente políticos, baseada no espírito latino-americanista que domina, ainda que com matrizes diferenciadas, o discurso dos governos de esquerda e centro-esquerda na região¹⁷⁸.

É exatamente o destaque da diplomacia presidencial brasileira em todas estas etapas, liderando os processos de oposição a ALCA, impulsionando os diálogos para a construção da UNASUL, e buscando integração com novos eixos de trabalho sob a esfera da cooperação sul-sul,¹⁷⁹ que o papel do Estado brasileiro na integração sul-americana ganha importância. Em paralelo a estes processos, há uma clara opção do Estado brasileiro de desenvolver e aprofundar o novo projeto de integração regional sul-americano, por meio do desenvolvimento infraestrutural. Desse modo, as empresas e os bancos nacionais de financiamento estão à frente dos projetos herdados pela IIRSA e presentes atualmente na UNASUL. O principal propósito é promover a integração física da região e os projetos de interconexão energética, trazendo, assim, para a dinâmica da integração regional sul-americana uma dimensão inovadora e inédita na composição dos trabalhos.

No entanto, a dimensão internacional da política externa brasileira não foi abandonada em consequência do maior envolvimento do Estado brasileiro com o projeto da UNASUL. Ocorre que, segundo Onuki, a política externa do país no século XXI, “transforma e atualiza o passado ao mesclar equilibradamente as dimensões Norte-Sul e Sul-Sul”¹⁸⁰. E desse modo, a integração regional é parte da agenda estratégica do país de fortalecimento do multilateralismo na política internacional, como forma de enfrentar as profundas transformações em curso no cenário global.

Apesar de fortes matizes político-ideológicos e especificidades nacionais, a América do Sul passa por uma revolução democrática e, nesta conjuntura, inserem-se nas dimensões da política externa brasileira, na qual o processo de construção da UNASUL, símbolo deste novo momento regional, ganha destaque.

¹⁷⁸ Ver: Capítulo 3.

¹⁷⁹ (...) os princípios da cooperação Sul-Sul brasileira, quais sejam, a orientação pela demanda, o uso de recursos locais e a ausência de fins lucrativos. O Brasil não se considera um doador emergente (emerging donor). Isto faz com que a relação do Brasil com outras partes não seja caracterizada pela coordenação entre doadores. O Brasil considera que a cooperação Sul-Sul não é uma ajuda, mas uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, prevalece o princípio da horizontalidade na cooperação. (BARBOSA, 2011, p.74)

¹⁸⁰ ONUKI, 2008, p.136.

2.4.1) FHC e a oposição a Alca.

A inserção internacional do Brasil ocorre no século XXI, como já mencionado, em um contexto de incertezas, devidos às profundas mudanças em curso no espaço regional. Dentre estas, estavam o questionamento da centralidade política norte-americana¹⁸¹ e o direcionamento da política externa brasileira para a América do Sul que, de acordo com Hirst,¹⁸² vem na direção da política adotada pelo país a partir da segunda metade da década de 1980 de maximizar a aliança estratégica com a Argentina.

Na realidade, o grande impulso à aproximação Brasil-Argentina foi de natureza política. Quando os dois países saíram de governos militares, governos autoritários, eles perceberam que era preciso criar uma comunidade de interesses e que essa comunidade de interesses não poderia se esgotar nos contatos políticos. Era importante que essa comunidade de interesses também se lastreasse na parte econômica. Foi por isso que, no processo de aproximação Brasil-Argentina, se deu tanta ênfase ao aspecto comercial desde o primeiro momento. (...) Para o Brasil, protagonista das principais ações de integracionistas, América do Sul tornou-se, ao mesmo tempo, espaço de legitimação de seu novo ativismo internacional e área ampliada de acumulação de capital. Isso significa que a integração regional como lócus privilegiado da política externa do Brasil, que permite a plataforma política para as pretensões globais do país, é também um espaço de imbricamento dos negócios nacionais para além das fronteiras. (AMORIN, 2009, p.6)

Porém, foi em decorrência da necessidade de fortalecer a posição regional frente às possíveis perdas que a proposta da ALCA acarretaria, é que o impulso regionalista da América do Sul integrada surgiu com mais vigor na política externa brasileira, determinando o início de processos de mudança regionais que resultaram na construção da UNASUL.

“Para o Brasil, a construção de relações econômicas internacionais mais equilibradas passa, necessariamente, pela unificação do espaço sul-americano. (...) A partir de janeiro de 2003, e até o final dos entendimentos, o Brasil participará das negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas. Lá, defenderemos os interesses nacionais de maneira objetiva, realista e propositiva. O Brasil é favorável a uma verdadeira integração americana, mas não pode deixar de reconhecer que há uma situação de nítida desigualdade entre o norte e o sul das Américas. Essas assimetrias precisam ser corrigidas por novas práticas comerciais e por políticas de apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres.” (LULA, 2002 apud NAFALSKI, 2010, p.92)

No entanto, anteriormente ao discurso de Lula da Silva, a valorização do espaço sul-americano já vinha se destacando na política externa do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo “paradigma da autonomia pela integração”¹⁸³. Porém, a efetiva inserção do espaço sul-americano na política brasileira remete ao final da década de 1970 e se acelera

¹⁸¹ Ver: VIGEVANI;RAMANZINI, 2009.

¹⁸² Ver: HIRST, 2006

¹⁸³ MENEZES, 2010, p.65

na década de 80, devido à crise da dívida e também às transformações no sistema internacional.

O processo ganhou maior dinâmica, durante o governo do ex-presidente Sarney (1985-1990) através da estratégia do Itamaraty de reverter à imagem regional negativa do país – Brasil como país imperialista. Nesse período, a estratégia da política brasileira era impulsionar uma aliança regional com a finalidade de superar a crise e recuperar as condições econômico-financeiras de modo a prover desenvolvimento para os países sul-americanos. A proposta foi bem dimensionada no espaço regional, principalmente pela Argentina, que visualizava proximidades entre os objetivos políticos e econômicos entre os dois países. Inicia-se, neste momento, o ambiente regional para a construção do MERCOSUL.

O ambiente, por sua vez, caracterizado por esforços de ajustamento das relações regionais, é marcado por um momento de crise internacional e de introdução das iniciativas da política econômica neoliberal na América do Sul. Desse modo, a busca por mercados internacionais, intensificada nos governos Collor (1990-1992) e Menem (1989-1999) ¹⁸⁴, concentrou as ações no plano econômico, deixando em suspenso a dimensão política ¹⁸⁵.

Este cenário começa mudar com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) à presidência do Brasil. Com uma iniciativa mais pró-América, FHC buscou uma integração com uma conotação mais política e, segundo Lampreia, esta dimensão desenvolve-se em decorrência da política externa argentina. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores, a entrada de Domingos Cavallo a presidência da pasta das Relações Exteriores argentinas colocou em dúvida o sucesso dos processos regionais, uma vez que Cavallo demonstrava interesse em estreitar relações como os norte-americanos.

O Cavallo tinha uma posição muito diferente do Guido Di Tella, não olhava o MERCOSUL politicamente. Ele não queria nem originalmente união aduaneira. Então, aos poucos houve um processo de desconstrução do MERCOSUL. (LAMPREIA, 2009 apud MENEZES, 2010, p.67).

No entanto ele acrescenta:

“A relação com a Argentina tinha naquele momento condições excepcionais de florescimento, inclusive porque havia da parte do próprio presidente Menem uma disposição muito favorável. (Guido Di) Tella encarnava uma

¹⁸⁴ Por sua vez, a política exterior de Menem, inspirada na teoria do “realismo periférico”, girou em torno do alinhamento “automático” com Washington. (...) Que propunha a doutrina do “realismo periférico”? Partia do pressuposto de que o vínculo estreito com a potência hegemônica permitiria o desenvolvimento econômico e a estabilidade política em um país periférico, que a “globalização” tenderia a eliminar as diferenças entre países mais e menos desenvolvidos e a desenrijecer as fronteiras e espaços nacionais, e que o alinhamento permitiria “maximizar” os benefícios resultantes da não confrontação e a distância no terreno diplomático, considerando como um dado a irrelevância econômica e estratégica da Argentina no concerto das nações. (RAPOPORT, 2009, P.44)

¹⁸⁵ Dimensão do paradigma regionalismo aberto, ver capítulo 2. Ver também: CORRAZA, 2006. Para compreender a respeito da política externa brasileira no período ver: VIZENTINI, 2008.

corrente que achava que a Argentina não devia procurar rivalizar com o Brasil, mas sim cooperar, e que um dia a Argentina chegaria a ser o Canadá do Brasil. Naquele momento não era viável, mas chegaria a isso mais adiante. Então o Mercosul excedia em muito o processo de integração. Ele era visto como um passo muito próspero, de comércio e investimentos, mas era também visto como uma multiplicação do nosso peso internacional (LAMPREIA, 2009 apud MENEZES, 2010, p. 66-67)

Tentando contornar o distanciamento argentino, o Brasil lança a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), que na ótica brasileira, seria um bloco econômico regional capaz de desenvolver força continental necessária para atuar na nova arquitetura financeira internacional. Contudo, a ALCSA era uma proposta regional para se contrapor a construção da ALCA¹⁸⁶. Acrescenta-se que a Argentina vivenciava um período de forte instabilidade econômica, decorrente da derrota do país na Guerra das Malvinas que, na visão brasileira, poderia vir a ser um ponto a favor da política externa:

No entanto, as “heranças” recebidas limitaram a ação do novo governo, que não soube responder ao desafio que tinha diante de si de convalidar a democracia e sair da crise econômica. No terreno político, após a realização de procedimentos judiciais contra as cúpulas militares, que terminaram em condenações, o governo teve de enfrentar levantamentos armados e finalmente cedeu diante da pressão militar, decretando as leis de perdão, agora derrogadas. No campo econômico, apesar de alguns esforços iniciais para traçar um rumo diferente, não foi possível resolver os problemas gerados pelo endividamento externo, estancamento econômico e inflação. (RAPOPORT, 2009, p.42)

Porém, o que deve ser considerado – de acordo com o propósito deste estudo – no governo de Cardoso é a busca pela concertação política da região de modo a inibir os avanços norte-americanos na construção da ALCA. O Brasil buscou nos momentos iniciais (1994-1998) do governo FHC protelar o processo. No entanto, devido ao temor de isolar-se politicamente em sua posição de veto, o país adere às negociações na II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, em abril de 1998.

Hoje instruímos nossos Ministros Responsáveis por Comércio a iniciarem as negociações sobre a ALCA, como estabelecido na Declaração Ministerial de São José, de março de 1998. Reafirmamos nossa determinação em concluir as negociações da ALCA, no mais tardar, até 2005, e de fazer progressos concretos até o final deste século. O acordo da ALCA será equilibrado, amplo, congruente com a Organização Mundial do Comércio (OMC) e constituirá um compromisso único. O processo de negociação da ALCA será transparente e levará em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento e na dimensão das economias das Américas, a fim de gerar oportunidades para a plena participação de todos os países. (DECLARAÇÃO DE SANTIAGO)

¹⁸⁶ A diplomacia brasileira vinha buscando desde o início da década de 90, e o MERCOSUL é o melhor exemplo disso, construir um bloco econômico regional que fosse capaz de desenvolver uma força continental para atuar na política internacional.

Entretanto, a real posição brasileira em relação ao tema, de acordo com Lampreia¹⁸⁷, era de oposição, pois de acordo com o ex-ministro, a proposta foi recebida pelo Brasil com pouco entusiasmo, em virtude da resistência norte-americana em abrir o mercado agrícola. Esta posição foi reafirmada pelo governo brasileiro durante a Cúpula das Américas realizada em abril de 2001, em Quebec no Canadá.

Não há pensamento único que possa ditar os rumos das nações. O livre-comércio é um dos instrumentos. A eliminação progressiva dos obstáculos às trocas comerciais pode desempenhar um papel decisivo na criação de oportunidades para o crescimento econômico e para a superação das desigualdades. Assim concebemos no Brasil a possibilidade de uma ALCA. (FHC, 2001, p.55)

Em seu pronunciamento, o presidente FHC chega a declarar que, caso a ALCA não atendesse os interesses brasileiros, ela se tornaria indesejável.

A ALCA será bem-vinda se sua criação for um passo para dar acesso aos mercados mais dinâmicos; se efetivamente for o caminho para regras compartilhadas sobre anti-dumping; se reduzir as barreiras não-tarifárias; se evitar a distorção protecionista das boas regras sanitárias; se, ao proteger a propriedade intelectual, promover, ao mesmo tempo, a capacidade tecnológica de nossos povos. E, ademais, se for além da Rodada Uruguai e corrigir as assimetrias então cristalizadas, sobretudo na área agrícola. Não sendo assim, seria irrelevante ou, na pior das hipóteses, indesejável. (FHC, 2001, p. 56)

Nesse sentido, o governo brasileiro vinculava o MERCOSUL como mecanismo de proteção e como plataforma para assegurar as condições que permitissem ao país realizar suas potencialidades.

(...) se desejamos caminhar para uma efetiva integração do hemisfério, devemos colocar-nos como tarefa a eliminação da diversidade que é injusta: a profunda desigualdade de renda e de condições de vida, tanto dentro dos países como entre os países. Nosso objetivo deve ser o de uma Comunidade das Américas. E “comunidade” pressupõe consciência de um destino comum e, portanto, eliminação de assimetrias e garantia de oportunidades iguais para todos. (...) Assim temos realizado, com êxito, a construção do MERCOSUL, que para o Brasil é uma prioridade absoluta, uma conquista que veio para ficar, e que não deixará de existir pela participação em esquemas de integração de maior abrangência geográfica. (FHC, 2001, p. 55).

Desse modo, a estratégia eleita não foi a de negar-se a negociar e apontar os supostos interesses imperialistas norte-americanos por detrás da iniciativa, mas sim de postergar a negociação e, ao mesmo tempo, buscar a mobilização dos países da região em torno do interesse brasileiro¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Ver: MENEZES, 2010.

¹⁸⁸ Éstos consistían, esencialmente, en la preservación de dos activos percebidos como cruciales: la diversidad estructural de la economía brasileña y el espacio para el ejercicio de políticas de desarrollo. (...) e as potencialidades de global player. (SERJ; FAUSTO, 2011, p.8)

No final da gestão de FHC, portanto, a diplomacia brasileira passou a abordar o conceito de “América do Sul”, exigindo a elaboração de um novo desenho geopolítico regional.¹⁸⁹

Fernando Henrique sentiu a necessidade de dar impulsão política e de acrescentar outras dimensões à integração sul-americana que não fosse apenas a do comércio. Então passou a falar de uma integração física que é uma proposta evidentemente menos controversa do que a integração comercial, porque é em benefício de todos. Sempre dentro da ideia de que é central na nossa concepção de que o Brasil como maior geografia da região pudesse ser a pedra de toque de toda essa integração, inclusive essa integração física (LAMPREIA, 2009 apud MENEZES, 2010, p.74).

Nesta conjuntura iniciam-se os trabalhos de construção da IIRSA¹⁹⁰, que guiou as estruturas da integração na década de 2000. No entanto, o processo de negociação da ALCA estendeu-se até o primeiro mandato do governo Lula da Silva, momento no qual os norte-americanos enfrentavam grandes contestações no espaço regional devido à política de subsídios agrícolas que, associada ao redirecionamento da política externa para as questões da segurança, acabou por inviabilizar a manutenção das negociações.¹⁹¹ Ademais, o caminhar dos projetos da IIRSA reforçou significativamente a política brasileira no espaço sul-americano.

2.4.2) Lula: construção da América do Sul.

A valorização do espaço sul-americano foi um dos objetivos da política externa do governo FHC. Mais precisamente, o objetivo foi consolidar a proposta do MERCOSUL frente à proposta da ALCA. Para FHC, o MERCOSUL seria a base da organização do espaço sul americano¹⁹².

No entanto, foi com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil (2003-2010), que o tema da América do Sul definitivamente toma a agenda da política externa brasileira. No contexto de mudança, o novo governo buscava uma inserção internacional mais soberana e, desse modo, a nomeação de Celso Amorim para presidência do Ministério das Relações Exteriores e de Samuel Pinheiro Guimarães para a Secretária Geral do Itamaraty

¹⁸⁹ Ver; MENEZES, 2010.

¹⁹⁰ Ver: Capítulo 3

¹⁹¹ A deficiência interna da América do Sul, que enfrentava um período de grande debilidade financeira, acabou por esconder a importância, pelo menos na visão da política externa norte-americana, da construção de uma área de livre comércio continental. Desse modo, a agenda da ALCA foi protelada e nunca retirada da pauta regional. Somam-se a este quadro os sinais de saturação que a economia brasileira vinha sofrendo, em decorrência da adoção do modelo econômico neoliberal que, mesmo diante do cumprimento das determinações das agências internacionais, continuava agravando a situação social. Tal situação levou o governo a empurrar para a eleição presidencial do ano de 2002 estes temas.

¹⁹² TOLEDO, 1998 apud MENEZES 2010, p. 65.

foram determinantes, uma vez que tal configuração política inicia uma etapa desenvolvimentista e autonomista da política externa brasileira¹⁹³.

(...) fortalecer a América do Sul é indispensável para a integração da América Latina e Caribe. Até porque, é necessário criar um polo magnético alternativo que possa também ser um polo de atração, econômico, cultural, empresarial, etc. Foi isso que nós fizemos. (AMORIM, 2009, p. 21)

O fortalecimento do espaço sul-americano, ou seja, a consolidação da América do Sul seria, na visão da política externa brasileira do governo Lula da Silva, o mecanismo que sustentaria uma mudança qualitativa dos processos políticos da região. Distanciando-se da centralidade das questões econômicas e financeiras, resgatava-se a ideia do governo FHC de construir um projeto sul-americano de desenvolvimento infraestrutural, acrescido de integração das políticas regionais.

“A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (LULA DISCURSO DE POSSE, 2003, p. 40)

Esta afirmação sustenta-se na própria observação das mudanças que a ALCA, e o próprio MERCOSUL, tiveram na política brasileira. Embora o discurso seguisse a linha de reforçar a integração do MERCOSUL, é claramente exposta a necessidade de resgatar a ideia do projeto sul-americano, ou seja, prover uma integração de políticas regionais¹⁹⁴. Lula da Silva apresenta uma análise importante dos elementos endógenos para determinar a mudança na valorização da região na política externa do Brasil.¹⁹⁵ Para o governo Lula estava claro que foram os elementos de natureza econômica, gerados externamente¹⁹⁶ que teriam peso destacado na busca pelo novo espaço sul-americano¹⁹⁷.

¹⁹³ A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. (MENEZES, 2010, p.87)

¹⁹⁴ De acordo com Cervo, os rumos da política externa brasileira neste período encontram resistência no espaço sul-americano. Mesmo o MERCOSUL não ostentando uma continuidade dos propósitos do Tratado de Assunção, a política brasileira de concertar um espaço comum sul-americano se choca com o modelo chileno, de raiz neoliberal, agrário exportador, aberta a tratados de livre comércio. Diverge também dos projetos de Venezuela e Bolívia, uma vez que também não rompia inteiramente com o modelo econômico neoliberal, principalmente no que se refere à política de câmbio flutuante. Ver: CERVO, 2009.

¹⁹⁵ Deste modo, alinha seu discurso com os recém-empossados presidentes sul-americanos de governo de esquerda e centro-esquerda.

¹⁹⁶ Agravamento dos índices socioeconômicos.

¹⁹⁷ Ver: SPEKTOR, 2011; PORTO-GONÇALVES, 2011; MARTINS, 2011.

O processo de consolidação do espaço “América do Sul”¹⁹⁸, então, inicia-se e desenvolve-se no decorrer das Reuniões dos Presidentes Sul-Americanos de 2000 a 2004¹⁹⁹. Amorim, contudo, destaca o quadro não homogêneo do espaço regional que, em sua visão, está dimensionada em três níveis de integração.

(1) o Mercosul, uma união aduaneira, com Parlamento, e já com políticas comuns em muitos aspectos; (2) a América do Sul, que vive um processo de integração bastante forte. Do ponto de vista da política externa e de política internacional, acho que ela tem um papel tão grande, ou talvez maior do que o do Mercosul, porque os grandes temas que existem na região, em geral, transcendem o aspecto do Mercosul; e (3) em um nível um pouco menos cerrado, há o conjunto da América Latina e Caribe, em que se reconhece os diferentes graus de desenvolvimento entre os países. (AMORIM, 2009, p.22)

Ainda que tenham diferenças entre seus modelos políticos²⁰⁰ ou na própria dimensão sub-regional, a região, em seus diferentes espaços, reivindicava maior autonomia política e, desse modo, o espaço sul-americano encontra o ambiente propício para construir e defender o desenvolvimento de um “projeto” político e econômico para a América do Sul²⁰¹. Nesse sentido, a nova orientação regionalista decorrente do governo Lula da Silva operacionalizou uma integração que passasse da dimensão comercial para uma dimensão mais política, associada à base econômica e financeira. Porém era consenso, nesta etapa da história regional, que o modelo econômico de integração do regionalismo aberto não se sustenta²⁰².

(...) el concepto de América del Sur tiene que ver menos con las ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental basado en consideraciones de autonomía y poder” (SPEKTOR, 2011, p. 180).

E acrescenta-se:

Exístia allí la percepción de que la integración regional sería funcional para el desempeño de Brasil como player global y el pronóstico de una certa división de influencia del espacio geopolítico de una certa división de influencia del espacio geopolítico y económico con Estados Unidos. (SERJ; FAUSTO, 2011, p.7).

Sendo assim, a iniciativa brasileira ao propor a UNASUL, uma vez que o MERCOSUL deixava de atender os propósitos desta nova perspectiva de integração, baseava-se no conceito da multidimensionalidade, para além do regionalismo aberto da CEPAL nos 90. Os líderes

¹⁹⁸ Aunque (neste momento inicial) fuese (...) una operación de marketing orientada a crear confianza en las difíciles negociaciones por préstamos en medio de la crisis, esa transformación terminaría teniendo un significado estratégico definitivo para las interpretaciones brasileñas del sistema internacional. (SPEKTOR, 2011, p. 174)

¹⁹⁹ Ver: Capítulo 3.

²⁰⁰ Ver item 2.3.

²⁰¹ Assim com as lideranças políticas recém-empossadas em seus governos nacionais e a rejeição da ALCA, o ambiente era de construção de uma nova dinâmica na lógica da integração regional.

²⁰² O MERCOSUL ao abandonar sua concepção original de projeto estratégico em favor da dimensão comercial, sob inspiração do regionalismo aberto, reduziu seu escopo como iniciativa inédita dentre as tentativas de integração na América Latina. (MENEZES, 2010, p.104)

nacionais estabeleceram como áreas de prioridades para o desenvolvimento da integração: o reforço do diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão, inclusão e justiça social; além do desenvolvimento das telecomunicações²⁰³.

A partir dos anos 90, com a redemocratização e a construção de uma aliança estratégica com a Argentina, a América do Sul foi gradualmente se tornando um dos principais focos da política externa brasileira. Ao mesmo tempo em que se envolvia no processo de construção do Mercosul, o Brasil procurou promover diversas iniciativas diplomáticas na esfera sul-americana, algumas delas tendo como eixo a dimensão econômico-comercial (ALCSA, acordos comerciais do Mercosul com países da região: Chile, Bolívia e, mais tarde, CAN), outras a dimensão de infraestrutura (IIRSA) e outras, ainda, a esfera política (mediação de conflitos entre Peru e Equador). (CEBRI, 2007, p.3-4)

O relatório Força Tarefa: Brasil na América do Sul, do Centro de Estudos Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), publicado no ano de 2007, destaca que o interesse brasileiro neste movimento é variado e crescente, envolvendo, inclusive, atores diversificados. Porém, este um movimento processa-se quase que exclusivamente no interior dos Estados e, ainda assim, de forma heterogênea. Entretanto, este cenário é um ambiente novo na dimensão da política brasileira de integração regional, já que no momento inicial na década de 90, a ideia de América do Sul não era percebida como prioridade pelas elites brasileiras. Embora o debate no plano interno se processasse, não havia o estabelecimento de esforços significativos para discutir e configurar um movimento que legitimasse a política externa do país para a América do Sul.

O país enfrentou, contudo, dificuldades para estabelecer e consolidar sua política pró-América do Sul, uma vez que a relação estratégica do país para com o espaço regional não foi bem estruturada, dada à pluralidade de acordos extra-regionais em que o país se inseriu durante a década. O Brasil ampliou o comércio nacional, estabelecendo fóruns comerciais com países da África, construindo processos de lideranças no plano internacional em associação com os países em desenvolvimento no G -20²⁰⁴, além de fortalecer o BRIC's²⁰⁵ como um grupo representante dos interesses das economias em desenvolvimento.

²⁰³ Ver: TRATADO CONSTITUCIONAL DA UNASUL, 2008; DECLARAÇÃO DE CUZCO, 2004.

²⁰⁴ Embora este tenha sido fundado no governo de FHC, sua dinâmica de trabalho foi intensificada durante o governo Lula da Silva, ao conseguir inserir sua agenda de negociações em diversos órgãos internacionais. Exemplo: Na OMC defendeu posições contrárias a países já desenvolvidos com relação ao protecionismo.

²⁰⁵ Grupo econômico fundado por Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) e que já conta com África do Sul, que aderiu ao grupo em 2011. O ano de fundação é apontado como 2008, no qual os líderes dos países reúnem-se com a intenção de construir uma força paralela ao G-7. Porém, nenhum documento foi tornado público na intenção de demonstrar um acordo formal entre as nações, o que existe são inúmeros acordos bilaterais ou mesmo acordos entre todos do bloco. Dentre eles está o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

Desse modo, a política externa do governo Lula da Silva buscou, principalmente no primeiro mandato, reposicionar o Brasil no cenário mundial, determinando que a reestruturação do espaço regional fosse a variável central desta política. Assim sendo, mais do que desenvolver inovações para reestruturar o espaço regional, o país buscou remodelar as iniciativas brasileiras já conhecidas para o espaço sul-americano. Vê-se, claramente que nas bases sobre as quais foi desenvolvida a política externa brasileira o caráter inovador não se ajusta, pois a iniciativa de voltar-se para o espaço regional já havia sido expressa em diversos momentos dos governos anteriores, com destaque Sarney e FHC.

No entanto, o grande feito de Lula da Silva foi conseguir colocar em prática tais iniciativas sem que precisasse de aval de outro governo, principalmente dos norte-americanos. E foi exatamente esta “ousadia”²⁰⁶ que possibilitou a expansão da agenda externa brasileira, deslocando-se dos temas puramente nacionais, para se projetar como uma liderança regional, - embora constantemente negada, - com a finalidade de discutir os temas globais que indiretamente estão relacionados aos interesses da região e do país.

Nossa política externa – motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação – foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e de solidariedade. Essa opção nos permitiu manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo. Estamos mais próximos da África – um dos berços da civilização brasileira. . Fizemos do entorno sul americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino Comunidade Sul-Americana de Nações. (LULA, 2007 apud NAFALSKI, 2010, p. 94-95)

E acrescenta-se:

(...) CASA mostra a preocupação de caminhar solidariamente em conjunto com as demais nações sul-americanas, revertendo a imagem de sub imperialismo muitas vezes associado ao Brasil por conta de seu tamanho e das desigualdades que muitas vezes promoveu na região. (NAFALSKI, 2010, p.95)

A centralidade da América do Sul na política externa do governo Lula da Silva também acompanha um debate no espaço regional, quanto à liderança brasileira na região. Devidamente negada pelo Brasil, este debate projeta-se nos trabalhos de construção da nova integração, bem como na política econômica traçada pelo país para região. Entretanto, tal política acaba chocando-se com os interesses dos demais países, especialmente com Argentina e Venezuela, que rivalizam com o Brasil a liderança regional.

²⁰⁶ Cabe destacar que as condições econômicas e financeiras do Brasil, que conseguiu uma reestruturação cambial e recuperação dos índices econômicos e desenvolvimento, permitiram ao país maior flexibilidade e autonomia no desenvolvimento e construção de políticas nacionais e internacionais.

No caso Argentino a ascensão de Néstor Kirchner (2003-2007), que buscou no Brasil um sócio para a recuperação do país frente às graves crises econômicas que o país vivenciava, atenuou os conflitos. No entanto, com os venezuelanos o processo se diferencia, sobretudo, pela sua política de subvenção econômica a países como Equador e Bolívia, por meio de compra de bônus de dívida, acirrando a política de fragmentação de modelos de desenvolvimento e inibindo as ações do governo brasileiro na América do Sul²⁰⁷.

No entanto, mesmo diante desta fragmentação, o objetivo de construir um espaço regional de políticas integradas sobrepõe-se às dualidades no espaço sul-americano. Neste sentido, a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda contribuem para este objetivo, visto que a necessidade de reforçar a coesão sul-americana, com o propósito de projetar a autonomia, exige que as dualidades sejam contidas. Outro ponto em questão são as assimetrias econômicas regionais que, na conjuntura dos governos nacionalistas, necessitam de um diálogo mais coeso, sobretudo com o governo brasileiro, para desenvolver fluxos financeiros e comerciais que possam reestruturar os espaços nacionais²⁰⁸.

A groso modo, en los países revisionistas (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), las políticas externas perdieron autonomía, siendo casi completamente subordinadas a razones y objetivos de política doméstica. Las relaciones con Brasil no escaparon a esta regla y tales países ven con buenos ojos iniciativas brasileñas para la región cuyo contenido sea esencialmente político (UNASUL, por ejemplo) o cuyo contenido económico indique un distanciamiento frente a mecanismos y regímenes internacionales de regulación, aputando a la idea de “autonomía regional” o permitiendo una lectura “anti-hegemónica” (Banco del Sur, por ejemplo).(...). Países cuyas políticas económicas externas siguieron las directrices de liberalización adoptadas en los 90 (Chile, Colombia y Perú) tienen posturas menos entusiasmadas en relación a las iniciativas políticas regionales de Brasil – a pesar de la reacción altamente positiva del gobierno Bachelet, en Chile, a la propuesta de creación de UNASUL – y enfocan sus intereses y objetivos en la dimensión económica de la relación. (...) Pese al hecho de haber tenido gobiernos de izquierda en los últimos años, Uruguay y Paraguay tienen agendas de intereses frente a Brasil que en mucho se aproximan a las de Perú y Colombia. Pero sus intereses en la relación bilateral integran la dimensión “vecindad geográfica”, lo que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive con algún potencial de generación de conflictos con

²⁰⁷ No entanto, o Brasil manifesta sua liderança mesmo a negando, pois detém metade do PIB da região, a maior população e território, capacidade tecnológica e científica acrescido de recursos de investimentos – vide o processo de internacionalização de suas empresas pelo BNDES – e o peso significativos destes indicadores o obriga a exercer uma liderança. E como o Brasil exerce tal liderança é tema para diversas análises. Alguns pesquisadores defendem o uso dos recursos para financiar uma liderança em favor do conjunto da região, outros acrescentam que a generosidade do país para com o processo de integração legitimará tal liderança. Ver: DANESE, 2009; LIMA E COUTINHO, 2007.

²⁰⁸ Por outro lado, surgiram conflitos porque cada país da região propõe políticas nacionais – de desenvolvimento econômico, de maior distribuição de renda, de melhor utilização dos próprios recursos – o que em muitos casos dá lugar à existência de contradições com os projetos de integração em nível regional, como ocorreu com o tema dos combustíveis entre o Brasil e a Bolívia e no caso das fábricas de papel entre a Argentina e o Uruguai. Essas contradições entre os desenvolvimentos nacionais e a integração regional devem ser resolvidas de forma conjunta e por meio de instituições comuns, tratando de harmonizar os desequilíbrios e assimetrias existentes. (RAPOPORT, 2009, P.50)

Brasil (véase el caso de los royalties de Itaipu). (MOTTA VEIGA; RIOS, 2011, p. 236-237)

No entanto, segundo Padula, as assimetrias, principalmente econômica em favor do Brasil, revelam uma grande oportunidade para o país exercer o papel de “locomotiva do crescimento regional”²⁰⁹.

Se o país crescer de forma significativa e simultaneamente adotar políticas para estimular suas importações regionais - inclusive através de investimentos e financiamento direcionados aos vizinhos - certamente impulsionará o crescimento e mudanças estruturais nos países da região. Este papel de “locomotiva do crescimento” é fundamental para afastar a vulnerabilidade dos países à penetração externa (pacífica ou não), criar interdependências, identidade e confiança mútua, atando os países ao processo de integração. (PADULA, 2011)

Desse modo, é possível identificar quatro componentes da política externa brasileira para a região: a simpatia política manifestada por governos e lideranças políticas de esquerda; a generosidade pontual em reação a situações adversas e pressões feitas em nome da soberania e do desenvolvimento nacional dos países mais pobres; o baixo compromisso com recursos financeiros e institucionais em mecanismos e projetos supranacionais; e investimentos diretos brasileiros em setores politicamente sensíveis aos sentimentos nacionalistas locais.²¹⁰ Nesse contexto, os trabalhos da IIRSA, incorporados pela UNASUL em 2004, são de grande destaque.

A liderança brasileira na criação e nos rumos da Iniciativa é evidente (...). Dois fatores põem ainda mais em relevo o protagonismo brasileiro na constituição da visão de planejamento da IIRSA: (1) seu apoio no conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, (...) que influenciou a sua concepção geoeconômica e sua análise técnica e esteve presente nos Planos Plurianuais do governo de Cardoso, e (2) seu apoio na filosofia de atração do capital privado para projetos, presente principalmente nos processos de privatização e concessão no Brasil. (PADULA, 2011).

No entanto, Hirst aponta que são exatamente os déficits estruturais das economias regionais os impeditivos ao modelo regionalista estrutural desenvolvido na região. Para a autora, as alianças estratégicas tendem a prevalecer sobre as afinidades políticas, culturais e ideológicas²¹¹. As alianças, na conjuntura da integração energética, sustentam suas preocupações, uma vez que os processos buscam atender as grandes empresas energéticas dos líderes regionais neste setor: PETROBRAS, no Brasil e PDVSA, na Venezuela.

²⁰⁹ PADULA, 2011

²¹⁰ SERJ; FAUSTO, 2011, p.17.

²¹¹ É o debate já apresentado sobre as reformas produtivas. Ver item 2.1.3

Esta configuração política, contudo, não demonstra um impeditivo ao desenvolvimento da integração na UNASUL, mas sinaliza para a retomada da dimensão econômica, sobreposta à dimensão política buscada pelo novo projeto. A grande diferença deste processo em desenvolvimento no espaço regional, na década de 2000, para o modelo cepalino (década de 1930 a 1970) e o do regionalismo aberto (década de 1990) é a concentração na busca pelo desenvolvimento infraestrutural como meio de impulsionar o desenvolvimento econômico regional.

Essa breve retrospectiva acerca da história econômica do Brasil é suficiente para compreender a natureza e a continuidade do projeto econômico brasileiro para a América do Sul durante as últimas duas décadas. Trata-se de um projeto desenvolvimentista, à base de industrialização, negociado regionalmente com o concurso de todos os governos, a começar pela unificação dos mercados (Associação de Livre Comércio Sul-Americana-Alcsa, da época de Itamar Franco), a prosseguir com infra-estrutura (Plano de Ação para Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul-IIRSA, da época de Cardoso) e a culminar com integração institucional, produtiva, energética e empresarial (União das Nações Sul-Americanas-Unasul, da época de Lula). Ao projeto brasileiro repugna a integração comercial hemisférica (Alca), os tratados bilaterais de livre comércio e até mesmo o acordo Mercosul-União Européia para criação de uma área de livre comércio. Na ótica brasileira, todas essas possibilidades penetram a fundo o ordenamento interno e a inserção internacional de modo que comprometem a vocação industrial do país, bem supremo da representação política e do interesse nacional. (CERVO, 2009, p. 86)

2.4.3) O Brasil na UNASUL.

A política externa desenvolvida na última década em relação à região sul-americana, mais precisamente com a UNASUL, tem apresentado duas características: maior participação do espaço regional nos discursos e nas iniciativas políticas do Estado nacional; e aumento da presença das empresas brasileiras e dos fluxos comerciais com os países vizinhos, a partir do desenvolvimento de projetos infraestruturas no espaço regional²¹².

Estas linhas fortaleceram-se diante da ascensão econômica do país, durante a década de 2000. Segundo Spektor, no período, o Brasil transformou-se em um dos principais clientes, fornecedores, investidores e credores dos países da região, criando fortes demandas para maior cooperação econômica regional²¹³. Porém, a política econômica desenhada pelo Brasil, de acordo com o autor, traz custos não benéficos para o país, pois sua política de

²¹² Ver: MOTTA VEIGA; RIOS, 2011.

²¹³ Ver; SPEKTOR, 2011.

distanciamento relativo²¹⁴ em relação à região, tanto contribui para aumentar as pressões externas em relação ao compromisso do país com o espaço regional na condição de líder, como aumenta os receios regionais de “verse subyugados no apenas a la fuerza del capitalismo brasileño, sino a la orientación política de ese capitalismo”²¹⁵.

Buscando ajustar seus interesses ao da região, a política brasileira pró-integração concentrara-se no financiamento da infraestrutura regional. Nesse sentido, o Brasil buscou na “coordenação público-privada”²¹⁶, o mecanismo para mostrar-se mais comprometido com o desenvolvimento da integração regional sul-americana. Remodelada na década de 2000, a partir da política brasileira de fortalecer o BNDES, o Brasil busca na indústria nacional o mecanismo para inserir-se na conjuntura de desenvolvimento infraestrutural, preservando seus interesses nacionais, ou seja, baixo comprometimento com a liderança financeira do processo.

Os princípios fundamentam-se na constatação de que os Estados possuem restrições financeiras para implantar um grande projeto de integração regional e aponta, assim, a priorização de projetos que atendam a critérios como capacidade de atrair investimentos privados e aumento da competitividade global. (...) acabariam influenciando a ordem e a distribuição espacial dos investimentos em infraestrutura. (PADULA, 2011)

E acrescenta-se:

Na mesma linha de abertura de mercados para os países em desenvolvimento, o Itamaraty concluiu a negociação para ampliar e aprofundar o sistema geral de preferências comerciais (SGPC), que, menos radical que o programa unilateral anterior, oferece rebaixas tarifárias com quotas para os países mais pobres. (...) a abertura de créditos para obras públicas em países africanos e sul-americanos, a exemplo do que ocorre com os países desenvolvidos, as empresas brasileiras poderão vir a se beneficiar, ganhando concorrências para a prestação de serviços e exportando produtos brasileiros. (BARBOSA, 2011, p. 75)

Assim sendo, por intermédio do BNDES em associação ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à Cooperação Andina de Fomento (CAF), o Brasil e a região buscaram impulsionar a construção dos projetos de desenvolvimento infraestrutural, associando-os ao processo de reorganização econômica do espaço regional. De acordo com Biato, “trata-se de reverter uma lógica fragmentada, pela qual o subdesenvolvimento dos

²¹⁴ O país busca não se comprometer com uma política de ator financiador do processo de desenvolvimento regional e do processo de integração. No entanto, busca angariar cada vez mais espaços na dimensão comercial regional.

²¹⁵ SPEKTOR, 2011, p. 167

²¹⁶ PADULA, 2011.

mercados locais era reforçado por um isolamento decorrente de séculos de comércio preferencial”²¹⁷.

Nesse sentido, o Brasil buscou construir programas de cooperação técnica com os países da região. Porém, foram nas linhas de créditos concedidas às empresas nacionais, sustentadas no discurso de oferecer a elas eficiência e competitividade em setores de baixa competitividade²¹⁸, característico de economias em processo de desenvolvimento, que a política brasileira para a integração distinguiu-se²¹⁹. A inexistência de um fundo regional de convergência da UNASUL legitima a construção de processos unilaterais de busca pelo desenvolvimento. Nesse sentido, a política brasileira, sustentada pela sua capacidade econômica, encontrou o mecanismo mais benéfico para prover o desenvolvimento do espaço regional.

Porém, destaca-se nesse processo, como já apontado anteriormente, o direcionamento das políticas do bloco na convergência dos interesses deste único ator. Observando-se os projetos infraestruturais desenvolvidos pela UNASUL, mais da metade atende aos interesses políticos e econômicos do Estado nacional brasileiro²²⁰, legitimando as desconfianças quanto ao papel que o país exerce no bloco. A conjuntura dos projetos também coloca em questão o fato de a UNASUL exercer a condução dos projetos em conjunto ou, se estes, como apontados por Hirst, são determinados pelas alianças estratégicas.

No rol de iniciativas brasileiras para o desenvolvimento estrutural da região, inclui-se o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), construído no ano de 2005²²¹. De acordo com Menezes, durante o período de 2006 a 2010, o fundo também se voltou para o financiamento de obras de infraestrutura. No entanto, mesmo sendo um importante mecanismo para “mitigar assimetrias”, o FOCEM não é um mecanismo da UNASUL e sim do MERCOSUL e, desse modo, tem alcance limitado.

Assim sendo, destaca-se na política brasileira para a integração não a lógica na qual a entidade sul-americana é útil e necessária para solucionar problemas coletivos, promover a

²¹⁷ BIATO, 2011, p.71

²¹⁸ Biato destaca os setores de: modernização tecnológica do agronegócio e da infraestrutura produtiva industrial, programas de inclusão social e de formação técnica.

²¹⁹ Em paralelo destaca-se um debate pela criação do Banco do Sul, e a ampliação do comércio em moeda local e o aperfeiçoamento do Convênio de Crédito Recíproco da ALADI como mecanismos regionais para oxigenar o espaço econômico. Ver: Capítulo 3

²²⁰ Ver: DUARTE (2008).

²²¹ Seu orçamento de US\$100 milhões anuais será composto da seguinte forma: Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Na apresentação de projetos o Paraguai terá 48% dos recursos e o Uruguai 32%. O Brasil e a Argentina ficam com 10% cada. Até o momento, o FOCEM, é o principal mecanismo institucionalizado voltado para auxiliar na redução das assimetrias no MERCOSUL. (MENEZES, 2010, p.112)

coordenação regional ou administrar problemas comuns, mesmo diante da posição brasileira em defesa de construção de uma institucionalidade da organização, com desenvolvimento de mecanismos supranacionais. Ao contrário, é digna de nota a lógica brasileira, cada vez mais presente na UNASUL, de utilizar o espaço regional como ferramenta para resgatar os espaços de manobra, prejudicado pelas crises financeiras internacionais e pelos baixos resultados alcançados com o MERCOSUL.

No entanto, a política brasileira de financiamento, ainda que seja louvada em setores econômicos regionais por oferecer melhoras nas condições tecnológicas, na renda e no emprego, sempre suscita desconfianças nacionalistas e protestos protecionistas de setores que se sentem ameaçados. Os retrospectos de revisão de taxas comerciais entre Argentina e Brasil, as crises das refinarias da PETROBRAS na Bolívia e, mais recentemente, o protesto da sociedade civil organizada contra a construção de estradas na Bolívia, são exemplos destas insatisfações.

Motta Veiga e Rios ainda apontam que tal postura brasileira, apoiada na evolução estrutural da região, pode levar a uma postura de relativa indiferença frente a um comprometimento com o processo de integração, legitimando as desconfianças dos demais países do espaço regional²²². Matias Spektor acrescenta:

Tres proposiciones, por lo tanto, marcan el pensamiento brasileño respecto del ambiente regional: Brasil puede gozar de poder, prestigio e influencia en las relaciones internacionales sin que eso implique asumir el papel de potencia regional; la región puede funcionar como un escudo protector de la “autonomía” nacional en la era de la globalización; y la región puede funcionar como una plataforma de lanzamiento para el aumento de poder, prestigio e influencia nacional. Apuntando en direcciones distintas, las três conviven de modo fluctuante y poco comfortable, ayudando a explicar, al menos en parte, las ambigüedades de la actitud brasileña em relación a América del Sur. (SPEKTOR, 2011, p. 185-186).

Diante do exposto, pode-se afirmar que o Brasil, mesmo injetando por meio de suas empresas uma quantia considerável de recursos financeiros no desenvolvimento da infraestrutura regional, ainda dimensiona, ou potencializa sua política em projetos de cooperação de caráter político, uma vez que as ações econômicas são associadas a interesses de grupos estratégicos da economia nacional e para alguns países da esfera regional, gerando motivos de desconfiança.

A figura de líderes regionais bem quistos, como a do ex-presidente Lula da Silva, atenua as crises de confiança sobre as ações brasileiras, bem como as desconfianças sobre o processo regional e sua tarefa imediata de integrar e construir a coesão política e social. Do

²²² MOTTA VEIGA; RIOS, 2011.

Brasil, a região, espera um papel de liderança sim, principalmente após o crescimento de sua economia nas últimas décadas. Porém, a legitimação desta liderança está na representação dos interesses do conjunto de países da região, algo difícil de ocorrer, uma vez que a América do Sul, em virtude de seus modelos de governos diferenciados, já apresenta fragmentação quanto ao que se configura como interesse regional. No entanto, a imagem apresentada pelo país ao espaço regional é a de que o Brasil não ajusta os interesses regionais a seus movimentos políticos e econômicos que visam o alcance global, projetando para o espaço regional alguns impactos que reforçam as pressões ao governo brasileiro.

A região demanda para o Brasil, e este parece não querer dimensionar em suas ações no bloco integrado, a necessidade de reforçar o comprometimento dos países na direção de uma integração além da dimensão comercial-financeira. Entretanto, o Brasil se abstém da figura de líder, não deseja assumir os custos, principalmente no plano interno, onde precisa negociar com os grupos de interesses nacionais. Tomando como base os discursos dos líderes nacionais como mecanismo para atenuar as divergências e as pressões externas ou mesmo do bloco, o país não se posiciona frente a projetos regionais para consolidação de ajustes de assimetria em níveis sociais, como educação, saúde e condição de pobreza, principalmente no que se refere a processos que contrariam interesses dos grupos regionais. Da mesma forma, carece de apoio a resolução de problemas contemporâneos, como imigração e cumprimento de normas internacionais de proteção ambiental, que impactam no desenvolvimento nacional dos países.

2.5) O papel do BNDES no financiamento da integração.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um banco social nacional, que atualmente se constitui no principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em diversos segmentos da economia brasileira, incluindo a dimensão social, regional e ambiental. Foi criado em 1952, por meio da Lei nº 1628, durante os desdobramentos da implantação do estado desenvolvimentista de Getúlio Vargas (1952-1964).

No ano de 1971, por meio da Lei nº 5.662, de 1971, o BNDES foi elevado a categoria empresa pública federal, e somente em 2002, já no governo do presidente Lula, por meio do Decreto nº 4418, foi aprovado sua condição de Banco social. Em seu artigo 3º:

O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras, e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país. (DECRETO Nº 4418/02.)

O BNDES concentra suas atuações no financiamento dos programas de desenvolvimento econômico, no financiamento da aquisição de ativos de investimentos realizados pelas empresas brasileiras no exterior, no fomento das exportações de produtos e serviços, na colaboração financeira as empresas, além de contratar operações em outros países²²³. Estes eixos de atuação indicam que as operações da instituição financeira relacionam-se diretamente com a busca de desenvolvimento estrutural nacional. Mesmo na atuação internacional, o Banco, vincula suas operações de créditos ao aumento de exportações, sejam estas de bens ou serviços.

Sua arquitetura financeira se define através da:

Constituem recursos do BNDES:

I - os de capital, resultantes da conversão, em espécie, de bens e direitos;

II - as receitas operacionais e patrimoniais;

III - os oriundos de operações de crédito, assim entendidos os provenientes de empréstimos e financiamentos obtidos pela entidade;

IV - as doações de qualquer espécie;

V - as dotações que lhe forem consignadas no orçamento da União;

VI - a remuneração que lhe for devida pela aplicação de recursos originários de fundos especiais instituídos pelo Poder Público e destinados a financiar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social;

VII - os resultantes de prestação de serviços. (DECRETO Nº 4418/02- Artigo 7º)

Nessa conjuntura, o BNDES é atualmente um dos maiores bancos de investimentos da América Latina²²⁴, com o foco de suas atuações na direção de prover o desenvolvimento, principalmente o infraestrutural²²⁵, e vem ampliando diretamente suas linhas de créditos as empresas brasileiras que, nos últimos anos, está garantindo o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira.

O BNDES é o principal instrumento do governo para o financiamento de longo prazo e, como tal, sua estratégia envolve vários tipos de políticas econômicas. Além do apoio ao investimento propriamente dito em infraestrutura e em máquinas e equipamentos, o BNDES é um importante instrumento para a promoção de exportações, a política industrial e tecnológica, a política agrícola, a política social, o apoio às micro, pequenas e médias empresas, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento do mercado de capitais, o comércio exterior, a integração da América do Sul e o fortalecimento e a capacitação das empresas brasileiras para a concorrência e a expansão internacional. (MANTEGA, 2005, p.11)

²²³ Ver Capítulo III do Decreto nº 4418/02.

²²⁴ Atualmente, o BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Em termos de desembolso, é duas vezes maior do que o BID e o Banco Mundial juntos, superado apenas pelo Banco Europeu de Investimento. (COUTINHO, 2007 apud MARIUZZO, 2007, p.7)

²²⁵ A atuação do BNDES em indústria e infraestrutura permite coordenar tais esforços e contribuir para que o processo de desenvolvimento ocorra de maneira articulada, garantindo que o apoio do banco dê sustentação aos ciclos de crescimento e investimento. (COUTINHO, 2007 apud MARIUZZO, 2007, p.7-8)

Buscando o incremento da participação no mercado sul-americano, principalmente após o lançamento da UNASUL, o BNDES firmou um protocolo, em dezembro de 2002, de cooperação com a Comunidade Andina de Fomento (CAF) com o objetivo de estabelecer um intercâmbio de informações a respeito das diversas áreas nas quais a integração se desenvolve. No ano seguinte, no mês de agosto, na sede do BNDES, realizou-se o 1º Seminário de Co-financiamento BNDES/CAF, reafirmando o interesse de ambas as instituições em mapear os projetos de integração infraestruturais que possam aproximar as instituições na consolidação de uma visão estratégica de financiamento.

(...) será apresentado um conjunto de projetos de infraestrutura (transportes; comunicações; energia), de interesse bi ou multinacional, que tenham como objetivo a integração física do continente e que sejam elegíveis para operações de cofinanciamento pelo BNDES e pela CAF. (1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COFINANCIAMENTO BNDES/CAF)

Nas palavras do ex-presidente da instituição, o Brasil buscava conhecer o desenvolvimento dos projetos e dos programas da UNASUL²²⁶, com a finalidade de identificar às oportunidades de negócios em seus diversos setores.

Estamos interessados em que o comércio se multiplique de forma exponencial. Nós achamos que ainda é muito tênue, muito fraca, muito pequena a integração comercial do continente. Nós acreditamos que os nossos povos, somados, têm potencialidade para ir muito além do que fazemos - porém essa potencialidade permanecerá no espaço da retórica se nós não construirmos a infraestrutura que crie as externalidades, as sinergias, as parcerias, as cumplicidades; a infraestrutura que estenda a mão e reduza determinadas barreiras de desconhecimento. (...) Infraestrutura, senhores, é para nós a locomotiva do desenvolvimento econômico e social. (...) A infraestrutura é a locomotiva do desenvolvimento. Precisamos colocar a locomotiva sul-americana funcionando a todo vapor. (LESSA, DISCURSO DE ABERTURA. 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COFINANCIAMENTO BNDES/CAF)

Ainda no mesmo ano, e a fim de oferecer melhor gestão entre o financiamento do desenvolvimento da infraestrutura no plano regional e o empresariado brasileiro, o BNDES reestruturou a instituição. O Departamento de Comércio Exterior passou a integrar este tema e, desse modo, o banco refundou a instituição para Departamento de Comércio Exterior e Integração Sul-Americana, determinando que o desenvolvimento do setor exportador deveria ser mais dinâmico e integrado ao mercado mundial. Isso seria possível por meio do fortalecimento da produção econômica em escala global e, o caminho perpassa a integração

²²⁶ O BNDES atua na direção de implementar os projetos da IIRSA, no entanto está incorporada aos trabalhos da UNASUL, por meio do Comitê de Planejamento – COSIPLAN. O estudo cita a organização como detentora dos projetos integração física e infraestrutural.

infraestrutural regional, pois os projetos desenvolvidos neste espaço funcionam como instrumentos para elevação da produtividade das empresas brasileiras²²⁷.

Nesta direção o BNDES desenvolve projetos de investimentos compostos de linhas de financiamentos, com finalidades e condições financeiras específicas para empresas nacionais, com o objetivo de impulsionar as exportações e a inserção internacional.

Quadro 7 – Mecanismo de Apoio do BNDES às Exportações e Inserção Internacional

Produtos	Descrição
BNDES Exim	Financiamento à produção de bens e de serviços brasileiros destinados à exportação e à comercialização destes itens no exterior.
BNDES Finem	Financiamento, de valor superior a R\$ 10 milhões, a projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos. A atuação do BNDES, no âmbito do Finem, para apoio à inserção internacional é realizada através das seguintes linhas de financiamento: - Apoio a Internacionalização de empresas: apoio para formação de capital de giro ou investimento de empresas de capital nacional no mercado internacional. Aquisição de bens de capital: apoio para aquisição de bens de capital associado a planos de investimentos apresentados ao BNDES.
BNDES Automático	Financiamento, até R\$ 10 milhões (para empresas de grande porte) ou até R\$ 20 milhões (para empresas dos demais portes), a projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos.

Fonte: BNDES

Estes projetos puderam ser lançados em decorrência de um cenário de maior estabilidade econômica do país. O BNDES consolidou-se, a partir do governo Lula da Silva, como um importante mecanismo de política externa brasileira²²⁸ e, desse modo, sempre identificado com a busca pelo desenvolvimento, o Brasil concentrou ações direcionadas ao espaço regional sul-americano. Nesse contexto, o país busca, por meio de incentivos à indústria nacional, impulsionar maiores fluxos de interconexão no espaço regional, ou seja, através de criação dos incentivos a empresa nacional, o BNDES provê o “financiamento”²²⁹ do processo de integração sul-americano.

²²⁷ Principal braço financiador do Governo Federal, o BNDES tem incentivado a área de comércio exterior e a internacionalização de empresas com custos e prazos diferenciados. Entre as ações implementadas, destacam-se o aumento da competitividade internacional da produção brasileira de bens e serviços de maior valor agregado e o crescente estímulo à ação de empresas brasileiras na América do Sul, ampliando laços comerciais estratégicos. (BNDES. Exportação e Inserção Internacional).

²²⁸ Em 2005, Guido Mantega, então presidente do BNDES afirmava que o governo Lula estabelecia uma nova orientação de suas políticas para a região sul-americana e desse modo uma nova correlação de forças para países emergentes deveria ser construída. Ver; MANTEGA, 2005

²²⁹ A literatura econômica nos mostra que “(...) o próprio crescimento econômico aumenta a demanda por financiamento e provoca o desenvolvimento de novas formas de intermediação financeira e o aumento da

O BNDES possui linhas de crédito para apoiar a exportação de bens e serviços do Brasil, o que permite o investimento em hidrelétricas, gasodutos, ferrovias, rodovias, pontes ou metrô a serem construídos em outros países da América do Sul, de modo a criar canais de comunicação e infraestrutura, que beneficiam a atividade econômica regional e a integração do Brasil com seus países vizinhos. (MANTEGA, 2005, p. 13)

Desse modo, o BNDES, através do financiamento às exportações, torna-se um instrumento de apoio a competitividade internacional das empresas exportadoras nacionais. O gráfico abaixo, exibe a evolução das linhas de crédito, durante o período de 2007 e 2009.

Gráfico 3 – Desembolso BNDES para as exportações
(acumulado 12 meses)



Fonte: BNDES 2012

Assim, com programas de aumento de linhas de crédito para incentivo de exportação e o desenvolvimento de marcos regulatórios favoráveis às exportações e investimentos diretos internacionais, o BNDES tornou-se o mecanismo sincronizado entre o Brasil, as empresas nacionais e a integração- UNASUL²³⁰. A iniciativa brasileira desenvolve-se sobre a crença de que a harmonização da infraestrutura constitui-se como o elemento central na viabilização do desenvolvimento sul-americano e impulsionador da integração.

oferta crédito. Combinando ambas as considerações, pode-se argumentar que existe um mecanismo de realimentação (feedback) entre as duas variáveis. A aceleração do crescimento econômico induz ao desenvolvimento financeiro, que por sua vez facilita o investimento e o crescimento. (...) O financiamento é também um importante instrumento de política industrial, uma vez que afeta a alocação de recursos entre os setores. Estudos recentes [Rajan e Zingales (1998) e Fisman e Love (2004)] indicam que o padrão de financiamento pode modificar a estrutura produtiva de uma economia, uma vez que alguns setores dependem mais de recursos externos do que outros. Em um contexto de financiamento adverso, o crescimento dos setores altamente dependentes financeiramente (financially dependent) é dificultado. Como os setores inovadores e intensivos em capital se enquadram geralmente nessa categoria, condições adversas de financiamento podem afetar o lado real da economia e prejudicar seu desenvolvimento. (MANTEGA, 2005, p.5-6).

²³⁰ Os projetos nos quais as empresas nacionais exercem sua atuação direta a partir de um processo de internalização, abarcado pelas políticas de atuação do BNDES, podem ser observados nos projetos da antiga IIRSA e atual COSIPLAN dentro da UNASUL.

Em uma perspectiva mais ampla, o FOCEM, a IIRSA/UNASUL e o BNDES inserem-se, na conjuntura regional, como os mecanismos com maiores capacidades de impulsionar o processo de desenvolvimento regional, uma vez que suas ferramentas de atuação oferecem os mecanismos de suporte para a região se desenvolver em um ambiente de lacunas e assimetrias.

A nova filosofia social da internacionalização da economia brasileira foi expressa nas palavras desajeitadas do Presidente-operário, Luiz Inácio Lula da Silva, falando aos empresários no Fórum Econômico Global de Davos em 2005: “Uma coisa que eu tenho provocado sistematicamente nos empresários brasileiros é que eles não devem ter medo de virar empresas multinacionais, que não devem ter medo de fazer investimentos em outros países, até porque isso seria muito bom para o Brasil”. (CERVO, 2009, p.85).

Nesse sentido, o BNDES, vem se apresentado à luz das lideranças políticas sul-americanas como um importante órgão financiador da integração regional, com foco em serviços de infraestrutura. A atuação do BNDES, no ambiente integracionista sul-americano, desenvolve-se na:

- construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e multimodal que otimizem o movimento da produção e promovam a integração física entre os Estados parte e suas sub-regiões;- exploração, geração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis, biocombustíveis e energia elétrica;- implementação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e condução de água bruta, saneamento ambiental e macrodrenagem. (INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT).

Dentre as operações financiadas pelo BNDES, destacam-se:

(i) a ampliação da capacidade de gasodutos na Argentina, obra operada pela Odebrecht e Confab, que envolveu a concessão de aproximadamente US\$ 237 milhões de financiamentos do BNDES; (ii) a construção do Aeroporto de Tena na Amazônia Equatoriana, também operada pela Odebrecht, que contou com US\$ 50,4 milhões do BNDES; e (iii) a construção das linhas 3 e 4 do metrô de Caracas. Nesta última, o financiamento de cerca de US\$ 107,4 milhões entre 2001 e 2005 envolveu a exportação de bens (tubulações para ar, água e eletricidade, aço para construção, guindastes, pontes rolantes e caminhonetes) e serviços (gerenciamento de obras civis, levantamentos topográficos, sismológicos e geológicos, administração de materiais e equipamentos). (INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT.)

Nesta conjuntura, já no primeiro trimestre de 2012, a indústria e a infraestrutura absorvem mais da metade dos investimentos do BNDES, somando um total de R\$ 24 bilhões²³¹. Mesmo a taxa de crescimento global sendo ligeiramente negativa, o setor de comércio e serviço apresentam índices de crescimento, que somam 21,1% maior que no mesmo período em 2011. E confirmando os eixos de atuação do banco no campo

²³¹ Ver tabela 1 anexo F

infraestrutural, as áreas neste setor com maior destaque são o de transporte e de energia elétrica, responsáveis em conjunto por mais de 35% das liberações totais²³².

Em uma escala evolutiva, vemos que a tendência de crescimento dos índices de investimentos nestes setores se mantém mesmo em 2009, quando o mercado internacional é assolado por uma grave crise financeira internacional.

Tabela 1 – Desembolso do BNDES por Setores no período de 2007-2011

Setores	2007 R\$ Bilhões	2008 R\$ Bilhões	2009 R\$ Bilhões	2010 R\$ Bilhões	Taxa Medi a de Cresc . A.A (%)	1S/2010 R\$ Milhões	1S/2011 R\$ Milhões	1S/2010 /1S/2011 (%)
Indústria	26,4	39,0	63,5	78,8	44	18.486	18.730	1
Alimento e Bebida	4,8	10,1	8,8	13,5	41	4.846	3.295	(32)
Mat. Transporte	4,8	7,5	8,8	10,2	29	3.611	3.609	0
Química e Petroq.	4,3	5,6	25,6	33,8	99	2.693	2.766	3
Outros	12,6	15,8	20,3	21,3	19	7.336	9.060	23
Infraestrutura	25,6	35,1	48,7	52,4	27	23.708	21.625	(9)
Transportes	14,3	18,8	27,2	33,6	33	15.801	15.422	(2)
Energia Elétrica	6,4	8,6	14,2	13,6	29	5.105	4.672	(8)
Telecomunicações	3,4	6,2	3,8	2,1	(15)	1.063	321	(70)
Outros	1,6	1,4	3,4	3,2	27	1.739	1,210	(30)
Comércio e Serviços	7,8	11,2	17,3	27,1	51	12.134	10.358	(15)
Agropecuária	5,0	5,6	6,9	10,1	27	4.988	4.907	(2)
TOTAL	64,9	90,0	136,4	168,4	37	59.316	55.620	(6)

Obs: Não inclui operações de mercado secundário (R\$1,3 bilhão em 2008, R\$ 1bilhão em 2009 e R\$ 900 mil em 2010). Fonte: BNDES, 2011.

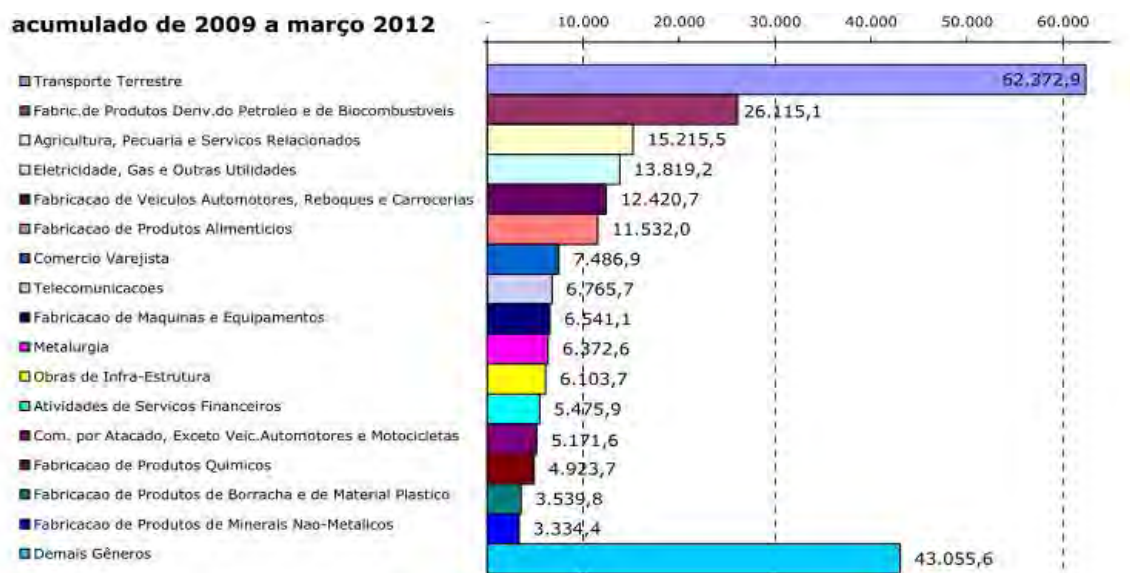
No entanto, uma análise deste investimento na indústria por ramos de atividade demonstra a importância que estes setores possuem na política de desenvolvimento nacional, e, por consequência, no espaço regional. Nesse sentido, as indústrias de transformação obtiveram, no acumulado de 2009 a 2012, uma participação de 40, 2% nas operações realizadas, totalizando um volume de R\$ 96,6 bilhões, frente a uma participação de 37,2% das empresas de infraestrutura com um volume de R\$ 89,2 bilhões.

No setor da indústria de transformação, merece destaque as atividades do setor energético, que absorveu 26,1% bilhões. No setor da infraestrutura o destaque é para o transporte terrestre, com investimentos nacionais no valor de R\$ 62,4%. Outro setor de

²³² Ver tabela 2 anexo F

destaque foi o de eletricidade, gás e outras utilidades, com participação de R\$ 13,8 bilhões. O quadro a seguir demonstra o volume de recursos por ramo de atividade industrial.

Gráfico 4 – Desembolso do BNDES por Gêneros de Atividade
(valor dos desembolsos gasto em milhões)



FONTE: BNDES, Relatório Gerencial Trimestral. Aplicação dos Recursos das Leis nº 11.948/09 e nº 12.249/10. 1º trimestre 2012. Disponível em: www.bndes.gov.br Acesso em maio de 2012.

Comparando estes números com o quadro das maiores empresas da região no ano de 2011, na tabela abaixo, observa-se que os investimentos do BNDES, embora diversificados em diferentes setores – infraestrutura, comércio e serviços, agropecuária e pesca, indústria extrativista e indústria de transformação²³³ - vem privilegiando seus investimentos a empresas de grande porte. Segundo dados do próprio BNDES, estas tem recebido cerca de 64,3% dos recursos.

²³³ Ver Anexo A o investimento acumulado entre 2009 e 2012

Tabela 2 – América Latina e Caribe: Maiores Empresas não financeiras com Investimentos e Empregos no Exterior, Segundo Vendas, 2011.
(Em milhões de dólares e porcentagens)

Empresa	País	Vendas	Investimentos no exterior	Trabalhadores no exterior	Setor
Petrobrás	Brasil	130 171	32	18	Petróleo/Gás
PDVSA	Venezuela (República Bolivariana da)	102 500	5	5	Petróleo/Gás
Vale	Brasil	55 014	51	27	Mineração
América Móvil	México	47 690	36	34	Telecomunicações
JBS (Friboi)	Brasil	32 944	67	62	Alimentos
Odebrecht	Brasil	32 325	57	49	Engenharia/Construção
Gerdau	Brasil	18 876	61	48	Siderurgia/Metalurgia
Femsa	México	14 502	18	36	Bebidas/Licores
Cencosud	Chile	13 971	49	57	Comércio varejista
Cemex	México	13 546	69	66	Cimento
Brasil Foods	Brasil	13 486	16	16	Alimentos
Grupo Alfa	México	13 053	73	27	Autopeças/Petroquímica
Marfrig	Brasil	11 548	32	42	Alimentos
Bimbo	México	10 463	61	53	Alimentos
Tenaris	Argentina	9 973	82	72	Siderurgia/Metalurgia
Camargo Corrêa	Brasil	9 610	15	17	Engenharia/Construção
Falabella	Chile	9 044	40	40	Comércio varejista
Andrade Gutierrez	Brasil	8 400	8	10	Engenharia/Construção
TAM	Brasil	6 927	9	8	Linhas aéreas
Grupo Modelo	México	6 539	16	3	Bebidas/Licores
LAN	Chile	5 718	78	48	Linhas aéreas
Votorantim	Brasil	5 680	50	36	Cimento
Sudamericana de Vapores	Chile	5 152	38	63	Transporte marítimo
Embraer	Brasil	5 141	27	12	Aeronáutica
Grupo Casa Saba (FASA)	México	4 670	54	68	Comércio varejista
CMPC	Chile	4 613	31	30	Florestal
Grupo Televisa	México	4 487	22	11	Meios de comunicação
Arauco	Chile	4 451	24	24	Florestal
Gruma	México	4 104	19	63	Alimentos
Elektra	México	3 730	29	17	Comércio varejista

Fonte: CEPAL, com base em América economia, nº 72, abril de 2012.

De acordo com o último relatório do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2012, estas empresas receberam um total de R\$ 240, 25 bilhões em recursos e somente R\$ 37,9 bilhões destes recursos foram aplicados em projetos diretamente vinculados ao PAC.

No entanto, os investimentos nestes setores são uma tendência na política brasileira de incentivos. O PAC 2, lançado no ano de 2011, dos três eixos de projetos que concentram os recursos²³⁴, - R\$ 2,2 trilhões (previsto) - dois são relacionados à infraestrutura, determinando

²³⁴ Os investimentos são direcionados a três grandes eixos: (i) Infraestrutura Energética, correspondente à geração e à transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; (ii) Infraestrutura logística, envolvendo a construção e a ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e marinha mercante; e (iii) Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

que as empresas brasileiras possuem mais um elemento para justificar altos investimento nacional, em suas estruturas financeiras.

Desde o discurso de posse, o ex-presidente Lula já demonstrava sua intenção de priorizar o espaço regional sul-americano e, durante os processos de construção da UNASUL, estes discursos foram convergindo, e o governo brasileiro busca, por meio do processo integracionista construir “uma nova correlação de forças favorável aos países emergentes, visando a redução da vulnerabilidade, o aumento da autonomia dos países e aproximação de interesses” (MANTEGA, 2005). Nesse sentido, impulsionar os elementos da integração no campo infraestrutural, foi o caminho escolhido pela política externa brasileira na busca do aprofundamento do processo.

Queremos associar o destino do Brasil ao da América do Sul. Mas queremos transformar nossa região em um fator decisivo para a construção de um mundo multipolar de paz, democrático, desenvolvido, social e ambientalmente equilibrado. Um programa que una nossos países com estradas, ferrovias e pontes, garantindo livre e pronto acesso ao Pacífico e ao Atlântico. Uma integração que resolva nossos déficits locais de energia de modo ambientalmente sustentável. (DISCURSO DE LULA NA CONFERENCIA DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO INTEGRAL EM UM MUNDO GLOBAL, 2011).

Nesse sentido, o Brasil elegeu o processo de internacionalização das empresas como o mecanismo de impulso da política externa brasileira no processo de integração. Sabendo que o processo de desenvolvimento sul-americano perpassa o desenvolvimento da infraestrutura, e que os elevados custos deste processo necessitam de financiamento dos atores com mais recursos, o Brasil viu no processo de internacionalização de suas empresas nacionais, financiadas pelos investimentos diretos do BNDES, o caminho para postergar qualquer decisão nesse sentido, como demonstrado na baixa contribuição brasileira nos fundos de investimentos regionais - o FOCEM²³⁵, por exemplo - e na oposição quanto à criação de uma instituição financeira regional, o Banco do Sul.

É nesse sentido que o BNDES torna-se importante para o processo de integração regional, pois o banco incorporou aos seus mecanismos a dimensão estratégica da UNASUL, tornando-se o mecanismo legitimador de investimentos brasileiros na região, além de

²³⁵ O FOCEM é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões (cem milhões de dólares norte-americanos) por ano, além de possíveis contribuições voluntárias. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-Partes do Mercosul, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% (vinte e sete por cento) dos recursos; o Brasil, por 70% (setenta por cento); o Paraguai, por 1% (um por cento); e o Uruguai, por 2% (dois por cento). O aporte de recursos foi progressivo nos dois primeiros anos de vigência do Fundo. No primeiro ano, apenas 50% (cinquenta por cento) dos valores foram depositados. Esse número subiu para 75% (setenta e cinco por cento) no segundo ano. Do terceiro ano em diante, os recursos somam anualmente os US\$ 100 milhões (FOCEM – MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO).

elemento de barganha para a política externa brasileira, no sentido de não se comprometer com os altos recursos financeiros diretos à organização regional.

Correlacionando os projetos da IIRSA a suas políticas de financiamento, o BNDES, como demonstrado acima, buscou investir nas grandes empresas nacionais que atuam no setor energético, de engenharia de transporte, ou seja, nas empresas de transformação. Muito embora a carteira de projetos da IIRSA²³⁶ seja criticada por alguns analistas por ainda ser voltado à abertura de corredores de exportação, este fato não é conflituoso com a proposta brasileira. A política comercial do Brasil na última década vem aumentando consideravelmente, tanto para a região como para o mercado internacional. O BRICs é uma demonstração clara desse processo.

Porém, a construção de estradas, redes de transmissão de energia elétrica, de telecomunicações e de hidrelétricas, projetos da carteira da IIRSA, em uma região com inúmeras carências nestes setores, são ferramentas importantes para prover o desenvolvimento econômico e alterar a dinâmica regional. Sustentando-se nesse discurso, o Brasil impulsiona seus investimentos em setores infraestruturais e industriais por meio do BNDES, primeiramente porque o país, pelos seus indicadores econômicos, é constrangido a prover mais recursos para a integração – exige-se do país a postura de um *paymaster* regional. Segundo, por ser uma instituição nacional, que impulsiona o desenvolvimento interno, o BNDES atende aos interesses dos grupos de pressão nacionais, e simultaneamente detém a abrangência regional, já que se construiu em uma instituição de fomento do processo integracionista.

Desse modo, o BNDES atua como órgão financiador da integração da América do Sul, desde 2003, seja apoiando exportações, seja apoiando investimentos diretos para a região, ou mesmo financiando a infraestrutura. No entanto, foi nos últimos anos, em virtude da recuperação econômica brasileira, que foi possível observar o crescimento da dimensão e da importância do banco. Os volumes de investimentos destinados ao BNDES nos últimos anos é uma clara demonstração da política brasileira de que a integração regional deve convergir com o incremento da competitividade do país no mercado e política internacional.

Portanto, esse processo detém algumas ressalvas²³⁷. A internacionalização das empresas, embora possa demonstrar uma simpatia política do país para com a região, não se

²³⁶ Ver: Capítulo 3

²³⁷ Quanto à pertinência de dedicar fundos públicos para ajudar ao IED há múltiplos argumentos (Tavarez e Young, 2005). A favor dessa medida pode-se mencionar a melhoria de rendimento e da produtividade, a aquisição de conhecimentos e o fortalecimento de capacidades tecnológicas na empresa e na estrutura produtiva do país mediante externalidades. Também, caberia argumentar que a internacionalização

traduz em compromisso efetivo, uma vez que o financiamento brasileiro não decorre de um compromisso de sustentação dos projetos regionais. Não há uma visão comum da região para orientar os rumos destes investimentos, dado que este não é um organismo regional e sim nacional, impondo restrições para o desenvolvimento de um organismo comum.

Com base no exposto, conclui-se que são duas as bases para a cooperação brasileira, no âmbito da UNASUL, com vistas à ampliação da integração, e ambas se associam ao BNDES: a busca pela ampliação do mercado regional por meio do financiamento de longo prazo às empresas brasileiras; e a construção de uma atuação sistêmica do organismo para prover a integração infraestrutural. Conclui-se ainda que os processos integracionistas na região, antes emanavam predominantemente das vontades dos governos nacionais, são hoje, diante dos processos de internacionalização industrial, uma variável de sobrevivência dos Estados, ainda que com isso, não se queira afirmar aqui, que os destinos dos processos caminhem para a constituição de uma união supranacional de nações sul-americanas.

empresarial pode dinamizar os mercados de capitais e, devido à maior competição, promover as atividades de pesquisa e desenvolvimento. Por outro lado, alguns argumentos contra se baseiam em que estas empresas, líderes em seus países, não deveriam ser objeto de apoios especiais, pois não estão em desvantagem para competir em mercados globais nem têm problemas de financiamento (sobretudo se comparadas com as pequenas e médias). Além disso, é difícil garantir que os benefícios da internacionalização empresarial se ampliem à economia. (CEPAL, 2011, p.59)

CAPÍTULO 3 – ORIGENS DA UNASUL

Como observado, a UNASUL é um construto advindo de uma transformação do paradigma econômico comercial que conduziu os arranjos integracionistas da região desde a década de 60. Essa proposta de união sul-americana ocorre em um cenário regional mais bem alicerçado, uma vez que os trabalhos anteriores de aproximação entre os países da região no âmbito da construção do MERCOSUL – liderados, inicialmente, pelos ex-presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Alfonsín – fez com que muitas das desconfianças existentes entre os países da região fossem atenuadas²³⁸.

Este cenário, somado ao maior desenvolvimento econômico da região - com destaque para o Brasil na última década²³⁹ -, contribuiu para a emergência do antigo desejo regional de fortalecer o espaço sul-americano e inseri-lo na nova ordem internacional em condições mais favoráveis. Deste modo, a partir do ano 2000, por iniciativa brasileira, promoveram-se os encontros bianuais entre os presidentes sul-americanos, nos quais os trabalhos a serem desenvolvidos seriam na direção de fomentar o desenvolvimento da infraestrutura regional, compreendido como o componente imprescindível para fortalecer o comércio da região. Inicia-se, portanto, em condições mais institucionalizadas²⁴⁰, o modelo econômico desenvolvimentista pós-neoliberal, que orienta a política regional sul-americana nos anos 2000, constituindo a plataforma política da nova organização sul-americana: a UNASUL.

3.1) Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos de 2000.

Concebida como marcos chave da transformação da política regional, as três reuniões bianuais dos presidentes sul-americanos, realizadas entre os anos 2000 e 2004²⁴¹ com a presença dos representantes dos 12 países do continente, são destaques no estudo da

²³⁸ CERVO; BUENO, 2010.

²³⁹ Com um PIB nominal em 2006 de 1.089 (US\$ bilhões) e em 2010 de 2.088 (US\$ trilhões), o que representa um crescimento real 3,6%. As reservas internacionais cresceram de 85,8 (US\$ bilhões) em 2006 para 288,6 (US\$ bilhões) no ano de 2010, demonstrando que o fortalecimento econômico do Brasil nos últimos anos o colocou em posição de destaque frente as economias da região. Ver: Dados básicos e principais indicadores econômico-comerciais Brasil, disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br>. Ver também: BONELLI, 2009. E <http://datos.bancomundial.org>.

²⁴⁰ É exatamente como resultado destes encontros e a busca pelo desenvolvimento infraestrutural que se cria a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Trata-se de um organismo regional com políticas públicas na área de transportes, energia, telecomunicação para alavancar o desenvolvimento infraestrutural da região. A Iniciativa concentrou seus trabalhos na construção de pontes entre os eixos de desenvolvimento construídos a partir de uma visão geoeconômica da América do Sul.

²⁴¹ A partir desta data, tem-se oficialmente a construção da UNASUL. Inicialmente, o nome oficial da instituição era CASA, posteriormente, esse foi alterado para UNASUL por se acreditar que o último nome representaria melhor o novo projeto de integração da região. Os encontros presidenciais foram substituídos pelas Cúpulas de Chefes de Estado e Chanceleres da UNASUL.

integração regional na América do Sul. Tais eventos delimitam os dois modelos de integração impressos anteriormente na região após o processo de industrialização por substituição de importações concebido pela CEPAL, e promovem os trabalhos que consolidam a mudança do paradigma integracionista na América do Sul. Além disso, as reuniões incitaram a construção de uma união política dentro do espaço regional.

A partir da iniciativa liderada pelo Brasil, ainda no segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)²⁴², as reuniões tiveram como proposta retomar e alinhar os trabalhos visando a fortalecer o desenvolvimento, principalmente na área da infraestrutura regional.

No momento inicial desses trabalhos, o MERCOSUL foi apresentado como o modelo integracionista a ser aplicado na região. No entanto, diante dos impasses que o processo sofria com a manutenção das assimetrias entre os países, as acusações de perda de competitividade e a desconfiança quanto à prospecção da liderança regional, o bloco mostrou-se enfraquecido enquanto proposta para unificar a América do Sul. Da mesma forma, a Comunidade Andina de Nações (CAN) também não era vista como o modelo ideal de integração para a região, uma vez que não obteve êxito em alcançar o objetivo de fortalecer o comércio entre as economias da comunidade, além de enfrentar crises entre os estados-membros²⁴³. Em linhas gerais, o cenário regional sul-americano estava fragmentado em meio a inúmeros arranjos de integração econômica construídos desde a década de 60 e acuado pelas pressões da política externa norte-americana, que tentava expandir o projeto da ALCA naquele espaço²⁴⁴.

Nesse cenário, o ex-presidente do Brasil, FHC, buscou, com a proposta dos encontros presidenciais, apresentar uma solução conjunta para contrapor os impasses econômicos regionais, bem como qualquer tentativa de ingerência de países “estranhos” à região - visão que o Brasil tinha em relação ao projeto ALCA.

A rejeição aos modelos de integração já existente reforçou a tese de que os horizontes integracionistas não mais deveriam ser centrados nos arranjos produzidos sob a ótica do Cone

²⁴² Primeiro mandato de FHC ocorreu no período de 1995 a 1998; o segundo mandato no período de 1999 a 2002.

²⁴³ A mais grave destas crises ocorreu em 2006, com a Venezuela descontente em relação aos rumos que a organização estava tomando. O país deixou o bloco e formalizou um pedido de integração como membro permanente do MERCOSUL. Ver: ROJAS, 2006.

²⁴⁴ Somado à conjuntura interna, não se pode desconsiderar o grande receio quanto à iniciativa norte-americana de construir um bloco econômico continental, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O grande temor fundamentava-se no receio de que o desenvolvimento de um bloco econômico entre a região e os EUA agravasse ainda mais as condições econômico-sociais da América do Sul, subordinando-a aos interesses norte-americanos. Para o Brasil, a ALCA estava atrelada à perda de autonomia da região, além de representar um empecilho aos interesses do país de liderança regional.

Sul, do Arco Norte, ou mesmo do Eixo Ocidental²⁴⁵ do continente sul-americano. Buscava-se nos encontros presidenciais um novo projeto político de integração que pudesse confluir as experiências adquiridas nas instituições já desenvolvidas. Não por acaso, a concepção do projeto da UNASUL tem como base a busca pela convergência dos projetos já existentes na região, a fim de desenvolver uma unicidade regional.

Cabe comentar que, no contexto dessas discussões, o segundo mandato do ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002) - muito em virtude da conjuntura econômica internacional marcada por várias crises financeiras, como a do sudeste asiático em 1997²⁴⁶ - fora caracterizado pela redução dos fluxos de investimentos internacionais para a região, afetando substancialmente as economias locais, no geral, muito dependentes dos capitais externos. A redução desses investimentos acabou por inflar o discurso brasileiro sobre a necessidade de fortalecer o mercado regional. A proposta almejava impulsionar a composição de um espaço integrado na América do Sul com o objetivo de reverter os déficits de investimento, o baixo crescimento e desenvolvimento econômico, além de atenuar os problemas sociais na região. Este se tornou, a partir dos anos 2000, o tema central da política externa brasileira.

“Cada um de nós tem a nossa forma de buscar, ousadamente, os nossos caminhos – acho que, realmente, precisamos de ousadia. (...) Não preciso repetir as aflições que temos, a necessidade de que a nossa voz seja mais ouvida na discussão da nova arquitetura financeira internacional e de que a presença seja mais ativa nos grupos que tomam decisões que afetam o conjunto dos países e afetam os nossos países (...) assimetrias são reproduzidas pela ordem internacional como ela existe hoje, são reproduzidas pelas dificuldades de acesso aos mercados, são reproduzidas pelas cláusulas muitas vezes leoninas nos contratos de dívidas, sobretudo nos países mais endividados e mais pobres, e que começam a ser mudadas e que precisam ser mudadas. Para essa mudança é preciso uma América do Sul coesa, forte, capaz de dizer, em alto e bom som, o que deseja (...)” (FHC, DISCURSO NO ENCERRAMENTO DA REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL. BRASÍLIA, 1º SETEMBRO DE 2000).

²⁴⁵ Terminologia utilizada por Renato Baumann no Sumário Executivo da CEPAL no ano de 2007. Os países, portanto, que compõem o Cone Sul são: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; os que compõem o Arco Norte são: Colômbia e Venezuela; e os países que compõem o Eixo Ocidental são: Peru, Chile, Bolívia e Equador.

²⁴⁶ Primeira grande crise dos mercados financeiros globalizados, cuja forte desvalorização das moedas asiáticas somadas às bruscas quedas nos preços de seus ativos no mercado internacional, colocou em xeque o futuro de economias mundiais mais sólidas: como a dos EUA e a de países europeus. Colocou em xeque também os fluxos de investimentos para os países de economia consideradas emergentes - situação do Brasil e da Argentina -, sobretudo porque os países apontados como iniciadores da crise internacional – Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia - também faziam parte deste grupo de países emergentes e com grau de credibilidade econômica superiores ao brasileiro e argentino. No entanto, durante todo o mandato do presidente FHC foram inúmeras as crises financeiras, entre elas estão a do México em 1995, a da Rússia em 1998 e também a da Argentina em 2001.

Deste modo, o ex-presidente procurou vincular o fortalecimento econômico da região ao maior poder comercial que o continente sul-americano poderia exibir caso unido. Na ótica brasileira, a formação de um bloco econômico regional integrado, que pudesse ser capaz de desenvolver força continental para atuar dentro da nova arquitetura financeira internacional, seria a proposta regional ideal para contrapor-se a construção da ALCA²⁴⁷.

No entanto, os líderes regionais não concordaram inteiramente com a proposta brasileira. A região estava vivenciando um populismo de líderes de esquerda que acabavam de assumir o poder em alguns Estados - exemplo, Hugo Chávez,²⁴⁸ presidente da Venezuela. Logo, estes líderes, muito receosos, não concebiam o fortalecimento econômico da região somente pelo viés econômico-comercial, como demonstrava a proposta brasileira. Para eles, era fundamental o desenvolvimento regional sob aspectos mais amplos, sobretudo, político e social. Ademais, os baixos resultados alcançados por arranjos regionais, como o MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN), acabavam por reforçar ainda mais este discurso²⁴⁹.

Por outro lado, a necessidade de atender aos interesses da região tornou-se o elemento consensual entre as duas visões. Sem fugir, neste primeiro momento, da temática da recuperação econômica, os países sul-americanos sinalizaram para a necessidade de promover um esforço comum no sentido de buscar o desenvolvimento regional, elegendo, assim, o tema do déficit estrutural como pauta imprescindível dos novos trabalhos.

Muito embora esse tema apenas tenha ganhado força durante o encontro dos líderes sul-americanos, o debate sobre o assunto já existia no âmbito da política regional. Na VI Reunião dos Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica, realizada em Caracas na Venezuela em abril daquele mesmo ano, FHC já apresentava muitas das linhas de trabalho que estariam na pauta de discussão do encontro dos presidentes em Brasília, no ano 2000, que, posteriormente, transformara-se nos eixos de trabalho do programa de Integração da

²⁴⁷ A diplomacia brasileira vinha buscando desde o início da década de 90, e o MERCOSUL é o melhor exemplo disso, construir um bloco econômico regional que fosse capaz de desenvolver uma força continental para atuar na política internacional; a ALCSA neste momento – início dos anos 2000 – seria uma reafirmação deste desejo brasileiro, somado a ideia de que um novo bloco comercial pudesse ser a força continental que se oporia as negociações de construção da ALCA, colocando o país como líder regional frente aos objetivos norte-americanos e suas propostas comerciais para a região, algo que o MERCOSUL não havia sido capaz de oferecer até aquele momento.

²⁴⁸ Chegou ao poder no ano de 1999 e se mantém até a presente data.

²⁴⁹ O MERCOSUL, ainda mais intensamente que a CAN, enfrenta grande dificuldade em promover flexibilização da participação exclusiva do poder executivo nas discussões dos seus trabalhos. No MERCOSUL somente em 1994 com a assinatura do Tratado Adicional de Ouro Preto foram criados os primeiros espaços institucionais que caminharam para esta flexibilização. No caso Andino, o espaço de flexibilização é maior, pois já existe em sua estrutura institucional, mecanismos supranacionais. No entanto, em ambos a dificuldade de aproximar os Estados dos representantes civis e produzir uma dimensão mais social para o arranjo é latente. Há a necessidade desta construção da esfera pública para que se supere a dicotomia entre políticas econômicas e sociais, marco central dos processos integracionista na região.

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) - o marco do encontro dos presidentes em Brasília.

“(…) Quando falo de integração, não tenho em mente apenas os aspectos comerciais. Penso igualmente – o que às vezes é até mais importante – nas iniciativas de integração física, de energia, transportes ou comunicações. (...) Estou convencido de que o desenho desses novos eixos de desenvolvimento e de integração, desses novos vetores de dinamismo econômico, deve ser necessariamente pensado em escala regional (...) e não apenas nacional. É preciso entender que, nas condições da nova economia, o desenvolvimento não pode parar na fronteira. Já não se pode pensá-lo sem uma perspectiva regional. Estamos construindo uma nova matriz energética regional e redesenhando a geografia econômica da América do Sul. Isso reforça a identidade sul-americana. Reforça também a ideia – que é central em todos esses projetos – de que a articulação de um espaço compartilhado de prosperidade na América do Sul só terá êxito se levar em conta a diversidade e a especificidade das várias sub-regiões que compõem a riqueza e a complexidade da nossa região.” (FHC, DISCURSO DE ENCERRAMENTO DA VI REUNIÃO DE CHANCELERES DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA). CARACAS, VENEZUELA, 6 DE ABRIL DE 2000)

Assim, a I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos - realizada durante os dias de 31 de agosto a 01 de setembro de 2000, na cidade de Brasília (Brasil), contando com a presença dos líderes políticos dos doze países da região²⁵⁰ - tornou evidente que o debate regional para a construção de cooperação não foi iniciado, propriamente, em razão dos motivos políticos. A busca por uma agenda comum de desenvolvimento surge da necessidade visualizada pelos líderes nacionais, destaque para o Brasil, de fortalecer o comércio interno como bloco, a fim de melhor negociar no plano internacional.

Esses líderes ressaltavam a vulnerabilidade econômica dos países sul-americanos frente à nova economia internacional, algo que ampliava, na região, a queda do bem-estar social dos cidadãos. A busca de uma nova estratégia de inserção regional na esfera internacional resultou sustentada pelos pilares: da construção da região sul-americana por meio do processo de integração; e do multilateralismo como iniciativa de oposição ao predomínio norte-americano na região.

Almejando resultados que convertessem o encontro em um projeto regional orientado para o atendimento das demandas de uma agenda comum de desenvolvimento, os líderes, amparados pelo ambiente de boas relações entre os países, acreditaram possuir as bases para o

²⁵⁰ Estiveram presente no encontro: “el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.” (Comunicado de Brasília 01/09/2000.)

desenvolvimento de políticas de integração e de manutenção da estabilidade regional. Para isso, buscaram fortalecer o espaço sul-americano, tornando-o uma comunidade democrática integrada.

Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”. (COMUNICADO DE BRASILIA 01/09/2000).

Todavía, ainda havia desconfiança em torno da iniciativa brasileira de promover o encontro, que talvez explique o fato de os trabalhos terem se concentrado mais na temática da integração física do que na da política ou econômica, como se pretendia. Nas palavras de Lampreia, Ministro das Relações Exteriores na ocasião:

A Cúpula de 2000 foi um evento típico do tipo de diplomacia presidencial que nós temos no Brasil de vez em quando. Foi uma iniciativa do presidente contra a vontade do Itamaraty. O comportamento do Itamaraty no começo foi muito reticente, depois ele aceitou. Digo reticente porque tinha uma sensibilidade muito aguçada, mas talvez deslocada em relação à sensibilidade dos outros países. Havia uma resistência. Foi o presidente que tomou a iniciativa de levar isso adiante e depois acabou gerando lá um entendimento. (LAMPREIA, 2009 apud MENEZES, 2010, p. 73).

E acrescenta:

(...) a Argentina, naquele ponto, ao contrário de outros países, ainda via com certa relutância, certa suspeita esse projeto. Porque ela achava que o Brasil era dominante demais. Isso nunca foi articulado nesses termos pelo governo argentino para nós. Mas eu acho que havia uma concepção muito forte. Eles nunca abandonaram a ideia de que o espaço sul-americano sublinhava muito a hegemonia brasileira. (LAMPREIA, 2009 apud MENEZES, 2010, p. 74).

De acordo com o documento final da Reunião, nomeado por Comunicado de Brasília, a maior aproximação entre os países sul-americanos, na tentativa de consolidar um espaço comum, ficou condicionada ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura, visando ao adensamento da integração física da região. Nesse sentido, a IIRSA consolida-se como o grande resultado do encontro.

Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación. Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de

efectos multiplicadores intraregionales. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000)

Portanto, mais do que uma proposta de criar mecanismos regionais de incentivo ao comércio, algo que já era praxe nos encontros da região desde a década de 60, mais do que criar mecanismos de segurança regional vinculados aos desdobramentos do crime organizado, principalmente do narcotráfico, e mais do que estabelecer um contraponto para a ingerência norte-americana nestes trabalhos²⁵¹, visualizava-se naquele momento o início de um diálogo regional. A partir de uma conjuntura econômico-comercial em crise, fomentou-se a necessidade de construir uma agenda autônoma comum de desenvolvimento, cuja ideia de estruturação do comércio regional se relacionasse com os avanços da integração física, energética e de telecomunicações, e não somente com a maior flexibilização comercial.

3.1.1) IIRSA

A IIRSA é um dos produtos originados destes novos diálogos que estavam sendo desenvolvidos na região. Ela foi criada no mês de agosto de 2000 durante a I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos na cidade de Brasília, no Brasil, com o apoio de instituições econômicas como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). O objetivo era desenvolver ações conjuntas entre os Estados sul-americanos com a finalidade de impulsionar a modernização da infraestrutura regional, estimular a integração física e o desenvolvimento das regiões. O novo modelo de integração político, social e econômico deveria vir a se consolidar na região.

A IIRSA é basicamente uma iniciativa regional, concentrada na geração de infraestrutura e de logística para a articulação de um território que possui historicamente a característica de ser descontínuo. Por meio da estruturação de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e de Processos Setoriais de Integração (PSI), buscou-se unir os espaços regionais, demarcados por critérios técnicos, econômicos, sociais, e ambientais deferidos pelos países sul-americanos a partir de análises conjunturais.

²⁵¹ A dimensão da autonomia implícita na Reunião de Brasília ganha força quando se considera o crescente engajamento dos Estados Unidos no conflito colombiano. Às vésperas do início do encontro, o presidente Clinton anunciou o apoio militar e econômico, denominado Plano Colômbia. A iniciativa da política externa de Washington recebeu do presidente FHC uma nota, se não crítica, ao menos de distanciamento da lógica de imprimir ao conflito interno colombiano a dimensão de uma guerra. Ao final da Cúpula de Brasília, ele declarava: não vamos mandar tropas nem vamos aceitar coordenação, muito menos a subordinação de nossas forças armadas ou policiais às potências estrangeiras, sejam elas quais forem. (MENEZES, 2010, p.75).

Sua estrutura institucional não possui um tratado formal que a respalde. A IIRSA foi construída *ad hoc.*, a partir do tipo de atividade a ser desenvolvida. Prevvia-se que ao longo do período pudesse vir a se constituir um tratado. No entanto, isto ainda não ocorreu. Estruturada em Comitê de Direção Executiva, Coordenadorias Nacionais, Grupos Técnicos Executivos, Comitê de Coordenação Técnica e Secretaria da Coordenação Técnica, suas instituições se orientam por comitês coordenadores das instituições nacionais dos países membros, respaldadas pelo apoio técnico das agências de desenvolvimento da região.

Nesta estrutura organizacional, os trabalhos produzidos na IIRSA são alocados em dez eixos²⁵² - os eixos de integração e de desenvolvimento (EID). Para cada eixo foram concebidas visões geoeconômicas, cuja relação território e economia determinaram as características infraestruturais que precisariam estar presentes em cada região, com o objetivo de promover o desenvolvimento das futuras ações produtivas e das potencialidades econômicas regionais²⁵³. Como atividade complementar aos EID estão os PSI que, por meio de sete pilares²⁵⁴ responde no sentido de identificar os obstáculos normativos e institucionais que possam impedir o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura, propondo ações coordenadas entre os países para remover tais obstáculos.

Assim, a partir da definição dos EID, foi desenvolvido o Plano de Ação 2000-2010,²⁵⁵ cuja importância não recai na apresentação dos projetos ou na fixação dos prazos de execução, mas sim, na definição das nove linhas²⁵⁶ de trabalho que designaram esses projetos. Nelas constam os princípios ordenadores da IIRSA que, por sua vez, estão baseados na concepção de que uma melhora na infraestrutura regional deve ser vista como parte de um processo mais amplo, que impulse o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego e o bem-estar das populações diretamente envolvidas.

Nessa linha, foram desenvolvidas inúmeras propostas de trabalhos, porém, apenas no ano de 2004, durante a Primeira Etapa de Ordenamento da Carteira de Projetos 2004-2010, foi

²⁵² São eles: Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianense, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile e Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

²⁵³ Ver IIRSA: Cartera de Proyectos 2010 - Planificación Territorial Indicativa.

²⁵⁴ São eles: Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional; Integração Energética; Facilitação de Cruzamento de Fronteiras; Tecnologia da Informação e Comunicações; Sistema de Operações de Transporte Aéreo; Sistema de Operações de Transporte Marítimo; Sistema Operativo de Transporte Multimodal.

²⁵⁵ Disponível em: <http://www.iirsa.org>.

²⁵⁶ São elas: visão estratégica da infraestrutura; planejamento estratégico a partir das EID; modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que regulem o uso da infraestrutura; harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais dos Estados; valorizar a dimensão social e ambiental dos projetos; melhorar qualidade de vida e as oportunidades das populações locais; incorporar mecanismos de participação e consulta; desenvolver mecanismos regionais de programação, execução e gestão de projetos e estruturar esquemas financeiros adaptados aos riscos de cada projeto.

formulada a Agenda de Implementação Consensual (AIC) 2005-2010. A Agenda estabeleceu 31 projetos de integração nos diversos EID, sendo 16 projetos nacionais, 12 binacionais, 1 tri nacional, além de 2 projetos regionais, com data final para implementação o ano de 2010²⁵⁷. Na sua grande maioria, os projetos estavam relacionados à integração física, concebidos como projetos-âncoras para o desenvolvimento regional (ver mapa 1, no anexo B), com orçamento de investimento inicial estimado de US\$ 6,4 milhões, que poderiam ser revistos²⁵⁸. Isso mostrou que, mesmo não caminhando em ritmo condizente com as necessidades da região, alguns trabalhos nesse âmbito estavam sendo desenvolvidos.

Vale lembrar que a IIRSA não financia projetos. Ela representa somente o mecanismo institucional de coordenação dos projetos. No geral, o financiamento destes fica atrelado ao setor público de cada Estado, aos setores privados ou aos organismos multilaterais de crédito. Portanto, fica evidente o porquê da concentração dos trabalhos em projetos de âmbitos nacionais. Entende-se também a participação de destaque do Estado brasileiro nos projetos da IIRSA, uma vez que, dos dez EID presentes no organismo, nove envolvem o país. Isso expõe um vínculo da manutenção do organismo, ou da própria integração, aos interesses nacionais, que nem sempre são complementares entre si ou alinhados com o desenvolvimento da região.

Nesta perspectiva de promoção das potencialidades, cabe destacar o interesse dos países da IIRSA, não centrados apenas na integração regional, mas também nas projeções internacionais resultantes destes trabalhos.

La integración suramericana no debe verse como una alternativa a la globalización, sino como una plataforma para participar en ella. Para países medianos como los andinos, se trata de establecer la “masa crítica” necesaria para proyectarse competitivamente hacia la Cuenta del Pacífico y hacia el mundo. Si se logra reducir costos logísticos, los Ejes IIRSA podrán constituirse en alternativas de conexión entre los países asiáticos, del otro lado de la Cuenta del Pacífico y el interior de Suramérica. Para los países andinos, ello significa mayores exportaciones, no sólo de bienes sino también de servicios (almacenaje, transbordo, centros, logísticos, etc.) y la oportunidad de poner en valor, como factor de competitividad internacional, su ubicación espacial en Suramérica. (DUARTE, 2008, p. 59).

²⁵⁷ As projeções são: terminadas com avanços significativos em 2010 - 24 projetos; projetos pendentes de decisão política na atualidade - 4 projetos; projetos com escasso avanço ou sem avanço em 2010 - 3 projetos. Dados disponíveis em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb10_completo_baja.pdf.

²⁵⁸ Os setores de infraestrutura possuem uma série de características econômicas (...). Eles exigem investimentos, que em linhas gerais, intensivos em capital e a execução dos projetos envolve longo prazo de maturação. Estes investimentos têm ainda elevadas especificidades e significativos custos irrecuperáveis. Além disso, os serviços de infraestrutura estão sujeitos à obrigação jurídica de fornecimento, em razão de se constituírem como serviços públicos, e geram importantes externalidades. (...) Em razão de os investimentos serem suporte para as demais atividades econômicas e permitem a integração do espaço (...), a relação custo-benefício privada tende a ser inferior à social, podendo gerar um volume de investimentos inferior ao socialmente desejável. (PIRES; PICCININI, 1999, p.219)

A concentração de projetos na construção de rodovias e de portos marítimos interligados ressalta a vontade de desenvolver uma arquitetura logística para facilitar o escoamento das exportações na região. O interesse brasileiro na construção da Rodovia Transamazônica, na região do Eixo Amazônico, surge da necessidade de conectar os oceanos Atlântico e Pacífico, criando uma alternativa para a ampliação de suas exportações destinadas ao crescente mercado asiático - destaque para China que no período de 2008 a 2011 foi responsável pelo aumento percentual das exportações brasileiras de 8,3% para 17,4%, representando, atualmente, o principal parceiro comercial do Brasil²⁵⁹.

3.1.2) Reunião dos Presidentes Sul-Americanos: 2002 e 2004.

Dois anos após o I Encontro dos Presidentes Sul-Americanos no Brasil em 2000, o espaço regional comum apresentava-se mais adensado. Havia uma atmosfera mais solidária entre os países da região justificada, principalmente, pelo projeto da IIRSA. Se, no primeiro encontro no Brasil em 2000, a justificativa foi a de promover um espaço regional mais integrado no campo econômico-comercial capaz de gerar uma autonomia decisória e promover a sua ampliação, que resultou na construção de uma iniciativa para o desenvolvimento infraestrutural da região, neste segundo encontro o tema central foi dar continuidade aos trabalhos da IIRSA.

Los Presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecido en las distintas Cumbres Presidenciales que han celebrado, particularmente en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000. (CONSENSO DE GUAYAQUIL)

Assim, o segundo encontro ocorreu em 27 de julho de 2002 na cidade de Guayaquil, no Equador²⁶⁰, sem uma agenda formal de trabalho. Basicamente o que se observava era a necessidade de dar continuidade à agenda de Brasília, com as discussões centradas na urgência de atenuar a vulnerabilidade dos países e na necessidade de consolidar o espaço regional comum por meio da intensificação da cooperação. A nota nº 301²⁶¹ do governo brasileiro demonstra claramente esta prioridade:

²⁵⁹ Dados básicos e principais indicadores econômico-comerciais Brasil, disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br>

²⁶⁰ Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento. Guayaquil, Equador, 26 y 27/07/2002.

²⁶¹ Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/07/19/ii-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/?searchterm=ii reuniao dos presidentes sul-americanos](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/07/19/ii-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/?searchterm=ii+reuniao+dos+presidentes+sul-americanos)

O Brasil tem grande interesse em que a Cúpula de Guayaquil obtenha todo êxito e possa dar prosseguimento aos planos iniciados em Brasília. Ao aceitar o convite para a reunião de Guayaquil, o Presidente Fernando Henrique sublinhou, em carta ao Presidente do Equador, a prioridade que gostaria de ver atribuída à IIRSA (...). O Equador tem manifestado que a área de energia deve merecer referências especiais nos trabalhos da reunião, com o que o Brasil concorda, pois o intercâmbio energético e o aprofundamento da integração sul-americana nesse setor são de fundamental importância para o desenvolvimento. Não obstante, o propósito essencial do encontro, na visão do Brasil, deverá ser o de aprofundar a IIRSA (que contempla projetos em transporte, comunicações e energia) por meio de novos impulsos políticos e financeiros. (MRE, 2002).

Portanto, a não existência de uma agenda formal para o encontro permitiu aos países – principalmente ao mandatário do encontro – abordarem os temas que mais desejassem. Tendo o Equador como país anfitrião, o destaque recaiu sobre a questão energética prevista nos trabalhos da IIRSA²⁶².

Somado ao tema da energia, destacaram-se também as discussões dos presidentes sul-americanos sobre a questão da segurança regional. Ainda sob o temor quanto às consequências políticas internacionais decorrentes dos ataques terroristas aos EUA ocorridos há apenas 10 meses²⁶³ antes do encontro, os líderes evidenciaram a necessidade de construir um espaço sul-americano solidário na área de segurança. Havia também forte pressão norte-americana nesse sentido em decorrência da política de “guerra ao terror”²⁶⁴, iniciada pelo país logo após os ataques. Nesse contexto, os países sul-americanos buscaram construir um espaço solidário que garantisse a segurança cidadã vista como ameaçada pelos líderes regionais, principalmente pelo tráfico de drogas e pelo terrorismo. Todos esses aspectos estiveram previstos na Declaração de Zona de Paz Sul-Americana,²⁶⁵ assinada pelos países durante o encontro.

Los Presidentes, inspirados en la vocación y anhelo de sus pueblos por alcanzar un futuro de fecunda y pacífica convivencia y de permanente cooperación y bienestar, adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana. (...) Los Mandatarios reiteraron de la manera más enérgica su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como a la vida y dignidad humanas, y a la convivencia pacífica y civilizada, que pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-

²⁶² Paralelamente aos encontros dos presidentes sul-americanos ocorriam os encontros dos comitês executivos da IIRSA. No momento em que ocorreu o II Encontro dos Presidentes Sul-Americanos, o Comitê de Direção Executiva da IIRSA já estava em seu segundo encontro, realizado meses antes em 26 e 27 de maio de 2002, e havia sido aprovados os princípios ordenadores da IIRSA. No encontro de Montevideu em dezembro de 2000, já havia sido definido a estrutura institucional, assim como os Eixos de Integração e de Desenvolvimento e os Processos Setoriais de Integração.

²⁶³ Os ataques terroristas ao centro financeiro norte-americano, simbolizado nas torres do edifício World Trade Center, somado ao ataque ao Pentágono, centro de operações militares do país, ocorreu em 11 de setembro de 2001.

²⁶⁴ Ver: PECEQUILO, 2005.

²⁶⁵ Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm

económico de las naciones. (...)Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación. En este sentido, destacaron los esfuerzos que varios países despliegan en materia de prevención del consumo, lavado de activos, protección del medio ambiente y desarrollo alternativo, para cuya sostenibilidad se hace necesaria una mayor apertura de los mercados para los productos de sustitución. (CONSENSO DE GUAYAQUIL).

A questão comercial não teve grandes desdobramentos, muito embora os trabalhos produzidos pela integração infraestrutural prevista pela IIRSA apontassem para o aumento do poder econômico-comercial da região. As discussões para a construção de uma Área de Livre Comércio Sul-Americano, desvinculada da proposta norte-americana, também não avançaram. Neste aspecto, os países procuraram reafirmar a posição estabelecida na Declaração de Brasília, em 2000, na qual afirmavam a intenção de permanecer dialogando com a ALCA, mas permaneciam reticentes com algumas propostas desse projeto. Ademais, no documento de Guayaquil vê-se claramente a preferência dos líderes pela aproximação dos blocos comerciais da região – CAN e MERCOSUL –, com o objetivo de integrá-los e, assim, construir um novo arranjo comercial regional.

Los Jefes de Estado enfatizaron la importancia de las negociaciones CAN-MERCOSUR y reiteraron que es imprescindible concluir las en el presente año, fortaleciendo de este modo su capacidad negociadora en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA. (CONSENSO DE GUAYAQUIL).

Assim, ao término da II Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, a conferência mostrou-se, substancialmente, como uma extensão do primeiro encontro presidencial, definindo com mais intensidade as linhas do processo de integração que estava sendo desenhado na região. Havia claramente um avanço no âmbito da busca pelo desenvolvimento infraestrutural que, em contrapartida, impulsionaria o desenvolvimento econômico-comercial regional; e, para que isso ocorresse de forma integrada, seria necessário manter e aprofundar o espaço de cooperação sul-americano. Foi exatamente isso o que estes encontros buscaram. A partir do Comunicado de Brasília em 2000 e do Consenso de Guayaquil em 2002, tem-se claramente um compromisso político de trabalhar na construção deste espaço de cooperação. Enfatizou-se, ademais, a concepção de um ambiente mais justo e solidário, com respeito aos valores democráticos, aos direitos humanos e a reafirmação do princípio pacifista da região.

O terceiro encontro dos presidentes sul-americanos ocorreu já durante o primeiro mandato do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva²⁶⁶, que vinculava o seu governo

²⁶⁶ O ex- presidente Luiz Inácio Lula da Silva exerceu dois mandatos consecutivos na presidência do Estado brasileiro, durante o período de 2003 a 2006 e 2007 a 2010.

ao ideal de um agente transformador do modelo de desenvolvimento liberal então vigente no país. Nesse contexto, visualizou-se um discurso regional comum, no sentido de promover uma integração regional política que transpusesse o modelo econômico-comercial liberal, consolidasse uma identidade regional e trabalhasse no sentido de fortalecer a cooperação e a solidariedade como forma de impulsionar o crescimento econômico.

A importância deste fato ganha escala significativa quando se observa que muitos dos países da região são grandes exportadores de gás natural ou de petróleo, importante fonte energética para o mundo.

Mudança: esta é a palavra-chave. (...) Diante do esgotamento do modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; (...) diante do impasse econômico, social e moral do País (...). Vamos mudar, sim. (...) Mudar tendo consciência de que a mudança é um processo gradativo e continuado, não um simples ato da vontade, não um arroubo voluntarista. (DISCURSO DA CERIMONIA DE POSSE DO PRESIDENTE LULA, 2003).

No momento inicial do novo governo brasileiro, havia grandes incertezas quanto a política econômica que seria estabelecida naquele governo. O Brasil vinha, ao longo das décadas anteriores, exibindo uma significativa recuperação da credibilidade internacional, incentivada pela rigidez da sua política monetária e estabilidade dos patamares de inflação. Logo, o temor, principalmente dos mercados financeiros, quanto à interrupção deste ciclo era evidente. As incertezas também sobre cenário macroeconômico internacional²⁶⁷ ampliavam o temor quanto às diretrizes do governo de Lula.

Como sabido, o então novo presidente preferiu adotar o caminho da não ruptura no âmbito da política econômica, adotando um modelo de governo bastante semelhante ao do governo anterior de FHC²⁶⁸. Essa atitude já havia sido sinalizada durante as eleições, no ano de 2002, com a divulgação de um compromisso público do então candidato Lula, a chamada

²⁶⁷ O 11 de setembro de 2001 levou terror também aos mercados financeiros. Vizinha dos escombros do World Trade Center, a Bolsa de Nova York ficou quatro dias sem operar. No Brasil, em 13 de setembro, o Ibovespa chegou a recuar 7,26%. Quando o pregão reabriu nos EUA, as perdas foram de US\$ 590 bilhões, com o Dow Jones perdendo 7,13% no pior desempenho em pontos de sua história. Por todo o mundo, houve uma reação na direção de baixar os juros, a fim de estimular as economias. Em dezembro do mesmo ano, as bolsas americanas foram atingidas pelo escândalo corporativo da gigante de energia Enron, que fazia fraudes contábeis escondendo mega prejuízos. Houve uma crise de credibilidade. O caso se repetiria com a WorldCom, do setor de telecomunicações, que pediu concordata depois de maquiar suas contas. Na América Latina, ao longo de 2001 e 2002, a Argentina seria o epicentro de uma nova crise dos emergentes. Rumores sobre desvalorização do peso, dados econômicos ruins e déficits fiscais elevados assustaram os mercados. A crise política sobreveio com troca de presidente, pacotes econômicos, moratória, confisco bancário ("corralito") e desvalorização cambial. O país que adotara a paridade do peso com o dólar para conter a hiperinflação no começo da década de 90 entrava numa crise social sem precedentes. Revolta da população, quebra-quebra e saques: a marca da crise econômica na Argentina. (COELHO, 2008.)

²⁶⁸ Ver LIMA ; HIRST, 2006.

Carta ao Povo Brasileiro²⁶⁹, de zelar pela moeda e de respeitar todos os contratos vigentes - tratando de acalmar os ânimos do mercado financeiro. A ênfase em assegurar a manutenção do desenvolvimento econômico também era importante para a promoção do processo de integração regional. Os trabalhos da IIRSA, por exemplo, tinham o Brasil como o grande agente financiador dos projetos, além de detentor de um território geoeconômico importante para o desenvolvimento do parque infraestrutural almejado pelo bloco regional.

Se na área econômica a política brasileira foi mais conservadora, o mesmo não pode ser dito da política externa. Nessa esfera, o ex-presidente Lula da Silva, já no seu discurso de posse, procurou demonstrar as características que marcariam política externa brasileira no seu governo: proativa e afirmativa, alicerçada em ações de aspectos desenvolvimentista.

A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, prospera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) 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. (...) Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológico do processo de integração (...). Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. (DISCURSO DE POSSE DO PRESIDENTE LULA, 2003).

A política externa do Brasil seguiu caracterizada pelo desejo de ampliação da integração sul-americana, com a região constituindo um dos quatro eixos dessa política²⁷⁰. Apesar desse fato não o diferenciar dos discursos anteriores, a grande mudança da política externa sob o comando de Lula da Silva em relação ao tema da integração regional ocorreu ao constituí-la a partir de uma identidade regional e tomá-la como um projeto político. Em outras palavras, na política brasileira o projeto integracionista empreenderia uma mudança qualitativa, fugir-se-ia, de fato, de questões estritamente econômicas e comerciais.

O discurso político brasileiro encontrou, no contexto da III Reunião dos Presidentes Sul-Americanos - dias 8 e 9 de dezembro de 2004, na cidade de Ayacucho, no Peru -, bastante espaço para interlocução. Estimulados pelo fato do terceiro encontro ser realizado em virtude das comemorações dos 180 anos das batalhas de Junín e de Ayacucho, marco na história da independência da América Espanhola, e tendo a figura do Libertador Simon Bolívar e do

²⁶⁹ Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>.

²⁷⁰ De acordo com Amorim, a ação diplomática do Governo Lula da Silva orienta-se por quatro eixos estratégicos para a inserção internacional do Brasil: a América do Sul, o compromisso com o multilateralismo na construção da paz, uma agenda comercial afirmativa e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento. (MENEZES, 2010, p.81).

Marechal Antônio José Sucre, heróis da história regional, os líderes do subcontinente buscaram na identidade regional a característica política do projeto sul-americano.

Há trinta anos, desde a Declaração de Ayacucho de 1974, temos progredido na consolidação da vigência dos direitos humanos, dos valores democráticos e do estado de direito, e continuamos empregando nossos maiores esforços para atingir um desenvolvimento econômico e social sustentado que promova, entre outros aspectos, a justiça social, a liberdade, a igualdade, a tolerância e o respeito ao meio ambiente, tomando em consideração as necessidades urgentes dos mais pobres, assim como os requisitos espaciais das economias menores e mais vulneráveis da América do Sul. (DECLARAÇÃO DE AYACUCHO).

O ambiente do encontro demonstrava que os ensinamentos de Bolívar deveriam nortear e impulsionar o aprofundamento da integração regional. Os líderes repetiam a necessidade de um futuro regional mais igualitário e solidário como meio de reforçar seus valores democráticos, assim como de atingir um desenvolvimento econômico e social sustentado. Mais do que um encontro entre presidentes sul-americanos para discutir os trabalhos da IIRSA, apontar projetos nas áreas de segurança e de comércio - como fora em Brasília e no Equador -, o encontro dos líderes regionais em Cuzco estava imerso em uma atmosfera nacionalista, inflamada pelo saudosismo do movimento de independência hispano-americana.

Assim, mais importante do que a Implementação da Agenda Consensuada 2005-2010 da IIRSA e a reiteração do direito dos Estados de identificar suas prioridades de segurança, definindo planos e ações a esse respeito e retirando qualquer suspeita normativa que recaísse sobre a Declaração de Zona de Paz Sul-Americana constituída no encontro de Guayaquil, está o fato de que o sonho de América Latina unida, idealizado por Simon Bolívar no início do século XIX, ressurgia no contexto da América do Sul materializado pela construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

3.1.3) Declaração de Cuzco e a formação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Os líderes regionais reunidos no Peru em virtude da III Reunião dos Presidentes Sul-Americanos e das celebrações em Ayacucho, por iniciativa brasileira, assinaram a Declaração de Cuzco, em 8 de dezembro de 2004, fundando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Este documento, mais do que um acordo internacional de integração, se tornou o símbolo de um novo e recente momento na história da integração regional sul-americana. Ao trazer para compor a agenda do processo os valores históricos e solidários dos países da região - decorrentes dos processos de independência - o documento exibiu uma manifestação

clara da busca pela identidade regional. Neste acordo foi extrapolado o objetivo de definir as linhas de atuação para promoção da integração política e buscou-se resgatar o pensamento filosófico e político da região, manifesto, segundo seus líderes na democracia, na solidariedade, na liberdade, na justiça social e na integridade territorial, reforçando o conceito de que somente por meio destes pilares seria fomentada a autonomia regional.

Os Presidentes dos países da América do Sul, reunidos na cidade de Cusco, por ocasião da celebração das façanhas libertadoras de Junín e Ayacucho e da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá, seguindo o exemplo do Libertador Simón Bolívar, do Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, do Libertador José de San Martín, de nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum, decidimos formar a Comunidade Sul-americana de Nações. (...). A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais como para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais. O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias. (DECLARAÇÃO DE CUZCO)

A necessidade de ultrapassar as fronteiras econômicas e comerciais ficou evidente neste terceiro encontro de líderes regionais. Com a CASA, os presidentes sul-americanos reforçaram o conceito de que uma unidade regional deveria promover mais do que políticas de desenvolvimento econômico sustentável; ela deveria ser capaz de promover a equidade regional, a coesão e a inclusão social, e, acima de tudo, prover espaços democráticos de participação cidadã e governabilidade.

A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e à promoção do desenvolvimento econômico não pode reduzir-se somente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas compreender também estratégias que, juntamente com uma consciência ambiental responsável e o reconhecimento das assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma distribuição de receita mais justa e equitativa, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano contribuirá para aprofundar o projeto comunitário, bem como para melhorar a qualidade de vida destas zonas que se encontram entre as de menor desenvolvimento relativo. Seu compromisso essencial com a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de emprego decente e o acesso de todos à saúde e à educação, como ferramentas fundamentais para o desenvolvimento de seus povos; Sua identificação com os valores da paz e da segurança

internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional. A participação comum em sistemas democráticos de governo e a uma concepção da governabilidade, sustentada na participação do cidadão, que incremente a transparência na condução dos assuntos públicos e privados e exerça o poder com estrito apego ao estado de direito. (DECLARAÇÃO DE CUZCO).

O escopo integracionista comercialistas agora não mais era compreendido como ideal. A proposta de oferecer uma resposta regional à política internacional presente neste modelo antigo de integração liberal, que impulsionava a maior abertura econômica e redução da participação do Estado no processo, foi substituída pela busca da convergência dos reais interesses da região. Buscou-se o fortalecimento do diálogo político, tendo como pilares: a integração física, econômica e política, com a finalidade de romper com assimetrias econômicas e infraestruturais da região²⁷¹, solucionar os problemas de segurança, do baixo desenvolvimento social e da restrita participação democrática cidadã.

Portando a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), nome este alterado para UNASUL no ano de 2007 durante a reunião dos líderes regionais na Venezuela²⁷², tem como objetivo central promover um espaço sul-americano integrado no âmbito social, político, econômico, ambiental e infraestrutural. Trata-se de um modelo multidimensional de integração, alicerçado no compromisso regional comum de promover o desenvolvimento e a autonomia da região. Ainda de acordo com a declaração, a construção deste espaço sul-americano se impulsionaria a partir do aprofundamento da convergência dos organismos regionais existentes, como o MERCOSUL, a CAN, a ALADI e a OTCA, além das nações do Chile, da Guiana e do Suriname.

Tendo as diretrizes, assim como os desafios, da nova organização traçados, os presidentes sul-americanos decidiram dar continuidade a seus encontros, já sob a esfera da nova organização internacional. Nestes novos encontros, deveriam os trabalhos centralizar-se na direção de promover a institucionalidade jurídica da organização, bem como definir os temas e os mecanismos que deveriam ser utilizados para consolidar o espaço sul-americano que estava sendo criado.

²⁷¹ Ver: CEPAL, 2011.

²⁷² O nome foi alterado pelo fato de que o termo “união”, na visão dos líderes regionais, representar melhor a ideia do que seria este novo processo de integração na região. A partir desse momento trataremos o processo por UNASUL a fim de facilitar a compreensão do processo integracionista.

3.2) Primeiros encontros da UNASUL, principais temas da agenda e formação da Institucionalidade: 2005 a 2010.

A Comunidade Sul-americana de Nações estabelecerá e implementará progressivamente seus níveis e âmbitos de ação conjunta, promovendo a convergência e tendo por base a institucionalidade existente, evitando a duplicação e superposição de esforços e sem que implique novos gastos financeiros. (DECLARAÇÃO DE CUZCO).

A UNASUL, no período de 2005 a 2010, concentrou suas atividades no anseio regional de transformar toda a identidade histórico-política, manifestada no contexto da formação da CASA, em políticas e projetos regionais, com o objetivo de consolidar o espaço político sul-americano. Desse modo, os líderes regionais realizaram 12 encontros, que resultaram na formação do Tratado Constitutivo da UNASUL e nos Conselhos de Trabalho, esses últimos responsáveis pela institucionalização da organização e pela formação e gestão das políticas regionais comuns com vista a promoverem o desenvolvimento sul-americano.

As reuniões dos Chefes de Estado, já sob a estrutura de uma organização, a CASA, foram iniciadas no ano de 2005 com a I Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana - realizada no Brasil em 30 de setembro no Brasil - e com a I Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana, em 9 de dezembro na cidade de Montevideu no Uruguai. Nesses dois encontros foi discutida, basicamente, a necessidade de uma agenda de ações rápidas e assertivas que alavancassem os trabalhos da instituição. Nesse sentido, os líderes sul-americanos consentiram que uma análise mais aprofundada quanto às reais necessidades regionais era essencial. Portanto, já no encontro de Montevideu, concordaram com a criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americano, que deveria apresentar estudos e projetos que fomentassem a convergência das organizações regionais sul-americanas²⁷³, bem como definissem a agenda prioritária de ações da CASA.

Considerando los importantes avances registrados en la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Brasilia, en el 30 de septiembre de 2005, cuyas decisiones permitirán la profundización de la coordinación política, de la convergencia de los mecanismos regionales de integración económica, y la aceleración de las iniciativas concretas en el área de integración de la infraestructura; Teniendo en vista la importancia de proseguir e intensificar el esfuerzo hacia la construcción de la unidad sudamericana, por medio de la consolidación y del desarrollo de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Deciden: 1. Establecer la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano. La Comisión deberá elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano, en todos sus aspectos (político, económico,

²⁷³ CASA. Proyecto de Decisión sobre la Creación de la Comisión Estrategica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano.

comercial social, cultural, energía e infraestructura, entre otros). La Comisión deberá presentar sus conclusiones previamente a la próxima Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a realizarse en Bolivia, en 2006. (PROYECTO DE DECISIÓN SOBRE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANO, 2005).

Assim, no ano de 2006, durante a II Reunião dos Chefes de Estados da CASA, a comissão apresentou o Plano de Ação da Comunidade Sul-Americana²⁷⁴. A partir de uma série de estudos sobre a convergência na área normativa, institucionalista, ambiental e econômica feita com as informações prestadas pelas Secretarias Gerais da ALADI, da CAN e do MERCOSUL²⁷⁵, construiu-se uma agenda prioritária de trabalho para a CASA. Dentre os temas da agenda estavam: o diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética, os mecanismos financeiros, a promoção da coesão, da inclusão social e da justiça social, bem como as telecomunicações.

A pluralidade de temas apresentados no Plano de Ação concentrou-se em três grandes grupos temáticos, que podemos compreender como os eixos que guiam os trabalhos da UNASUL e consequentemente o novo modelo de integração - um modelo multidisciplinar sustentado na demanda pelo desenvolvimento e pela autonomia regional e que constitui o objetivo central daquela organização. São eles os eixos da integração regional UNASUL: 1) a cooperação política, social e cultural; 2) a integração econômica, comercial e financeira; 3) o desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações.

O fortalecimento dos vínculos institucionais entre o MERCOSUL e a CAN será promovido pelo mecanismo de associação recíproca entre os Estados Membros dos dois organismos, com a participação do Chile, da Guiana e do Suriname. (...). Os países da Comunidade Sul-Americana de Nações farão intercâmbio de experiências relativas à facilitação do comércio, à complementação de cadeias produtivas, e à integração em zonas fronteiriças. Dar-se-á impulso à conclusão de projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infra-estrutura de transportes, energia e comunicações, com base no aprofundamento das experiências bilaterais, sub-regionais e regionais existentes. (...) Reafirmam a importância da integração energética da América do Sul. (...) Considerando que o tema do meio ambiente faz parte da agenda prioritária do processo de integração sul-americano, acordou-se realizar em Quito, no primeiro semestre de 2006, um reunião dos países sul-americanos, conjuntamente com instituições acadêmicas e organizações governamentais regionais e sub-regionais, com o fim de analisar pontos de interesse comum sobre essa matéria.(...) Promover-se-á a participação da sociedade em seu conjunto para facilitar a divulgação da integração e da realidade sul-americana por meio de diferentes sistemas de comunicação, educativos, de informação e culturais, em estrito respeito à liberdade de imprensa e ao direito que os povos têm de serem informados. (...) Será elaborado um Plano de Cooperação em Inovação, Pesquisa e Desenvolvimento, com especial referência a assuntos de ciência e tecnologia

²⁷⁴ MRE. Programa de Ação.2005

²⁷⁵ Disponíveis para consulta no site da CAN: www.comunidadandina.org. Acessados em 30/04/2011.

e suas aplicações ao desenvolvimento da produção e de serviços, dando-se ênfase à ampliação das potencialidades dos recursos naturais disponíveis na região, bem como da indústria geradora de valor agregado, tendo em conta os programas existentes. (MRE, PLANO DE AÇÃO, 2005)

Paralelamente aos encontros dos Chefes de Estado da CASA, e também inserido nesta busca de construção de desenvolvimentos regional, ocorrem encontros de ministros e técnicos de cada país membro em assuntos específicos; muitos deles em decorrência dos avanços providos das reuniões e da agenda da IIRSA. Como resultado destes encontros, foi produzida a Declaração de Infraestrutura, a Declaração de Segurança Cidadã e, ainda, foi desenvolvida a I Reunião de Ministros de Energia da CASA, realizada em Caracas na Venezuela durante os dias 20 e 21 de setembro de 2005.

Dentre os assuntos discutidos no encontro ministerial estava o tema da continuidade dos trabalhos da iniciativa PETROAMERICA²⁷⁶, que seria símbolo do “objetivo de materializar a integração energética entre nossos países”²⁷⁷. Porém, mais do que traçar um plano de ação para integrar a região na área energética, seja pela PETROAMERICA seja por qualquer outra iniciativa, o que se constata no Encontro é a apresentação de um conjunto de princípios orientadores dos trabalhos na área de integração energética; e não um plano de ação ou a construção de uma agenda de trabalho. É importante lembrar que o tema causava desconforto a países como Venezuela, que temia sofrer ingerência regional, e Bolívia que no ano de 2005 estava em período eleitoral e enfrentava mudanças políticas internas - a candidatura de Evo Morales pregava pela nacionalização dos recursos energéticos - o que dificultava qualquer iniciativa de construção de política regional energética.

No entanto, os princípios que foram apresentados vão ao encontro das propostas da UNASUL e, de certa forma, mesmo não inseridos sob a estrutura institucional da organização, os trabalhos desenvolvidos convergiam com o modelo integracionista regional buscado.

A cooperação e complementação entre os países da América do Sul; a solidariedade entre os povos; o respeito à soberania e à autodeterminação dos povos; o direito soberano a estabelecer os critérios que assegurem o desenvolvimento sustentado na utilização dos recursos naturais renováveis e não-renováveis, assim como a administrar a taxa de exploração dos recursos naturais não-renováveis; a integração regional em busca da complementariedade dos países no uso equilibrado dos recursos para o desenvolvimento dos seus povos; o respeito às formas de propriedade que

²⁷⁶ Considerando que a PETROAMERICA busca identificar complementariedades e aproveitar os potenciais energéticos e os benefícios dos intercâmbios para resolver as assimetrias energéticas, econômicas e sociais da região. Assumindo que a iniciativa de PETROAMERICA tem por objetivo a integração em matéria de energia, através de uma plataforma que imprima celeridade aos acordos energéticos bilaterais. (DECLARAÇÃO DE CARACAS NO ÂMBITO DA I REUNIÃO DE MINISTROS DE ENERGIA DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES 2005).

²⁷⁷ Idem.

cada Estado adota para o desenvolvimento de seus recursos energéticos. (DECLARAÇÃO DE CARACAS NO ÂMBITO DA I REUNIÃO DE MINISTROS DE ENERGIA DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2005).

Nesta perspectiva de convergência dos trabalhos paralelos com a UNASUL, a Declaração da Integração na Área de Infraestrutura²⁷⁸ demonstra que os líderes dos países da região, além de evidenciar a necessidade de acelerar os trabalhos no âmbito da integração física – infraestrutura e transporte -, não negligenciaram a questão do desenvolvimento das comunicações, sendo esta uma importante ferramenta de tecnologia da informação que ajudaria a promover, entre outros benefícios, a integração física e a aproximação dos indivíduos da região, auxiliando determinantemente no desenvolvimento e fomento de uma identidade regional.

Porém, o destaque deste encontro foi o compromisso destes países de alavancar as alternativas de financiamento – respeitando as capacidades econômicas e decisórias de cada estado parte – para implantar os trabalhos prioritários da integração física e energética reunidos na Carteira IIRSA. A ideia era criar fundos voluntários nacionais ou externos que pudessem estimular outros investimentos necessários para implantar a agenda de trabalho da IIRSA. Este modelo será mantido nos trabalhos da UNASUL. A agenda de trabalho do Conselho de Sul-Americano de Saúde utiliza o mesmo princípio em seus trabalhos.

Dar impulso a alternativas de financiamento que levem em conta a realidade financeira dos países sul-americanos, preservem a capacidade reguladora e a autonomia decisória dos Estados, e estimulem a realização de investimentos necessários para a implementação dos projetos prioritários de integração física, energética e de comunicações da América do Sul, identificados pelo países e reunidos na denominada "Carteira IIRSA"; Formar um grupo de trabalho técnico, com a participação de órgãos de governo responsáveis pela formulação de políticas, normas e regulamentação de serviços de comunicação e Internet, com o propósito de examinar a possibilidade de impulsionar o desenvolvimento de uma infra-estrutura de redes, indispensável para a sociedade regional da informação, que inclua pontos de intercâmbio de Internet, troncos regionais e servidores primários, respeitando a situação e as necessidades da região. (DECLARAÇÃO SOBRE INTEGRAÇÃO NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA, 2005)

A Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul²⁷⁹ é a clara manifestação dos líderes regionais de demonstrar que a questão dos direitos cidadãos e o compromisso regional de promover o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza também possuía espaço importante nos debates. A Declaração é fruto de um encontro dos Ministros da Justiça, do Interior e da Defesa de todos os países da CASA, realizado em 25 e 26 de setembro de 2005 em Fortaleza, Brasil. A Declaração manifestava a necessidade de assegurar melhores níveis

²⁷⁸ Disponível em: www.casa.mre.gov.br. Acesso em: 30/04/2011.

²⁷⁹ Disponível em: www.casa.mre.gov.br. Acesso em 30/04/2011.

sociais e de desenvolvimento econômico para América do Sul, e que estes dois eixos deveriam caminhar em conjunto para a melhor construção do espaço sul-americano.

Chefes de Estado dos países sul-americanos reiteraram, durante a Cúpula realizada em Cusco, a necessidade de promover o acesso de seus povos a melhores níveis de vida e ao desenvolvimento econômico, o qual deve ser entendido de maneira integral, abrangendo a garantia de uma mais justa e equitativa distribuição da renda, o acesso à educação, a promoção da coesão e inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; QUE a desigualdade social é uma das causas da violência e da insegurança na América do Sul, ao mesmo tempo em que estas últimas dificultam a obtenção de melhores níveis de equidade social; QUE, neste sentido, é conveniente conhecer as causas sociais da criminalidade para traçar políticas efetivas de Segurança Cidadã de caráter multidisciplinar, multi-setorial em diversos níveis. (DECLARAÇÃO DE SEGURANÇA CIDADÃ NA AMÉRICA DO SUL, 2005)

Deste modo, os líderes regionais apontaram na direção de reforçar a construção de uma visão integral para estabelecer políticas públicas comuns; acordaram que estas ocorreriam mediante a maior “cooperação na capacitação, intercâmbios de informações e de experiências²⁸⁰” utilizando os arranjos institucionais integracionistas, em convergência - de modo a não sobrepor os esforços e evitar maiores gastos. Com o Plano de Ação Sul-Americano de Segurança Cidadã, visionava-se a construção de uma rede de segurança cidadã. Porém, não estabelecia qualquer prazo para a conclusão destes trabalhos.

No ano de 2006, realizou-se durante os dias 8 e 9 de dezembro, na cidade de Cochabamba na Bolívia, a II Reunião dos Chefes de Estado da CASA. Ainda sob ao impacto da apresentação do Plano de Ação da CASA, o encontro dos líderes nacionais buscou consolidar a integração regional, segundo a Declaração de Cochabamba o encontro era “la piedra fundamental de este proceso de integración sudamericano²⁸¹”.

Nuestro modelo de integración, recogiendo los postulados de las Declaraciones de Cusco, Ayacucho y Brasilia tiene como principios rectores: I. Solidaridad y cooperación en la una mayor equidad, reducción de la pobreza, disminución de las asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo (...); II. Soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los Pueblos (...); III. Paz, para que América del Sur continúe siendo una Zona de Paz en la cual los conflictos internacionales se resuelven a través de la solución pacífica de controversias. IV. Democracia y Pluralismo (...); V. Derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles (...); VI. Armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. (DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA)

A importância do encontro recaiu na apresentação para a instituição do documento final da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o processo de Integração Sul-Americano, o chamado Plano Estratégico de Aprofundamento da Integração. A comissão tinha sido criada

²⁸⁰ Idem.

²⁸¹ Declaração de Cochabamba, 2006..

durante o encontro dos líderes regionais no ano de 2006, a partir de uma demanda destes países em identificar as reais necessidades da região e os principais desafios na implantação das ações do tema da agenda regional de trabalho. Este documento é importante porque se tornou o alicerce dos trabalhos que orientaram a construção do Tratado Constitutivo da UNASUL, no ano de 2008, durante a Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL²⁸².

A Declaração de Cochabamba e o documento final da comissão estratégica apontavam o novo modelo de integração na região como o mecanismo para promover a inserção sul-americana, de forma equitativa, na política internacional sem que esta sofresse com as graves consequências político-sociais e o agravamento das assimetrias. No entanto, reforçavam que a integração regional sul-americana deveria trabalhar para reverter o déficit social na região, para a superação das assimetrias, para consolidar uma integração equitativa e para promover um contrato social, bem como os mecanismos de avaliação destes. Além disso, a integração deveria alavancar a integração energética, a infraestrutura e a interconexão dos povos da região, assim como a cooperação econômica, comercial e financeira, conectando a indústria e a produção em um espaço sul-americano.

Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías contribuya a la marginalidad económica, social y política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo. Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur. Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales. (DECLARACIÓN DE COCHABAMBA).

Para gestão das políticas comuns, construídas a partir das temáticas expostas nos documentos, o Plano Estratégico apresentou uma proposta de institucionalidade para a CASA baseada em: Reuniões anuais de Chefes de Estado e Governo, Reuniões semestrais de conselheiros, Reuniões ministeriais setoriais, Comissão de Altos Funcionários e por fim uma

²⁸² Embora a entrada em vigor deste tratado tenha ocorrido somente em Março de 2011. RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE UNASUR SOBRE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL TRATADO CONSTITUTIVO. Disponível em: www.unasursg.org. Acesso em 13/02/2011.

Secretaria Pró Tempore. O quadro 12, que apresenta a institucionalidade da UNASUL, demonstra claramente a inspiração. O Plano também reforçava a promoção do diálogo político e o diálogo externo com outras organizações, a coordenação dos trabalhos com instituições financeiras multilaterais, e a necessidade de um parlamento sul-americano.

No ano de 2007, com os trabalhos institucionais da nova organização regional já avançado, o tema central da II Reunião Extraordinária da CASA, realizada em 16 de abril na cidade de Margarita, na Venezuela, se concentrou no desenvolvimento da integração energética. O tema, como dito anteriormente, ocorria desde 2005 em paralelo aos trabalhos dos chefes de Estado da CASA, sendo conduzido por meio de encontros de Ministros de Energia dos países membros²⁸³.

Segundo relatório da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), publicada em setembro de 2007, a integração energética é o tema mais sensível da integração Sul-Americana, tanto em relação ao cenário atual como em relação às “futuras necessidades para o desenvolvimento econômico dos países”²⁸⁴. Segundo o documento, o consumo energético em termelétricas, indústrias e domicílios havia crescido nas últimas décadas e, somado a falta de investimentos no setor e nas buscas por novas reservas de gás e petróleo, explicava a situação crítica da região, comprometendo o desenvolvimento econômico dos países. Deste modo, desde 2005 existiam, no âmbito MERCOSUL, propostas para a construção de um Anel Energético do Sul²⁸⁵. A proposta era diminuir a dependência dos países em relação ao gás boliviano e compensar a queda do fornecimento argentino provocada pelo esgotamento de suas reservas.

A América do Sul possui atualmente grandes potencialidades naturais, como o petróleo, o gás natural e os biocombustíveis que, somadas ao desenvolvimento na esfera nacional e da região, potencializa a retomada do crescimento produtivo e da estabilidade econômica dos governos nacionais. Esse fato também favorece o processo integracionista democrático, como projeta a UNASUL.

²⁸³ Até o ano 2007 havia sido realizado um encontro de Ministros de Energia, em 2005 na Venezuela. Houve também a apresentação de uma Declaração dos Chefes de Estado da Casa em 2006 durante a Reunião de Cochabamba sobre o tema.

²⁸⁴ CEPAL. Setembro/2007, p. 4.

²⁸⁵ O projeto do “Anel Energético do Sul” consiste no fornecimento de gás de Camisea através de um gasoduto de 1,2 mil km ligando Pisco à região chilena de Tocopilla, daí conectando-se com a rede de gasodutos que cobre a Argentina e chega até Uruguaiana. Em seguida o projeto inclui a construção de um gasoduto de 500 km entre Uruguaiana e Porto Alegre, no Brasil. Assim, o anel garantiria o suprimento das necessidades das termelétricas no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, além de resolver a situação do Chile e da Argentina. Com este fornecimento, tornar-se-ia viável o gasoduto Uruguaiana-Porto Alegre, que deverá custar US\$ 300 milhões aos cofres brasileiros. Dessa maneira, a Argentina passaria de exportadora a importadora de gás nessa sub-região. Estimou-se que 30 milhões de m³ diários (MMCD) de gás natural peruano seriam levados aos demais países participantes da rede projetada. Idem. p.4

Observando essas potencialidades, na Declaração de Margarita,²⁸⁶ foram destacadas a importância da criação de uma matriz energética regional, que deveria ser diversificada e apoiada na experiência regional com a produção de biocombustíveis e na cooperação com as empresas petrolíferas nacionais – destaque para a iniciativa da PETROAMERICA.

(...) la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. (...) con el fin de proyectar una matriz energética regional, identificar opciones de integración energética, y fomentar proyectos de integración de la Comunidad Suramericana de Naciones. (...)EXPRESAR su reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana. En tal sentido, conjugarán esfuerzos para intercambiar experiencias realizadas en la región, con miras a lograr la máxima eficiencia en el empleo de estas fuentes, de forma tal, que promueva el desarrollo social, tecnológico agrícola y productivo. (...)EXPRESAR su reconocimiento a las iniciativas tomadas por distintos países para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía tales como PETROSUR, PETROANDINA, PETROAMERICA, Petrolera del Cono Sur y otras iniciativas. (DECLARACIÓN DE MARGARITA)

A Declaração apresenta ainda a proposta dos líderes nacionais para a construção do Conselho Energético Sul-Americano que, respeitados os princípios da CASA, seria o mecanismo de promoção da construção da matriz energética regional. O Conselho trataria da articulação das políticas nacionais de energia que, somadas à construção das redes regionais de gasodutos²⁸⁷, aos programas de biocombustíveis e às atividades industriais ligadas a exploração e ao transporte de combustíveis, desenvolveriam o parque energético regional. Este proveria um potencial energético maior para alavancar o desenvolvimento industrial e a produção regional. Tais temas estavam alinhados com as recomendações do Plano Estratégico de Aprofundamento da Integração Sul-Americana de 2006.

Também é neste ano que a CASA altera seu nome para UNASUL. Isso ocorreu em decorrência de uma vontade dos líderes nacionais que acreditavam que a palavra “união” representaria melhor o espectro integracionista em construção. O ano seguinte, 2008, é um ano importante para a “união” e muitos compreendem esse ano como o da formação, de fato, da UNASUL, uma vez que se fomentou o Tratado Constitutivo da organização.

No entanto, o período é marcado por uma grave crise interna na Bolívia e por debates não muito coesos, sobre a proposta brasileira de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano. Foram três os encontros de Chefes de Estado da UNASUL em 2008: o primeiro aconteceu em 23 de maio em Brasília, Brasil, no qual foi apresentada a proposta para a construção do

²⁸⁶ Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.

²⁸⁷ As redes são: Anel Energético do Sul, Gasoduto do Sul: Venezuela-Brasil-Argentina, Gasoduto Transguajiro/Transandino/Transcaribenho.

Conselho de Defesa e aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL; o segundo foi realizado em 15 de setembro em Santiago, Chile²⁸⁸, com o objetivo de oferecer uma resposta conjunta sobre os enfrentamentos então existentes entre o governo boliviano e os movimentos nacionais, rechaçado qualquer situação que colocasse em risco a ordem institucional de qualquer país membro; o terceiro encontro ocorreu novamente no Brasil, em Salvador, no período de 16 e 17 de dezembro²⁸⁹, e formalizou a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano já com a realização de seu primeiro encontro. Foi criado também o Conselho de Saúde da UNASUL.

A crise boliviana ganhou destaque neste momento na UNASUL, principalmente porque o conflito interno envolvia o aspecto energético e o tema vinha sendo debatido pelos líderes nacionais desde 2005. Sendo a Bolívia, na região, o principal fornecedor de gás para países como o Brasil²⁹⁰, a decisão do governo boliviano de cortar o repasse do dinheiro obtido com os impostos sobre o gás e o petróleo para alguns departamentos²⁹¹ despertou um grande movimento interno extrapolando para outros temas, como a reforma constitucional e a deposição do governo de Evo Morales. Sobre esse ponto, o presidente manteve a força política e acabou reconduzido ao cargo após a realização de um referendo popular, o que, por sua vez, terminou por legitimar as reformas que estavam sendo implantadas pelo líder boliviano.

Este episódio adquiriu singular importância para a UNASUL, pois exigiu da instituição a primeira manifestação de repúdio às ações propagadas no ambiente interno de um Estado membro. Além disso, o fato colocou em xeque a legitimidade da representação da organização na região enquanto organismo capaz de prover soluções pacíficas no espaço sul-americano. Durante o episódio, a UNASUL, em um ato extraordinário, manifestou-se contrariamente à deposição de um governo legítimo e mostrou que não reconheceria qualquer outro governo na região que não fosse o eleito pelo voto popular. Com isso, a instituição ressaltou, de forma indireta, um dos seus princípios fundamentais: a promoção da democracia.

²⁸⁸ Reunión Extraordinaria UNASUR. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.

²⁸⁹ Declaração do Conselho de Chefes (a) de Estado e Governo. Disponível em: www.unasursg.com. Acesso em 20/12/2011.

²⁹⁰ Só o Brasil recebe diariamente cerca de 31 milhões de metros cúbicos de gás boliviano. A Argentina, outros 2,5 milhões de metros cúbicos. Mas não só os vizinhos da Bolívia seriam afetados por uma interrupção - o próprio país andino pode sofrer prejuízos, já que lucra US\$ 2 bilhões por ano com as exportações. (BBC online. Entenda a crise na Bolívia. 11/09/2008.).

²⁹¹ Fazendo uma analogia com o Brasil os departamentos poderiam ser compreendidos como cidades.

E estes departamentos eram Os departamentos bolivianos de Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando e Chuquisaca (que juntos foram a região conhecida como "Meia Lua") pleiteiam maior autonomia e têm sido palco há meses de protestos contra Morales. Eles ficam no leste da Bolívia e são os departamentos mais ricos do país, graças principalmente à produção de gás e soja. Idem

Quanto ao Conselho de Defesa, assim como ocorria com o tema da integração energética, os trabalhos nessa esfera eram conduzidos pelos Ministros do órgão, neste caso os Ministros de Defesa dos Estados membros, conjuntamente com os demais trabalhos da organização. Em 2006, durante a I Conferência de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada em 14 de julho de 2006, foi produzida a Declaração de Bogotá que apresentava a necessidade regional de desenvolver uma doutrina de defesa incorporando as reais necessidades e preocupações da região. Na visão dos ministros, essas necessidades e preocupações seriam mais bem sintetizadas ao criar um organismo regional com mecanismos locais que atuassem no sentido de identificá-las e superá-las.

(...) necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país. (DECLARAÇÃO DE BOGOTÁ apud RACOVSHIK, 2010)

Baseados nesta conjuntura, o Brasil apresentou no encontro dos Chefes de Estado da UNASUL, realizado em março de 2008 em Brasília, a proposta para a criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, no qual o diálogo e o consenso em matéria de defesa deveriam ser suscitados. Entre os principais objetivos do conselho estavam a busca da defesa comum dos recursos das nações e o fomento da confiança e da transparência regional. No entanto, a proposta brasileira foi rejeitada, pois a Colômbia manifestou-se contrária a criação do conselho alegando a necessidade de um debate mais profundo abrangendo os temas do terrorismo e do narcotráfico - problemas centrais da política de segurança nacional colombiana. Por conta desse pleito, foi criado um grupo de trabalho em matéria de defesa regional com o objetivo de atender a necessidade colombiana.

Entretanto, o motivo mais categórico da rejeição colombiana à construção do Conselho deve-se aos conflitos intrarregionais, com os demais países, entre os quais a Venezuela e o Equador, em torno da instalação de bases militares norte-americanas no território colombiano²⁹². Na perspectiva venezuelana e equatoriana, as bases militares eram motivos de temor quanto a uma possível ameaça de violação de seus territórios nacionais, uma vez que as essas seriam localizadas em área muito próximas às fronteiras do país. O Brasil e o Chile também não viam com bons olhos a concessão colombiana para instalação de bases militares norte-americanas. Para esses países, os assuntos militares que pudessem ter

²⁹² Ver: BBC BRASIL. Acordo militar entre EUA e Colômbia preocupa região. 7 de agosto 2009. ESTADO DE SÃO PAULO. Colômbia e EUA fecham acordo para uso de bases militares. 14 de agosto de 2009.

implicações regionais, como era o caso dessas bases militares, deveriam ser tratados em foros regionais amplos, como a UNASUL. Por outro lado, na perspectiva colombiana, o Conselho Sul-Americano de Defesa poderia resultar num mecanismo de intervenção em temas de política nacional, dentre eles, o modelo de combate ao narcotráfico e ao crime organizado adotado no país a partir de acordos bilaterais com os EUA.

No encontro dos Chefes de Estado da UNASUL, realizado em setembro de 2008 no Chile, houve uma tentativa de retomada do diálogo, sem grande sucesso. A crise interna da Bolívia ganhara destaques nos trabalhos exigindo uma manifestação conjunta da região quanto às ameaças democráticas. Por outro lado, os trabalhos realizados em paralelo aos encontros dos Chefes de Estado pelo do grupo criado durante as reuniões de cúpula da UNASUL no início daquele ano, sinalizavam para um ambiente mais favorável. Esse sentimento foi reforçado com o estabelecimento de um mecanismo de consulta entre os Ministérios de Defesa para a promoção de intercâmbios entre as forças armadas.

E foi de fato o que aconteceu. O veto colombiano à construção do Conselho de Defesa Sul-Americano não se estendeu. Ainda em 2008, o então presidente brasileiro Lula da Silva se encontrou pessoalmente com o então presidente Colombiano Álvaro Uribe em virtude da visita oficial feita à Colômbia em meio às comemorações do 198º ano da independência do país. Nessa vista, foi firmado um acordo bilateral de cooperação militar na defesa das fronteiras e no intercâmbio de tecnologia, de informação e de indústria, o que atenuou as desconfianças e permitiu a construção do Conselho pouco tempo depois, em dezembro do mesmo ano durante o encontro dos líderes da UNASUL.

“Nosotros lo planteamos con el mejor ánimo. Tenemos toda la vocación integracionista. De lo contrario no habríamos hecho el acuerdo CAN–Mercosur. No habríamos entrado a la Unión Suramericana. Pero teníamos unas preocupaciones que quedan despejadas. La Presidenta Bachelet y el Presidente Lula están de acuerdo en que las decisiones en un Consejo de esta naturaleza deben ser por consenso. Eso nos parece muy bien. Segundo: que debe reconocerse solamente a las fuerzas institucionales consagradas por la Constitución de cada uno de los países signatarios. Tercero: que en la declaración de principios o en la carta estatutaria del Consejo, debe haber un rechazo total a grupos violentos, cualquier sea su origen”. (URIBE, 2008 apud LIMA, 2010, p. 210-211).

Apesar da aprovação, o Conselho de Defesa Sul-Americano somente ganhou verdadeiro impulso no ano seguinte, 2009, com a aprovação do Mecanismo de Medidas de Fomento de Confiança e Segurança, durante a III Reunião Extraordinária da UNASUL em Bariloche. Este mecanismo constituiu a base de um novo relacionamento na área de segurança e defesa da região e foi reforçado no ano de 2010, durante a II Reunião Ordinária do Conselho

de Defesa Sul-Americano com a criação do Centro de Estudos Estratégicos que terá sede em Buenos Aires, Argentina.

Durante a Reunião Extraordinária dos Chefes de Estados da UNASUL em 2008, também foi aprovada a construção do Conselho de Saúde Sul-Americano com o propósito de estabelecer um espaço regional integrado na área de saúde para a promoção de políticas comuns entre os países sobre a matéria. Desse modo, foi aprovado um Plano de Trabalho que incluía, entre outros temas, o desenvolvimento de um escudo epidemiológico regional, o desenvolvimento de sistemas universais de direitos em saúde e o acesso a medicamentos e aos recursos humanos em saúde.

No ano de 2009, o marco dos encontros foi a construção de novos Conselhos de trabalho assim como a posse do Equador na presidência Pró-tempore da UNASUL - em sucessão ao mandato brasileiro²⁹³. Assim, durante a III Reunião Extraordinária dos Chefes de Estados e Governos da UNASUL realizada em 10 de agosto em Quito, Equador,²⁹⁴ além da nova presidência, houve a criação do Conselho Sul-Americano do Problema Mundial das Drogas, do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e do Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Inovação (COSECCTI).

Ainda em 2009, foi realizado um segundo encontro dos líderes nacionais - 29 de agosto na cidade de Bariloche, Argentina - no qual, em virtude dos impasses regionais decorrentes da implantação de bases militares norte-americanas na Colômbia e da formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, foi formalizada a necessidade de transformar a América do Sul em uma zona de paz comprometida com o desenvolvimento da confiança mútua em matéria de defesa e segurança, abstendo do uso da força contra qualquer outro país membro da UNASUL. Além disso, os líderes reafirmaram o compromisso de fortalecer a luta e a cooperação regional contra o terrorismo e o crime transnacional organizado e condenaram a instalação de bases militares estrangeiras na região que ameaçassem a soberania dos Estados nacionais e colocassem em risco a paz e a segurança regional. Foi nesse contexto que foi produzido, como já exposto, o Mecanismo de Medidas de Fomento de Confiança e Segurança.

²⁹³ COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA/ SECRETARIA PRO TEMPORE BRASILEIRA-SPTB, 27/11/2006.

²⁹⁴ III Reunión ordinaria del Consejo de Jefes (a) de Estado. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=362:iii-reunion-ordinaria-del-consejo-de-jefas-y-jefes-de-estado-quito-agosto-2009&catid=96:declaraciones. Acesso 20/12/2011.

No mesmo encontro, os líderes nacionais manifestaram a preocupação com a necessidade de criar mecanismos financeiros regionais que pudessem, principalmente, atenuar os impactos das crises econômicas internacionais. Era o início do diálogo regional para a construção de um Conselho econômico sul-americano. A declaração também instruíu os ministros de economia e finanças dos Estados partes da UNASUL a apresentarem, por meio do Grupo de Trabalho de Integração Financeira, as primeiras considerações da instituição sobre o tema da integração econômica. Prevvia-se que este grupo de trabalho:

Tendrá en cuenta en su debate las iniciativas, proyectos y experiencias bilaterales y multilaterales existentes, por ejemplo: el Banco del Sur, para aquellos Estados que hayan aprobado su estatuto constitutivo; la construcción de un fondo de reserva común; un sistema de pagos regionales; un sistema de compensación regional, como el SUCRE; así como otras que puedan surgir, atendiendo siempre el carácter flexible y voluntario de la participación de los países de la UNASUR en las iniciativas que llegan a concretarse. (III REUNIÃO ORDINÁRIA DEL CONSELHO DE CHEFES (A) DE ESTADO E GOVERNO DA UNASUL, 2009).

E acrescenta

Una respuesta política a la crisis exige un conjunto equilibrado de acciones que establezcan el sistema financiero, reactiven la economía, prioricen la creación del empleo y el fortalecimiento de protección social asegurando la recuperación económica sobre la base de un desarrollo sostenible. Por ello, es necesario avanzar en la búsqueda de un mecanismo para el intercambio de información sobre el impacto de la crisis financiera y para la adopción de iniciativas comunes, que fortalezcan la cooperación para el impulso de una nueva arquitectura financiera internacional, así como de las medidas adoptadas para el control de sus efectos. (III REUNIÃO ORDINÁRIA DEL CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E GOVERNO DA UNASUL, 2009).

Outro ponto importante dos encontros de 2008, principalmente o de Quito, foi a apresentação, pelos Chefes de Estado da UNASUL, de um pequeno balanço das atividades desenvolvidas na organização até aquele momento. Reafirmando seus princípios, a UNASUL apresentou os principais desafios que ainda deveriam ser supridos, assim como apontou os avanços alcançados pela instituição. Segundo os Chefes de Estado, os desafios ainda recaíam sobre a necessidade de aprofundar a integração regional e, nesse processo, a cooperação tinha um papel fundamental – entendida como o mecanismo regional primário no desenvolvimento do bem-estar dos cidadãos sul-americanos.

Além do fomento à integração energética para um desenvolvimento regional genuinamente integrado, foi destacada a importância da criação de mecanismos consensuais e participativos impulsionadores da integração regional em um espaço cultural, social, econômico e político conduzido pelo diálogo político. Da mesma forma, o desenvolvimento institucional foi mencionado pela declaração de Quito como uma das principais evoluções da UNASUL que, somado aos Conselhos, alinhava os trabalhos aos princípios da organização e

a conduzia na direção de um maior aprofundamento. Para os líderes nacionais, a UNASUL tem cada vez mais se apresentado como instância geradora de consenso regional.

La UNASUR ha mostrado una gran eficacia para enfrentar una situación de tensión en la región, como se demostró en la Cumbre Extraordinaria de Santiago en septiembre de 2008, a raíz de los problemas políticos enfrentados por el Estado Plurinacional de Bolivia. Los acuerdos alcanzados en Santiago, arrojan resultados positivos a partir de las Comisiones creadas mediante la “Declaración de la Moneda”. Destacan la participación de todos los países miembros de la UNASUR en la Comisión de Apoyo a la Mesa de Diálogo, establecida durante los meses de septiembre y octubre del 2008, que coadyuvó a la pacificación interna y a la consolidación de la institucionalidad del Estado Plurinacional de Bolivia. (III REUNIÃO ORDINÁRIA DEL CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E GOVERNO DA UNASUL, 2009).

Por outro lado, o ambiente político na América Latina, assim como em 2008, não era dos melhores. Em Honduras, o presidente José Manuel Zelaya sofria um golpe de Estado levando a UNASUL a repudiar o ato e a declarar o não reconhecimento a nenhum outro governo em Honduras que não fosse o do presidente Zelaya²⁹⁵.

“Condenan el Golpe de Estado en Honduras y reiteran los términos contenidos en los comunicados de la UNASUR del 28 de junio y del 20 de julio de 2009 sobre el golpe de Estado en Honduras, así como las resoluciones y declaraciones emitidas por la ONU, OEA, MERCOSUR, CAN y otras instancias internacionales. Reafirman que no reconocerán ninguna convocatoria e elecciones por el gobierno de facto. Respaldan la misión del Secretario General y de los Cancilleres de la Organización de Estados Americanos. Convocan a la comunidad internacional a extremar los recursos necesarios y adoptar nuevas medidas para asegurar el restablecimiento del Presidente José Manuel Zelaya en el ejercicio pleno de sus funciones y la restauración pacífica de la democracia en Honduras, en el marco de la reconciliación nacional y de la paz, con nuestra irrestricta solidaridad con el Pueblo hondureño. (III REUNIÃO ORDINÁRIA DEL CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E GOVERNO DA UNASUL, 2009).

Outros pontos importantes também compuseram a agenda dos encontros, como a renovação do compromisso sul-americano com a construção de um parlamento. O tema ganhou espaço no debate regional com o encontro dos representantes parlamentares nacionais em outubro de 2008 - a I Reunião de Representantes Parlamentares Nacionais e Sub-regionais da UNASUL - em Cochabamba, Bolívia, reforçando a necessidade de construção de um Parlamento Sul-Americano. O tema ainda não apresenta um consenso regional e, portanto, os debates permanecem em aberto. Atualmente, existe somente o Parlamento do MERCOSUL enquanto instância legislativa regional²⁹⁶.

²⁹⁵ Ver: IPRI. Golpe de Estado nas Honduras. 17 de agosto de 2009. ESTADO DE SÃO PAULO. Cronologia do golpe de Estado em Honduras. 22 setembro de 2009.

²⁹⁶ A nivel del Parlamento Suramericano se acordó su creación con sede en Cochabamba, Bolivia, y se dejó a una Comisión Especial de representantes de los Parlamentos Nacionales, Subregionales y Regionales, bajo la coordinación del Consejo de Delegadas y Delegados, la elaboración de un Protocolo Adicional

Em 2010 o Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL realizou três encontros. O primeiro foi realizado em Los Cardales, Argentina, no dia 4 de maio²⁹⁷; o segundo em Buenos Aires no dia 11 de outubro, também Argentina; e o terceiro no data de 26 de novembro em Georgetown, Guiana. Nestes encontros os destaques foram as iniciativas regionais de ajuda humanitária ao Haiti e ao Chile que haviam passado por terremotos de grande intensidade desencadeando a morte de milhares pessoas e a destruição de áreas urbanas²⁹⁸. Nos reuniões também foi nomeado do ex- presidente argentino, Néstor Kichner, para a presidência da Secretaria Geral da UNASUL.

No entanto, como ocorrido nos últimos dois anos, o problema político regional ganhou espaço na agenda da organização. Assim como ocorreu na Venezuela, em Honduras e na Bolívia, a tentativa de golpe de Estado e sequestro do presidente Rafael Correa do Equador, demandou uma reunião extraordinária dos Chefes de Estado para a manifestação de apoio ao presidente equatoriano e repúdio às ações golpistas no país. Diante das graves ameaças à ordem democrática na região, os Chefes de Estado da UNASUL manifestaram conjuntamente na Declaração de Buenos Aires o repúdio às iniciativas antidemocráticas nos Estados nacionais sul-americanos. A UNASUL rechaçava, assim, qualquer novo atentado às autoridades institucionais nacionais dos países do continente, assim como qualquer golpe ao poder civil legitimamente eleito.

Estas foram as bases para a construção do Protocolo Adicional da UNASUL, concebido no ano de 2010, em Georgetown, Guiana, durante o encontro dos líderes nacionais. O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL era um compromisso regional com a democracia. Fundamentada nos temas expostos na Declaração de Buenos Aires, o protocolo nada mais era do que uma garantia fundamental à ordem democrática e constitucional, concebidas como mecanismos essenciais para o processo de integração da UNASUL. Basicamente, o documento afirma que os Estados “não tolerarão desafio algum à autoridade institucional”²⁹⁹ e muito menos tentativas de golpes de Estado.

Além da construção do Protocolo Adicional da UNASUL, a reunião dos Chefes de Estado da organização em Georgetown centralizou os trabalhos na eleição do novo presidente

hasta la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. La composición, las atribuciones y las etapas en el proceso de construcción del Parlamento Suramericano serán los temas centrales de esta nueva negociación. SOLÓN, 2008.p.17

²⁹⁷ Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR, Los Cardales, mayo 2010. Disponível em: <http://www.unasursg.org>. Acesso em 13/02/2012.

²⁹⁸ Ver: BBC Brasil. Terremoto no Chile. Atualizado em 22 de junho de 2011. BBC Brasil. Terremoto no Haiti. Atualizado em 12 de janeiro de 2012.

²⁹⁹ Declaração de Georgetown. Disponível em: www.unasursg.org. Acesso 20/12/2011.

da Secretaria Geral da UNASUL em virtude do falecimento do então atual secretário-geral da organização, Néstor Kirchner - primeiro secretário-geral da UNASUL, eleito em maio daquele ano, 2010. Sem um protocolo definido a respeito e sem um candidato substituto comum, os líderes nacionais decidiram entregar a presidência da Secretaria Geral da UNASUL de forma Pró-Tempore para a Guiana, representada pelo sr. Bharrat Jagdeo. O mandato do país foi de apenas um ano; em 2011, durante o encontro dos Chefes de Estado da UNASUL em março de 2011 na cidade de Mitad del Mundo, Equador, a ex ministra das Relações Exteriores da Colômbia, María Emma Mejía, foi eleita de forma unânime para o mandato 2011-2012 da Secretaria Geral da UNASUL, transferindo recentemente o cargo ao venezuelano Alí Rodríguez Araque para o mandato 2012-2013.

Quadro 8 – UNASUL passo a passo.

ANO	REUNIÃO	OBSERVAÇÕES
2000	I Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília-Brasil)	Declaração de Brasília
2002	II Reunião de Presidentes da América do Sul (Guayaquil-Ecuador)	Consenso de Guayaquil
2004	III Reunião de Presidentes da América do Sul (Cuzco – Peru)	Declaração de Cuzco e formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).
2005	I Reunião dos Chefes de Estado da CASA (Brasília – Brasil)	Discussão para criação da Agenda Prioritária e o Plano de Ação.
	Reunião Extraordinária da CASA (Montevideu – Uruguai)	Criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração
2006	II Reunião de Chefes de Estado da CASA	Documento Final da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração.
2007	Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado da CASA	- I Cumbre Energética Sul-Americana. - Criação do Conselho Energético Sul-Americano. - Mudança do nome da CASA para UNASUL.
2008	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Brasília – Brasil)	- Aprovação do Tratado Constitutivo da UNASUL. - Apresentação da proposta brasileira para criação do Conselho de Defesa da UNASUL.
	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Santiago – Chile)	- Crise interna na Bolívia.
	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Salvador – Brasil)	- Criação do Conselho de Saúde Sul-Americano. - Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.
2009	III Reunião do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Quito – Equador)	- Equador na presidência Pro-Tempore. - Criação do Conselho Sul-Americano de Problema Mundial sobre as Drogas. - Criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). - Criação do Conselho de Desenvolvimento Social; - Criação do Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Tecnologia e Inovação (COSECCTI).
	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Bariloche – Argentina)	- Estabelecimento da “Zona de Paz Sul-Americana”
2010	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Los Cardales – Argentina)	- Néstor Kichner é eleito secretário geral da UNASUL. - Estratégias de ajuda ao Haiti e Chile.
	Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL (Buenos Aires – Argentina)	- Declaração de Buenos Aires
	IV Reunião do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL (Georgetown – Guiana)	- A presidência pro-tempore fica com a Guiana em virtude do falecimento de Néstor Kichner. - Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo.

Fonte: www.unasursg.org

3.2.1) Tratado Constitutivo da UNASUL

A UNASUL é antes de tudo a integração de 12 vontades políticas³⁰⁰ dinamizadas em duas grandes perspectivas de atuação: as reuniões dos chefes de Estado e os encontros e trabalhos produzidos pela IIRSA. A entidade consolida-se com como uma organização internacional a partir da implantação do Tratado Constitutivo.

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.
(TRATADO CONSTITUCIONAL)

A União diferencia-se dos demais arranjos integracionistas sul-americanos por apresentar um modelo inovador de integração: a busca pelo desenvolvimento regional. Nesse sentido, a UNASUL proclama a integração a partir do reconhecimento dos problemas comuns e da busca por soluções regionais para a superação das assimetrias regionais, dos déficits político-sociais e da defesa dos recursos naturais estratégicos. A entidade segue baseada na proposta de uma identidade regional, sob a qual os objetivos regionais se sobreponham aos interesses nacionais.

O impulso integracionista desse novo modelo viria da convergência das experiências e dos mecanismos já construídos na região. Assim, era imprescindível a conciliação dos mecanismos políticos, econômicos e sociais existentes no âmbito do MERCOSUL, da CAN, da ALADI e da OTCA, guiando, a partir das considerações do relatório produzido pela comissão estratégica de integração, os trabalhos a serem desenvolvidos na UNASUL, assim como os princípios do Tratado Constitutivo.

No entanto, na opinião do ex-Diretor Geral da Comunidade Andina, Baspineiro, a convergência desses blocos regionais deveria considerar a importância econômica que cada bloco possui em relação aos outros organismos internacionais. Além disso, a convergência destes arranjos envolve mais do que meramente convergência político jurídica. A harmonização das disciplinas comerciais deve assegurar a competitividade regional e a superação das incertezas que o novo processo integracionista pode vir a produzir. Ademais,

³⁰⁰ República Argentina, República de Bolívia, República Federativa do Brasil, República de Colômbia, República de Chile, República do Equador, República Cooperativa de Guiana, República do Paraguai, República do Peru, República de Suriname, República Oriental do Uruguai e República Bolivariana de Venezuela.

deve atentar para a possibilidade de que algumas regras não convirjam, em determinados temas, com a proposta integracionista da UNASUL³⁰¹.

Numa perspectiva mais ampla, a UNASUL se define como o mecanismo institucional regional capaz de promover o “desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos”³⁰² além de fortalecer o multilateralismo e o diálogo político regional.

Quadro 9 – UNASUL

POTENCIALIDADES DA UNASUL
Possui um PIB de US\$ 3.648 trilhões de dólares e assim constitui a quinta maior economia mundial.
População de 392 milhões de habitantes, a quarta maior em nível mundial.
Tem uma área geográfica superior a 17 Km ² .
Suas exportações superam os US\$ 181.856 milhões.
Possui 27% da água doce do mundo.
Dispõe de 8 milhões de Km ² de florestas e acesso a dois oceanos.
É a região que mais produz alimentos e os exporta no mundo.
Dispõe de hidrocarbonetos para 100 anos.
A região tem somente 2 idiomas oficiais mutuamente inteligíveis.
Tem uma história comum e valores compartilhados.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: Comunidade Andina de Nações e Banco Mundial.

Sua estrutura institucional está dividida em dois níveis: os órgãos centrais, que são os responsáveis pela orientação política da organização definida no Tratado Constitutivo - quadro 12 - e os conselhos ministeriais, que produzem e supervisionam a integração - quadro 14.

³⁰¹ BASPINEIRO, 2008, p. 9

³⁰² Tratado Constitutivo da UNASUL. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso 30/04/2011.

Quadro 10 – Organograma

ORGÃOS DA UNASUL	
Conselho de Chefes (a) de Estado e Governo	Este é o órgão máximo da UNASUL. Suas atividades são: -estabelecer as diretrizes políticas, planos de ação; programas e projetos decidindo as prioridades para sua implementação; -convocar reuniões ministeriais setoriais e criar Conselhos de nível ministerial; -decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores; As reuniões ordinárias serão anuais.
Conselho de Ministros (a) de Relações Exteriores.	Suas atividades principais são: - adotar resoluções para implementar as decisões do Conselho de Chefes (a) de Estado e Governo; - propor projetos de decisões e preparar reuniões do Conselho de Chefes (a) de Estado e Governo; - desenvolver e promover o diálogo político e a consulta sobre temas de interesse regional e internacional; - realizar o monitoramento e avaliação do processo de integração em seu conjunto; - aprovar o Programa anual de atividades e o pressuposto anual de funcionamento da UNASUL; - aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL; - criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefes (a) Estado e de Governo. As reuniões ordinárias serão semestral
Conselho de Delegados (a)	Suas principais atividades são: - preparar as reuniões do Conselho de Ministros (a) de Relações Exteriores; - elaborar projetos de decisões, resoluções e regulamentos para a consideração do Conselho de Ministros (a) de Relações Exteriores; - compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços; - formar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho; -promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana; As reuniões serão bimestral.
Secretária Geral	Suas principais atribuições são: - participar com direito de voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL; - preparar e apresentar o Relatório Anual e os informes respectivos aos órgãos da UNASUL; - servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua respectiva publicação; - coordenar a integração com outras entidades e cooperar com a América Latina e Caribe para o desenvolvimento das atividades solicitadas pelos órgãos da UNASUL; O secretário geral da UNASUL é designado pelo Conselho de Chefes (a) Estado e de Governo para um mandato de dois anos, prorrogável por mais um.

Quadro elabora pela autora. Fonte: Tratado Constitutivo da UNASUL

Trata-se de uma organização intergovernamental, e como tal, as deliberações ocorrerem no domínio das lideranças nacionais e em forma de consenso³⁰³.

Toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso. Las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno, (...) Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Decisiones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos três cuartos (3/4) de los Estados Miembros. Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL)

Embora em todos os seus documentos³⁰⁴ a organização destaque a abertura institucional para a participação da sociedade civil organizada, esta ainda não é presenciada nos encontros dos Chefes de Estado e na condução dos trabalhos dos Conselhos. Os mecanismos de participação social ainda necessitam ser desenvolvidos.

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de UNASUR. Los Estados Miembros y los órganos de UNASUR generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL)

A agenda multitemática apresentada como a grande inovação do modelo integracionista da UNASUL nem sempre, como acreditam os líderes nacionais, constroem consensos sobre os programas, os projetos e as ações. A conjectura dos trabalhos do Conselho de Defesa Sul-Americana comprova o fato.

No entanto, de forma a sintetizar a conceituação da organização, por meio de seu Tratado Constitutivo afirma-se que a personalidade jurídica e a institucionalização alcançada com o Tratado estabeleceram uma relação normativa entre a presidência e os órgãos decisórios. Os Conselhos foram criados a partir de uma demanda da própria organização para trabalhar com a multidisciplinaridade que este novo modelo integracionista requer. Tal modelo, por sua vez, mais do que da UNASUL, surge de uma demanda integracionista política da região.

³⁰³ Se podrá argumentar que el consenso puede bloquear la toma de decisiones si un gobierno decide oponerse a los acuerdos de la mayoría. Esto es posible, pero al mismo tiempo es la garantía que tienen todos los Estados Suramericanos de incidir en el proceso de integración. Sin lugar a dudas: sin la fórmula del consenso no hubiera sido posible la elaboración y firma del Tratado Constitutivo de UNASUR. SOLÓN, 2008, p. 14

³⁰⁴ Declaração de Cuzco 2004 e Tratado Constitutivo em 2008

A UNASUL tem tentado acomodar os assuntos de políticas públicas como temas centrais da agenda organizacional e, sendo ela uma instituição intergovernamental, a importância dos Conselhos ganha relevância nesse contexto, uma vez que aproxima o Estado nacional e a organização em torno da demanda social. Os Conselhos também são grandes espaços criados pela UNASUL para fomentar o diálogo político regional em instâncias menos executivas. Afinal os grupos de trabalho criados em cada Conselho interagem-se com os respectivos órgãos nacionais de cada Estado parte.

É prematuro antecipar qualquer perspectiva futurista a respeito da organização tendo os trabalhos do conselho como objeto de análise. Os conselhos, em sua grande maioria, foram criados a partir de uma demanda da própria UNASUL, exceto o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento e o Conselho Energético que decorreram de iniciativas já desenvolvidas anteriormente: a IIRSA. Eles mensuram o comprometimento das partes com o objetivo da integração, verificam o diálogo político desenvolvido e apontam os temas que possuem maior convergência e que necessitam de harmonização entre os Estados.

Assim, a UNASUL é “uma espécie de construcción física y social de puentes de desarrollo, articuladores de estos territórios diversificados”³⁰⁵. Sua importância se dá pelo fato de ter oferecido à história da integração regional um marco ao assumir uma decisão estratégica que supera o enfoque conjuntural. O tratado da UNASUL, mais do que construir estruturas rígidas, busca fomentar os canais, os mecanismos e os espaços de informação, de consulta e de monitoramento do desenvolvimento regional.

3.3) Conselhos da UNASUL

Como exposto anteriormente, a UNASUL tem também expressão política, enfrentando situações como o golpe de Estado em Honduras e as tentativas de golpe na Bolívia e no Equador que expuseram a necessidade de uma férrea posição, por parte da entidade, em defesa da democracia. A busca pela unicidade decisória em relação à política internacional, como ocorreu na declaração conjunta dos países sobre o apoio oferecido ao povo haitiano e chileno, ambos abalados por terremotos, também expressa os anseios políticos da nova organização, especialmente considerando que nesses dois casos a decisão envolvia ajuda econômica.

No entanto, os caminhos da UNASUL destacam a vontade de construir uma integração política para a região, particularmente quando se observa a manifestação dos líderes -

³⁰⁵ BASPINEIRO, 2008.

mantendo a estratégia de promover o desenvolvimento regional, característica central deste modelo de integração - em criar os Conselhos e grupos de trabalho. Os países sul-americanos parecem conceber que, diante dos graves problemas político-sociais e da assimetria regional, a melhor maneira de coordenar e potencializar os esforços, visando a transformar a região e consolidar o espaço sul-americano, seria por meio da criação de uma série de grupos e Conselhos de trabalho.

Deste modo, os primeiros conselhos, assim como ocorreu com a construção da própria organização, possuíram como ponto de partida os trabalhos já desenvolvidos em outras iniciativas - como a IIRSA e os encontros dos ministros na área energética. Eis que surge o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho Energético que, assim como a organização e os demais Conselhos, teriam natureza intergovernamental e seriam compostos, em sua maioria, por ministros delegados pelos seus próprios países.

Portanto, os Conselhos de trabalho da UNASUL surgem da necessidade visualizada pela região³⁰⁶ de promover ações que identificassem os problemas comuns e apresentassem soluções coletivas. Desde o início, fica evidente a não casualidade dos chefes de Estado quanto à opção por trabalhar em sistema de cooperação para o desenvolvimento de políticas públicas regionais, principalmente em setores tão sensíveis e de grande impacto socioeconômicos. O quadro 14 traz um resumo dos principais conselhos da UNASUL.

³⁰⁶ Neste ponto o relatório final da Comissão Estratégica de Reflexão da Integração tem grande importância. Ele determinou os temas prioritários da agenda de trabalho na região.

Quadro 11 – Conselhos da UNASUL

CONSELHOS DA UNASUL	
Conselho Sul-Americano de Saúde	- É uma instância permanente, formada por ministros de saúde da UNASUL. Foi criado com base do artigo 5 e 6 do Tratado Constitutivo em 23 de maio de 2008. - É um órgão de consulta e consenso. - Tem como objetivo geral: Consolidar a América do Sul como um espaço de integração em Saúde para todos e contribuir para o desenvolvimento.
Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento social	- É uma instância de diálogo, reflexão, coordenação e cooperação sobre desenvolvimento social e humano. - Criado por decisão da III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL em 10 de agosto de 2009. - Tem como objetivo: Construir com o estabelecimento de condições ideais para o desenvolvimento de sociedades mais justas, participativas, solidárias e democráticas. Além de promover mecanismos de cooperação solidária em políticas sociais.
Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento	- É uma instância de discussão política e estratégica, através de consulta, avaliação, cooperação e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da Infraestrutura regional. - Criado por decisão da III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL em 10 de agosto de 2009. - Tem como objetivo: Desenvolver infraestrutura para a integração regional reconhecendo e dando continuidade aos trabalhos da IIRSA. Além de fomentar a cooperação regional sobre o tema, compatibilização dos marcos normativos existentes no plano nacional dos Estados e identificar e impulsionar a execução de projetos prioritários para a integração, além de alternativas para seu financiamento.
Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação.	- É uma instância política de caráter intergovernamental, destinada a definir e promover políticas e projetos comuns com o objetivo de contribuir em áreas de conhecimento, ao projeto integracionista da UNASUL e desenvolvimento. - Foi criado na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL em 10 de agosto de 2009. - Tem como objetivo: fortalecer a cooperação educativa, cultural, científica, tecnológica.
Conselho Sul-Americano Sobre as Drogas	- É uma instância permanente da UNASUL, de consulta, cooperação e coordenação para enfrentar o problema das drogas. - Criado por decisão da III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL em 10 de agosto de 2009. - Tem como objetivo: Propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados membros para incidir de forma integral em todos os âmbitos da problemática.
Conselho de Defesa Sul-Americano	- É uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. - Foi criado na Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e Governo da UNASUL em 16 de dezembro de 2008. - Tem como objetivo: consolidar a América do Sul como zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos. Além disso, gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.
Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças	- É uma instância de diálogo político, reflexão, consulta e cooperação em matéria de economia e finanças. - Foi criado na IV Reunião dos Chefes de Estado da UNASUL em 26 de novembro de 2010. - Tem como objetivo: O desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades sociais. Construir um sistema econômico com equidade e justiça social. Além e reduzir assimetrias, fomentar a integração financeira, a cooperação econômica e a comercial.
Conselho Energético Sul-Americano	- É responsável pela convergência de outras instancias regionais em matéria energética para os trabalhos da UNASUL. - Foi criada na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado da UNASUL em 10 de agosto de 2009.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: www.unasul.org.

No entanto, ainda é prematuro fazer qualquer correlação entre os trabalhos desses Conselhos e o futuro sucesso da organização. É evidente que tais conselhos surgiram a partir da demanda da própria UNASUL, porém, ainda fazem parte de um processo recente e, por isso, apenas sinalizam um comprometimento regional na busca pelo desenvolvimento. Atualmente simbolizam o diálogo político existente na América do Sul, apontando os temas de maior convergência regional.

Com intuito de apresentar as principais ações desenvolvidas nos diferentes Conselhos da UNASUL, destacando a busca por soluções conjuntas dos problemas comuns, este estudo destacará o trabalho do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças por meio de uma breve resenha.

3.4) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças

A literatura sobre regionalismo expõe que o processo de integração surge, em sua grande maioria, a partir de uma perspectiva econômica, porém, também ressalta a diferença desse processo na região sul-americana. Os processos se desenvolveram a partir de um impulso econômico desenvolvimentista e por uma contraposta aos efeitos do processo de globalização do capital. A UNASUL reafirma esta ideia, mas também enfatiza a importância da reestruturação político-social ocorrer em paralelo com a econômica.

Nesse sentido, a UNASUL também apresenta esforços para formar uma política econômica e financeira na região capaz de reduzir as perdas impostas a cada moeda nacional da região em razão das mudanças no cenário econômico internacional. Para isso, concentra o assunto nos trabalhos do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças que, dentre as atividades, busca a integração financeira regional, capaz de reduzir as vulnerabilidades da região, aprofundando e gerando espaços próprios de cooperação, de acumulação e de reprodução econômica.

Para isso, durante a Reunião dos Ministros de Economia e Finanças e Presidentes dos Bancos Centrais, realizada em 12 de agosto de 2011, na cidade de Buenos Aires, Argentina, optou-se pela fundação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, assim como do seu estatuto e de um Plano de Ação 2011-2012. Este plano, na verdade, estabeleceu um cronograma de ações políticas a fim de estruturar os trabalhos do Conselho.

Denominando-se como uma instância de reflexão, de consulta e de cooperação em matéria de economia e finanças, o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças tem como objetivo, em convergência com os princípios da organização contidos no Tratado

Constitutivo, promover o desenvolvimento social por meio da erradicação da pobreza e da superação das desigualdades. Assim, esse deverá criar um mecanismo de complementação econômica que busque o crescimento e o desenvolvimento econômico regional, assim como a construção de um espaço econômico justo e igualitário.

A integração financeira também está prevista nos objetivos do Conselho, e os debates nesse campo ocorrem conjuntamente com os debates realizados pelos ministros de economia e finanças dos países membros e pelos presidentes dos bancos centrais no âmbito da construção de um Banco Central Sul-Americano, o Banco do Sul. O quadro 10 traz a estrutura desse conselho definida no seu estatuto.

Quadro 12 – Estrutura do Conselho -CSEF

ESTRUTURA DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS	
Instância executiva do Conselho	Composta por um representante de cada estado membro da UNASUL, podendo ser um Ministro de Economia e Finanças, Ministro das Relações Exteriores ou Presidentes de Banco Centrais. É responsável pela elaboração do Plano de Ação.
Presidência	Tem a responsabilidade de coordenar as atividades do Conselho. O mandato corresponde ao país que ocupe a presidência da UNASUL.
Grupos de Trabalho	Criados para examinar temas específicos e formular recomendações. Eles serão compostos por especialistas nomeados por cada país membro.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: Estatuto do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças.

3.4.1) Plano de Ação

A crise financeira internacional deflagrada em 2008 e cujos desdobramentos ainda persistem, questionaram a capacidade de muitos países desenvolvidos em manter seus níveis de emprego e de controlar a dívida pública. Essas incertezas elevaram o desejo regional de promover o desenvolvimento econômico e financeiro a partir de uma nova arquitetura financeira, capaz de reduzir a vulnerabilidade e impulsionar o desenvolvimento econômico e social.

En esa dirección, se considera viable promover el desarrollo de una nueva arquitectura financiera, pero además fortaleciendo y adaptando la existente, para reducir la vulnerabilidad externa de la región e impulsar el desarrollo económico y social. (DECLARAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS, 2011).

Nesse contexto, o Conselho acorda a viabilização de uma cooperação técnica para a construção de um fundo de reserva internacional e a elaboração de estudos para impulsionar o

uso de uma moeda regional nas transações comerciais intrarregionais, visando a impulsionar e aprofundar a integração e a reduzir os custos das transações. Os países também se comprometem em fortalecer a Cooperação Andina de Fomento (CAF), cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento e a inclusão social em um ambiente integrado, incentivando o comércio intrarregional e os ganhos mútuos por meio de medidas para aumentar os fluxos comerciais sem desconsiderar as assimetrias. Atenta-se para o desenvolvimento de políticas de complementação sócio-produtiva, aproveitando as potencialidades existentes na região³⁰⁷.

Para viabilizar essas medidas de cooperação técnica, de administração e de mobilização de reservas foram criados 3 grupos de trabalho liderados por 6 países membros da UNASUL. Esses grupos tiveram um no prazo de 60 dias para apresentar uma declaração com as suas percepções e propostas para impulsionar a integração econômica e financeira da região nas diferentes áreas já acordadas pelo plano de ação do Conselho. Desse modo, o Grupo 1, sob a liderança da Colômbia e do Equador, deveria apresentar declarações sobre o Fundo de Reserva Regional. O Grupo 2, liderado pela Venezuela e pelo Uruguai, deveria apresentar considerações a respeito do uso de uma moeda regional nas transações comerciais intrarregionais e analisar os fundos de compensação existentes na região. O Grupo 3, liderado pelo Brasil e pelo Chile, deveria apresentar considerações quanto às medidas regionais a serem desenvolvidas para impulsionar o comércio regional.

Todas estas considerações foram apresentadas na II Reunião do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, realizada em 25 de novembro de 2011 na cidade de Buenos Aires, Argentina³⁰⁸. Entre os pontos principais destas declarações destacam-se a apresentação de 3 propostas para o estabelecimento de um Fundo de Reserva Regional e a proposta venezuelana de criação do Fundo do Sul para atender as necessidades de liquidez no espaço regional. O quadro 17, traz um resumo dos trabalhos do Conselho, desenvolvidos entre os anos de 2009 e 2011, em cada área de concentração.

³⁰⁷ DECLARAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS. Buenos Aires, 12 de agosto de 2011.

³⁰⁸ Disponível em www.unasursg.org. Acesso em 20/12/ 2011.

Quadro 13 – Atividades dos Grupos de Trabalho de Integração Financeira

Atividades dos Grupos de Trabalho de Integração Financeira	
Grupo 1	Proposta da Colômbia. Fortalecer o Fundo Latino-Americano de Reservas e estendê-lo para outros países. A ideia era aproveitar a experiência e a reputação já adquirida pelo organismo. No entanto, aponta a necessidade de fazer algumas reformas estruturais. Proposta do Equador. Criar um novo fundo para a região, o Fundo de Reservas para a UNASUL. O objetivo era redefinir o uso dos recursos da região de modo que estes sejam usados para financiar o desenvolvimento regional. Assim, estaria se consolidando na região uma nova arquitetura financeira regional. Proposta da Venezuela. Assim como o Equador, propõe a criação de um novo fundo para a região, o Fundo do Sul. A ideia era atender a necessidade de liquidez no espaço integrado. Dentre as funções: outorgar facilidades financeiras aos bancos centrais e governos diante dos desequilíbrios das balanças de pagamento, reestruturação de dívida e auxílio em casos de desastres naturais e situação de liquidez temporária. Estas ações seriam adotadas a partir de mecanismos ágeis que permitiriam mobilizar as reservas internacionais. Os mecanismos são: 1) Matriz de crédito em moedas nacionais (swaps). 2) Facilidades de crédito de emergência. 3) Medidas macropodencial para a gestão de reservas. Assim, a partir de uma análise dos fundos de compensação na região: o CPR ALADI, SUCRE e SML, recomenda o uso de um deles para compor o fundo da UNASUL. No entanto, destaca o CPR ALADI a partir de uma revisão e aprofundamentos dos trabalhos como o mecanismo mais adequado, pela experiência já adquirida. Paralelo a revisão do fundo, recomenda uma revisão dos governos nacionais quanto aos obstáculos enfrentados para o uso do fundo, a fim de prover melhor dinâmica para o fundo criado.
Grupo 2	Coordenado por Venezuela e Uruguai, foi apresentado 1 proposta de trabalho referente aos fundos de compensação e o uso de uma moeda local para as transações comerciais intra regionais.
Grupo 3	Para o grupo, a região deveria alavancar o comércio intra regional que tivesse valor agregado e, por consequência, aumentasse o emprego e o bem estar regional. Para isso, a região requer estruturas produtivas desenvolvidas e complementares. 1) Identificar quais setores tem a capacidade de substituir importações estrangeiras por produtos elaborados em países da região. Assim, se ampliaria o potencial econômico para enfrentar a desaceleração da demanda global. 2) Identificar as potencialidades e o encaminhamento produtivo daqueles setores que podem melhorar a qualidade dos produtos e expandir a oferta rapidamente. Avaliação das barreiras que impeçam o desenvolvimento do comércio com critério de complementaridade, atendendo as assimetrias assimétricas. 3) Avaliar os mecanismos existentes de financiamento do comércio exterior em cada país. 4) Criar uma rede de escritórios comerciais da UNASUL, como plataforma para obter informações de mercado e fornecimento de tecnologias. 5) Impulsionar por meio do COSIPLAN o desenvolvimento da infraestrutura e logística em função dos objetivos regionais de expansão do comércio e ampliação das capacidades produtivas.

Quadro elaborado pela autora. Fonte: www.unasursg.org

3.4.2) Banco do Sul

A temática da construção de um Banco do Sul, tendo sete países da região signatários da proposta³⁰⁹, adquire singular importância à medida que o desenvolvimento de uma instituição econômico-financeira em um processo integracionista traz consigo um outro tema para a discussão dos processos de institucionalização desse arranjo: o financiamento do processo de integração. A literatura que analisa estes fenômenos tende a adotar o modelo europeu como referência de sucesso³¹⁰. Desse modo, os estudiosos do assunto acabam por relacionar o fenômeno da integração a processos liderados por atores hegemônicos inseridos em uma estrutura consolidada por um modelo hegemônico econômico-financeiro, no caso europeu, o liberal. Nessa perspectiva, os mecanismos de mercado, sem a interferência de nenhuma outra instituição, alocam as poupanças internas e externas dos atores à economia em questão³¹¹.

É exatamente contrariando este modelo que a proposta do Banco do Sul se apresenta à UNASUL. Além de fazer face à integração, ou seja, ser um processo desenvolvido dentro das estruturas normativas e institucionais da organização, o banco busca construir estruturas que não impulse somente os mecanismos de mercados – flexibilização, desregulamentação e abertura econômica – mas sim, a construção de formas de financiamento dos projetos que fazem parte da estratégia de integração e de desenvolvimento da UNASUL. Países como a Argentina e a Venezuela, com maior destaque, pressupõem que a partir do desenvolvimento desta instituição será possível sistematizar a autonomia financeira da região³¹²e, desse modo,

³⁰⁹ São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

³¹⁰ MENDONÇA, 2004.

³¹¹ Trata-se de dar impulso ao sistema bancário privado já existente, coadunado com um processo de desregulamentação financeira e abertura para bancos e capital internacionais. O aumento da poupança externa e a maior liberdade para criação espontânea de poupança interna seriam os mecanismos de financiamento do desenvolvimento. Este é o marco geral de sua defesa da desregulamentação, flexibilização e abertura dos mercados financeiros para as economias periféricas construir uma trajetória sustentada de desenvolvimento. (CARCANHOLO, 2011, p. 248)

³¹² A categoria de dependência implica uma situação em que uma economia esta condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra à qual está subordinada, isto é, a condição de subdesenvolvimento estaria concentrada estreitamente à expansão dos países centrais. Essa condição, portanto, representaria os arranjos sociais, políticos e ideológicos. (...) Os condicionantes da dependência (perdas nos termos de troca e remessa de excedentes dos países dependentes para os avançados) colocam uma maciça transferência de valor produzido na periferia que é apropriado no centro da acumulação mundial. Por sua vez, a dinâmica capitalista na periferia é garantida pela super exploração da força de trabalho, em vez de bloquear estes mecanismos de transferência de valor. (CARCANHOLO, 2011, p. 249-250).

fomentar o desenvolvimento comum e a inserção ativa das economias regionais na economia mundial³¹³.

O tema da construção de um Banco do Sul emerge na região no de 2005, quando os presidentes dos bancos centrais da Argentina, do Brasil e da Venezuela promoveram um encontro na cidade de Cartagena, Índia, - dando prosseguimento aos debates da reunião realizada em março de 2005 no Uruguai - e propuseram a elaboração de uma agenda comum de desenvolvimento econômico-financeiro. Uma proposta semelhante já havia sido incluída na campanha eleitoral venezuelana em 1999 e apresentada à comunidade internacional durante a XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimentos (UNCTAD) em São Paulo, 2004.

A ideia em ambos os projetos regionais concentrava-se na tentativa de promover um desenvolvimento econômico regional simétrico e igualitário, dialogando com os princípios do novo modelo de integração e da organização regional. Isto fez com que os presidentes do banco central da Argentina, do Brasil e da Venezuela promovessem - a partir de um Seminário de Integração Financeira realizado em 24 de março de 2006 em Caracas, Venezuela, com a presença de todos os presidentes dos bancos centrais dos países da América Latina e do Caribe, além dos organismos internacionais como a CEPAL, o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA), o Centro Monetário Latino-Americano (CEMLA), o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) - uma declaração conjunta para a formação de um grupo de trabalho visando a estudar e propor alternativas para a integração financeira da região, o GTIF³¹⁴.

O primeiro encontro deste grupo ocorreu em setembro de 2006, seis meses após a realização do seminário em Caracas, no qual o principal tema da discussão centrou-se na proposta venezuelana de criação de um Banco do Sul para consolidar um sistema financeiro integrado na América do Sul³¹⁵. Para definir a arquitetura financeira da região, a proposta do Banco do Sul pretende criar um banco de desenvolvimento, um mercado de capitais e um fundo de reservas.

³¹³ Os grandes recursos estratégico-naturais da região já demonstram a importância e o potencial econômico que a região possui na economia internacional. A UNASUL detém uma das maiores reservas petrolífera do mundo, somada às grandes reservas de minérios e de água.

³¹⁴ Grupo Técnico da Integração Financeira (GTIF)

³¹⁵ (...) El Banco del Sur, que se materializó con la iniciativa de los Presidentes de Venezuela y Argentina, Hugo Chávez y Néstor Kirchner. Durante la visita oficial del venezolano a Argentina, el 21 de febrero de 2007, los dos Presidentes firmaron un memorando de entendimiento donde se comprometieron en crear el Banco del Sur. La iniciativa contaría además, con Brasil, Bolivia y Ecuador para su lanzamiento. Al principio, Argentina y Venezuela acordaron de forma bilateral con el objetivo de ser un instrumento multilateral de financiación para América del Sur. (LIMA, 2009, p.161-162)

La inspiración suramericana proveen e de la Unión Europea, donde el Euro garantizó un mejor flujo de las mercancías entre los países y marcó la presencia del bloque en el escenario económico mundial. El debate sobre los mecanismos para el desarrollo de una política macroeconómica estable, solidifica las bases para un futuro Banco Central Suramericano. Para ello, los suramericanos cuentan con la experiencia de la Unión Europea, y esperan la ayuda de especialistas en el tema. (LIMA 2009, p.161)

No entanto, foi somente em fevereiro de 2007 que o presidente venezuelano Hugo Chavez³¹⁶ e o argentino Néstor Kirchner³¹⁷ assinaram um primeiro compromisso comum na direção da construção do Bancoz'. O compromisso foi firmado por meio de um memorando de entendimento, fixando o prazo de 120 dias para a consolidação da instituição. No documento, os países defendiam o fornecimento de estímulos aos mercados de capitais e financeiros da região, ao mesmo tempo em que fossem promovidas as empresas multinacionais de capital regional. Prevvia-se também a construção de um banco de desenvolvimento e de um fundo monetário de estabilização regional.

O Brasil aderiu ao acordo em maio de 2007, três meses após a assinatura do memorando, durante uma reunião realizada na cidade de Quito, Equador, com a presença do presidente do Equador e dos os ministros de Economia, Finanças e Fazenda da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Paraguai, da Venezuela e do Equador. Por meio do documento final dessa reunião, a Declaração de Quito, os países da UNASUL foram convidados a fazer parte da construção do Banco do Sul, concebido como uma instituição para prover o desenvolvimento.

No mesmo ano foi assinada a Declaração de Assunção, na qual os países da região acordaram em uma participação igualitária das partes na construção do banco, porém sem especificar o funcionamento real da instituição. A declaração trouxe avanços adicionais no sentido de sinalizar a adoção de políticas para a criação de um sistema monetário comum e de um fundo de estabilização regional, além de reforçar a importância do banco de desenvolvimento nesse processo.

Novamente, em outubro de 2007, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, os ministros dos países criaram a ata de fundação do Banco do Sul e, neste documento, mais uma vez se reafirmou a necessidade de construir o banco de desenvolvimento e os demais mecanismos no sentido de consolidar uma nova arquitetura regional financeira, sem trazer, no entanto, os detalhes de como e quando estes trabalhos seriam desenvolvidos.

³¹⁶ Hugo Chávez atual presidente da Venezuela

³¹⁷ Ex- presidente da Argentina.

Considerando que la integración suramericana debe constituir para los pueblos de la región un espacio consagrado a la promoción del desarrollo económico y social, a la reducción de las asimetrías, a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y a la convergencia y complementariedad de los procesos de integración económica. Considerando que las estructuras económicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional, pudiendo tales recursos orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso, fundamental para la transformación económica, social y política de la región. Considerando que en América del Sur existe la necesidad de mejorar sus tasas de crecimiento, de fortalecer sus mercados internos, y de mejorar substancialmente los niveles de vida de la población, a fin de revertir la tendencia migratoria, buscar la justicia social y reducir la concentración del ingreso en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo sostenible y sustentable. Considerando que es indispensable diseñar una nueva arquitectura financiera regional orientada a fortalecer el papel del continente suramericano en un mundo caracterizado por la globalización financiera y comercial, consolidar la autonomía de las economías regionales, continuar mitigando su vulnerabilidad externa, procurar una mayor estabilidad de las mismas y beneficiar el aparato productivo que priorice las necesidades básicas de nuestros pueblos. Considerando que el fuerte impulso dinamizador de la capacidad productiva que necesitan nuestras naciones exigirá que la nueva arquitectura financiera regional tenga en su centro una institución dedicada exclusivamente a la promoción del desarrollo regional y que se constituya bajo el control soberano de los países suramericanos. ACUERDAN: PRIMERO: crear un banco de desarrollo con el carácter de persona jurídica de derecho público internacional que se denominará “BANCO DEL SUR”, el que tendrá por objeto financiar el desarrollo económico y social de los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) miembros del Banco, en forma equilibrada y estable haciendo uso del ahorro intra y extra regional; fortalecer la integración; reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de las inversiones dentro de los países miembros del Banco. (ACTA FUNDACIONAL DEL BANCO DEL SUR)

Neste documento³¹⁸ estipulou-se um prazo de 60 dias para que os ministros de Economia, Finança e Fazenda dos países membros elaborassem um convênio consultivo da instituição, o que acabou não ocorrendo. O prazo inicial foi postergado por vários períodos.

Este prazo acabou sendo adiado, em virtude do pouco avanço nas negociações e concretização dos pontos acordados. Depois da assinatura da ata fundacional, o processo de constituição do Banco do Sul foi composto por reuniões ministeriais, seguidas de reuniões de especialistas das comissões técnicas nacionais, que implementam as decisões tomadas nas reuniões ministeriais (ORTIZ; UGARTECHE, 2008, apud CARCANHOLO, 2011, p.270-271)

³¹⁸ Sexto ponto da Ata Fundacional do Banco do Sul. Disponível em: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>.

Em abril de 2008, durante a Cúpula de Montevideu, foi autorizado o capital da instituição em torno de US\$ 20 bilhões e, segundo Ortiz e Ugarteche, ficou acordado um empréstimo adicional ao banco no valor de 60 bilhões, convertendo o Banco do Sul em uma instituição semelhante ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o banco de desenvolvimento brasileiro. Este último já havia desembolsado em torno de 55 bilhões na região sob a forma de empréstimos no período.

No entanto, o Banco do Sul ainda é uma proposta em construção. Os créditos regionais ainda não foram concretizados e a única e importante medida efetiva em relação à instituição foi a estruturação do capital de constituição, ou seja, a definição de quanto e por qual período os volumes financeiros seriam empregados no Banco do Sul.

Quadro 14 – Banco do Sul: composição do capital aportado

Países fundadores			
Grupo	País	Aportes por país (US\$ milhões)	Prazo para capitalização
1	Argentina	2000	5 anos
	Brasil		
	Venezuela		
3	Equador	400	10 anos
	Uruguai		
4	Bolívia	100	
	Paraguai		
Total (subscrito)		7000	
Demais países da Unasul			
2	Colômbia	970	5 anos
	Chile		
	Peru		
5	Guiana	45	10 anos
	Suriname		
Total (subscrito)		3.000	
Total de capital autorizado		20.000	

Fonte: CALIXTRE; BARROS, 2010.

A proposta final do estatuto do Banco do Sul foi concluída somente no ano de 2009. O Estatuto foi estruturado sob a tentativa de consolidar uma instituição financeira regional para financiar projetos sul-americanos, ou seja, funcionar como um fundo financeiro. A ideia de Chávez e Kirchner era transformar a instituição financeira em um mecanismo regional que pudesse financiar os projetos a partir de taxas mais competitivas, até mesmo inferiores às do mercado e, desse modo, ser um recurso financeiro regional no cenário de crises financeiras internacionais. Segundo Lima, o Banco do Sul é “un gesto bilateral entre Argentina y Venezuela con vocación multilateral dentro del alcance de la Unasur”³¹⁹.

³¹⁹ LIMA, 2009, p.162.

Houve um esforço no sentido de agilizar os processos de aprovação e de ratificação dessa proposta nas casas legislativas dos Estados nacionais, que, não ocorreu. Até a presente data, somente a Venezuela, em novembro de 2009, e o Equador, em junho de 2010, aprovaram as propostas em seus congressos.

Quadro 15 – Reuniões e textos relevantes na constituição do Banco do Sul

Data	Participantes	Acordo
21/02/2007	Presidentes de Argentina e Venezuela	Memorando de entendimento para criação do Banco do Sul
03/05/2007	Presidente do Equador e ministros da Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai e Venezuela.	Declaração de Quito: avanços gerais para uma Nova Arquitetura Financeira Regional.
22/05/2007	Presidente do Paraguai e ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai e Venezuela.	Declaração de Assunção: avanços nas linhas gerais de constituição do banco
08/10/2007	Ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Declaração do Rio de Janeiro: proposta consensual de ata de função do banco.
09/12/2007	Presidentes de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Assinatura da ata fundacional do banco.
25/04/2008	Ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Acordos sobre capital e linhas de aportes.
27/06/2008	Ministros de Argentina, Brasil, Equador e Paraguai, e representantes de Uruguai, Bolívia e Venezuela.	Ratificação de acordos de abril; acordo sobre possível ampliação de capital subscrito para novos países; proposta de estrutura administrativa.
08/05/2009	Ministros de Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Acordo sobre o convênio constitutivo do banco, a ser ratificado por presidentes e legislativos nacionais.

Fonte: CARCANHOLO, 2011, apud SELA, 2009.

Por fim, cabe destacar, que dentre os objetivos do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, a criação de uma moeda única também faz parte da agenda, refletindo a experiência da União Europeia com o euro. No entanto, o processo de integração financeira na América do Sul é mais complexo. A integração segue, alimentada por várias assimetrias regionais e em diferentes áreas, exigindo uma análise aprofundada e multidimensional por parte dos países e dos grupos técnicos de trabalho, em consonância como os presidentes dos bancos centrais e dos Ministros de Economia e Finanças dos estados da UNASUL. A convergência das políticas públicas no espaço sul-americano não apresenta, atualmente, perspectivas positivas quanto a sua conclusão nesta década.

3.4.3) Uma nova arquitetura financeira para a região.

Diferente de outros momentos da história regional, na última década a América do Sul – principalmente pelo desempenho brasileiro – o nível de dependência foi atenuado, com

interferências significativas na capacidade de crescimento e de desenvolvimento das economias locais. Na prática, o capitalismo dependente ainda se mantém para a grande maioria dos países, porém a diversificação das fontes de financiamento – destaque para a China – diminuiu significativamente o alinhamento direto da região com políticas nem sempre vantajosa para o espaço sul-americano, como a visualizada desde a década de 1950, entre a região e os EUA. Mudanças expressivas em relação à transferência dos recursos, a partir da alteração da distribuição do excedente entre a taxa de juros e a taxa de lucro nas economias da região, também se inserem nesta mudança³²⁰.

As ações, ainda que de maneira discreta, apontam para uma pequena e significativa mudança na política econômica da região. No plano regional, constata-se a busca pela reversão da dependência externa por meio de estímulos aos mercados internos nacionais, de forma que dinâmica do valor produzido pelo processo produtivo seja internalizado³²¹. No entanto, as assimetrias sociais, políticas e ideológicas – tanto no plano nacional como regional impedem o crescimento efetivo desta nova construção econômico-financeira, sobretudo porque os custos dessa construção - em virtude dos anos de inabilidade dos países neste setor, interferem nos interesse de setores importantes nos países, além de ser elevado. Por outro lado, essa mudança é compreendida como condição indispensável, na visão dos analistas econômicos, para o sucesso do processo de integração.

Os esquemas tradicionais de integração econômica que prevaleceram e, ainda prevalecem, na região, têm como base analítica a ideia de que basta a liberalização do comércio e dos investimentos para que ocorra um processo de convergência entre as distintas economias participantes. Uma integração regional condizente com uma estratégia alternativa de desenvolvimento (qualquer que seja ela) supõe a ruptura com a lógica de expansão dos capitais externos aqui instalados e/ou dos capitais domésticos que atuam regionalmente dentro da mesma lógica. (CARCANHOLO, 2011, p. 253)

Desse modo, a discussão sobre a construção de um banco regional ganhou mais relevância com a disseminação da visão de construir um mecanismo estratégico da integração regional enquanto alternativa às políticas econômicas neoliberais, ou seja, um mecanismo inserido em uma nova arquitetura regional financeira³²². No entanto, qualquer política

³²⁰ Não me cabe neste trabalho – em virtude da complexidade do assunto que exige mais espaço do que esta dissertação me permite associado o meu déficit de conhecimento sobre o tema – fazer uma explanação a respeito deste assunto. Para isso, recomendo ver: CARCANHOLO, 2011.

³²¹ Os custos de produção e comercialização dos produtos, assim como os lucros. Acrescenta-se a mudança na pauta comercial de substituição de produtos primários para bens duráveis.

³²² A Nova Arquitetura Financeira Regional começa a ser discutida, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), no momento em que mais uma crise da economia mundial se apresenta (2007-2008), como uma forma de diminuir a dependência da região dos fluxos financeiros internacionais, reduzir os custos, facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar de maneira autônoma o desenvolvimento na região. (CARCANHOLO, 2011, p.259)

regional nesta direção demandaria a construção de mecanismos econômicos institucionais que implicam em elevado comprometimento político e financeiro dos Estados membros, algo ainda não visto na região fora dos discursos oficiais³²³.

O papel dos países, neste momento inicial dos processos do Banco do Sul, está vinculado à participação na criação de um fundo comum de reservas, na criação de um banco de desenvolvimento regional e na consolidação de um espaço monetário para a região. O fundo teria como função essencial gerenciar os problemas de liquidez das economias, dadas as fragilidades nas situações de turbulência e de crises internacionais. Diferentemente do Fundo Monetário Internacional (FMI), que concede seus empréstimos sujeitando os Estados a condicionalidades de aplicação de políticas econômicas e ajustes estruturais sustentados no modelo econômico neoliberal, o fundo a ser desenvolvido outorgaria os empréstimos sem tais condicionalidades.

Tabela 3 – Estoque de reservas internacionais por país (2002-2009)
(Em US\$ bilhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10.492	14.157	19.653	28.087	32.027	46.116	46.369	48.025
Bolívia	0.8969	1.0962	1.2718	1.7982	3.1924	5.3183	7.7219	8.5814
Brasil	37.837	49.297	52.935	53.799	85.839	180.334	193.784	238.539
Equador	1.0079	1.1606	1.4376	2.1476	2.0234	3.5207	4.4729	3.7918
Paraguai	0.6413	0.9834	1.1681	1.2971	1.7022	2.4615	2.863	3.8618
Uruguai	0.772	2.0867	2.5121	3.0785	3.0906	4.1214	6.3602	8.0379
Venezuela	12.002	20.667	23.497	29.637	36.672	33.477	42.299	35

Fonte: FMI (2010)

Por sua vez, a criação de um banco de desenvolvimento regional na atual conjuntura é um dos mecanismos essenciais, porém mais difícil de ser estruturado. Entre as implicações desse mecanismo, cita-se o choque dessa instituição como o projeto nacional brasileiro de financiamento de projetos regionais através do BNDES³²⁴.

Dentro da preocupação que existe entre alguns analistas sobre a hegemonia exercida pelo Brasil está o papel central que se procura dar ao BNDES. Mais especificamente, o temor é que, se a posição brasileira for de ampliar sua hegemonia regional, aproveitando-se dos processos de integração em curso e da criação de novos bancos de fomento, como Banco do Sul, o BNDES, termine sendo, de fato, a agência de financiamento regional, o braço financeiro no exercício da hegemonia brasileira na região, desvirtuando, portanto, a proposta original não só do Banco do Sul, mas de outra integração regional. (CARCANHOLO, 2011, p.266)

³²³ O Brasil, por exemplo, não se mostra muito comprometido com tal estrutura, uma vez que o BNDES, no âmbito nacional, funciona como um mecanismo semelhante ao projeto sul-americano.

³²⁴ Ver: Capítulo 2.

Ademais, o banco de desenvolvimento regional mostra-se particularmente importante por representar um mecanismo complementar ao fundo de reservas, com a função de financiar os projetos de investimentos de médio e longo prazos, em especial os de características infraestrutural desenvolvido pela COSIPLAN. O banco impulsionaria a tão desejada autonomia regional, ao mesmo tempo em que fortaleceria, nesse momento inicial, a capacidade da estrutura administrativa e gerencial da UNASUL de execução financeira dos projetos de desenvolvimento que serão selecionados e implementados no espaço regional. Além disso, a instituição tornaria possível revisar o montante, o destino e a composição dos financiamentos externos, promovendo a sustentabilidade da soberania regional em relação aos projetos econômico-estratégicos como, por exemplo, os da área energética.

Por fim, cabe mencionar a proposta de construção do espaço monetário regional que, não necessariamente, representa a adoção de uma moeda única. Trata-se de uma concertação financeira que permite a construção de um sistema de pagamento comum assentado na intenção de reduzir a dependência dos países em relação ao dólar ou ao euro. O sistema de pagamento abrangeria, principalmente, as transações comerciais regionais. Em outras palavras, trata-se de algo semelhante ao Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE), ou seja, um sistema de compensação comercial frente ao dólar que atenua a dependência comercial dos países em relação às moedas conversíveis. Nesse sistema, os pagamentos seriam contabilizados e convertido em Sucre, sendo os ajustes de compensação realizados em períodos pré-determinados – semestralmente ou anual.

3.4.4) Argumentos para a construção do Banco do Sul

De um ponto de vista mais geral, deve-se perguntar a real necessidade da construção econômico-financeira institucional do Banco do Sul no espaço sul-americano, tendo em mente os exemplos de inúmeros processos regionais malsucedidos. Em contrapartida, deve-se pensar que a estrutura bancária, almejada pelo novo projeto, abriria a possibilidade de uma inserção da América do Sul na política econômico-financeira internacional de forma mais condizente com as necessidades estruturais da região. Assim, são inúmeras as críticas e as defesas em relação a tal estrutura.

Sem o compromisso de apresentar uma posição quanto ao tema, a explanação aqui segue na direção de sinalizar possíveis impasses e caminhos que tendem a orientar os trabalhos dos Estados na UNASUL e do Comitê de Economia e de Finanças no âmbito da construção do Banco do Sul.

Entre os mais pessimistas, as propostas de conceder financiamento aos Estados por meio do Banco do Sul para a implementação de projetos sem impor medidas de condicionalidade - de modo a diferenciar este do FMI - implicaria em um acentuado risco regional. Há receios quanto à sustentabilidade financeira da instituição, uma que os empréstimos seriam feitos a partir de taxas de juros subsidiadas, elevando a probabilidade de quebra no médio ou no longo prazo, principalmente diante de economias frágeis e extremamente dependentes dos mercados externos e constantemente vítimas das crises financeiras internacionais.

Outro ponto fraco, é que, mesmo não havendo a inadimplência das economias ou a ruptura do próprio sistema financeiro regional, haveria ainda o risco de transferência do eventual “rombo” do banco para os países membros, agravando consideravelmente o problema das dívidas públicas destes Estados. Essas implicações remetem à questão sobre o quanto de realidade há na prospecção da construção deste mecanismo. Imagina-se que este constituía apenas um discurso de líderes nacionalistas e populistas que observam algumas vantagens na administração dos conflitos dos grupos de interesse no espaço nacional.

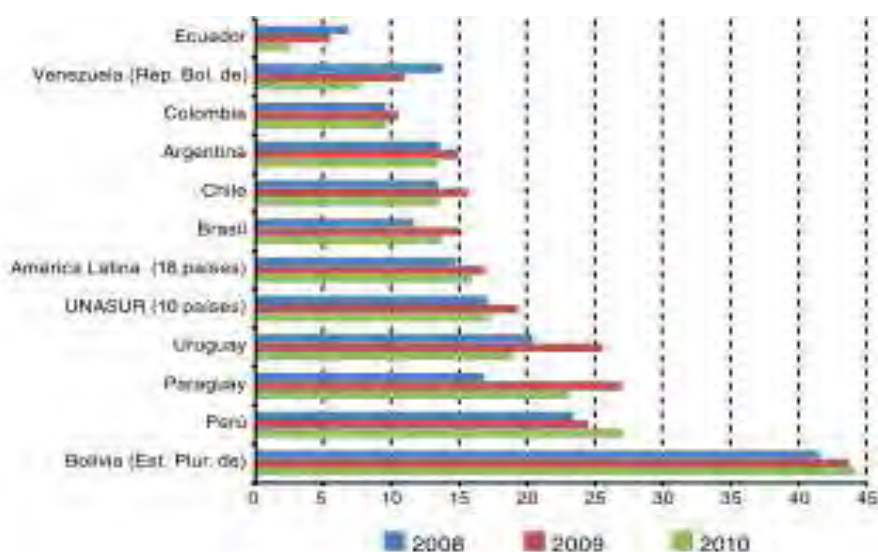
Por outro lado, na visão otimista, a discussão acerca da reestruturação da arquitetura financeira regional, mesmo que não tão descolada dos critérios de mercados como desejam alguns dos Estados nacionais – como Venezuela e Bolívia – é importante, tendo em vista todo o debate em torno da construção de um espaço integrado e institucionalizado. Isso, indiscutivelmente, envolve a parte econômico-financeira. Nesse aspecto, a própria conjuntura histórica regional exhibe argumentos favoráveis para esta concertação.

Outro ponto que favorece a concepção de um banco de desenvolvimento regional é o atual momento de alta de liquidez internacional. O contexto favorece tanto a entrada de capital de financiamento externo como a redução das taxas de juros internas, além de possibilitar elevação dos níveis de reservas internacionais acumuladas. Isso pode ser constatado no gráfico 5, que, apesar de mostrar para alguns países uma diminuição dos níveis de reservas internacionais de 2010 em relação a 2009, mostra a predominância de patamares mais elevados desses recursos quando comparados a 2008. Na década, observa-se que o processo de acumulação de reservas acumula um crescimento desde o ano de 2000, passando de US\$ 80 bilhões nesse ano para US\$ 345 bilhões em 2009³²⁵.

³²⁵ FMI, 2010 apud CARCANHOLO, 2011, p. 263.

Gráfico 5 – Reservas internacionais da UNASUL, 2008-2010.

Em porcentagem do PIB.



Fonte: CEPAL.

Mesmo nesta perspectiva otimista, as divergências quanto aos propósitos, aos objetivos mais específicos e à operacionalidade da instituição ainda são evidentes. Para isso, basta olhar as propostas apresentadas pelos países dentro do grupo de trabalho do Comitê Econômico Financeiro da UNASUL listadas no quadro 17. Essas propostas revelam um quadro de incertezas e de burocracias que se colocam como obstáculos para o desenvolvimento das negociações. O fato da construção estrutural do banco ainda não estar clara faz surgir inúmeras dúvidas quanto à origem dos recursos da instituição: estes proviriam apenas dos Estados nacionais ou de outras instâncias do setor público? Haveria captação de recursos na iniciativa privada, contrariando alguns objetivos da proposta? Os recursos públicos seriam adquiridos somente das reservas nacionais ou haveria a construção de algum mecanismo de taxação de fluxos de capitais?

Todos esses pontos são levantados por trazer, indiretamente, o problema das assimetrias econômicas e políticas entre os países. Essa questão ainda carece da definição de políticas regionais consolidadas no arranjo de integração, com o objetivo de atenuar as pressões econômicas nos Estados - no plano nacional – advindas da indústria e do comércio nacional diante da situação de competição desfavorável.

Enfim, essas são algumas das questões relacionadas à economia política que o processo impõe a região. A não concretização do Banco do Sul, em uma proposta alternativa de desenvolvimento econômico-financeiro, tende a transformá-lo em mais uma instituição tecnoburocrática construída na região e com baixa produtividade. O problema também ocorre,

de forma significativa, se o projeto não puder ser implantado. Isso representaria a consolidação financeira da hegemonia brasileira que não implica em uma mudança significativa na estrutura assimétrica do espaço sul-americano.

Porém, deve-se mencionar como um ponto positivo a concertação política regional em torno da busca pela construção de um espaço que garanta o crédito e o investimento, dentro de uma perspectiva propulsora do desenvolvimento infraestrutural regional. Esse processo apresenta um importante e grande avanço político regional, tendo em vista que nenhum outro mecanismo de propostas semelhantes conseguiu obter tal resultado.

Em resumo, o Banco do Sul foi criado por Argentina e Venezuela em fevereiro de 2007, com a adesão do Equador, Bolívia, Paraguai, Brasil e Uruguai no primeiro semestre de 2007. Há divergências marcantes quanto, de um lado, à concepção do Equador e, de outro, à do Brasil. Segundo Furtado, “a presença do Brasil nas negociações vem dificultando o consenso entre os governos³²⁶.” A estratégia do governo brasileiro tem sido financiar o projeto integracionista regional a partir de mecanismos próprios – BNDES. Nesse sentido, o Brasil, além de buscar fortalecer seu poder no espaço regional, sustenta o financiamento regional por meio de um mecanismo financeiro nacional, garantindo a exportação do modelo capitalista nacional para a região³²⁷.

3.5) UNASUL em números.

Embora a UNASUL, como já demonstrado - quadro 11 e anexo A – possua um potencial geoestratégico relevante, os problemas mais significativos da região contribuem para que processo integracionista não se aprofunde. Entre esses problemas estão os altos índices assimétricos na área político-social e econômica. Um estudo publicado pela CEPAL em 2011, sobre a última década da América do Sul procurou mostrar os avanços e as estabilidades regionais no contexto da UNASUL³²⁸. Divido em três eixos analíticos, Político, Social e Econômico, a CEPAL demonstra a melhora da condição social nos países da região e do crescimento econômico intrarregional, mesmo em momentos de instabilidade financeira internacional.

Ressaltando o fato de que a UNASUL possui mais de 390 milhões de habitantes³²⁹ e que representa cerca de 68% do continente latino-americano, os estudo da CEPAL enfatiza o potencial político regional em uma conjuntura multilateral da política internacional

³²⁶ FURTADO, 2008, p. 184.

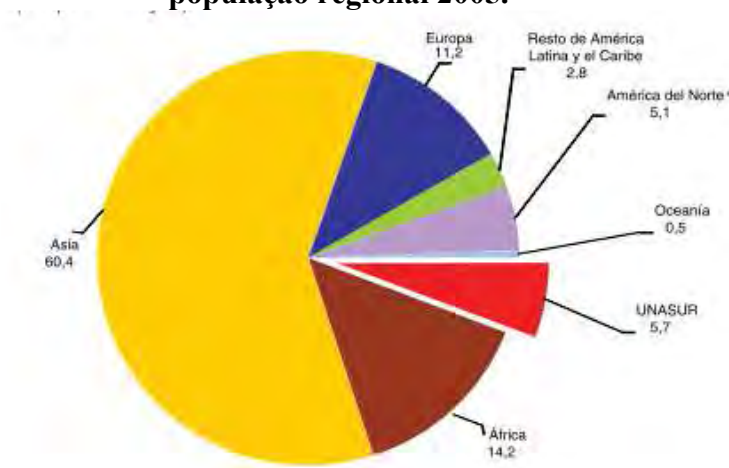
³²⁷ Ver: FURTADO, 2008.

³²⁸ Ver: CEPAL, 2011.

³²⁹ Numero específico da CEPAL é 391.841.958 habitantes.

contemporânea, a partir de uma maior concertação política regional sustentada na representação das vontades das populações. Nesse sentido, a representação dos interesses neste espaço comum impulsionaria ainda mais os processos, além de consolidar a formação de um mercado regional significativo no ambiente econômico-financeiro internacional.

Gráfico 6 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: distribuição global da população regional 2005.



Fonte: Centro Latino-americano e Caribenho (CELADE). Divisão da População da CEPAL, estimativas e projeção da população, 2007. Nações Unidas, Prospecto da População Mundial, 2007. (em linha) <http://esa.un.org/unpp/>.

Por outro lado, mesmo diante desse potencial político e econômico, a proporção da população sul-americana vivendo abaixo ou próximo da linha de pobreza é enorme. A distribuição de riquezas é, por sua vez, acentuadamente desigual e constitui um dos obstáculos centrais para o baixo índice de desenvolvimento comum regional³³⁰. As assimetrias, destacadas aqui, não devem ser compreendidas como claras e evidentes somente no plano interno dos Estados nacionais, uma vez que a política regional dos Estados da UNASUL possuem orientação intergovernamental e, desse modo, os interesses nacionais se sobressaem à região³³¹. A identidade histórica e cultural buscada com o processo da UNASUL é flagelada por tais assimetrias, já que atentam contra a confiança dos países, elemento imprescindível para se desenvolver maiores processos de cooperação regional.

³³⁰ O Brasil tem buscado desenvolver políticas nesse sentido – reduzir as assimetrias e a pobreza – sendo inclusive marca do projeto político da presidência nacional. Assim, no ano de 2011 a presidenta do Brasil lançou o Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), cujo investimento nas áreas sociais e políticas somam mais de R\$ 388 bilhões até 2014. Ver: PAC 2. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-2>

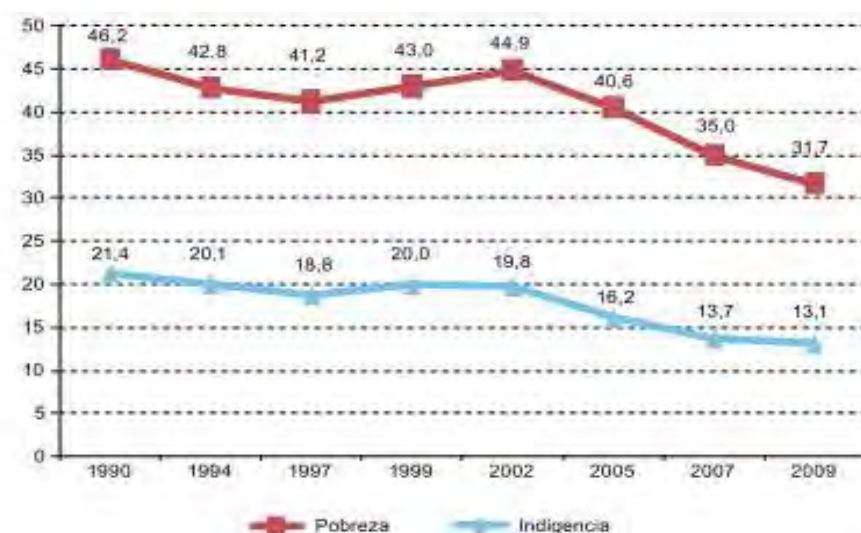
³³¹ A ausência de mecanismos supranacionais de gestão política e econômica no processo da UNASUL também contribui para a manutenção de tais assimetrias no plano regional, uma vez, que não se desenvolver uma norma ou regra que atenda o interesse do espaço e desse modo iniba ações de tomada de decisão unilateral no processo.

É bem verdade que nas últimas décadas, sobretudo pelos trabalhos de política externa regional de países como o Brasil e a Argentina após o período de redemocratização dos Estados nacionais, estas desconfianças foram atenuadas – destaque para o diálogo político. No entanto, o grande desafio atualmente é transformar esta aproximação de vontades políticas em políticas regionais efetivas de desenvolvimento comum e de atenuação das assimetrias.

“Aunque en los últimos años la distribución del ingreso ha mejorado, la inequidade permanece como uno de los rasgos distintos de la UNASUR en comparación con otras regiones del mundo. Así, para avanzar en la inclusión social se requiere superar la pobreza y hacer más equitativa la estructura de oportunidades.” (CEPAL, 2011, p.16)

Os números da CEPAL demonstram que na UNASUL os índices de pobreza vêm diminuindo, o que reforça o propósito de maior concertação –principalmente política – dos países. No entanto, ainda é significativo o número de pessoas na condição de pobreza.

Gráfico 7 – UNASUL (10 países)¹: evolução da pobreza e indigência 1990-2009.
Em porcentagem da população e médias simples)²



Fonte: CEPAL sobre a base de tabulações especiais das pesquisas nacionais dos países.

1- Sem informação comparável para Guiana e Suriname.

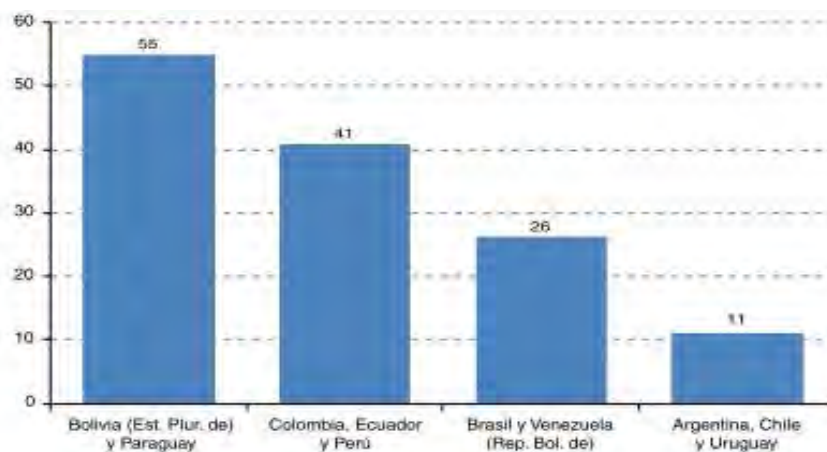
2- A média simples se obtém sobre as porcentagens nacionais da população da linha de pobreza em cada grupo.

O gráfico 7 destaca o vínculo dos índices de pobreza e indigência com os ciclos econômicos da região, exibindo um índice mais pragmático da situação da pobreza na América do Sul. Entre 1990 e 1997, o cenário econômico internacional não sofreu grandes crises financeiras o que contribuiu significativamente para a redução dos índices de pobreza no período. No entanto, o ano de 1997 é marcado por grandes turbulências nos mercados globalizados em meio a Crise Asiática e, desse modo, o gráfico exhibe uma elevação da taxa de pobreza no continente. Nessa situação, a concertação das políticas nacionais não mais está

direcionada para a iniciativa social, mas sim, para a retomada do crescimento econômico. O ano de 2002 mostra o índice de pobreza mais alto do período e o destaque recai na crise financeira internacional que vinha se materializando no cenário internacional desde 2001, em virtude dos temores causados pelos atentados terroristas aos EUA em 11 de setembro. A política desse país de concentrar seus investimentos nos aspectos militares reforçou o temor da guerra com implicações econômicas para o resto do mundo.

Na segunda metade dos anos 2000 visualiza-se uma reduzida queda nos índices de pobreza na região e dois fatores podem ser apontados para explicar esse comportamento: a redução dos temores das consequências econômicas da guerra norte-americana contra o terror associada a um período de estabilidade econômica internacional a partir da retomada de investimentos; e o crescimento econômico dos países da região – destaque para Brasil e Argentina. No entanto, esse número deve ser olhado com certa cautela, pois, há processos altamente assimétricos inserido nessa recuperação, que permite, inclusive, agrupar os países em diferentes escalas de pobreza. Assim, ressalta-se outro ponto importante – a UNASUL, enquanto bloco constitui uma das regiões mais desiguais do mundo³³².

Gráfico 8 – UNASUL (10 países)¹ classificação dos países segundo a incidência da pobreza 2009.



Fonte: CEPAL sobre a base de tabulações especiais das pesquisas nacionais dos países.

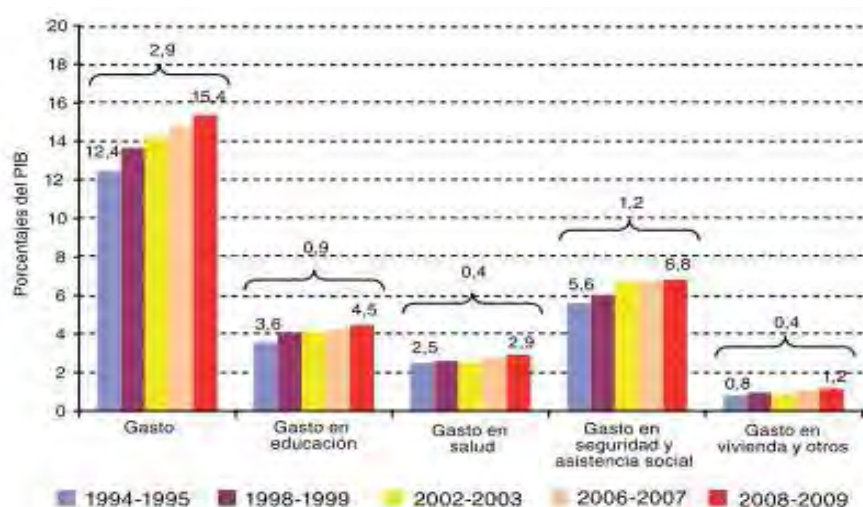
1- Sem informação comparável para Guiana e Suriname. A média simples se obtém sobre as porcentagens nacionais da população da linha de pobreza em cada grupo.

Por outro lado, os gastos da UNASUL na área social mostram um significativo aumento, reforçando os argumentos nacionais - presentes nos planos de governos dos líderes

³³² No Anexo C são apresentados outros gráficos regionais que apontam para uma melhora no quadro socioeconômico da região. São apresentadas ainda comparações entre os países da região e da região em relação a outros espaços integrados do sistema internacional.

nacionais que se elegeram com discursos populistas de erradicação dos déficits sociais – e regionais – como consequência do desenvolvimento dos trabalhos com intuito de prover uma integração político-social. Muitas dessas políticas desenvolvem-se no campo bilateral, e não no multilateral. O anexo B traz a estrutura cooperacional dos trabalhos realizados no âmbito do Comitê de Desenvolvimento Social da UNASUL e ajuda a sustentar a visão aqui exposta.

Gráfico 9 – UNASUL (10 países)¹: gasto público social total e por setores 1994-1995 a 2008-2009. (Em média simples)



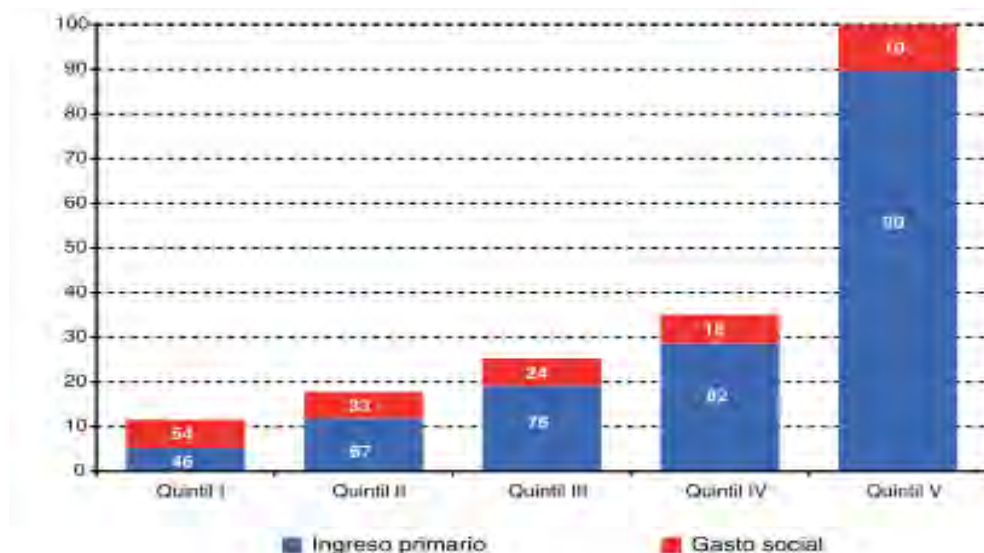
Fonte: CEPAL. Base de dados de gasto social.

1-Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

No entanto, segundo a CEPAL e a OCDE o peso destes investimentos em relação ao PIB ainda é muito pequeno. O gráfico 10 mostra o impacto redistributivo do gasto social até 2004 e, apesar do volume líquido maior, muito em decorrência da recuperação econômica dos países no período, as porcentagens de investimentos nesta área se mantiveram. Em outras palavras, considerando o crescimento populacional da região num período caracterizado por acentuada instabilidade econômica - impedindo a linearidade dos investimentos na área social - a manutenção das porcentagens observadas no gráfico 9 aponta para um déficit dos investimentos neste setor. Evidencia-se a necessidade de maiores investimentos para a recuperação dos anos perdidos de inabilidade administrativa.

Comparando o gráfico 10 com o gráfico 8, que indicam o crescimento econômico e a redução da pobreza, o constata-se que os investimentos dos países da UNASUL na direção dos gastos sociais mostram a dependência destes em relação aos ciclos econômicos, colocando em risco o crescimento regional, ou seja, torna o processo volátil.

Gráfico 10 – UNASUL (10 países)¹ impacto redistributivo do gasto público social sobre a renda, segundo renda primária, 1997-2004. (Em porcentagem)



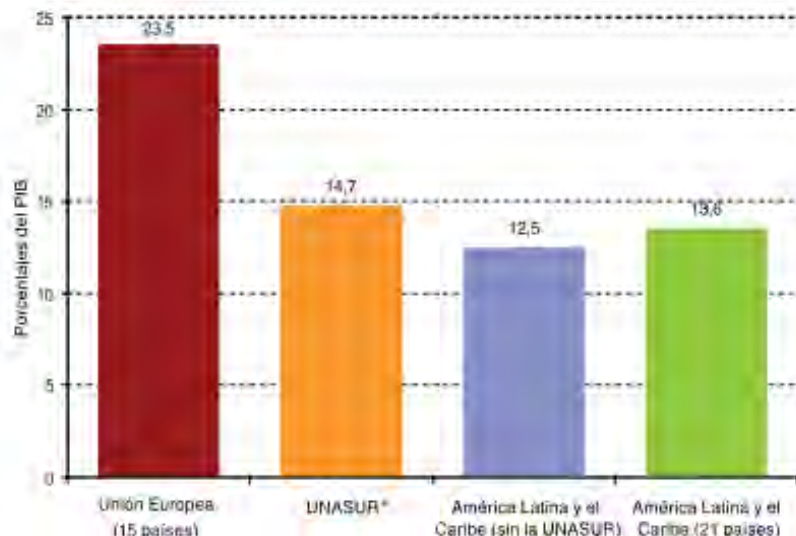
Fonte: CEPAL, sobre a base de estudos nacionais.

1-Media ponderada pelo significado dos gastos na renda primária de cada país: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Na visão da CEPAL, os países da UNASUL desenvolvem políticas públicas sociais, mas são condicionadas aos investimentos externos e ao comportamento de suas economias. Ou seja, os investimentos sociais adotam um comportamento pró-cíclico, o que limita consideravelmente a capacidade regional de atenuar a vulnerabilidade social da região de forma consistente no longo prazo. Segundo a Comissão, analisado em proporção ao PIB, os gastos sociais médios dos países da UNASUL são superiores aos dos demais países da região. No entanto, tais gastos ainda são inferiores a metade do que os países da União Europeia desembolsam para este setor³³³.

³³³ A comparação aqui é feita para apresentar o quanto os países da região necessitam investir para atenuar os problemas sociais da região e promover efetivamente o crescimento dos países – não somente economicamente. No entanto, é importante destacar que dentro desta comparação é necessário observar os estágios de desenvolvimento diferenciado entre as duas regiões e as dificuldades da América do Sul que ainda é uma região que necessita construir e estruturar políticas consistentes nas áreas básicas, algo já superado pelos países da Europa. Acrescenta-se: “El gasto social medio (na região sul-americana) por habitante es de 698 dólares, pero la información oficial presenta una alta heterogeneidad, con países que destinan menos de 200 dólares y otros que superan los 1.000 dólares. Como porcentaje del PIB, aún es bastante bajo com respecto a los países más desarrollados.” (CEPAL, 2011, p.23)

Gráfico 11 – UNASUL (10 países)¹ e outras regiões: proporção do gasto público social com relação ao PIB, 2007-2008. (Em porcentagem)



Fonte: CEPAL. Base de dados de gasto social.

1-Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Somado a esses dados político-sociais, deve-se acrescentar os dados econômicos. Nesse sentido, a UNASUL reúne em seu conjunto de 12 países um alto grau de especialização na produção e exportação de produtos básicos, com destaque para a soja brasileira e para os hidrocarbonetos do Brasil e da Venezuela. Nos últimos anos, a região apresentou um superávit da balança comercial propiciando um considerável crescimento econômico, ainda que, nos anos recentes, esse crescimento tenha sido interrompido pelos efeitos da crise econômica e financeira internacional.

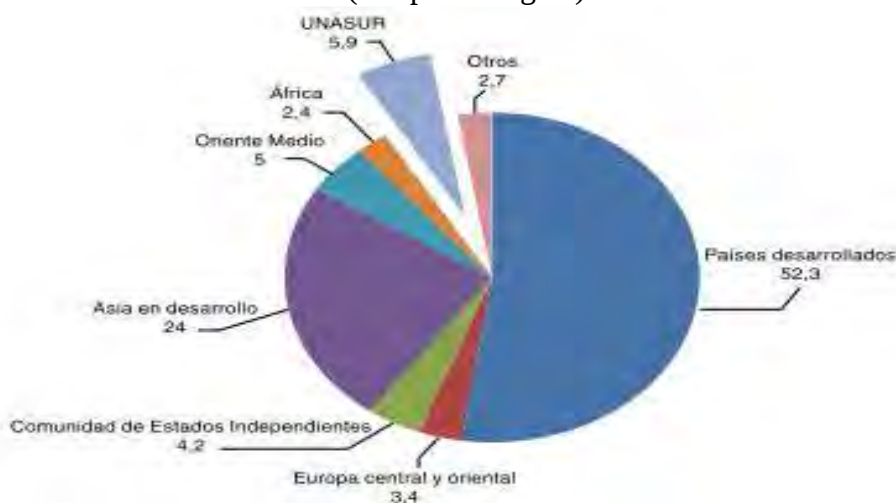
A região apresenta retomada de crescimento no ano de 2010, mantido no ano de 2011. O gráfico 12, mostra o crescimento do produto interno bruto (PIB) e sinaliza tal recuperação econômica. Esta melhora nos índices é explicada pela elevada cotação dos produtos básicos nos mercados internacionais, principalmente, dos hidrocarbonetos e dos minérios³³⁴. Assim, o PIB da UNASUL representa 5,9% do PIB mundial³³⁵, sendo que o PIB per capita é levemente superior aos US\$ 10.000, porém com ampla variância entre os países - entre US\$ 4.592 e US\$ 15.854³³⁶.

³³⁴ CEPAL, 2011.

³³⁵ O índice é medido em paridade de poder de aquisitivo (PPA).

³³⁶ CEPAL, 2011.

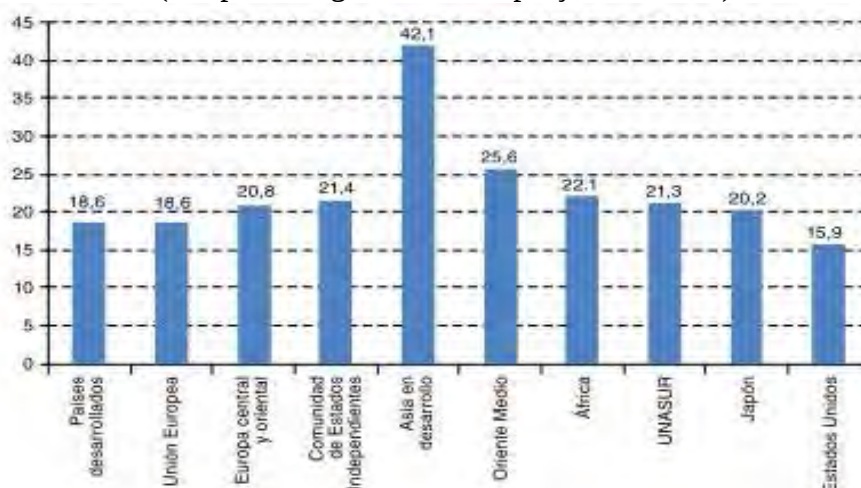
Gráfico 12 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: produto interno bruto mundial, participação relativa de cada sub-região, em dólares PPA 2010.
(Em porcentagem).



Fonte: CEPAL, sobre a base do Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook. Database (base de dados em linha) <http://www.imf.org/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>

No período de 2003 a 2010, as economias da UNASUL cresceram a uma taxa média anual de 5,3% e os investimentos tiveram índice ainda melhor, com dinâmica de crescimento médio anual de 10,8%. Em 2010, os investimentos alcançaram 21,3%, semelhante aos patamares verificados antes da crise financeira internacional. No entanto, esses números ainda são pequenos quando comparados a outras regiões econômicas em desenvolvimento.

Gráfico 13 – UNASUL (12 países) e outras regiões do mundo: taxa de investimento 2010.
(Em porcentagem do PIB a preços correntes)



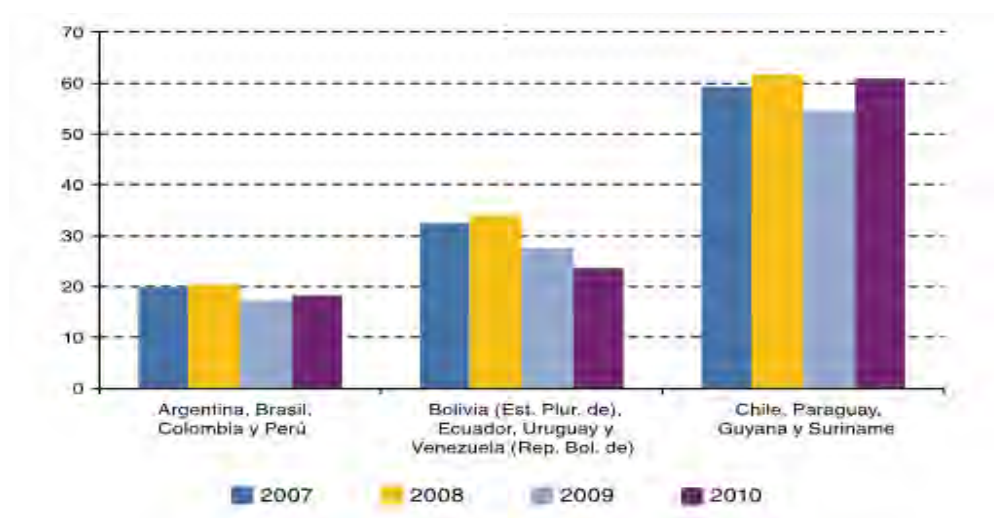
Fonte: CEPAL sobre a base do Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook Database (base de dados em linha) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.

No entanto, mesmo diante do crescimento dos investimentos na região, o processo de industrialização e comércio ainda se mantém em índices baixos para a capacidade da região. Um dos elementos comumente apontados por este fato é a enorme carga tributária presente.

Na UNASUL, segundo dados da CEPAL, esta taxa é de 22,9 %, muito distante dos países da OCDE, que alcançam 36,2%, da União Europeia, 39,8%, e EUA com 28,2%. Porém, o percentual na UNASUL ainda é muito superior quanto comparado com outras regiões ou mesmo com outros países da América do Sul. No sudeste asiático, por exemplo, este índice não ultrapassa 15%. Entretanto, as agências internacionais de classificação de risco, indicam que a região é um espaço de abertura comercial de grau médio, – aproximadamente 35% da região comercializam produtos da própria região.

Além disso, ressaltam a grande disparidade entre as economias da região. O gráfico 14, apresenta o grau de abertura comercial por grupos de países no período de 2007 a 2010. É importante observar países como Brasil e Argentina que possuem um papel de destaque na integração, além de exibir índices de industrialização e financeirização mais elevados quando comparados com os demais países da região, mantém um mercado ainda muito restrito³³⁷.

Gráfico 14 – UNASUL (12 países): grau de abertura comercial, 2007-2009.
(Em porcentagem e média simples)



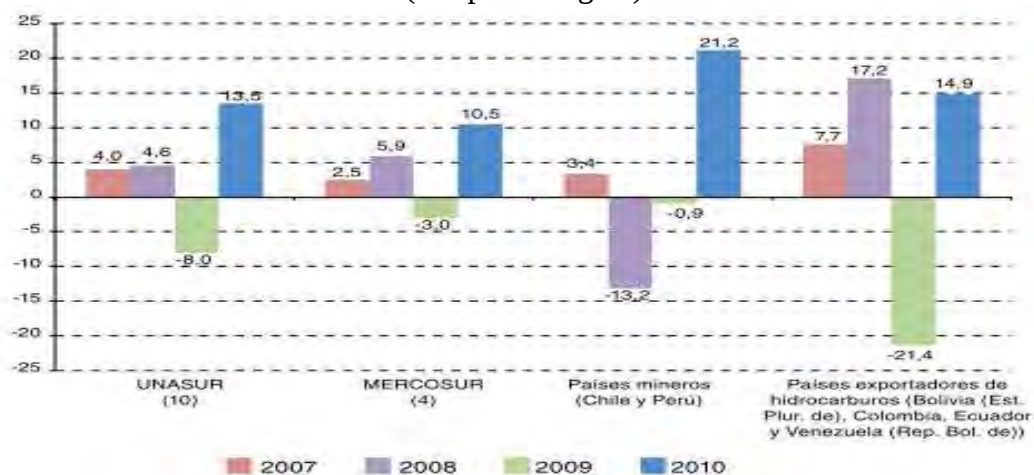
Fonte: CEPAL, sobre a base de dados oficiais.

Observando todos os gráficos anteriores, o ano de 2009 indica redução dos índices – sejam eles de comércio e de investimentos, seja de crescimento do PIB. Isso é explicado pelos impactos decorrentes da crise internacional que atingiu significativamente todo o mercado econômico-financeiro internacional. Por outro lado, o ano de 2010 marca o início de uma

³³⁷ Estes dados não devem ser confundidos com falta de comércio. Eles indicam que os mecanismos desenvolvidos para promover tal comercialização não são tão flexíveis e impulsionadores da economia como em outros países da região. Trata-se de regiões distintas que até pouco tempo antes da construção da UNASUL, concentravam suas políticas comerciais em processos de integração econômica independente – MERCOSUL e CAN. Acrescenta-se que os setores com maiores capacidades tecnológicas dificultam – por pressionarem os estados a obterem maiores vantagens – a maior flexibilização do comércio do que ocorre em relação aos produtos primários.

recuperação dos índices na região e, segundo a CEPAL, isso ocorre por conta do aumento das exportações em um momento de alta internacional dos preços dos produtos primários.

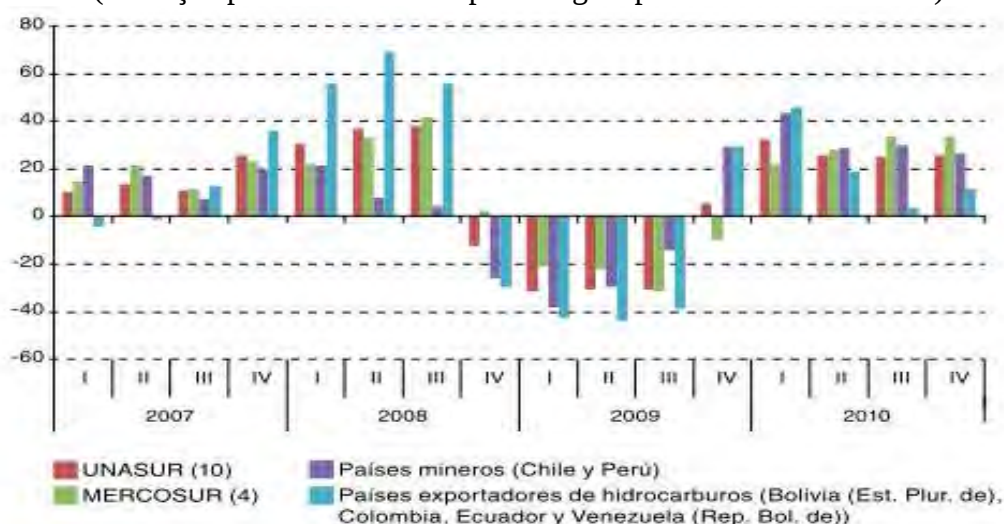
Gráfico 15 – UNASUL (10 países): variação interanual dos termos de troca, 2007-2010.
(Em porcentagem)



Fonte: CEPAL

Não por acaso, a recuperação é mais significativa nos países exportadores de minérios, seguidos pelos exportadores de hidrocarbonetos. Porém, cabe a ressalva de que a recuperação ficou aquém dos demais setores e das expectativas dos países. Na comparação com o MERCOSUL, por sua vez, os índices de recuperação da UNASUL são mais expressivos.

Gráfico 16– UNASUL (10 países): taxa de crescimento do valor das exportações de bens, por trimestre 2007-2010.
(Variação percentual com respeito a igual período do ano anterior)



Fonte: CEPAL, sobre a base de dados oficiais.

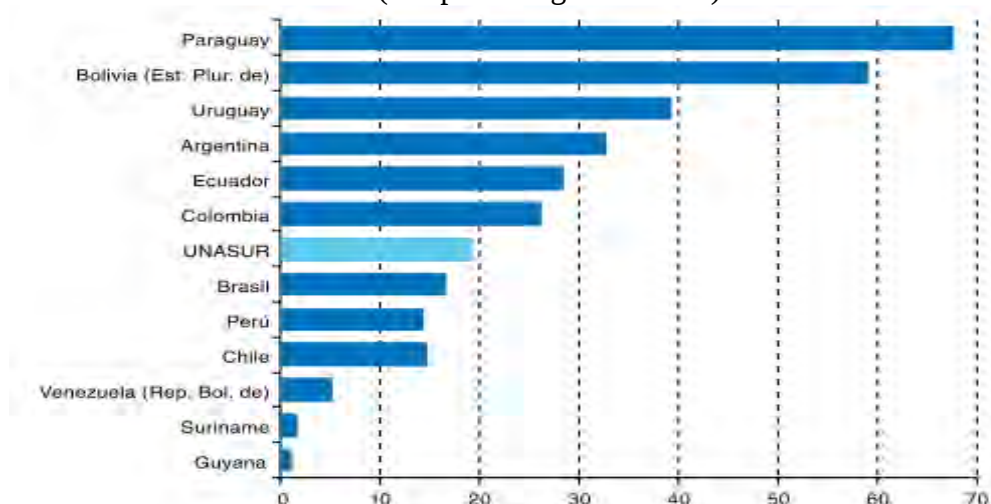
Tendo diminuído os efeitos iniciais da crise internacional e iniciado um período de recuperação econômica, o grande desafio observado atualmente na UNASUL é quanto à manutenção desta tendência. O desafio de manter o crescimento econômico consistente e de

garantir a o desenvolvimento dos projetos regionais de infraestrutura com o propósito de sustentar a produção e o crescimento industrial e comercial da região, em um momento de diminuição do volume de investimentos por parte dos países tradicionalmente parceiros da região – EUA e União Europeia – é a preocupação de destaque. É evidente que outros parceiros, como a China,³³⁸ tenham surgido no cenário internacional. No entanto, esses países, assim como o Brasil, são economias em desenvolvimento e com graves déficits sociais no plano nacional trazendo, portanto, mais incertezas do que credibilidade ao processo de integração na região.

Acrescenta-se a esse processo o fato recorrente na política econômica desses países a desvalorização de suas moedas nacionais com o objetivo de manter o equilíbrio fiscal e a competitividade comercial, além de enfrentar as práticas especulativas nos mercados internacionais. Isso resulta em incertezas adicionais quanto à estabilidade econômica da região, uma vez que, nesse cenário, o risco de aumento inflacionário é majorado.

Embora não apresentando índices tão favoráveis, também é importante destacar que o salto comercial no espaço regional é positivo e extremamente relevante. Muito dos países, com destaque para o Paraguai e a Bolívia, destinam grande parte de suas exportações para o espaço sul-americano. A Bolívia destinou à UNASUL em 2009 cerca de 60% de suas exportações, e o Paraguai, aproximadamente 70%³³⁹. Completam a lista a Argentina e o Uruguai, formando os quatro maiores países no comércio da UNASUL.

Gráfico 17 – UNASUL: proporção do comércio intrarregional por exportações, 2010¹
(Em porcentagem do total)



Fonte: CEPAL, sobre a base de dados oficiais, e informação do Fundo Monetário Internacional, Direction of Trade Statistics, para el caso de Suriname e Guayana.

1- Coeficiente de Guayana e Suriname correspondem a 2009.

³³⁸ Ver tabela dos investimentos chineses na região no anexo E.

³³⁹ CEPAL, 2011.

O quadro mostra, de forma surpreendente o Paraguai e a Bolívia liderando o índice de maiores parceiros comerciais da região. No lado oposto, observa-se a Venezuela com uma menor participação no comércio regional, estando à frente apenas do Suriname e da Guiana. Interessante notar que o país, assim como a Bolívia, tem um importante parque energético – petróleo e gás – algo estratégico para política de integração da UNASUL³⁴⁰.

Assim, mais importante que observar o intercâmbio comercial na região – para prover a política estratégica da organização – torna-se interessante analisar o tipo de mercadoria que está sendo comercializada no espaço regional. O quadro 21 indica que, na região, a exportações de produtos manufaturados – de médio recurso tecnológico empregado – e de produtos derivados dos recursos naturais – minérios e hidrocarbonetos – constituem a base dos produtos comercializados. Identifica-se também uma significativa mudança, com a região deixando de ser uma área unicamente exportadora de produtos primários para se transformar numa região de comércio de produtos manufaturados.

Quadro 16 – América do Sul: estrutura das exportações intra e extrarregional, segundo intensidade tecnológica.

(Em porcentagem do total)

Principais agrupamentos de produtos	Exportações intra regionais		Exportações extra regionais				Mundo
	Dentro da UNASUL	Resto da América Latina e Caribe	Estados Unidos	União Europeia	China	Resto da Ásia	
Produtos primários	24,8	30,3	66,0	54,9	59,4	62,5	49,6
Manufaturas	75,2	69,7	34,0	45,1	40,6	37,5	50,4
Baseadas em recursos naturais	20,5	29,8	15,6	26,5	30,5	22,9	26,6
Baixa tecnologia	11,6	8,3	3,7	4,6	2,0	2,8	5,3
Tecnologia média	35,4	25,7	11,2	11,3	7,2	10,3	15,0
Tecnologia alta	7,7	5,9	3,5	2,7	1,0	1,6	3,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

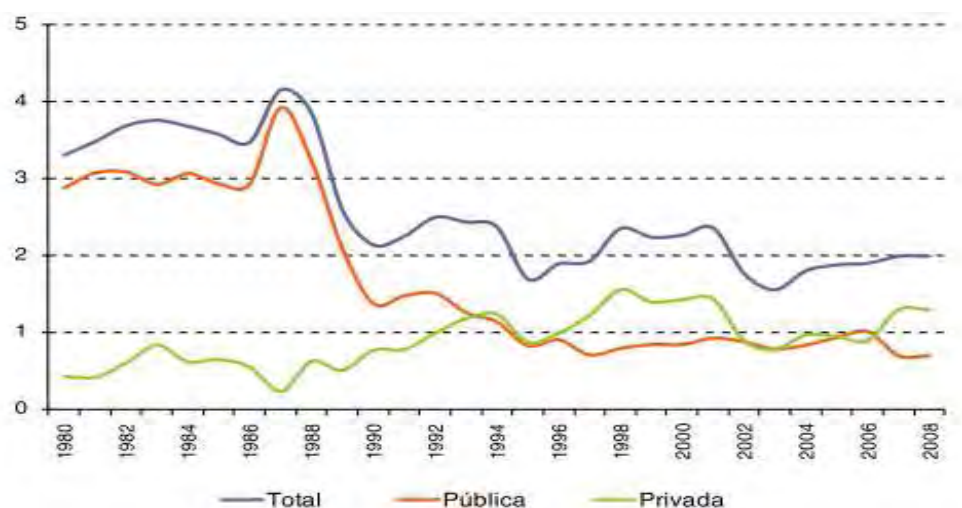
Fonte: CEPAL, sobre a base de dados oficiais.

Nessa conjuntura de comércio de manufaturas, a integração sul-americana enfrenta vários desafios. Um deles é o da infraestrutura, que representa um fator crítico para o crescimento econômico e para a produtividade. Outro desafio é o desenvolvimento territorial

³⁴⁰ Este índice aponta mais uma vantagem para o mercado brasileiro que, com a descoberta do pré-sal, possui uma das maiores reservas mundiais de hidrocarbonetos e, portanto, pode prover solução para o déficit dos demais países da região neste setor. Acrescenta-se o fato de que, sem uma concorrência regional, o Brasil pode determinar, de forma mais vantajosa para seus interesses nacionais, as condições deste processo.

equilibrado e, nessa perspectiva, os investimentos estatais tem diminuído ao longo dos últimos anos. De acordo com a CEPAL, desde a década de 80 os países vêm diminuindo os investimentos nessa área – o que representava, na década de 80, cerca de 4% do PIB, atualmente corresponde a 2% . Mais perigoso do que esta redução é o fato deste déficit estar cada vez mais sendo suprido pela iniciativa privada³⁴¹.

Gráfico 18– América Latina (6 países): investimentos em infraestrutura, 1980 -2008.
(Em porcentagem do PIB)



Fonte: C.Calderón e L.Servén, “Infraestructura y desarrollo en América Latina: avances y retos”, documento apresentado no seminário Infraestructura 2008, em Santiago do Chile, CEPAL, novembro de 2008; e atualizações efetuadas sobre a base de Perroti e Sanchez, “La brecha en infraestructura en América Latina y el Caribe”, série Recursos naturales e infraestructura, nº 154, Santiago do Chile, CEPAL, 2011.

Outro problema é a prioridade dada pelos países ao sistema modal rodoviário, colocando em segundo plano o desenvolvimento da estrutura ferroviária e hidroviária da região, hoje quase obsoletas. A concentração do sistema modal em estruturas rodoviárias tem absorvido o crescimento comercial dos últimos anos. A promoção de uma infraestrutura modal diversificada também deve compor o desenvolvimento estratégico da UNASUL.

³⁴¹ No Brasil, como visto no capítulo 2, o processo é meio dual, ou seja, o país, por meio da sua agência de financiamento de desenvolvimento nacional, o BNDES, construiu diversos canais de investimentos para as empresas dos países. Desse modo, embora o principal agente financiador deste processo ainda é o Estado, a execução dos processos e os acordos de exploração e de desenvolvimento do setor é de centrado na empresa privada.

Gráfico 19 – UNASUL: tempo para exportar e custo da exportação.
(Em porcentagem e dias corridos)



Fonte: Banco Mundial, Doing Business 2010. OCDE.

Em meio aos problemas indicados e as evoluções do comércio regional produzidos pelo MECOSUL e pela CAN ³⁴², a região, segundo a CEPAL, possui atualmente entre 50 e 70% de seu comércio regional liberalizado. Esse mecanismo é um dos grandes suportes do projeto comercial da UNASUL, uma vez que é de interesse dos líderes nacionais colocar a região entre as grandes zonas do comércio mundial. No entanto, a UNASUL tem um grande caminho a percorrer para alcançar esse objetivo. De um ponto de vista mais prático e mais imediato, uma medida a ser considerada pelos países do bloco, no sentido de promover a maior liberalização comercial, é a redução dos custos operacionais na região. A CEPAL projeta que a região tem capacidade de atingir, em 2018, o percentual entre 65% e 95% do seu comércio regional liberalizado. No entanto, os custos elevados das trocas comerciais, seja decorrente do precário sistema modal existente, seja pelos custos internos de produção, somase à burocracia regional que amplia o tempo para efetivação do comércio, enfatizando a necessidade de investimentos urgentes no setor.

Os problemas ambientais também comprometem a capacidade de desenvolvimento regional, uma vez que a concentração da exploração dos recursos naturais –base do desenvolvimento econômico da região – promove a degradação e a contaminação dos solos e das águas na América do Sul. Esse cenário é agravado pelo processo de urbanização

³⁴² El comercio entre los miembros de la Comunidad Andina y Mercosur, está prácticamente liberalizado, con excepción, en este último, del comercio del azúcar y del sector automotor, la liberalización del comercio entre los países miembros de la UNASUR se produce lentamente. (CEPAL, 2011, p. 42).

acelerada, que acarreta a ocupação irregular do espaço territorial. Todas essas questões apresentam-se como pontos a serem considerados nesse novo processo integracionista representado pela UNASUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na América do Sul, as transformações políticas da ordem internacional do pós-Guerra Fria ainda necessitam avançar para o espaço integrado, e a proposta de desenvolver processos políticos regionais multidimensionais e plurais requer uma “refundação³⁴³” da arquitetura regional para se consolidar. No espaço sul-americano, os Estados nacionais ainda buscam em seus processos de regionalização reafirmar seus papéis e, para isso, excluem do processo os mecanismos de participação dos demais atores, inibindo o adensamento da multidimensionalidade que o novo regionalismo exige.

A estrutura dos modelos desenvolvimentistas da CEPAL e do regionalismo aberto que demarcaram os processos de integração sul-americana até o final da década de 90 são claros exemplos dessa situação. Preocupados em desenvolver estruturas que atenuassem os impactos das mudanças econômicas no plano internacional, os processos integracionistas vinculavam-se à sustentação da dinâmica das economias nacionais, sem comprometer-se com o desenvolvimento e a transformação da arquitetura econômica regional, de modo a alterar as condições socioeconômicas do espaço sul-americano. Soma-se a característica reativa dos processos, que foram configurados quase que exclusivamente para reprimir ameaças externas que exigiam ações pragmáticas de urgência, sem considerar as reais necessidades que a região.

Buscando se distanciar dessa realidade e caracterizada por alguns analistas como uma multiplicação desordenada de fóruns presidenciais e, por outros, como um processo de experimentação institucional inédito em um espaço regional que sempre buscou redefinir seu papel no cenário internacional em transformação, a UNASUL se apresenta como uma concertação entre líderes regionais que busca construir a dimensão política da integração Sul-Americana. No entanto, a distinção entre vontade e realidade é um marco deste novo processo - vistos os inúmeros conflitos presentes nas diversas cúpulas da organização - e se agrava pelos déficits de simetria regional, que acabam por reforçar os compromissos dos Estados nacionais em assegurar seus interesses. Há conhecidas dificuldades no plano político regional que inibem a consolidação dos processos de integração, exigindo das lideranças nacionais comprometimento com uma estrutura complexa de eixos sinérgicos de trabalho, que não se

³⁴³ O termo se refere à tradicional política de defesa de soberania e autonomia dos povos, fortemente presente nas estruturas institucionais nacionais dos Estados sul-americanos. Embora o cenário regional após a retomada dos processos democráticos parece encontrar alguma flexibilização, esta ainda não se processou em um nível que possa determinar mudanças na conjuntura regional.

concretiza. O efeito direto desta inabilidade é a restrição das políticas regionais a processos intergovernamentais de negociações que trazem a tona à crítica quanto a inexistência de uma estrutura supranacional autônoma para alavancar a integração regional.

Muito embora, não se possa afirmar que a integração regional na América do Sul tenha perdido a essencialidade e a característica nacionalista e intergovernamental que perdura no espaço regional desde a década de 50, a construção da UNASUL, embora não apresente grandes diferenças quanto à perspectiva reativa dos processos integracionistas sul-americano³⁴⁴, se consolida dentro do paradigma regional como um marco, sobretudo porque busca consolidar uma integração política regional.

A dimensão de construir, mesmo por processos intergovernamentais, um arranjo vinculado a aspectos políticos com o desenvolvimento de um leque institucional com ampla variação das áreas de trabalho, altera a característica mercantilista dos processos das décadas anteriores e apresenta ao cenário internacional que o espaço regional sul-americano parece dar mostras de que entende que um processo de integração para a região envolve mais do que interesses econômicos, sobretudo se a finalidade do arranjo político seja à construção do desenvolvimento nacional e a inserção da América do Sul na política internacional de modo a transformar o papel das áreas periféricas na composição das demandas políticas internacionais³⁴⁵.

E é nesse sentido que a UNASUL se consolida como uma etapa diferenciada e, portanto, não podemos dizer que é mais do mesmo. No entanto, ao explorar o decurso da construção da organização, vemos que os processos apresentam graus diferenciados de comprometimento com o bloco. Os avanços e os retrocessos, decorrentes principalmente das assimetrias dos modelos políticos nacionais, impõem grandes impactos na concertação dos objetivos comuns e requerem dos Estados nacionais, uma vez que estes são os únicos atores dentro do processo³⁴⁶, políticas mais endógenas ao bloco, principalmente no que se refere a assegurar normas e procedimentos dentro do espaço em uma estrutura institucional consolidada, a fim de evitar a ampliação de políticas unilaterais para impulsionar o desenvolvimento regional.

³⁴⁴ Os processos de integração na América do Sul são em sua grande maioria produtos de arranjos intergovernamentais, na tentativa de oferecer respostas conjuntas para as transformações do cenário internacional. São tentativas de atenuar os impactos, principalmente econômicos, das mudanças internacionais.

³⁴⁵ Estes ideais são claramente expostos durante o encontro e a consolidação da Declaração de Cuzco.

³⁴⁶ Embora o Tratado Constitucional assegure em seus artigos a participação dos demais atores no processo integracionista, os mecanismos ainda não foram consolidados e se apresenta baixa perspectiva quanto a um desenvolvimento em curto prazo nesta direção.

As iniciativas de integração política devem ter uma base econômica, com projetos de desenvolvimento comuns, que fuja da ditadura de pequenas soberanias. Ou seja, não vigore uma visão unicista de um ator com maior condição política-financeira dentro do espaço regional³⁴⁷, o que por sua vez, reforça as assimetrias sul-americanas. Os trabalhos devem caminhar para consolidar a autonomia gerencial e financeira da região; e seguir na direção de harmonizar uma racionalidade para o plano macro e microeconômico, sustentada por pilares transnacionais.

Porém, no espaço sul-americano, mesmo com a UNASUL, esta ação não se processa. As ideologias nacionais³⁴⁸ se tornam uma barreira nesta direção, pois estas legitimam as iniciativas de não aprofundamento dos processos na direção de uma supranacionalidade, uma vez que nos modelos políticos dos Estados nacionais, há um denso padrão sistêmico de buscar solucionar os problemas a partir de uma atuação estratégica no espaço regional, conduzida pelas políticas estatais. O efeito mais evidente destas barreiras é o reduzido volume de crescimento e desenvolvimento socioeconômico e políticos produzidos pela região nas últimas décadas, uma vez que as transformações internas do bloco quanto à construção de políticas regionais comuns, a partir de uma interação regional mais coesa não se concretizam e, desse modo, não é capaz de gerar os impactos necessários para a consolidação dos interesses comuns e dos mecanismos que legitimem as ações na busca por amenizar as assimetrias regionais.

O espírito supranacional, presente nas declarações dos encontros dos líderes nacionais, principalmente no momento inicial dos trabalhos em Cuzco no ano de 2004, não transbordou para a construção da institucionalidade da UNASUL.

Sendo assim, a pergunta que cabe ser feita diante do cenário assimétrico e não coeso é se as instituições do bloco, principalmente as administrativas, estão à altura de seus propósitos. Ou seja, concertar e coordenar políticas no plano regional; promover a integração física, energética e de telecomunicações da América do Sul; harmonizar políticas que possam desenvolver as condições socioeconômicas da região; intensificar processos de cooperação horizontal em âmbitos da ciência, educação e cultura; e por fim intensificar o diálogo entre integração e sociedade civil.

³⁴⁷ A política brasileira de internacionalização de empresas via BNDES para fomentar o desenvolvimento infraestrutural regional, se opondo ao desenvolvimento de uma instituição financeira regional que se consolide como o financiador do processo regional, o Banco do Sul, é um claro exemplo deste processo.

³⁴⁸ O século XXI é marcado pela polarização de ideologias nacionais no espaço sul-americano, e construir os consensos mínimos tende a ser cada vez mais o desafio da organização para consolidar seu processo de construção e de institucionalização.

É muito difícil apresentar neste momento de construção do bloco - a UNASUL só possui institucionalização funcional - qualquer resposta fundamentada para esta pergunta. No entanto, a experiência regional nos mostra que a estrutura institucional, como ela se define, é o resultado do que as lideranças nacionais quiseram e conseguiram avançar com o processo. E na UNASUL, a partir de seus objetivos, exige uma multidimensionalidade institucional que ainda não se apresenta facilmente de ser consolidada, pois assim como em todos os demais processos integracionistas cuja base é intergovernamental, o compartilhamento de soberania, inibe qualquer arranjo institucional na direção de uma estrutura institucional supranacional. Na visão destes atores, a ampliação da institucionalidade de um processo integracionistas por mecanismos supranacionais significa limitar a governança nacional e criar empecilhos para as pretensões internacionais dos Estados na conjuntura internacional. No entanto, o aprofundamento dos eixos de trabalho, na direção de consolidar uma integração sinérgica, exige uma multidimensionalidade do processo, que parece se desenvolver a partir da aproximação territorial dos Estados nacionais através do aprofundamento da integração física e na coesão sistêmica coordenada a partir da dimensão econômica. No entanto, o aprofundamento, em paralelo, dos trabalhos na busca pela integração da dimensão social e cultural é de extremam importância.

Desse modo, a estrutura da organização tende, como se pode ver na UNASUL, a assentar em um modelo minimalista de negociações intergovernamentais, cujo interesse parece mais estar centrado nas vantagens nacionais que na demanda regional. No entanto, mesmo com uma estrutura minimalista, uma análise dos trabalhos das Cúpulas Sul-Americanas nos revela que a organização foi capaz de gerar trabalhos em diversas dimensões. Destaques para o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, que incorporou os trabalhos da IIRSA e é responsável por impulsionar o desenvolvimento da infraestrutura regional, considerado pelos líderes regionais como o elemento capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico, conduzindo à maior autonomia do espaço no plano internacional e à melhora socioeconômica da região. E o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças que diante da necessidade de conceder uma autonomia financeira ao processo levou, assim como no MERCOSUL - que construiu o FOCEM, que conseguiu no último período se impor com um organismo de concessão de crédito e compensação financeira para Estados nacionais - a apresentar algumas iniciativas, como o desejo de construir um fundo regional, e mais que isso, à tentativa de construir um Banco regional de financiamento, o Banco do Sul.

Os trabalhos ainda estão em fase inicial, porém os debates, mais uma vez evidenciam as divergências internas do bloco. O Brasil, por exemplo, não aprecia com bons olhos a

construção da instituição financeira, porque em decorrência de sua estrutura econômica, visualiza que o processo imporia ao país grandes comprometimentos financeiros, o que não parece estar entre os seus objetivos. Por outro lado, o país, parece cada vez mais assentar em sua política a liderança do espaço, e é muitas vezes cobrado a exercer também o papel de líder financeiro regional, o que determinou que o país buscasse alternativas políticas-financeiras. Nesse sentido, destaca-se a política de financiamento das empresas nacionais via BNDES, para impulsionar o desenvolvimento da integração infraestrutural regional, tentando manter no espaço regional uma coalizão que permita consolidar suas condições de governabilidade.

No entanto, o país em decorrência da ausência de um posicionamento mais direto quanto aos rumos de sua política externa para o espaço sul-americano, desperta desconfiança e é hostilizado principalmente por ser uma liderança regional que vincula a estratégia do interesse nacional ao espaço regional tornando-o a catapulta de sua inserção internacional. O Brasil busca se consolidar como representante das vontades do espaço sul-americano.

Dessa forma, os países com interesses alinhados ao Brasil, que vincula o desenvolvimento e a autonomia regional a partir de um incremento dos setores geoestratégicos, como o petrolífero, se chocam com aqueles que querem se manter vinculados à política continental dominada pela estrutura econômica-comercial determinada pela política hemisférica norte-americana, ou seja, liberalização e construção de áreas de livre comércio. Há aqueles que rechaçam o papel brasileiro na região, fundamentado no discurso revisionista da ordem, porém que operam em conflito entre discurso e ação.

Há, portanto, uma enorme falta de consenso que sustente uma ação, do Brasil, na direção de desenvolver uma política mais articulada para a região, ou seja, mais alinhada ao fortalecimento das políticas comum. O efeito se agrava em decorrência, na última década, da busca da política brasileira em inibir e substituir o protagonismo norte-americano no espaço sul-americano, não obter grandes resultados. As ações se resumiram à solução de conflitos que colocassem em riscos a estabilidade regional, legitimando ainda mais os discursos para o desenvolvimento de mecanismos institucionais com regras regionais. Soma-se uma redução e um desconforto por parte do Brasil com o processo regionalista, uma vez que alguns resultados dimensionados pela diplomacia brasileira em termos de construção de apoio imediato e automático à liderança do país em assuntos globais não se processaram.

Há ainda o temor do espaço regional de que a integração venha a se consolidar como um elemento acessório da política externa brasileira, sob a luz dos interesses econômicos crescentes, em buscar apenas por meio do desenvolvimento da integração física a expansão do mercado comercial, movimentando dessa forma a agenda econômica do espaço regional.

No entanto, o Brasil tem uma grande e importante contribuição para ser feita à UNASUL, não somente oferecendo maiores recursos financeiros e legitimando a institucionalização dos processos, mas também pelo poder que o país tem fora do espaço regional, o que oferece por si só uma maior legitimidade ao bloco regional. Porém o fator material, a estabilidade financeira, que dita o ritmo da política regional brasileira de explorar as oportunidades e espaços vazios, em decorrência das brechas da política externa norte-americana para o espaço regional, faz com que o país busque inserir sua liderança através destas ranhuras sem, no entanto, se comprometer com os custos desta inserção. Mostra a sobreposição de interesses e o reduzido comprometimento financeiro com o processo, e isto não é ação exclusiva do Brasil, a concertação de políticas regionais comuns se consolida como o maior desafio da UNASUL.

Desenvolvida, portanto, a partir de uma iniciativa brasileira para se opor à abertura do espaço sul-americano à política norte-americana com a construção da ALCA, o interesse comum se sobrepõe, momentaneamente, a disparidades políticas e econômicas presentes no espaço regional, e desse modo, a UNASUL está inserida em uma não convergência de modelos de governos, demonstrando claramente que no espaço sul-americano não há um modelo de desenvolvimento e uma única estrutura de governabilidade, tampouco uma linha política em pensamentos comuns. Isso tende a produzir na UNASUL mais processos desintegrados do que uma coesão política e social regional e reforça a retórica de que a integração, no espaço sul-americano, mais do que a atender a ímpeto externo, deve mensurar o processo a partir da lógica demanda pelo espaço interno, deve-se planejá-la e executá-la a partir das prioridades da região, sem, no entanto, se desprender das condições da ordem internacional.

Um segundo ponto importante são as assimetrias que existem tanto na dimensão interna como externa no espaço regional. E embora os índices como apresentados demonstrem melhoras, na última década, consideradas as condições socioeconômicas da região, as recuperações não são similares para todos os Estados. E assim a construção da coesão social que é importante para impulsionar um maior comprometimento dos atores com o processo, atenuando os impactos das decisões estatais no âmbito do bloco, não se processa. Porém, parecem ser as assimetrias no plano nacional as que demonstram as maiores oposições quanto ao processo regional, por constantemente oferecerem pressões aos governos nacionais.

Sendo assim, a UNASUL, nestes quatro anos, e os mais de oito anos desde a declaração de Cuzco, parece avançar mais na retórica do que na concertação de um objetivo político comum. A concertação estratégica, o reconhecimento dos problemas comuns, a busca de

soluções conjuntas e a defesa dos recursos estratégicos, não caminham dentro do bloco na mesma velocidade. Tendo a dizer que a defesa dos recursos, assim como do espaço econômico regional, têm sido as estruturas direcionadoras dos processos em que os diálogos nacionais parecem se desenvolver com maior intensidade. A integração da UNASUL caminha com maior velocidade na direção da integração física, como ponte para o desenvolvimento articulado dos territórios tão diversificados.

Para uma análise mais aprofundada dos resultados e processos desenvolvidos, a UNASUL ainda necessita terminar de nascer, a institucionalidade requer ainda um grau de maturação para poder desenvolver e impulsionar o crescimento do bloco; no entanto, precisa criar os canais de informação com os diversos atores sociais em diferentes níveis para reforçar essa iniciativa e duplicar esforços. No campo das intenções a institucionalização da UNASUL parece encontrar mais sucesso, escancarando a distensão entre vontade e realidade, pois para o processo de integração na América do Sul há uma tradição histórica de zelo da soberania, o que reforça a característica nacionalista dos processos e inibe as ações intergovernamentais nas negociações.

A integração no espaço sul-americano indica, após uma década de processos desenvolvidos, e isto merece grandes considerações, a construção de uma concertação regional, pelo menos no plano das intenções, em torno da qual os líderes regionais podem coordenar esforços que resultem em avanços parciais para o processo de integração. Porém diante das condições políticas, econômicas e sociais da América do Sul, os esforços concentrados quase que exclusivamente em áreas de integração física e reestruturação econômica e financeira não devem assegurar a consolidação dos objetivos do bloco regional, o que permite afirmar que a construção da UNASUL não irá solucionar, pelo menos nesta etapa do processo, os problemas da região, como a insuficiente coordenação econômica e a baixa participação de outros atores no processo integrativo. No entanto a UNASUL se reveste de importância histórica ao coroar uma etapa de cooperação, mesmo a despeito dos enormes desafios presentes na região, de grau inédito no continente Americano.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo de Relações Internacionais. *Lua Nova*, nº 47, p. 201-239, 1999.
- ALMEIDA, Paulo R. Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. *Revista Universitas Relações Internacionais*, v. 9, n.1, p, 39-71, jan.-jun. 2011.
- AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *Diplomacia Estratégia Política*, nº 10, pp.5-26, outubro/dezembro 2009.
- ARAUJO, Rafael. A integração sul-americana e o socialismo bolivariano: possíveis caminhos. Disponível em: <http://www.geocities.ws/victoreconomia/12.pdf>. Acesso; 22/05/2012.
- BALASSA, Bela. Teoria da Integração Econômica. Clássica Editora, 1961
- BARBOSA, Rubens A. O Brasil e o Eixo Sul: a diplomacia da generosidade. In: Traçando novos rumos: o Brasil em um mundo multipolar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2011.
- BARBOSA, Rubens. Mercosul e a Integração Regional. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- BARROS, Mariana O. Construtivism in International Relations the Politics of Reality. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v.28, nº 1, p 259-267, janeiro/junho 2006.
- BASPINEIRO, Adalid C. Se hace suramérica al andar. *Revista de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, nº 2, julho 2008.
- BATISTA, Paulo N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994 Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acesso: 29/05/2012.
- BECKER, Ana P. Regionalismo e Integração Regional Sul-Americana: como abordar a Unasul?. Trabalho apresentado ao GT4 Relações Internacionais III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, Florianópolis, 9,10 e 11 de maio de 2011. Disponível em: --- Acesso: 14/11/2011.
- BERNAL-MEZA, Raúl. America del sur en el sistema mundial hacia el siglo XXI. In: LIMA, Marcos O (org). O lugar da América do Sul na nova ordem mundial. São Paulo: Cortez-Editora, 2001.
- BIATO, Marcel F. O Brasil e a América Latina: integrar ou descolar? In: Traçando novos rumos: o Brasil em um mundo multipolar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, IPEA, 2011.
- BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System. Harvard Law School, Cambridge, 2000.
- BRAGA, Márcio B. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL, 2001 Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101161.pdf>). Acesso: 17/06/2012.
- BRICEÑO-RUIZ, José; MALLMANN, Maria I. Política e integração sul-americana. *Civitas*. Porto Alegre. Vol. 10, nº 1, pp. 5-10, jan-abr 2010.
- BRUCKMANN, Monica. Recursos Naturais e a Geopolítica da Integração Sul-Americana. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. Governança Global e Integração da América do Sul. Brasília, IPEA, 2011.
- CABALLERO, Sergio. Constructivism and regional integration theories: the application to MERCOSUR. June 2008, pp1-28. Disponível em: www.wiscnetwork.org.

- CALEGARI, Daniela. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Europeia?. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 5, pp.91-131, 2009.
- CALIXTRE, André B; BARROS, Pedro S. Além da Circunstancias: Caminhos da Integração sul-americana – do Mercosul à Unasul. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. *Governança Global e Integração da América do Sul*. Brasília, IPEA, 2011.
- CARCANHOLO, Marcelo D. O banco do sul – arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. *Governança Global e Integração da América do Sul*. Brasília, IPEA, 2011.
- CARDONA, Diego. El ABC de UNASUR: doce preguntas y respuestas. *Revista de la integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, nº 2, julho de 2008.
- CASTRO, Augusto C. B. Os Bancos de desenvolvimento e a Integração da América do Sul. Bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- CEPALUNI, Gabriel. Regimes Internacionais e o Contencioso das patentes para medicamentos: Estratégias para países em Desenvolvimento. *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v.27, nº 1, pp.51-99, janeiro/junho 2005.
- CERVO, Amado L; BUENO, Clodoaldo. *Historia da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- CERVO, Amado L. A Construção do modelo industrialista brasileiro. *Diplomacia Estratégia Política*, nº 10, pp 75-87. Outubro/dezembro, 2009.
- _____. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- COELHO, Marcelo. As grandes crises econômicas mundiais. Invest Bolsa 29 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www.investbolsa.com.br/Acoes/post/2008/09/29/historico-de-criises-mundiais.aspx>. Acesso: fevereiro, 2012.
- COLISTETE, Renato P. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estudos avançados*, v.15, nº 41, 2001.
- CONDURU, Guilherme F. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.41, nº2, jul/dez 1998.
- CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.27, nº 1, pp.135-152, maio de 2006.
- CORTADA, Antônio M. Fluxos de Comércio Intra-Regionais na América do Sul: uma Análise do Potencial Articulador do Brasil. *Cadernos PROLAM/USP*, v.2, ano 7, pp 33-56, 2007.
- COUTINHO, Marcelo. Movimentos e mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 27, pp.107-123, nov. 2006.
- COUTO, Leandro F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.50, nº 1, pp.159-176, 2007.
- COUTO, Leandro F. Política externa brasileira para a América do Sul. As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v.10, nº 1, pp.23-44, jan-abr 2010.
- CUADROS, Manuel R. Uniendo esfuerzos para el desarrollo. El comércio de Perú. Lima 6 de diciembre de 2004. Disponível: www.comunidadandina.org. Acesso em 30/04/2011.
- DANESE, Sérgio. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- DESIDERÁ NETO, Walter A. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. *Governança Global e Integração da América do Sul*. Brasília, IPEA, 2011.

- DOUGHERTY, James E; PFALTZGRAFF JR, Robert L. Relações Internacionais. As teorias em confronto. Ed; Gradiva, Lisboa, 2003.
- DUARTE, Rosario S.G. Integración Sudamericana y Globalización: el papel de la infraestructura. Revista de la integración. Secretaría General de la Comunidad Andina, nº 2, julho de 2008.
- DUPAS, Gilberto., OLIVEIRA, Marcelo F. A União Sulamericana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos. In: AYERBE, Luis F.(org). Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Editora Unesp. Programa Santiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, UNICAMP e PUC-SP, 2008.
- ESPARZA, Maria E. Las asimetrías y el proceso de integración suramericano. Revista de la integración. Secretaría General de la Comunidad Andina, nº 2, julho de 2008.
- ESTEVES, Thiago J. Integração Regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. Revista Ideas, v. , nº 2, pp. 172-202, jul-dez 2008.
- FAWN, Rick. Regions and their study:wherefrom, what for and whereto?. Review of International Studies, nº 35, ano 2009, pp.5-34.
- FILHO, Niemeyer A. O desenvolvimento da América Latina na Perspectiva Cepal dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção. Disponível em: --- Acesso 22/05/2012
- FILHO, Pio P. A América Latina, sua integração e sua inserção no mundo globalizado. In: OLIVEIRA, Henrique A.; LESSA, Antônio C. Política Internacional Contemporânea. Mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FLORES, Maria C. G. O Mercosul nos discursos do governo brasileiro (1985-1994).Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2005.
- FURTADO, Fabrina. Integração Financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? Oikos, Rio de Janeiro, nº 9, ano VI, pp. 173-190, 2008.
- GIDDENS, Anthony. A constituição da Sociedade. Ed: WMF Martins Fontes, São Paulo, 2009.
- GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: divergência e retrocesso. Disponível em: ---- Acesso: 07/06/2012.
- GRIFFITHS, Martin. Woodrow Wilson. In: 50 grandes estrategistas das relações internacionais. São Paulo: Contexto, 2004.
- HAAS, Ernest B. The study of Regional Integrations: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. International Organization, vol 24, nº 4, 1970, pp.607-646.
- HAAS, Ernst B. The Uniting of Europe, Stanford University Press, 1958
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa R. Organizações Internacionais. Historia e praticas. Ed: Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.
- HIRSCHMAN, Albert. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 13, nº 1, pp. 1-38, abril 1983.
- HIRST, Monica. A presença do Brasil nos novos temas da agenda inter-americana. Analise de Conjuntura OPSA, nº 5, maio de 2009.
- I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COFINANCIAMENTO BNDES/CAF. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_bndes_caf.html) Acesso 23/05/2012.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and interdependence. Nova york: Harper Collins, 2001.

- Transnational relations and world politics. Cambridge University Press, 1971.
- LAURSEN, Finn. Comparative regional integration: Europe and beyond. The international Political Economy of New Regionalisms Series. ASHGATE, Inglaterra, 2010.
- LESSA, Antônio C. A Europa, seus organismos e sua integração político-econômica. In: OLIVEIRA, Henrique A.; LESSA, Antônio C. Política Internacional Contemporânea. Mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LESSA, Carlos. DISCURSO DE ABERTURA. 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE COFINANCIAMENTO BNDES/CAF. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/s_bndes_caf.htm. Acesso 23/05/2012.
- LIMA, Cristiane P. La aportación de la UNASUR para el surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia con el escenario internacional (2004-2008). Tese de Doutorado da Faculdade de Ciências e Sociologia da Universidade Complutense de Madri. 2009.
- LIMA, Maria R. S.; COUTINHO, Marcelo V. Agenda Sul-Americana: mudanças e desafios no início do século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- Integração Moderna. Disponível em: observatorio.iesp.uerj.br/. Acesso 13/04/2012.
- LIMA, Maria.R.S; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs, vol 82, nº 1, 2006, pp.21-40.
- LOMBAERDE, Philippe.; GARAY, Luis J. El nuevo regionalismo en América Latina. In: LOMBAERDE, Philippe.; KOCHI, Shigeru; RUIZ, José B. Del regionalismo latino americano a la integración interregional. Fundación Carolina, 2008.
- MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. Latin American Research Review, v.40,nº 1,February 2005.
- El efecto cascada em la integración Europea y Sudamericana. Una evaluación comparada. Congresso de Ciencia Política: Painei de Integração Regional e Mercosul, Argentina, 2001.
- Regional Integration in Latin America. Comparative theories and institutions. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n44/n44a07.pdf>. Acesso: 24/11/2011.
- Spillover in European and South American Integration. A comparative evaluation. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia , Working Paper nº 1/2005. Disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP1_Malamud_.pdf. Acesso: 26/09/2011.
- MANSFIELD, Edward D, MILNER, Helen V. The new wave of regionalism. International Organization, v.53, nº 3, pp.589-627, summer 1999.
- MANTEGA, Guido. O BNDES e o Novo Ciclo de Desenvolvimento. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, nº 23, pp.2-16, junho 2005.
- MARIUZZO, Patrícia. BNDES: pronto para alavancar investimentos em inovação no país. Inovação Uniemp, vol.3, n.6, pp. 6-9, 2007.
- MARTINS, Carlos E. A América Latina e a economia mundial: conjuntura, desenvolvimento e prospectiva. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. Governança Global e Integração da América do Sul. Brasília, IPEA, 2011.
- MATTLI, Walter. The logic of Regional Integration. Europe and Beyond. Cambridge University Press. 1999.

- MENDONÇA, António. O euro, a União Europeia e a América Latina. In: SANTOS, Theotonio (Org). Globalização e Regionalismo. Hegemonia e Contra-Hegemonia (Vol 3). Editora PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2004.
- MENEZES, Roberto G. A liderança brasileira no marco da integração sul-americana. Tese de Doutorado da Faculdade de Ciência Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo. 2010.
- MONICA, Hirst. A dimensão política do Mercosul: Atores, Politização e Ideologia. In: Processos de integração regional e a sociedade: O Sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. European Integration Theory. Oxford University Press, 2009.
- MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia. Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y limites. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas. Buenos Aires: Catálogos, 2011.
- NAFALSKI, Guilherme. UNASUL: uma perspectiva política de integração sul-americana. Dissertação de Mestrado da Universidade de São Paulo, 2010.
- NYE JR, Joseph S. Cooperação e conflito nas relações internacionais. Uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial. São Paulo. Editora Gente, 2009.
- OLIVEIRA, Amâncio J; SENNES, Ricardo U. Teoria sincrônica da integração regional: matrizes teóricas e percepção das elites do Mercosul. Revista Contexto Internacional, v. 23, nº 1, pp. 77-110, janeiro/junho 2001.
- ONUKEI, Janina. Para onde caminha o Mercosul?. Revista Múltipla, v.4, nº6, pp 99-109, julho 1999
- PADULA, Raphael. Infraestrutura, Geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA, Publicado em 6 de abril de 2011. Disponível em: <http://leal-ufrj.blogspot.com.br/2011/04/artigo-infraestrutura-geopolitica-e.html>. Acesso: 05/01/2012.
- PATRICIO, Raquel. A teoria das relações internacionais e as teorias da integração europeia. Disponível em: <http://euroiscsp.blogspot.com.br/2006/12/teoria-das-relaes-internacionais-e-as.html>. Acesso: outubro, 2011.
- PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo-novo paradigma da teoria das relações internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional. V, 49, nº2, pp. 5-24, 2006.
- PECEQUILO, Cristina S. A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2a ed, 2005.
- PIRES, José C.L; PICCININI, Maurício S. A regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_07.pdf. Acesso em: 16/03/2012.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos W. Ou inventamos ou erramos – encruzilhadas da integração regional sul-americana. In: VIANA, André R; BARROS, Pedro S; CALIXTRE, André B. Governança Global e Integração da América do Sul. Brasília, IPEA, 2011.
- PRAZERES, Tatiana L. A integração sul-americana: uma ideia fora do lugar?. In: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.
- PRAZERES, Tatiana L. Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismos. Tese de Doutorado apresentada a Universidade de Brasília, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. 2007.

- RACOVSKICH, María A. Consejos de la UNASUR: origen, funciones y perspectivas. Disponível em: <http://observatoriounasur.files.wordpress.com/2010/07/consejos-de-la-unasur1.pdf>. Acesso em 13/02/2012.
- RAPOPORT, Mario. Argentina: economia e política internacional. Os processos históricos. Diplomacia Estratégia Política, nº 10, pp 27-51. Outubro/dezembro, 2009.
- RIBEIRO, Darcy. A América Latina existe?. Fundação Darcy Ribeiro, Brasília: Editora UNB, 2010.
- RODRÍGUEZ, Ricardo V. Integração sul-americana. Projetos e perspectivas estratégicas. Revista Interdisciplinar de estudo ibéricos e ibero-americanos, v.1, nº2, pp50-64, dez2006-fev2007
- ROJAS, Ingrid. Nos encontraremos em la comunidad sudamericana. Entrevista concedida ao jornal venezuelano El Mundo de Venezuela em 31 de maio de 2006. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- ROSENAU, J.N.; CZEMPIEL, E. (Orgs). Governança sem governos: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UNB, 2000.
- SARAIVA, Miriam G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. Análise de Conjuntura OPAS, nº 7, julho 2010.
- SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. Lua Nova, São Paulo, nº 80, 2010, pp.9-44.
- Neo-Neo Functionalism. Disponível em: www.eui.eu/Documents/.../SPS/.../NeoNeoFunctionalismRev.pdf.
- SENHORAS, Elói Martins. A regionalização Transnacional da América do Sul e a Institucionalização Diplomática da Unasul. Disponível em: <http://works.bepress.com/eloi/163>.
- SILVA, Luís I. Discurso de encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 1º setembro de 2000. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2000-2-semester/23.pdf/at_download/file . Acesso em 20/12/2011
- SOLÓN, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de UNASUL. Revista de la Integración. Secretaria Geral da Comunidade Andina, nº 2, julho de 2008, pp 12-18.
- SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y percepciones mutuas. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas. Buenos Aires: Catálogos, 2011.
- SPEKTOR, Matias. El Regionalismo de Brasil. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas. Buenos Aires: Catálogos, 2011.
- STUART, Ana M. Regionalismo e democracia: uma construção possível. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 2004.
- TAVARES, Maria C.; GOMES, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina. Revista da CEPAL, Nº 64, pp 213-228, 1998.
- VACCHINO, Juan M. Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI. Integração latino-americana, agosto de 1987, pp26-38. Disponível em : <http://www.iadb.org>
- VIDIGAL, Carlos E. A nova ordem mundial. In: OLIVEIRA, Henrique A.; LESSA, Antônio C. Política Internacional Contemporânea. Mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2009.
- VIEIRA, Liszt; BORBA, Cintia R. Nacional x Global. União Europeia e Mercosul. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010.
- VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo R. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. Lua Nova, São Paulo, v.78, pp. 37-75, 2009.

- The agent-structure problem in international relations theory. International Organization, vo.41, nº3, 1987.
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. International Organization, vol 46, nº 2, spring 1992, pp.391-426.
- ZHEBIT, Alexander. Desafios da Integração Sul-Americana. Trabalho apresentado na sessão do encerramento do Seminário “Desafios da Integração Sul-Americana em 26 de maio de 2006. Disponível em: ----- Acesso 05/01/2011.

DOCUMENTOS

- ATA FUNDACIONAL DO BANCO DO SUL. Disponível em: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>. Acesso: maio de 2012.
- BNDES. DECRETO Nº 4418/02. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/99444/decreto-4418-02>. Acesso 23/05/2012.
- BNDES. Exportação e Inserção Internacional. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Exportacao_e_Insercao_Internacional/. Acesso maio de 2012.
- BNDES. Relatório de Investimento. 1º Trimestre de 2012. Numero 3, Maio de 2012. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso: 15/06/2012.
- BNDES. Relatório de Investimento. 3º Trimestre de 2011. Numero 1, Outubro de 2011. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso: 01/06/2012.
- BNDES. Relatório Gerencial. Recursos das Leis nº 11.948/09, nº 12.249/10, nº 12.397/11, nº 12.453/11. 1º Trimestre de 2012. Abril de 2012. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso: 01/06/2012.
- BRASIL, Presidentes (1995-2003). Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- CASA. COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA/ SECRETARIA PRO TEMPORE BRASILEIRA-SPTB, 27/11/2006. Disponível em: www.casa.mre.gov.br. Acesso em 30/04/2011.
- CASA. Declaração de Ayacucho. Ayacucho 9 de dezembro de 2004. Disponível em:
- CASA. Declaração de Cusco. Cusco 8 de dezembro de 2004. Disponível em: E:\UNASUL DOCUMENTOS\2004\Declaração de Cusco — Casa.mht. Acesso: 30/04/2011.
- CEBRI –Força Tarefa . O Brasil na América do Sul. Relatório Final. Junho 2007. Acesso:13/04/2012.
- CEPAL – UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Mayo 2011. Disponível em: www.cepal.org. Acesso: 08/11/2011.
- CEPAL. Estudo econômico da América Latina e do Caribe. 2010-2011. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em 05/01/2012.
- CEPAL. Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil. Setembro 2007. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 24/09/2011
- CEPAL. O Brasil e seus vizinhos na América do Sul. Sumário Executivo. Novembro de 2007. www.cepal.org. Acesso 07/02/2012.
- CEPAL. O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe. Documento Informativo de 2011. Disponível em: www.cepal.org. Acesso; 23/05/2012.
- COMUNICADO DE BRASÍLIA. Reunião dos Presidentes da América do Sul. Brasília, Brasil 1 de setembro de 2000. Disponível em http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm. Acesso: 12/06/2011)

- CONSELHO SUL-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA UNASUL. Plano de Ação Bianual 2009-2011. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011. UNASUL. Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e Governo. Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- CONSENSO DE GUAYAQUIL SOBRE INTEGRAÇÃO, SEGURANÇA E INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO. II Reunião de Presidentes da América do Sul. Guayaquil, Equador 26 e 27 de julho de 2002. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm. Acesso
- DADOS BÁSICOS E PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICO-COMERCIAIS. Brasil. MRE, DPR, DIC. Disponível: www.brasilglobalnet.gov.br. Acesso; fevereiro 2012.
- DECLARAÇÃO DE CARACAS. I Reunião de Ministros de Energia da CASA. Caracas 26 de setembro de 2005. Disponível em: E:\UNASUL DOCUMENTOS\2005\Declaração de Caracas no âmbito da I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações — Casa.mht. Acesso 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA. Reunião da CASA. 2006. Disponível em: www.integracionsur.com. Acesso em 24/05/2011
- DECLARAÇÃO DE GEORGETOWN. Disponível em: www.unasursg.org. Acesso 20/12/2011.
- DECLARAÇÃO DE MARGARITA. Construindo a integração energética do sul. Venezuela 17 de abril de 2007. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO DE SANTIAGO. Segunda Cúpula das Américas. 18 e 19 de abril de 1998. Disponível em: www.trf4.gov.br/trf4/upload/arquivos/ji.../alca-santiago_1998.pdf. Acesso: 13/06/2012.
- DECLARAÇÃO DE SEGURANÇA CIDADÃ NA AMÉRICA DO SUL. Fortaleza 26 de agosto de 2005. Disponível em: www.casa.mre.gov.br. Acesso em 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO DE ZONA DE PAZ SUL-AMERICANA. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm. Acesso: fevereiro, 2012.
- DECLARAÇÃO DO CONSELHO DE CHEFES (A) DE ESTADO E GOVERNO. Disponível em: www.unasursg.com. Acesso em 20/12/2011.
- DECLARAÇÃO DO CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNASUL. Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Costa do Sauípe, Bahia, 16 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>. Acesso; 08/11/2011.
- DECLARAÇÃO DO CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANA (UNASUL). IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Georgetown, República Cooperativa de Guiana. Sexta-feira, 26 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5789:declaracao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul&catid=60&Itemid=130. Acesso: 24/09/2011.
- DECLARAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS. Buenos Aires, 12 de agosto de 2011. Disponível em: www.unasursg.org.
- DECLARAÇÃO DOS MINISTROS DE RELAÇÕES EXTERIORES DA CASA. Equador. Guayaquil 2 de agosto de 2005. Disponível em: E:\UNASUL

- DOCUMENTOS\2005\Documentos Internacionales - Comunidad Andina - Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Sudamericana de Naciones.mht. Acesso em: 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO DOS PRESIDENTES E CHEFES DE GOVERNO DA CASA. Brasília, 29 e 30 de setembro de 2005. Disponível em: E:\UNASUL DOCUMENTOS\2005\Documentos Internacionales - Comunidad Andina - Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur_ Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones.mht. Acesso em: 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO SOBRE A CONVERGÊNCIA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL. Primeira Reunião dos Chefes de Estado da CASA. Brasília 30 de setembro de 2005. Disponível em: E:\UNASUL DOCUMENTOS\2005\Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul — Casa.mht. Acesso: 30/04/2011.
- DECLARAÇÃO SOBRE INTEGRAÇÃO NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA. Primeira Reunião dos Chefes de Estado da CASA. Brasília 30 de setembro de 2005. Disponível em: www.casa.mre.gov.br. Acesso em: 30/04/2011.
- DECLARACIÓN FINAL DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFES Y JEFES DE ESTADO DE UNASUR. Los Cardales, mayo 2010. Disponível em: <http://www.unasursg.org>. Acesso em 13/02/2012.
- DISCURSO DE LUIS INACIO LULA DA SILVA. Por ocasião do Bicentenário do Congresso Chileno. Valparaíso, 4 de julho de 2011. Durante a Conferência Democracia e Desenvolvimento Integral em um Mundo Global. Disponível em: <http://www.institutolula.org/2011/07/no-chile-lula-defende-integracao-regional/>. Acesso 22/05/2012.
- DISCURSO DO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Luis Inácio Lula da Silva. Cerimônia de posse. Congresso Nacional. E:\UNASUL DOCUMENTOS\2004\Declaração de Ayacucho — Casa.mht. Acesso: 30/04/2011.
- DOCUMENTO FINAL DA COMISSÃO ESTRATÉGICA DE REFLEXÃO. Um novo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Nações. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. DISCURSO DE ENCERRAMENTO DA REUNIÃO DOS PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL. Palácio do Itamaraty, Brasília, 1º setembro de 2000. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/2o-mandato/2000-2- semestre/23.pdf/at_download/file. Acesso; 05/01/2012.
- FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. DISCURSO DE ENCERRAMENTO DA VI REUNIÃO DE CHANCELERES DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA). Caracas, Venezuela, 6 de Abril de 2000.
- FOCEM –MINISTERIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=279&sec=10>. Acesso: maio de 2012.
- II REUNIÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE ECONOMIA E FINANÇAS. Realizada em 25 de novembro de 2011 na cidade de Buenos Aires, Argentina. Disponível em www.unasursg.org. Acesso em 20/12/ 2011.
- IIRSA. Cartera de Proyectos 2010. Planificación Territorial Indicativa. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb10_completo_baja.pdf. Acesso 08/02/2012.
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. <http://ictsd.org/i/news/pontes/32901>. Acesso maio de 2012.

- IPRI. **Golpe de Estado nas Honduras**. 17 de agosto de 2009. Acesso 13/02/2012. Disponível em: <http://www.ipri.pt/artigos/artigo.php?ida=380>
- MRE. Nota nº 301. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2002/07/19/ii-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/?searchterm=ii> reunião dos presidentes sul-americanos. Acesso:
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Carta ao Povo Brasileiro**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>.
- PLANO DE AÇÃO DA COMUNIDADE SUL-AMERICANA. Disponível em: www.comunidadandina.org; Acesso em 30/04/2011
- PLANO DE AÇÃO. Primeira Reunião dos Chefes de Estado da CASA. Brasília 30 de setembro de 2005. Disponível em: E:\UNASUL DOCUMENTOS\2005\Programa de Ação — Casa.mht. Acesso em: 30/04/2011.
- PROYECTO DE DECISIÓN SOBRE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANO. Montevideu 9 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/unasur/comision_estrategica.pdf. Acesso: 13/06/2011.
- RELATÓRIO SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL. História e Perspectivas. Projeto Diálogo entre Povos. Abril 2006.
- REUNIÓN EXTRAORDINARIA UNASUR. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- UNASUL. Anexo 1 – Conselho Sul-americano de infraestrutura e planejamento (COSIPLAN). Disponível em: www.unasur.org. Acesso: 08/11/2011.
- UNASUL. Anexo 2 - Conselho Sul-americano de infraestrutura e planejamento (COSIPLAN). Disponível em: www.unasur.org. Acesso: 08/11/2011.
- UNASUL. Ata I Reunião de Ministros do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social. Quito, Equador 11 de dezembro de 2009. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso em: 30/04/2011.
- UNASUL. Conselho de Saúde Sul-Americano. Acordo nº01/09. 21 de abril de 2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Conselho de Saúde Sul-Americano. Acordo nº02/09. 8 de agosto de 2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Conselho de Saúde Sul-Americano. Acordo nº03/09. 28 de setembro de 2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. III Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e Governo da UNASUL. Quito, Equador 10 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=362:iii-reunion-ordinaria-del-consejo-de-jefas-y-jefes-de-estado-quito-agosto-2009&catid=96:declaraciones. Acesso 20/12/2011
- UNASUL. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre compromisso com a democracia. Disponível em: www.unasur.org. Acesso: 08/11/2011.
- UNASUL. PROTOCOLO ADICIONAL DO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL SOBRE COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>. Acesso: 08/11/2011.

- UNASUL. Resolução do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. Buenos Aires, 24 de agosto de 2011. Disponível em: www.unasur.org. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Resolução do conselho de ministras e ministros de relações exteriores. Buenos Aires, República da Argentina. 24 de agosto de 2011. <http://www.observatorio-unasur.com/wp-content/uploads/2011/11/Resolucion-Consejo-de-Min-Rel-Ex-240811.pdf>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Resolução do Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores. Buenos Aires, República Argentina de 24 de agosto de 2011. Disponível em: www.unasur.org. Acesso: 08/11/2011.
- UNASUL. Saúde. Plano Quinquenal 2010-2015. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011
- UNASUL. Saúde. Resolução 01/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 02/2010. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 03/2010. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 04/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 05/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 06/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 07/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 07/2010. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 08/2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 08/2010. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Saúde. Resolução 1012009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.
- UNASUL. Tratado Constitutivo. Disponível em: www.comunidadandina.org. Acesso 30/04/2011.
- UNASUR. Conselho de Saúde Sul- Americano. Acordo nº03/09. 24 de novembro de 2009. Disponível em: <http://isags-unasul.org/documentos.asp?lang=1&idArea=6>. Acesso: 24/09/2011.

JORNAIS

- BBC BRASIL. Acordo militar entre EUA e Colômbia preocupa região. 7 de agosto 2009. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/08/090807_colombia_analise_dg.shtml. Acesso 20/12/2011.
- BBC Brasil. Terremoto no Chile. Atualizado em 22 de junho de 2011. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/terremoto_chile/?page=003
- BBC Brasil. Terremoto no Haiti. Atualizado em 12 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/haiti_quake/. Ambos os acessos realizados em 13/02/2012.

BBC online. Entenda a crise na Bolívia. 11/09/2008. Disponível: <http://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2008/09/11/ult2283u1330.jhtm>. Acesso em 13/02/2012

ESTADO DE SÃO PAULO. Colômbia e EUA fecham acordo para uso de bases militares. 14 de agosto de 2009. Disponível: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,colombia-e-eua-fecham-acordo-para-uso-de-bases-militares,419049,0.htm>. Acesso 20/12/2011.

ESTADO DE SÃO PAULO. Cronologia do golpe de Estado em Honduras. 22 setembro de 2009. Acesso 13/02/2012. Disponível em:

SITES

<http://datos.bancomundial.org>.

www.casa.mre.gov.br

www.comunidadandina.org

www.unasursg.org.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRUDA, José J.A.; PILETTI, Nelson. Toda a história. História Geral e História do Brasil. São Paulo. Ática S.A, 1995.

BAUMANN, Renato. Integração da América do Sul: dois temas menos considerados. CEPAL. Escritório Brasil. Julho de 2009.

BAUMANN_____. Integración Regional. La importancia de una geometria variable y de pasos paralelos. CEPAL. Escritório Brasil. Agosto 2009.

BONELLI, Regis. Estado e Economia: Estado e Crescimento Econômico no Brasil. In: CEPAL, 2009. Disponível em: www.cepal.org/publicaciones/xml/6/35816/LCBRSR201RegisBonelli.pdf

BOTELHO, João C.A. La creación y la evolución de la CASA/UNASUR. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca, 2010.

DEUTSCH, Karl W. Political Community and the North Atlantic Area. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.

FAWCETT, Louise, HURRELL, Andrew. Regionalism in world politics: regional organization and internacional order. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GARRETT, Geoffrey; Tsebelis. An Institutional Critique of Intergovernmentalism. International Organization, vol 50, nº 2, Spring 1996, pp. 269-299.

GOMES. Gabriel J. O processo de integração sul-americana a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, pp.1-15, 2005.

HALL, Peter. TAYLOR. As três versões do neo-institucionalismo. Revista Lua Nova, nº 58, 2003.

HOFFMAN, Kelly, CENTENO, Miguel A. Um continente entortado (América Latina). Revista de Sociologia da USP, v.18, nº 2, p 11-46, nov 2006.

HOFFMANN, Andrea R, COUTINHO, Marcelo, KFURI, Regina. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. Revista Brasileira de Política Internacional, v.51, nº 2, pp.98-116, 2008.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na Política Mundial. Contexto Internacional, v.17, nº1, pp 23-59, jan/jun1995.

JUNIOR, Wilson T. Unasul: uma America do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo. Será?. Revista Meridiano 47, nº95, Junho de 2008.

- MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teoria e instituições comparadas. In: ESTEVEZ, Paulo L (Org). Instituições internacionais: comercio, segurança e integração. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.
- Theories of Regional Integration and the origins of MERCOSUR. Disponível em: <http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Abstracts.html>
- MALAMUD, Carlos. UNASUR¿cuán unida e integrada está la América?. Infolatam. Madri, 25 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.infolatam.com/2008/05/25/unasur-y-cuan-unida-e-integrada-esta-la-america-del-sur/>. Acesso: 06/12/2011.
- Jefes de gobierno y procesos de integración:las experiencias de europa y américa latina. In: LOMBAERDE, Philippe.; KOCHI, Shigeru; RUIZ, José B. Del regionalismo latino americano a la integración interregional. Fundación Carolina, 2008.
- MALLMAN, Maria I. Análise institucionalista da integração sul-americana. Revista Civitas, Porto Alegre, v.10, n.1, jan-abr. 2010.
- MARIANO, Marcelo P. A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Tese de Doutorado da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista. 2007.
- MARIANO, Marcelo P. A política externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia apresentada a Universidade Estadual Paulista, 2007.
- MARIANO, Marcelo P; MARIANO Karina P. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. Revista Impulso, nº31.
- MCCOY, Jennifer. O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2005, n.72, pp. 5-18
- MELLO,Valerie C Globalização, regionalismo e ordem internacional.. Revista Brasileira de Política Internacional. nº 42, p.157-181, 1999.
- MILTRANY, D.A. A working Peace system. Chicago: Quadrangle Books, 1966.
- MURAKI JR, Wilson T. Unasul: uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo. Será?. Meridiano 47, nº 95, junho 2008.
- NOGUEIRA, João P; MESSARI, Nizar. Instituições e governança global na teoria de Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates nas teorias convencionais. In: ESTEVES, Paulo L. (Org). Instituições Internacionais: Comércio, Segurança e Integração. Belo Horizonte: Puc Minas, 2003.
- NOGUEIRA, Uziel. Unión Sudamericana de Naciones: desafios y oportunidades. Publicado na Coluna de Análises da Carta Mensal INTAL 142, Boletín de difusión.
- PEÑA, Felix. ¿En que se diferenciaria UNASUR de un MERCOSUR ampliado?. Artigos e Periódicos da Comunidade Andiva.
- PEÑA, Felix. Regras do jogo e instituições no Mercosul. Política Externa, Vol. 6, nº 2, set/1997.
- ROCHA, Mauricio S. Desenvolvimento como Integração. In: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.
- SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (Unasul) – o novo caminho da integração na América do Sul. In: União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer VIII, nº 1, 2007, pp. 105-126.
- SEITENFUS, Ricardo A.S.; ZANELLA, Cristiane K; ILHA, Adayr S. Globalização, Integração Regional e Mercosul. Revista Sociais e Humanas do CCSH/UFSM, V.18, nº2, jul/dez.2005.
- SERBIN, Andrés. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil em América Latina. Documentos CRIES, nº14, janeiro de 2010.

SIMOES, Antonio J. F. UNASUL: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. Revista Tensões Mundiais. Fortaleza, v.4, n.7, jul/dez 2008.

VALDÉS, Rodrigo A. UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional. Programa Seguridad y Ciudadanía. Serie Documentos Electrónicos, nº 6, outubro de 2009.

ANEXO A - Desembolso do BNDES por Ramo de Atividade Acumulado 2009-2012.



Fonte: CEPAL, 2012

ANEXO B - Mapa 1 -Agenda de Implementação consensual da IIRSA.



Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, Abril 2008.

LEYENDA:

Negro: Proyecto terminado o con avances significativos en 2010.

- Carretera Pasto-Mocoa
- Puerto Francisco de Orellana
- Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, puertos y centros logísticos
- Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, puertos y centros logísticos
- Puente sobre el Río Acre
- Pavimentación Inapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Julica/Inambari-Cusco
- Centro de frontera de Desaguadero
- Rehabilitación de la carretera Iquique-Colchane
- Construcción del puente binacional Salvador Mazza-Yaculiba
- Gasoducto del Noreste Argentino
- Ruta internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)
- Adecuación del corredor Río Branco-Montevideo-Colonia
- Mejoras en vía New Nickerie-Paramaribo-Albina y cruce internacional sobre el Río Marowijne
- Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1ª etapa: estudios)
- Puente sobre el Río Takutu
- Construcción carretera Pailón-San José-Puerto Suárez
- Paso de frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro

- Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera
- Duplicación tramo Pálhoça-Osorio (Rodovia Mercosur)
- Duplicación ruta 14
- Construcción puente internacional Jaguarão-Rio Branco
- Exportación por envíos postales para PYMES
- Implementación de acuerdo de roaming en América del Sur

Roja: Proyecto pendiente de decisión política en la actualidad.

- Recuperación de la navegabilidad por el Río Meta
- Carretera Toledo-Pisiga
- Rehabilitación del tramo El Sillar
- Construcción carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija Estación Abaroa (1ª etapa)
- Anillo ferroviario de São Paulo (norte y sur)

Grís: Proyecto con escaso avance o sin avances en 2010

- Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza
- Paso de frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira
- Carretera Venezuela (ciudad Guayana)-Guyana(Georgetown)-Surinam (Paramaribo) (1ª etapa)

Fonte: Revista de la Integración. Secretaría de la Comunidad Andina. nº 2, julho 2008

ANEXO C – Recursos de poder tradicionais da América do Sul (2009)

DADOS	PAÍSES						UNIDADE
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	
População	40.665.732	10.030.832	190.732.694	17.134.708	46.300.196	13.774.909	Habitantes
Território	2.766.889	1.098.581	8.514.876	756.945	1.138.914	283.561	Km ²
PIB/Dólar corrente	307.155.000	17.339.000	1.573.408.000	163.669.000	234.045.000	57.249.000	Milhares de US\$
PIB/PPP	585.551.000	43.587.000	2.017.180.000	243.195.000	409.076.000	112.648.000	Milhares de US\$
Efetivos militares	73.100	46.100	327.710	60.560	285.220	57.983	Efetivos militares
Operações de Paz	821	410	1.288	515	0	68	Efetivos militares
Orçamento de Defesa	2.982.000	347.000	25.704.000	5.679.000	8.569.000	1.915.000	Milhares de US\$
Reservas de Petróleo	2.610	470	12.620	150	1.350	4.660	Milhões de barris de petr.
Reservas de Gás	15.530	25.070	12.890	1.550	3.470	280	Bilhões de pés cúbicos
Emissão de CO₂	173.800	12.900	364.600	73.000	60.000	25.900	Milhares de toneladas de CO ₂

(CONTINUAÇÃO)

DADOS	PAÍSES						UNIDADE
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela	
População	761.442	6.459.727	29.496.120	524.345	3.372.222	29.043.355	Habitantes
Território	214.969	406.752	1.285.216	163.265	177.414	912.050	Km ²
PIB/Dólar corrente	2.046.000	14.236.000	130.324.000	2.966.000	31.510.000	326.132.000	Milhares de US\$
PIB/PPP	-	28.713.000	251.678.000	-	44.116.000	349.773.000	Milhares de US\$
Efetivos militares	1.100	10.650	114.000	1.840	24.621	115.000	Efetivos militares
Operações de paz	0	48	213	0	2.440	0	Efetivos militares
Orçamento de Defesa	-	126.000	1.712.000	-	503.000	4.273.000	Milhares de US\$
Reservas de Petróleo	0	0	420	80	0	99.370	Milhares de barris de petr.
Reservas de Gás	0	0	12.530	0	0	170.850	Bilhões de pés cúbicos
Emissão de CO₂	-	3.700	34.900	-	7.600	145.700	Milhares de toneladas de CO ₂

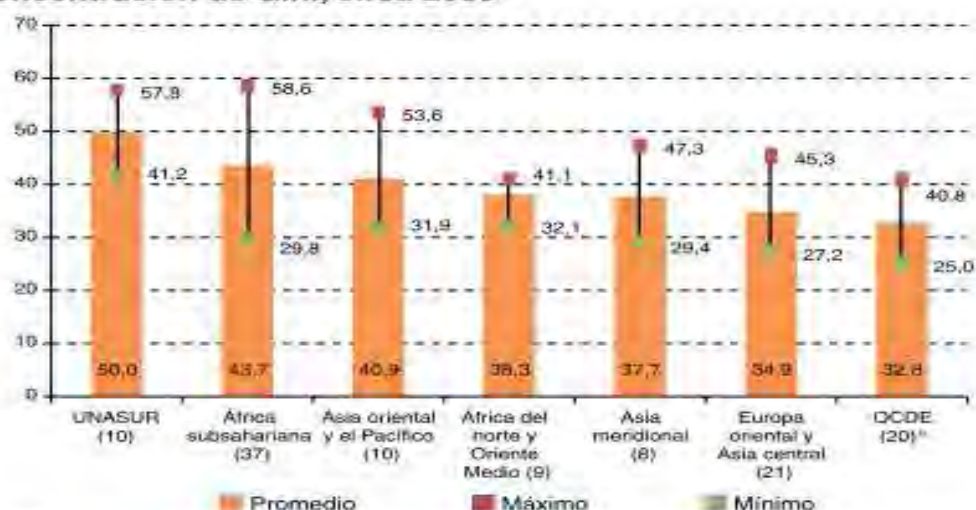
(CONTINUAÇÃO)

DADOS	REGIÕES		UNIDADE	PERCENTUAL
	América do Sul	Mundo		
População	388.296.282	6.900.000.000	Habitantes	5,6
Território	17.719.432	149.000.000	Km ²	11,9
PIB/Dólar corrente	2.860.079.000	58.141.497.000	Milhares de US\$	4,9
PIB/PPP	4.085.517.000	72.437.051.000	Milhares de US\$	5,6
Efetivos militares	1.117.884	20.369.772	Efetivos militares	5,5
Operações de paz	5.803	83.089	Efetivos militares	7,0
Orçamento de defesa	51.810.000	1.540.000.000	Milhares de US\$	3,4
Reservas de petróleo	121.730	1.342.200	Milhões de barris de petróleo	9,1
Reservas de Gás	242.440	6.342.410	Bilhões de pés cúbicos	3,8
Emissão de CO₂	902.100	29.381.400	Milhares de CO ₂	3,1

Fonte: População e território (Instituto Brasileiro e Estatística – IBGE); produto interno bruto (PIB)/dólar corrente e PIB/paridade de poder de compra (PPP) (Banco Mundial) – para Guiana e Suriname, os dados do IBGE; efetivos militares (International Institute for Strategic Studies – IISS); operações de paz (Organização das Nações Unidas – ONU); orçamento de defesa (Stockholm International Peace Research Institute – Sipri); reservas de petróleo e de gás (Oil & Gas Journal); emissão de CO₂ (Agência Internacional de Energia – AIE). (DESIDERA NETO, 2011, p.70-71)

ANEXO D – Gráficos da CEPAL para determinar a redução dos índices de pobreza regional.

**Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (10 países)
y otras regiones del mundo: coeficiente de
concentración de Gini, circa 2009^a**



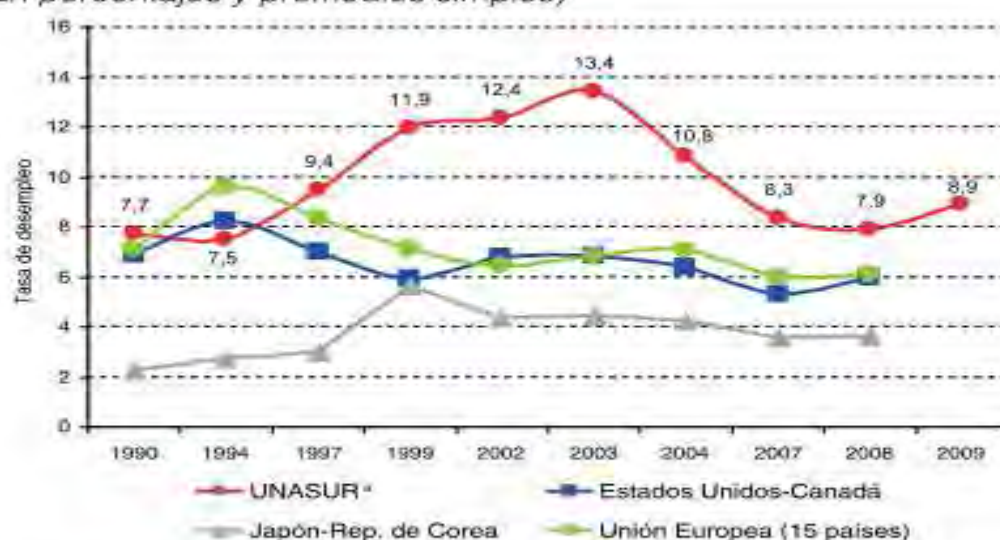
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Banco Mundial, World Development Indicators. [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.

^a Los datos regionales están expresados en promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país para el período 2000-2009. En la UNASUR, no se cuenta con información comparable para Guyana y Suriname.

^b Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

**Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (10 países)^a
y otras regiones del mundo: evolución del
desempleo abierto, 1990-2009**

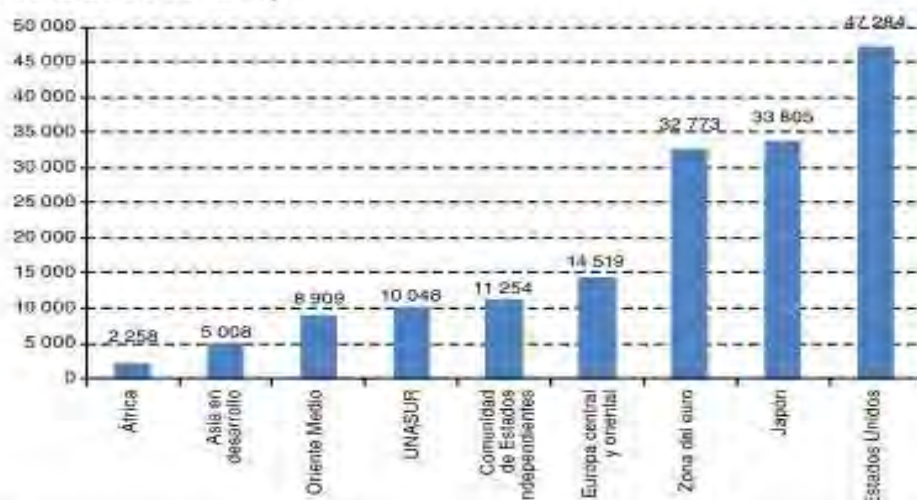
(En porcentajes y promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Factbook 2010*, París, 2010.

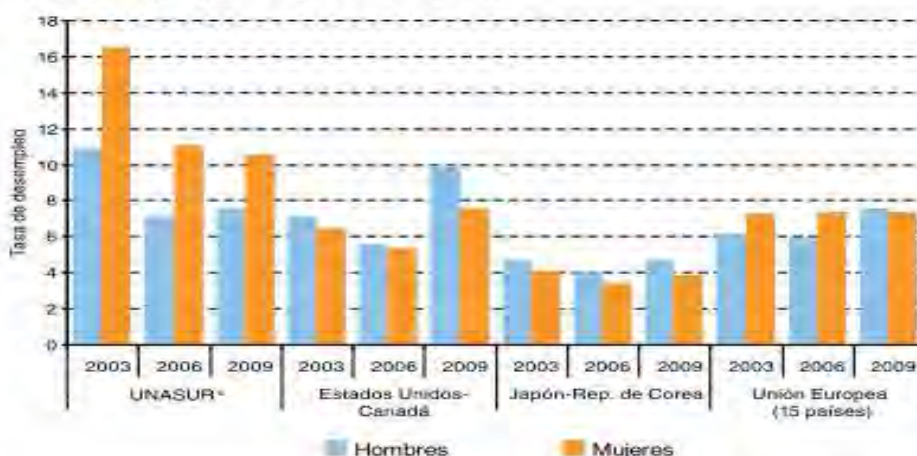
^a Sin información para Guyana y Suriname. Los datos de la UNASUR corresponden a zonas urbanas.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (12 países) y otras regiones del mundo: producto interno bruto por habitante
(En dólares PPA 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database (base de datos en línea) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (10 países) y otras regiones del mundo: tasa de desempleo abierto por sexo, 2003, 2006, 2009
(En porcentajes y promedios simples)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos CEPALSTAT; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Factbook* 2010, París, 2010.

ANEXO E - Matriz de Cooperação Horizontal do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social da UNASUL.

OFERTA		DEMANDA	
PAIS	MINISTERIO / PROGRAMA	PAIS	INSTITUCION
Protección, promoción y seguridad social			
Venezuela	Misión Niños y Niñas del Barrio (Brindar protección integral a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y riesgo social) -Programa de familia sustituta (Promover la Familia Sustituta como modalidad de Colocación Familiar y con miras a la adopción como medio para garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, que se encuentran en las entidades de atención, en el seno de una familia		
Venezuela	Misión Negra Hipólita (inclusión de personas en condiciones muy vulnerables, con uso y abuso de drogas, con especial énfasis en aquellos que se encuentren en situación de calle)		
Venezuela	Ampliación de cobertura de pensiones de seguridad social (incluyendo población excluida)-Gerogranjas programas de atención a adultos mayores		
Venezuela	Misión Jose Gregorio Hernández (inclusión a personas con discapacidad)/ (Centro de genética)-Programa de Cooperación con la República de Cuba	Ecuador	Misión Manuela Espejo (inclusión a personas con discapacidad)
		Bolivia	Misión Moto Mendez (inclusión a personas con discapacidad)
Venezuela	Organización del Poder Popular (Consejos Comunes co-gestión de lo público mediante la unidad Estado-pueblo organizado en el ámbito local comunal)		
Venezuela	Segundo Estudio Nacional de Crecimiento y Desarrollo Humano de la República Bolivariana de Venezuela (SENACREDH), 2007-2012. (objetivo conocer las características de la población venezolana de principio del siglo XXI, por estrato social en sus aspectos demográficos, condiciones sociales, crecimiento y desarrollo físico, estado nutricional, desarrollo intelectual, para el mejorar el diseño de políticas pública		
Venezuela	Misión 13 de Abril (priorización de territorios para la erradicación de la pobreza, dar respuesta a las necesidades más sentidas de las comunidades a través de referencias concretas de gestión comunal)		
Ecuador	Crédito de Desarrollo Humano (medida de anticipo de transferencia)	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Ecuador	Instituto Niño y la Familia INFA (cobertura en áreas de desarrollo infantil)		

Brasil	Programa Atención Integral a la Familia (Estrategia para oferta de servicio para beneficiarios de programas de gobierno)		
Brasil	Programa de erradicación del trabajo infantil PETI		
Brasil	PROJOVEN (inclusion de jóvenes)		
Chile	Chile Crece Contigo (Tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presenten alguna vulnerabilidad mayor) - MIDEPLAN	Ecuador	MCDS-MIES. Existe un convenio firmado
Chile	Sistema Chile Solidario (Dirigido a familias y personas en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, buscando promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida) - MIDEPLAN	Ecuador	MCDS-MIES. Existe un convenio firmado
Chile	Programa Puente (Entrega apoyo a familias que viven en situación de extrema pobreza, promoviendo y reforzando las capacidades de las personas y de las familias para que ellos puedan mejorar sus condiciones mínimas de calidad de vida) - MIDEPLAN / FOSIS		
Chile	Sistema de Protección Social (Estudios y diagnósticos de la realidad socioeconómica del país para diseñar políticas y programas sociales) - MIDEPLAN		
Chile	Sistema de Protección Social (Diseño de instrumentos de seguimiento de Políticas Sociales) - MIDEPLAN	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Uruguay	Articulación Institucional (Gabinete Social – Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales)		
Uruguay	Políticas de Infancia – Programa Infamilia		
Uruguay	Asistencia a la Vejez		
Uruguay	Transferencia de Ingresos (Ingreso Ciudadano y Asignaciones Familiares)		
Bolivia	Bono Juancito Pinto (busca reducir la deserción escolar)		
Colombia	Batuta (educación musical a niños y niñas de sectores populares)		
Colombia	Reinserción social guerrilleros y paramilitares		
Argentina	Centros integradores comunitarios	Paraguay	Secretaría de Acción Social
	Programas de Vivienda Popular	Paraguay	Secretaría de Acción Social

Seguridad alimentaria y lucha contra el hambre y la desnutrición			
Brasil	Bolsa Familia	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Brasil	Desayunos escolares -Ministerio de Educación	Peru	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Brasil	Programa de Cisternas (brindar agua segura)	Ecuador	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
Venezuela	Vaso de Leche escolar		
Venezuela	Organización del Poder Popular (Consejos Comunales: Mesas técnicas de agua, gas, electricidad, obras civiles)		
Venezuela	Simoncito (inclusión de pre escolares con alimentación)		
Venezuela	Misión Alimentación (canasta básica a precios solidarios)		
Venezuela	Misión Madres del Barrio/ Ministerio del Poder Popular para la Mujer		
Peru	Crece / Presidencia de Consejo de Ministros	Ecuador	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
Peru	JUNTOS/ Presidencia de Consejo de Ministros	Ecuador	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
Uruguay	Tarjeta Alimentaria		
Bolivia	Bono Juana Azurduy de Padilla (apoyo a madres de escasos recursos en alimentación y salud)		
Colombia	Bogotá sin hambre (almuerzos sectores populares)		
Economía Social			
Brasil	Programa de adquisición de alimentos (poblaciones rurales e indígenas)	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Ecuador	Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS (Políticas territoriales con financiamiento y asistencia técnica a comunidades)	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Ecuador	Ferias Inclusivas (promoción de programas sociales de alimentación)		
Perú	Ministerio Mujer y Desarrollo Social / Agua Segura	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Peru	Núcleos Ejecutores (Estado financia proyectos de infraestructura a comunidades)		
Peru	Chacra Productiva (iniciativas productivas en cuanto a capacidades)		
Paraguay	TEKOA Habitat (procesos comunitarios de infraestructura)/Secretaría de Acción Social		
	Programas de Gestión Territorial	Paraguay	Secretaría de Acción Social
Chile	Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Apoya a personas cesantes o desempleados que participan en Chile Solidario con el propósito de que puedan generar ingresos que les permitan superar la situación en que se encuentran, por la vía de desarrollar un trabajo independiente) - MIDEPLAN / FOSIS		
Chile	Programa de Apoyo a las Actividades Económicas en Sectores en condición de Pobreza (Dirigido a trabajadores independientes o microempresarios que desean mejorar sus ingresos, producto de su actividad económica) - MIDEPLAN		

ANEXO F

Tabela 1 – Desembolsos do BNDES por Ramos de Atividade

Em R\$ Bilhões					
	R\$ Bilhões			Taxa de Crescimento (em %)	
	1T 2010	1T 2011	1T 2012	1T 2011/1T 2010	1T 2012/ 1T 2011
Agropecuária	2,6	2,1	2,2	-19,8	4,8
Comér./ Serv.	5,2	4,9	6,0	-4,8	21,1
Indústria	7,8	7,7	6,4	-0,8	-17,9
Infraestrutura	9,8	10,1	9,9	2,4	-1,3
TOTAL	25,5	24,9	24,5	-2,3	-1,5

Fonte: BNDES, 2012

Tabela 2 – Desembolso do BNDES por Setores

Em R\$ Bilhões					
Setores	R\$ Bilhões			Taxa de Crescimento (em %)	
	1T 2010	1T 2011	1T 2012	1T 2011/ 1T 2010	1T 2012/ 1T 2011
Indústria	14,5	7,7	6,4	-46,7	-17,9
Alimento e Bebidas	7,8	1,9	1,1	-76,0	-38,9
Papel e Celulose	2,6	0,2	0,9	-93,5	412,0
Extrativa	0,2	0,8	0,3	280,7	-63,8
Mat. Transporte *	0,2	0,9	1,0	305,6	6,7
Mecânica	1,1	0,6	0,5	-42,3	-12,3
Metalurgia Básica	0,7	0,9	0,5	19,2	-43,5
Química e Petroq.	0,7	1,2	0,7	60,1	-40,1
Têxtil e Vestuário	0,8	0,3	0,4	-63,6	30,0
Outros	0,3	1,1	1,0	222,1	-8,3
Infraestrutura	9,8	10,1	9,9	2,4	1,3
Energia Elétrica	2,4	2,1	2,6	-11,7	29,1
Transportes	6,7	7,4	6,0	9,8	-19,0
Telecomunicações	0,1	0,1	0,6	6,9	384,4
Outros	0,6	0,5	0,8	-24,9	67,1
Outros Ramos	1,1	7,0	8,2	550,7	16,2
TOTAL	25,5	24,9	24,5	-2,3	-1,5

Fonte: BNDES, 2012

(*) Abrange transportes ferroviário e rodoviário, atividades auxiliares de transportes e outros transportes de acordo com a classificação setorial do BNDES.

ANEXO G – Convênios e investimentos da República Popular da China em países latino-americanos (2005-2010)

Título/ Tipo de Convênio	Principais setores econômicos envolvidos	ANO	Termos e objetivos dos convênios
CHILE			
Acordo entre Minmetals Corporation /Codelco (joint venture)	Mineração	2005	A chinesa Minmetals Corporation assinou um acordo (joint venture) com a estatal chilena produtora de cobre, Corporación Nacional del Cobre (Codelco) para investir, inicialmente, US\$ 550 milhões, podendo chegar a US\$ 2bilhões ⁷ .
Acordo de Livre Comércio	Comércio e Serviços	2006	Acordo estabelece a criação de uma Área de Livre Comércio, tendo como objetivo estimular a expansão e a diversificação do comércio entre as partes; eliminar barreiras ao comércio e facilitar a circulação transfronteiriça de mercadorias entre as partes; promover condições de concorrência leal na área de comércio livre etc. O Chile foi o primeiro país da região com que a China firmou um Tratado de Livre Comércio (TLC), abrindo seu mercado com preferências comerciais e possibilitando elevar significativamente o intercâmbio. O acordo determina a eliminação das tarifas de 97% dos produtos de ambos os países durante um período de 10 anos. O comércio bilateral entre China e Chile se multiplicou 1500 vezes desde 1970 a 2010, passando de 14 milhões de dólares a 22 bilhões na atualidade. Disposições contidas no acordo complementar referem-se às seguintes mercadorias originárias de ambos os países: produtos minerais extraídos; plantas e produtos vegetais colhidos, produtos de origem animal, entre outros ¹ .
Acordo complementar sobre o Comércio de Serviços da Área de Livre Comércio entre o Governo da República Popular da China e o Governo da República do Chile (TLC)	Comércio e serviços	2008	Foi noticiado em 2010 um investimento de US\$ 2,5 bilhões no projeto de exploração de cobre conhecido como Galeno, a ser efetuado pela companhia estatal China Minmetals Corp. através de suas subsidiária peruana Lumina Copper SAC. Os investimentos provenientes da China, conforme o noticiário chegam a US\$ 11 bilhões, incluindo os US\$ 2 bilhões do projeto Toromocho (Chinalco). Segundo a Northern Peru Copper este projeto deverá produzir em torno de 144,000 toneladas (metric tons) de cobre por ano, durante 20 anos ³ .
China Minmetals Corp/ Lumina Copper SAC (investimentos)	Minérios	2010	

(CONTINUAÇÃO)

Título/ Tipo de Convênio	Principais setores econômicos envolvidos	ANO	Termos e objetivos dos convênios
COSTA RICA			
Tratado de Livre Comércio	Comércio e Serviços	2010	Objetivos do Tratado: estimular a expansão e diversificação do comércio entre as partes; facilitar o comércio de mercadorias e serviços; estabelecer normas que garantam um ambiente regulado e transparente para o comércio de mercadorias e serviços entre as partes; aumentar as oportunidades de investimentos nos territórios das partes; assegurar uma adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual nos territórios partes, considerando a situação econômica e a necessidade social ou cultural de cada parte, assim como promover a iniciação tecnológica e a transferência e disseminação de tecnologia entre as artes; confirmar seu compromisso com a promoção do comércio e reafirmar a aspiração de alcançar um balanço apropriado entre os componentes econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável; criar procedimentos efetivos para a implementação e aplicação do Tratado, para sua administração conjunta e para a solução de controvérsias; e estabelecer um marco para maior cooperação bilateral para ampliar e melhorar os benefícios do Tratado ² .
PERU			
Corporation Understanding Memorandum for Investment Promotion; Agreement for Promotion of Cooperation Understanding Memorandum for Further Corporation in Exploration, Exploitation of Petroleum and Natural Gas, and in Oil Refining and Chemicals (acordos bilaterais)	Petróleo, gás natural e minérios	2005/2006	Os governos da China e do Peru assinaram em 2005 alguns acordos visando investimentos e cooperação tecnológica na exploração de petróleo e gás natural. Segundo a Joint Feasibility Study, elaborado pelos dois governos, a China National Petroleum deveria investir US\$ 83 milhões para exploração de recursos energéticos. Os acordos, com duração prevista de 40 anos, envolviam investimentos de US\$ 1 bilhão. De acordo com as estatísticas oficiais da agência PROINVERSIÓN (joint Feasibility Study, 2006), o investimento estrangeiro direto no Peru seria de um total de US\$ 15,4 bilhões ao final de 2006, enquanto o investimento direto chinês somaria US\$ 122,16 milhões, a maioria destinada para o setor de mineração. A maioria do aporte então registrado pela PROINVERSIÓN foi atribuído a exploração do ferro através da Hierro Peru (antiga estatal), comprada pela Shougang Corporation em 1992 ² .
Peru Copper Inc./ Chinalco (joint venture	Minérios	2007	Peru Cooper Inc. foi comprada pela estatal Aluminum Corp. of China Ltd (Chinalco) por US\$792 milhões. Esta obteve assim o direito de atuar no projeto Toromocho (região andina de Junín), um rico depósito de cobre e zinco ⁷ .

(CONTINUAÇÃO)

Título/ Tipo de Convênio	Principais setores econômicos envolvidos	ANO	Termos e objetivos dos convênios
VENEZUELA			
Strategic Energy Plan (empréstimo)	Petróleo e minérios	2001-2011	O Strategic Energy Plan foi assinado em 2001 durante visita do presidente venezuelano Hugo Chávez a China, determinando provisões para o aumento de exportações de petróleo para a China e a concessão de empréstimo para o setor agrícola venezuelano. Em dezembro de 2004, numa terceira visita a China, Chavez assinou acordos relacionados a extração de petróleo e gás natural que resultaram em investimentos de US\$ 350 milhões em 15 campos de petróleo venezuelano, bem como um adicional de US\$ 60 milhões em projetos de gás natural ⁹ . Mais recentemente, o China Railway Resources Group Co Ltd. Adquiriu dois terços da joint venture responsável pela exploração de Las Cristinas, com reserve de ouro estimada em 17 milhões de oz (1oz=0,028349 kg) ⁸ .
Investimentos	Petróleo	2009	Venezuela e China firmaram acordo para investimentos totalizados em US\$ 16 bilhões ao longo de três anos, a fim de aumentar a produção de petróleo em várias centenas de milhares de barris por dia na faixa do Orinoco ⁷ .
Empréstimos	Petróleo	2010	Foi anunciado em abril deste ano o empréstimo de US\$ 20 bilhões por meio do qual a China estaria buscando garantir seu abastecimento de petróleo ¹⁰ .
BRAZIL			
Empréstimos	Petróleo	2009	O Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank) anunciou o empréstimo de US\$ 10 bilhões para a Petrobrás em troca da garantia de abastecimento de petróleo pela próxima década ⁷ .
Investimentos	Petróleo, mineração setor energético	2010	O investimento chinês no Brasil foi estimado em US\$ 12 bilhões neste ano, quantia comparada aos US\$ 82 milhões em 2009, e um total de US\$ 215 milhões entre 2001 e 2009, de acordo com dados do Banco Central brasileiro. Os setores preferidos dão o petrolífero, a mineração, o do aço, e o setor energético. Um potencial investimento de US\$ 3,29 bilhões pela Wuhan Iron and Steel Corp. (Wisco) em contrato com a brasileira LLX (do empresário Eike Batista), seria destinado à construção da fábrica de aço de Porto do Açu, em São João da Barra. Este seria o maior investimento já feito no Brasil. No campo da construção civil, a Sany Heavy Industry, fabricante de máquinas para construção civil, planeja gastar US\$ 100 milhões ao instalar uma fábrica em São José dos Campos (SP) ⁴ .
Fluxo Comercial	Minérios	2004/2006	A China é o principal comprador do minério de ferro produzido no Brasil, com importações de US\$ de 1,785 bilhão em 2005 (60 % sobre 2004) continuando a expandir suas importações em 2006 (US\$ 2, 629 bilhões, crescimento de 47% sobre 2005). A participação da China na pauta de importações brasileira passou de 2,19% em 2000 para 8,7% em 2006 ⁵ .

(CONTINUAÇÃO)

Título/ Tipo de Convênio	Principais setores econômicos envolvidos	ANO	Termos e objetivos dos convênios
CUBA			
Acordos bilaterais	Petróleo	2005/2006	Em 2005, a gigante chinesa Sinopec Corp, assinou um acordo com a estatal Cubapetróleo (Cupet) para juntas extraírem o petróleo da ilha caribenha ¹⁰ .
Joint venture	Mineração e Petróleo		A estatal chinesa Minmetals investiu US\$ 500 milhões numa joint venture para explorar, em um ano 68 mil toneladas de ferro e níquel ⁷ . A China é hoje o maior parceiro comercial de Cuba, depois da Venezuela. As exportações cubanas, aquele país aumentaram de menos de 6%, em 1998 para mais de 18% em 2006. Os investimentos concentram-se em mineração de níquel e nos campos de petróleo cubanos.
BOLÍVIA			
Acordos bilaterais	Petróleo	2005	A Chinesa Shengli International Petroleum Development Co. Ltd assina um acordo com a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos para investir US\$ 1,5 bilhão nos setores de petróleo e gás ao longo de 40 anos ⁷ .
Empréstimos	Gás natural	2009	Anunciado empréstimo chinês de US\$ 60 milhões, que será usado na compra de equipamentos de perfuração de gás natural e para expansão da rede de distribuição doméstica de gás natural, segundo o governo boliviano ¹¹ .
EQUADOR			
Joint venture	Petróleo	2005	O consórcio Andes Petroleum Company, que inclui as duas gigantes petrolíferas China National Petroleum Corp (CNPC) e China Petrochemical Corp (Sinopec Corp), comprou ativos da EnCana (Equador) por US\$ 1.142 billion. Com a compra, o consórcio adquire cinco blocos que são capazes de produzir cerca de 75.200 barris por dia e tem reservas comprovadas de 143 milhões de barris, bem como 36% na OCP Pipeline, que é capaz de bombear 450 mil barris de petróleo por dia ¹² .
Empréstimo	Petróleo	2009	China anuncia empréstimo de US\$ 1 bilhão para o Equador, membro da OPEP, em troca da venda de petróleo ou óleo combustível a partir da estatal Petroecuador para a estatal chinesa PetroChina International Co.

(CONTINUAÇÃO)

Título/ Tipo de Convênio	Principais setores econômicos envolvidos	ANO	Termos e objetivos dos convênios
ARGENTINA			
Investimentos	Petróleo	2010	China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) comprou 50% de participação no Bidas Argentina Holdings por US\$ 3,1bilhão.
Acordos bilaterais	Comércio (produtos agrícolas)		Argentina e China fecharam acordo envolvendo a exportação de cinco produtos agrícolas. A Argentina é o terceiro maior fornecedor de alimentos para China, atrás dos Estados Unidos e do Brasil. Além disso, as trocas comerciais entre os dois países dispararam de US\$ 4 bilhões em 2004 para US\$ 14 bilhões em 2008, segundo dados oficiais.
MEXICO			
Fundo comercial	Setor de comércio	2007	O segundo maior parceiro comercial mexicano é a China, representando cerca de 6% das exportações e importações do México. As relações comerciais entre os dois países estão crescendo e totalizaram US\$ 12 bilhões por ano, a maioria dos quais favorecem fortemente Pequim. A China obteve um grande superávit comercial com o México de cerca de US\$ 8,5 bilhões em 2007. O país importa menos de 1% do total das exportações do México, mas é o segundo fornecedor das importações mexicanas. Em 2003, ela ultrapassou o México como um dos maiores fornecedores das importações dos EUA, e agora o México ocupa o terceiro lugar, atrás da China e Canadá, como fonte de importações aos EUA ¹² .

Fontes: BRUCKMANN, 2011, p.244-246.

1 Acordos/Tratado de Livre Comércio, <http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>

2-Ministério de Comércio Exterior e Turismo do Peru e Ministério do Comércio da China. China Free Trade Agreement Joint Feasibility Study, <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/portals/0/Peru-China%20JFS%20Final.pdf>

3-China Mining Association, 2010, <http://www.chinamining.org/Investment/2010-10-18/1287365868d39769.html>

4-The Economist, <http://latinamerica.economist.com/news/brazilchina-economy-deeper-inroads/3761>

5-Site oficial da embaixada brasileira na China, http://www.brazil.org.cn/secom/comercio_pt.htm/

6-Site oficial da embaixada brasileira na China, http://www.brazil.org.cn/plano_de_acao_pt.htm

7-Reuters, <http://reuters.com/article/idINLDE62E1QQ20100315>

8-FLEISHER, L. Venezuela (Capítulo 6). Em: WEINTRAUB, S.; HESTER, A.; PRADO, V. (orgs). Energy Cooperation in Western Hemisphere: benefits and impediments. Washington D.C.: Center of Strategic and International Studies, 2007.

9-China Mining Association, 2010, <http://www.chinamining.org/Investment/2010-06-08/1275959219d36832.html>

10 –New York Times: Chávez Says China to Lend Venezuela \$20 Billion, 18 de Abril 2010.

11-Reuters, <http://uk.reuters.com/article/idUKN181752920091118>

12-http://www.chinadaily.com.cn/English/doc/2005-09/16/content_478433.htm

13 –VILARREAL, M.A. Mexico's Free Trade Agreements (Congressional Research Service, novembro de 2010), <http://www.fas.org/spp/crs/row/RL32934.pdf>

14-http://www.seeddaily.com/reports/Argentina_China_sign_historic_farm_trade_deals_999.html

APENDICE A - Conselho Sul-Americano de Saúde

A partir da definição da agenda prioritária da UNASUL, manifestada em documento no ano de 2006, o tema da saúde se destaca. Por relacionar-se com inúmeros outros temas – meio-ambiente, economia e promoção social, entre outros - os líderes sul-americanos consideraram a necessidade de desenvolver um órgão regional de consulta e cooperação em saúde. Na perspectiva destes líderes, o fortalecimento da unidade regional – por meio de políticas comuns, ações coordenadas e cooperativas entre os países - perpassa a questão da saúde, pois este é um direito fundamental e um componente vital para o desenvolvimento humano. “Por sua ampla aceitação política e social, a Saúde é um importante estímulo para a concertação e integração das nações que integram a UNASUL”³⁴⁹.

Desse modo o Conselho de Sul-Americano de Saúde (CSS) foi criado durante a reunião dos chefes de estado da UNASUL realizada em 2008 na Bahia e tinha como objetivo central:

Consolidar a América do Sul como um espaço de integração em Saúde que contribua para o Saúde para Todos e para o desenvolvimento, incorporando e integrando os esforços e realizações sub-regionais do MERCOSUL, ORAS CONHU e OTCA. (DECLARAÇÃO DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNASUL. CÚPULA EXTRAORDINÁRIA DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)).

De acordo com a decisão dos chefes de Estado, o Conselho deveria promover a integração da saúde na região como mecanismo de proteção social e, como tal, desempenhar um papel de destaque no desenvolvimento social harmônico. Portanto o CSS deveria trabalhar para reduzir as assimetrias existentes entre os sistemas de saúde na região, utilizando:

(...) os princípios da solidariedade, complementaridade, respeito à diversidade e interculturalidade no desenvolvimento institucional do UNASUL Saúde e na promoção de iniciativas de cooperação no campo da Saúde reconhecendo as diferentes realidades nacionais. (DECLARAÇÃO DOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA UNASUL. CÚPULA EXTRAORDINÁRIA DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)).

Os trabalhos do CSS se concentram em: fortalecer as instituições de saúde dos estados membros; identificar determinantes sociais críticas e propiciar políticas e ações inter setoriais; promover a criação de redes de trabalho; promover respostas coordenadas e solidárias perante situações de emergência; promover sistema de informação e comunicações integrados; promover harmonização e homologação de normas; promover pesquisas e inovações. Todos estes eixos de atuação devem priorizar as áreas de populações vulneráveis e excluídas, ou

³⁴⁹ Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Cúpula Extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) – 16 de dezembro de 2008, Bahia, Brasil.

seja, as áreas de altos riscos, que segundo os líderes estavam no Chaco sul-americano, Altiplano, Amazônia, Escudo Guianense, entre outras.³⁵⁰

A estrutura institucional do CSS foi composta durante o primeiro encontro do Conselho realizado em Santiago do Chile no dia 21 de abril de 2009.

Quadro 1 – Conselho Sul-Americano de Saúde.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE SAÚDE	
ORGÃOS	ATIVIDADES
Comitê Coordenador	Formado por representantes titulares e adjuntos de cada Estado membro e um representante do MERCOSUL, ORAS, CONHU, OTCA e OPS ³⁵¹ na qualidade de observadores, em forma transitória. Este comitê tem como missão essencial promover a realização dos objetivos do Conselho, coordenando posições em temas estratégicos, preparando projetos de acordos e resoluções e dando seguimento aos trabalhos dos grupos distintos Grupos Técnicos.
Secretaria Técnica	Estaria a cargo da Presidência da UNASUL. Deverá elaborar a proposta de agendas e organização dos trabalhos para as reuniões ordinárias e extraordinárias das diferentes instancias do Conselho; a serem submetidos à consideração dos demais Estados membros;
Grupos Técnicos	Encarregados de analisar, elaborar, preparar e desenvolver propostas, planos e projetos dirigidos a realizar a integração sul-americana em saúde, de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano de Trabalho.

Elaboração da autora .Fonte: Declaração dos Chefes de Estado e Governo da UNASUL. 16/12/2008 e Plano Quinquenal 2010-2015.

Durante esta I Reunião Constitutiva do Conselho de Sul-Americano de Saúde definiu-se o Plano de Trabalho 2009-2010, cujos eixos de trabalho dos grupos técnicos³⁵², assim como as principais atividades deveriam estar concentrados nos trabalhos. Este documento é importante porque define os eixos que compõem a estrutura de trabalho do Conselho e será a base para a construção do Plano de Ação desenvolvido no encontro na cidade de Guayaquil no Equador, em 24 de novembro de 2009.

Neste encontro os ministros do Conselho afirmaram que para promover a identidade da UNASUL seria necessário dispor de um plano de ação em médio prazo que fosse capaz de articular os cinco eixos de trabalho do Conselho e as estratégias da organização. Deste modo

³⁵⁰ Idem.

³⁵¹ As siglas são usadas para determinar as agencias internacionais que atuaram em conjuntos com o Conselho em temas de saúde. São elas: Organismo Andino de Saúde (ORAS), Convênio Hipólito Unanue (CONHU), Organização Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e Organização Pan- Americana de Saúde (OPS).

³⁵² São eles: Escudo Epidemiológico; Desenvolvimento dos Sistemas de Saúde Universais; Acesso universal de medicamentos; Promoção da Saúde e ação sobre os determinantes sociais; Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde.

eles formularam o Plano quinquenal 2010-2015, apresentando-o em fevereiro de 2010 na reunião do comitê coordenador do CSS, realizada no Rio de Janeiro. Durante a construção do Plano, houve a exigência de constar as potenciais fontes de financiamentos, fossem elas governamentais ou de instituições de cooperação, além das ações e políticas públicas comuns que deveriam ser realizadas no período.

Portanto neste momento os ministros do Conselho compreendem que o tema da saúde é muito dinâmico e que novos temas deveriam compor a agenda dos trabalhos e, portanto, a base de trabalho do Plano de Ação 2009-2010 redefine-se. E novos temas como: segurança alimentar, fome, alimentação e nutrição, saúde ambiental, saúde nas fronteiras; saúde dos imigrantes; emergência e desastres, saúde mental, entre outros, compuseram os trabalhos dos novos grupos técnicos que compõem o Plano Quinquenal.

Quadro 2 – Grupos de Trabalho do Plano Quinquenal 2010-2015

GRUPOS DE TRABALHO PLANO QUINQUENAL 2010-2015	
Rede Sul-Americana de Vigilância e Resposta em Saúde.	Objetivo: Estabelecer uma rede de vigilância epidemiológica e controle de doenças transmissíveis e não transmissíveis, crônicas e eventos de saúde pública.
Desenvolvimento de Sistemas de Saúde Universais	Objetivo; Formar sistemas de saúde universais nos países da América do Sul reconhecendo o direito a saúde e abordagens inclusas.
Acesso Universal a Medicamentos	Objetivo: Desenvolver estratégias e planos de trabalho a fim de melhorar o acesso a medicamentos.
Promoção da Saúde e ação sobre os determinantes da Saúde.	Objetivo: Fortalecer a promoção da saúde e ação sobre os determinantes sociais com o objetivo de reduzir as inequidades em cada um dos países membros mediante a geração de informação, articulação inter-setorial e a participação comunitária na formulação, execução e seguimento das políticas públicas de saúde.
Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde.	Objetivo: Fortalecer a condução, formulação, implementação e gestão dos Recursos Humanos de saúde, em geral e em especial, nas áreas técnicas da Agenda de Saúde da UNASUL.

Elaboração da autora. Fonte: Plano Quinquenal 2010-2015.

Nos grupos de trabalho definem-se os projetos que deverão ser buscados ao longo do período, determinados como Resultados (RE) e Atividades. Portanto, o Plano Quinquenal estabelece 28 resultados e objetivos (exposto no anexo B), e que teriam como fontes de financiamento: fundos voluntários nacionais e a mobilização de recursos externos.

No fundo voluntário os países membros atribuiria um montante anual para financiar as despesas correntes no orçamento do Plano Quinquenal, e isto significaria priorizar temas considerados essenciais para a UNASUL. A mobilização de recursos, por sua vez, agiria por meio da secretaria do Conselho e da própria organização, apresentando propostas ou projetos de cada grupo técnico enviados à secretaria.

Os orçamentos previstos no Plano Quinquenal para a realização dos objetivos dos grupos de trabalhos são descritos abaixo. Embora não se possa determinar quanto do montante corresponde aos fundos nacionais e quanto são externos, é possível perceber quanto se pretende investir regionalmente para promoção da cooperação e harmonização da saúde na região.

Tabela 1 – Orçamento do Plano Quinquenal do CSS

Área de Trabalho	Recursos US					
	2010-2011	2012	2013	2014	2015	Subtotal
Rede Sul-Americana de vigilância e Respostas em Saúde	397,000	403,000	280,000	250,000	230,000	1.560,000
Desenvolvimento de sistemas universais	120,000	180,000	240,000	240,000	100,000	880,000
Acesso universal a medicamentos	250,000	104,500	134,500	90,000	5,500	584,500
Promoção saúde e determinantes	244,325	106,931	146,400	188,776	137,106	823,538
Desenvolvimento e gestão recursos humanos	1.590,000	1,770,000	2.130,000	2,430,000	2,635,000	10.555,000
Gestão do Plano Quinquenal	12,600	12,600	12,600	12,600	12,600	73,000
Total do Plano Quinquenal	2.613,925	2.577,031	2.953,500	3.211,376	3.120,206	14.476,038

Fonte: Plano Quinquenal 2010-2015

Na tabela acima é possível identificar que o maior montante dos investimentos concentra-se nos trabalhos do grupo de Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos, que inclui em seus trabalhos o desenvolvimento de políticas sustentáveis em áreas técnicas da agenda de saúde da UNASUL, o desenvolvimento de sistemas estratégicos para o a gestão dos recursos humanos em saúde em âmbito regional e parâmetros comuns. É importante destacar o fato de estes trabalhos estarem presentes na construção de um Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) que tem como proposta aperfeiçoar os sistemas de saúde nacionais por meio de seminários, cursos, programas de estágios e outras iniciativas. Portanto, as atividades se concentram na promoção de pesquisas e estudos especiais para prover o desenvolvimento em saúde na região.

O monitoramento das atividades fica a cargo da Secretaria da UNASUL que deverá apresentar ao Conselho os resultados desta implantação, uma vez que CSS é responsável pela implantação do Plano Quinquenal,. Uma avaliação dos resultados estratégicos do Plano Quinquenal será efetuada na metade do período de implantação, ou seja, junho de 2013.

Portanto, o conteúdo apresentado pelo CSS alinha-se ao modelo da UNASUL, dado que também busca construir um espaço sul-americano sob a perspectiva da saúde. Assim, os esforços e os resultados, serão obtidos por meio da busca por políticas comuns de desenvolvimento de atividades coordenadas entre os países membros. A característica de plural também está presente nos trabalhos do Conselho, uma vez que saúde correlaciona-se a temas que transcendem as fronteiras nacionais e constroem valores e interesses compartilhados, bem como demandam por desenvolvimento de tecnologias em consenso.

APENDICE B - Conselho de Sul-Americano de Desenvolvimento Social.

Na tentativa de criar novos espaços para coordenar as políticas regionais, a partir das vontades dos governos nacionais de trabalhar conjuntamente em torno dos princípios e objetivos que a UNASUL almeja alcançar, foram criados, durante a Reunião dos Chefes de Estado da UNASUL em Quito 2009, quatro Conselhos, dentre eles o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social.

Dispondo-se como instância de diálogo, reflexão, coordenação e cooperação sobre políticas que aspiram ao desenvolvimento social e humano integral, o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social tem como objetivos: a consolidação de um desenvolvimento social integral; erradicar a pobreza e superar desigualdades na região; impulsionar ações de cooperação técnica e horizontal na tentativa de fortalecer os sistemas de proteção e promoção social.

Para melhor gestão dos projetos e políticas públicas no âmbito regional, o Conselho está estruturado em:

Quadro 1 – Estrutura do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social

ESTRUTURA DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
Instância executiva do Conselho	Composta por ministros, vice-ministros ou seus equivalentes indicados por cada país membro. Promoverá reuniões anuais.
Presidência	Possui a responsabilidade de coordenar as atividades do Conselho. É responsável pela elaboração do Plano de Ação do Conselho. O mandato corresponde ao país que ocupe a presidência da UNASUL.
Delegações	Composta por altos representantes da área social e relações exteriores de cada país membro.
Grupos de Trabalho	Criados para examinar temas específicos. Eles serão compostos por especialistas nomeados por cada país membro.

Fonte: Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano

De acordo com o estatuto do Conselho, os trabalhos produzidos pela presidência, até mesmo a construção do Plano de Ação, deverão ser aprovados por consenso, além de estabelecer complementariedades com outros Conselhos da UNASUL relacionados a políticas sociais.

Definido os objetivos bem como a institucionalização do Conselho, os ministros apontaram para a necessidade de construção de um plano de ação para impulsionar o mais rápido possível às políticas sociais regionais, com o objetivo de erradicar os principais desafios na região à pobreza e a fome.

Desse modo, dois meses após o encontro dos chefes de Estado da UNASUL na cidade de Quito em 2009, houve a I Reunião dos Ministros e Vice-ministros do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, realizada também em Quito nos dias 19 e 20 de novembro de 2009. Neste encontro discutiu-se a proposta do Plano de Ação para o Conselho, ou seja, como desenvolver as ações e planos para assegurar a integridade e a complementaridade das políticas sociais regionais. Para facilitar os trabalhos, utilizaram-se os estudos do Grupo de Trabalho de Políticas Sociais (GTPS), resultados dos três encontros do grupo realizados em Santiago do Chile entre os anos de 2007 e 2009.

Nesta fase inicial dos trabalhos, o Conselho concentrou as atividades na busca efetiva da complementariedade das políticas sociais nacionais.

Propiciar la aplicación de políticas de desarrollo social integral que permitan superar la pobreza y las desigualdades, así como prevenir y enfrentar eficazmente los impactos de la crisis mundial. Contribuir al intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas de políticas y programas sociales para enfrentar los problemas estructurales de pobreza y desigualdad, así como la coyuntura de la crisis mundial. (CONSELHO SUL-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. PLANO DE AÇÃO BIANUAL 2009-2011).

Assim, o Plano de Ação Bianual 2009-2011 do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, foi aprovado em 11 de dezembro de 2009 durante a I Reunião do Conselho na cidade de Quito. Os eixos de trabalho deste Plano foram dois: abrangência das políticas e os direitos cidadãos.

Seguindo os princípios do Conselho e da própria organização, o Plano de Ação apresenta seus objetivos e metas. Sendo um plano de busca de convergência e complementaridades, os trabalhos objetivam identificar as principais assimetrias sociais na região, fomentar um espaço de discussão a respeito destas assimetrias e estimular acordos de cooperação, a fim de que experiências bem-sucedidas possam ser compartilhadas.

Quadro 2 – Plano de Ação 2009-2011.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PLANO DE AÇÃO 2009-2011.		
OBJETIVO	ATIVIDADES	CRONOGRAMA
Formular e aprovar as linhas gerais de políticas de desenvolvimento social e articular suas decisões com a agenda de prioridades da UNASUL	Elaborar um diagnóstico da situação social dos países da UNASUL e do impacto da crise mundial	Janeiro-Março 2010
	Coordenar e realizar as reuniões técnicas dos ministros e delegados do Conselho	Novembro 2009 – Junho de 2010
	Coordenar e desenvolver as Reuniões dos Ministros do Desenvolvimento Social do Conselho entre 2009 e 2011, a fim de impulsionar as diretrizes da política de desenvolvimento social.	Dezembro 2009 – Julho de 2010
	Promover a ratificação do Convênio Ibero-americano de Segurança Social nos países membros da UNASUL.	2010-2011
Promover e criar um fórum para discussões técnicas e trocas de experiências sobre boas práticas através da compilação e sistematização de um banco de dados experiências bem sucedidas na política social.	Projetar o Observatório Regional para o Desenvolvimento Social Humano e Inclusão para aprovação no Conselho.	Junho 2010
	Aprovação do Observatório Regional para o Desenvolvimento Social Humano e Inclusão	Agosto 2010
	Implantação do Observatório	Janeiro-Agosto 2010
	Colocar em funcionamento o portal web do Conselho articulado com o da UNASUL	Março 2010
	Manutenção permanente do portal	Março 2010 – Agosto 2011
Promover acordos de cooperação, especialmente em zonas de fronteiras em matéria de desenvolvimento de políticas de desenvolvimento social, luta contra a pobreza e desigualdades.	Elaborar e aprovar o Programa de Cooperação Horizontal através do intercâmbio, enfoques e experiências em matéria de políticas sociais.	Dezembro 2009
	Implantação do Programa de Cooperação Horizontal	Janeiro 2010 – Agosto 2011
	Realizar uma reunião técnica dos ministros e equipes técnicas das instituições envolvidas em políticas de proteção, tanto promoção social e segurança social para a troca de experiências sobre as políticas e as reformas nestes assuntos.	Março 2010
	Realizar um Fórum sobre economia social com a participação de especialistas internacionais.	Junho 2010
	Sistematizar a experiência de boas práticas	Junho 2010
	Elaborar um informe comparativo das experiências de boas práticas	Agosto 2010
	Promover uma reunião dos estados partes para compartilhar os resultados de diagnósticos e a promoção de acordos de boas práticas complementaridades em áreas de desenvolvimento social relevante.	Março 2011.

Fonte: PLANO DE AÇÃO BIANUAL 2009-2011.

A criação do Observatório de Desenvolvimento Social, Humano e Inclusão ganha destaque neste momento inicial dos trabalhos, principalmente quando o objetivo é apresentar um panorama regional da situação do desenvolvimento social. Por ser um mecanismo de análises, do qual participam tanto representantes da sociedade civil organizada como acadêmicos e especialistas, o Observatório apresenta-se como o grande passo regional na direção da construção da integração social e promoção do desenvolvimento de políticas sociais, de luta contra a pobreza e desigualdades na região. As linhas de ação do Observatório - proteção, promoção e segurança social; economia social; e segurança alimentar e luta contra a fome e desnutrição - conduzem os trabalhos, os projetos e os planos regionais na direção da supressão das assimetrias e estabelece os parâmetros das ações do Conselho.

Muitos dos objetivos traçados no Plano de Ação do Conselho ainda não têm como ser mensurados, porque o Conselho ainda não apresentou os documentos formais de prestação de contas.³⁵³ No entanto, o Conselho apresentou a matriz de cooperação horizontal, na qual observar-se temas em que se desenvolve o maior número de ações, assim como o país que mais oferta programas de cooperação regional.

Portanto a criação de um espaço de coordenação e desenvolvimento de políticas sociais regionais no âmbito do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento demonstra a convergência das ações dos governos, chefes de Estado, e da própria UNASUL em relação ao modelo integracionista desenvolvimentista. As ações do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social manifestam convergência de ações na direção de construir, de forma participativa e consensual, uma união de políticas sociais a partir do diálogo regional.

³⁵³ Talvez seja apresentado no próximo ano em que o Conselho de Saúde terá que apresentar a primeira avaliação dos resultados de seu Plano Quinquenal.