

Trabalho de Graduação
Curso de Graduação em Geografia

O MERCOSUL NOS GOVERNOS LULA, COM FOCO NA INVESTIGAÇÃO SOBRE O
FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

Victor Andre Idesti

Prof(a).Dr(a). Angelita Matos Souza

Rio Claro (SP)

2018

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Câmpus de Rio Claro

VICTOR ANDRE IDESTI

O MERCOSUL NOS GOVERNOS LULA, COM FOCO NA
INVESTIGAÇÃO SOBRE O FUNDO PARA A
CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

Trabalho de Graduação apresentado ao
Instituto de Geociências e Ciências Exatas -
Câmpus de Rio Claro, da Universidade
Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para
obtenção do grau de Licenciatura em
Geografia.

Rio Claro - SP

2018

I19m

Idesti, Victor Andre

O MERCOSUL NOS GOVERNOS LULA, COM FOCO NA INVESTIGAÇÃO
SOBRE O FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL
(FOCEM) / Victor Andre Idesti. -- Rio Claro, 2018

41 p. : tabs. + 1 CD-ROM

Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura - Geografia) - Universidade Estadual
Paulista (Unesp), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro

Orientadora: Angelita Matos Souza

1. Relações internacionais. 2. MERCOSUL. 3. FOCEM. 4. Ciência política. 5.
Integração regional. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca do Instituto de Geociências e Ciências Exatas,
Rio Claro. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

VICTOR ANDRE IDESTI

O MERCOSUL NOS GOVERNOS LULA, COM FOCO NA
INVESTIGAÇÃO SOBRE O FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA
ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

Trabalho de Graduação apresentado ao
Instituto de Geociências e Ciências Exatas -
Câmpus de Rio Claro, da Universidade
Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para
obtenção do grau de Licenciatura em
Geografia.

Comissão Examinadora

Profa. Dra. Angelita Matos Souza

Prof. Dr. Fabrício Gallo

Prof. Dr. Samuel Frederico

Rio Claro, 15 de Outubro de 2018

Assinatura do(a) aluno(a)

assinatura do(a) orientador(a)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela saúde e força para manter a fé nos momentos em que parecia não haver saída.

Agradeço minha mãe por nunca ter deixado faltar nada, apesar das dificuldades, nunca faltou educação e a formação do meu caráter abriram as portas para chegar até aqui. Agradeço também meu irmão e meu pai, que sempre estiveram do meu lado.

Agradeço todos amigos de Vargem, em especial do Jardim Dolores, onde cresci e aprendi muito sobre a vida. O incentivo de meus conterrâneos foi essencial nesta jornada.

Agradeço a Vista do Campus, instituição onde morei durante toda a graduação, não poderia ter sido diferente. Em especial – Storil, Xuxa, Igor, Dex e Emilio – compartilhar o mesmo teto criou um laço tão forte quanto de sangue.

Agradeço meus companheiros que estiveram sempre ao meu lado durante a graduação, em especial - Henrique, Lucas, Gustavo, Paula, Barbara, Carlos, Birigui, Vitor e Hugo. Não menos importante, meus companheiros da Geografia 57 (noturno). Obrigado por terem compartilhado suas vidas, a vida acadêmica se tornou mais prazerosa.

Agradeço a minha orientadora Profa. Dra. Angelita Matos de Souza, além de orientar esta pesquisa, contribuiu de maneira significativa em minha formação. As discussões, orientações e as críticas, foram essenciais para elaboração deste trabalho, assim como para o enfrentamento de determinadas barreiras.

Agradeço aos professores pelo arcabouço teórico, que de forma direta ou indireta, contribuíram com a elaboração das ideias aqui apresentadas.

Agradeço ao Coletivo Mãe África por ter me abraçado e ser minha base na compreensão do que é ser negro.

Por fim, agradeço ao movimento Hip Hop por ter salvo minha geografia, assim como minha existência.

Numa palavra, o Terceiro Mundo se descobre e se exprime por meio desta voz. Sabemos que ele não é homogêneo e que nele se encontram ainda povos subjugados, outros que adquiriram uma falsa independência, outros que se batem para conquistar a soberania, outros enfim que obtiveram a liberdade plena, mas vivem sob a constante ameaça de uma agressão imperialista. Essas diferenças nasceram da história colonial, isto é, da opressão.

(Sartre, Jean Paul. 1963, Prefácio de "Os Condenados da Terra", de Frantz Fanon)

RESUMO

Nesta pesquisa, procuramos compreender as principais características da política externa nos governos Lula. A América do Sul, em especial o MERCOSUL, constituiu a principal plataforma de inserção internacional nos governos Lula, para compreensão desta inflexão às relações com os vizinhos sul-americanos e parceiros do Cone Sul-Sul, teremos como objeto de estudo o Fundo Para a Convergência Estrutural do Mercosul. Inspirado no Fundos Estruturais da União Europeia, o FOCEM, criado em 2004, tem como objetivo reduzir as assimetrias econômicas, estruturais, sociais e políticas do MERCOSUL, visto como a principal causa de instabilidade política-institucional do Bloco e grande impasse para a integração regional. Por outro lado, tem como função reduzir a insatisfação e garantir a permanência do Paraguai e o Uruguai enquanto membro efetivo. Buscamos compreender os principais eventos que marcam as relações do ex-presidente Lula em âmbitos internacionais, buscando breves comparações em relação aos governos FHC. Para isso, faremos diálogo com críticas positivas e negativas referentes ao período. Além de compreender as relações internacionais, temos objetivo de acentuar a consolidação dessas políticas no território, para isso abordaremos os projetos aprovados pelo FOCEM entre 2005 e 2010. Nosso estudo, pretende compreender o processo de financeirização dos recursos arrecadados pelo fundo, assim como sua espacialização no território sul-americano. No período do ápice da globalização, marcado pela violência do dinheiro e da informação, projetos como o FOCEM, com propósito de produzir horizontalidades frente as imposições externas, apesar de modesto, demonstra uma importante iniciativa para o avanço do projeto de integração regional, assim como do MERCOSUL.

Palavras-Chave: MERCOSUL. Governos Lula. FOCEM.

ABSTRACT

This search, we seek to understand the main characteristics of the external strategy in the Lula governments. South America, especially MERCOSUR, was one of the main platforms for international indexing of the Lula governments, in order to follow the inflection of relations with the South American countries and the South-South Cone countries, we will have as object of study the fund for a structural convergence of Mercosur. Inspired by the Structural Funds of the European Union, FOCEM, created in 2004, aims to reduce MERCOSUR's economic, social and political asymmetries as one of the main causes of instability. On the other hand, it has the function of reducing the permanence of Paraguay and Uruguay as an effective member. We seek to understand the main events that mark the relations of former president Lula in international roles, seeking brief comparisons with the FHC governments. For this, we will have a positive and negative dialogue about the period. The study should be accompanied by the process of financialization of the resources raised by the fund, as well as its spatialization in the South American territory. At the moment of globalization, marked by the violence of money and information, projects such as FOCEM, with the purpose of create horizontality's such as external impositions, despite modest ones, demonstrate an important initiative for the advancement of the regional integration, as well as MERCOSUR.

Key Words: MERCOSUR. Government Lula. FOECM.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.	9
2 POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS LULA.	13
2.1 A Mudança Dentro da Continuidade	13
2.2 O “renovado” Multilateralismo	15
2.3 A “Redescoberta” da África e o Eixo Sul-Sul	16
2.4 A relação com os Parceiros do Norte e as Negociações da Alca	18
2.5 América do Sul como Plataforma Internacional	20
2.6 O Mercado Comum do Sul	24
2.7 O modelo europeu e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul	26
2.8 Projetos FOCEM	31
2.9 Críticas à Política Externa nos Governo Lula	35
3 CONCLUSÃO	36
4 REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

Após a Guerra Fria, a ascensão de Estados emergentes reconfigura o arranjo mundial e a dinâmica dos atores em escala global. Característica elementar do Estado brasileiro, uma economia em desenvolvimento na periferia do capitalismo. Com o ápice da globalização, o regionalismo ganha força na América Latina e o projeto de integração constitui-se nas últimas décadas, elemento fundamental do cenário político sul-americano.

O interesse em pensar a integração do Cone Sul, os avanços alcançados e as dificuldades envolvidas, justificariam nosso interesse pela temática do MERCOSUL/FOCEM recorrendo à afirmação de Costa (2009) de que as tentativas recentes de integração sul-americana “constituem um formidável laboratório para os analistas da cena internacional contemporânea do Pós-Guerra Fria”, promovendo “movimentos de natureza político-estratégica (ou simplesmente geopolíticos) de diversas ordens e direções, em que alguns tendem à convergência, outros à dispersão e, outros ainda, no limite, ao antagonismo”.

Essencialmente, o objetivo de nosso estudo será a investigação sobre os governos Lula e o MERCOSUL, com ênfase na pesquisa sobre o FOCESUL. Entre as dificuldades que entravam convergências e tendem ao antagonismo no âmbito do MERCOSUL localizamos, como maior obstáculo, o problema das assimetrias econômicas e territoriais entre os países membros. Por isso, nosso objetivo é estudar o Bloco durante os governos Lula, apontando particularidades e continuidades em relação à governos anteriores, ênfase aos governos FHC, com destaque para a investigação sobre a criação e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCESUL).

Abordaremos as principais características da política externa dos governos Lula, destacando os eventos que marcaram as mudanças e as continuidades em relação à política externa dos governos FHC. Características como o multilateralismo, reconhecido como condutor das relações em organismos mundiais, a exemplo da postura assumida em negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), do G-20 e no Conselho de Segurança da ONU. Da mesma forma, o multilateralismo como vetor do processo de integração regional da América do Sul.

A pluralização de atores na construção da estratégia das relações exteriores e a inflexão na escolha por parceiros do Cone Sul-Sul (Rússia, Índia, China e África do Sul) e os vizinhos sul-americanos. Tratados, acordos e órgãos como os BRICS, o IBAS e a CELAC na dimensão das relações Sul-Sul. E no âmbito sul-americano a Unasul, a Casa, a OTCA, o IIRSA e o principal tratado da América da América do Sul, o MERCOSUL.

Destacaremos elementos das relações do Brasil com os norte-americanos e a resistência ao projeto da Alca, assim como as relações com os países da União Europeia, visto como estratégicos aos olhos do ex-presidente Lula como forma de reduzir a dependência do Brasil em relação aos Estados Unidos. A oscilação da relação Brasília-Washington marca o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Abordaremos o processo de construção da identidade sul-americana, intensificada nos anos 1990. No mesmo período, a América do Sul constitui a plataforma principal de inserção internacional do Estado brasileiro. Destacando as dificuldades e impasses, evocamos Costa (2009) para periodizar as fases do processo de integração energética, assim como os conflitos que tensionam as relações sul-americanas. O setor energético e os conflitos em zonas de fronteira são marcas do território sul-americano, essenciais para compreensão do processo de integração regional.

De fato, o MERCOSUL constitui o principal tratado multilateral da América do Sul. Criado oficialmente pelo Tratado de Assunção, em 1991, e consolidado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, inicialmente o MERCOSUL foi concebido como projeto de integração com objetivos não apenas econômicos, mas também político-institucionais, focado no fortalecimento da democracia na região, porém o Bloco acabaria assumindo, nos anos 1990, o formato predominantemente econômico-comercial. Neste início de século, marcado pela ascensão de governos progressistas na América do Sul, o MERCOSUL de certo modo teria voltado às origens, com a dimensão política-social retomada, avanços do ponto de vista político-institucional e o Bloco muitas vezes apresentado como mecanismo de fortalecimento e resistência aos movimentos da globalização, com destaque para o Parlamento do MERCOSUL e ao Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM).

Para efeito de análise cronológica iremos identificar três momentos: o da criação, o da instituição e o deste início de século. Igualmente para a dimensão econômico-comercial: os primeiros anos denominados como à “fase de ouro”, marcada pelo incremento comercial e pelo otimismo quanto à integração regional; seguida de um período de crise, sob o impacto das crises internacionais do final dos anos 1990, cujos efeitos negativos foram acentuados pela desvalorização do câmbio brasileiro, em 1999. Conforme Mallmann e Marques (2013), esses anos de crise (1999-2002) separariam duas fases do Bloco, a da formação e a iniciada neste início de século, com a chegada ao poder de governos progressistas em países-membros.

No entanto, essa última fase “de relativa recuperação” teria se encerrado com a crise internacional de 2008 (MALLMANN & MARQUES, 2013, p. 78-79).

Na última fase, no âmbito comercial, conforme Informe do Itamaraty:

[...] a corrente de comércio entre o Brasil e os países do bloco apresentou forte crescimento, passando de US\$ 8,9 bilhões, em 2002, a US\$ 36,6 bilhões, em 2008.

A recente crise econômica mundial teve impacto no comércio intra-bloco, com a redução de 27,38% no valor das exportações brasileiras para a Argentina e de mais de 40% do saldo comercial favorável ao Brasil na balança com o Paraguai, entre outras. Dados de 2010 indicam, não obstante, a retomada das trocas comerciais em níveis semelhantes, senão ainda maiores, do que os de 2008. De 2002 a 2009, o fluxo de comércio entre Brasil e Argentina aumentou em cerca de 342%, passando de US\$ 7 bilhões (2002) para US\$ 24 bilhões (2009). No que se refere ao intercâmbio com Paraguai e Uruguai, observa-se crescimento respectivo de 239% e 289% durante o mesmo período. Com o Paraguai, a corrente de comércio passou de US\$ 942 milhões para 2,26 bilhões; com o Uruguai, de US\$ 897 milhões para US\$ 2,6 bilhões. Destaque-se, ainda, que a pauta de exportações brasileiras para os três países é constituída majoritariamente de produtos industrializados (grifo nosso).

Retomaremos de forma breve a história do MERCOSUL a fim de apontar a trajetória do Bloco. Apresentaremos análises positivas, com destaque para o maior ativismo no cenário internacional, a dimensão terceiro-mundista da política externa com prioridade às relações sul-sul, a atenção aos projetos de integração da América do Sul e as posições políticas menos subordinadas aos interesses dos EUA, visando mais participação global às nações menos desenvolvidas. Também, as críticas negativas à política externa dos governos Lula, autores como Jakobsen (2013), Ricúpero (2010) e Paulo Roberto de Almeida (2011) que acusam justamente o caráter “ideológico” e o excesso de diplomacia presidencialista (personalismo) do ex-presidente. As críticas a respeito da obsessão brasileira a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU (sem êxito), além de resultados comerciais modestos e a demasiada abertura de embaixadas. Não nos esqueçamos de Miyamoto (2011) que reflete sobre as aspirações e dificuldades da política externa lulista, destacando suas oscilações/indefinições.

Após traçarmos um panorama geral da política externa brasileira durante os governos Lula, com foco no MERCOSUL, interessa-nos a análise do FOCEM, instituído com finalidade de combater assimetrias socioeconômicas entre os países membros do Bloco, visando reduzir descontentamentos advindos dos sócios menores – Uruguai e Paraguai - e evitar a saída deles ou que buscassem acordos de livre comércio com outros países. Inspirado na experiência da União Europeia, o Fundo foi uma iniciativa interessante, pois as assimetrias socioeconômicas constituem a característica central do MERCOSUL. E as disparidades entre os países membros não dizem respeito apenas aos fatores econômicos, soma-se também as dimensões sociais, territoriais, populacionais, tecnológicas que dificultam qualquer projeto mais harmônico e igualitário de integração regional.

Por fim, apresentaremos os projetos aprovados pelo FOCEM durante os governos Lula, com finalidade de compreender a espacialização dos recursos aportados pelo Fundo e seu impacto no território sul-americano, essencialmente em território uruguaio e paraguaio.

2 POLÍTICA EXTERNA NOS GOVERNOS LULA

2.1 A Mudança Dentro da Continuidade

Apesar de apresentar, mais um forma de continuidade do que uma concreta ruptura, os governos Lula apresentaram diferenças na política externa em relação aos governo anteriores, principalmente, nas ações, nas preferências e nas crenças, as inovações conceituais e as diferenças práticas são evidentes, sem se afastar do objetivo perseguido desde o fim do período militar: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. Do ponto de vista da legitimação política da ação diplomática, tem se enfatizado as diferenças em relação aos governos anteriores. Uma das principais mudanças em relação aos governos FHC e Lula, reside nas diferentes interpretações e ideologias destes líderes a respeito da ordem internacional vigente (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Definida pelo Chanceler Celso Amorim como “ativa e altiva”, a política externa nos governos Lula soma posturas individuais brasileiras com posições coordenadas com outros países em desenvolvimento (destaque para Índia, África do Sul, China, Rússia e ademais países vizinhos da América Latina) em temas de infraestrutura, comércio, reforma financeira, mudança climática, cooperação internacional, segurança. Ao contrário do passado, essa “nova” política exterior, pró-ativa e pragmática, é um dos pilares da estratégia do governo, somando a este quadro: manutenção da estabilidade econômica; a retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-desenvolvimentista; e a inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

A busca pela desenvolvimento e autonomia nacional era um objetivo traçado desde o governo Sarney, desta forma, a política externa experimentou segundo Vigevani e Cepaluni (2011) "mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)". Para Miyamoto (2011) a política externa brasileira, que há tempos carregava uma interrogação, ziguezagueou como um besouro, durante todo o governo Lula, procurando definir suas demandas e estabelecer metas, buscando tirar proveito da conjuntura internacional, mesmo que muitas vezes de forma ambígua, deixando margens à dúvidas.

Um contexto mundial marcado pela queda do muro de Berlin e os avanços do neoliberalismo, os atentados de 11 de setembro e as dificuldades das rodadas de Doha, certamente influenciaram na reformulação da diplomacia brasileira. Neste ambiente doméstico e internacional complexo, a política externa brasileira é formulada e conduzida através de coalizões de interesses de atores com variada capacidade de influência, ou seja, devido ao crescimento da economia do país e ao

interesse do governo por maior participação nos assuntos de natureza internacional, ocorre a pluralização de atores e segundo alguns autores, a politização da política externa. Como consequência, surgem novos desafios à presidência - estes fatos ampliaram a imagem e voz do Brasil internacionalmente, entretanto, nem sempre houve convergência entre os atores nos diversos temas, o que torna a construção do consenso referente às estratégias diplomáticas mais complexas. Neste processo, acrescenta-se o destaque dos "ministérios domésticos" para a intensificação da política cooperação internacional - dando prioridade às relações Sul-Sul e latino americanos. Com atuação de destaque para o Ministério da Agricultura, através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em países africanos e sul-americanos, que a partir da promoção de capacitação para o desenvolvimento vem potencializando as oportunidades de negócio para empresas brasileiras nessas regiões. O Ministério da Saúde, por meio da sua Assessoria Internacional e de órgãos vinculados, como a Fiocruz. Também, o antigo Ministério do Desenvolvimento (MDIC) de estímulo a missões e empreendimentos nos países em desenvolvimento. Embora a atividade externa das entidades subnacionais já ocorresse desde o governo anterior, ela foi estimulada e integrada à estratégia de política externa e desenvolvimento nacional no governo Lula (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010).

Ao mesmo tempo que se multiplicou os atores no campo de atuação da política externa, não pode ser menosprezado o protagonismo do ex-presidente no cenário internacional acompanhado de seu estilo afirmativo. Através da combinação de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade doméstica, somadas a uma ativa diplomacia presidencial. Segundo Miyamoto (2011, p. 122), a agenda de viagens e contatos exemplificam esta diplomacia ativa. Com essa atitude, o chefe de Estado conduzia a diplomacia e os negócios brasileiros, na defesa dos interesses nacionais. No final do século XX, a globalização e a intensificação da internalização da divisão internacional do trabalho apontada por Santos (1985), passaria a influenciar as análises sobre relações internacionais e a maneira como cada país, deveria se posicionar no mundo. Nesta linha, a denominada política neoliberal não mais faria parte da agenda e discurso governamental. Daí as diferentes escolhas na definição dos novos parceiros, metas e prioridades a serem atingidas. Ativa e altiva seriam, as características que deveriam caracterizar a conduta brasileira no plano internacional. Em frentes diversas, sem se curvar às pressões das grandes potências e das agências multilaterais. Tanto o ministro Celso Amorim, como seu principal auxiliar, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, junto ao ex-presidente Lula, conduziram uma das fases mais dinâmicas da diplomacia brasileira. Segundo Almeida, um dos críticos da política externa de Lula:

Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças

privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul[...]No que se refere à agenda diplomática propriamente dita, pode ser ressaltada a postura essencialmente crítica assumida em relação à globalização e à abertura comercial, com um maior empenho na reafirmação das posições tradicionais do Brasil em matéria de negociações comerciais[...]bem como uma definição contrária – também tradicional no PT – à conhecida “fragilidade financeira externa”, com a implementação consequente de políticas que permitam a produção de saldos comerciais e não aprofundem a dependência de capitais estrangeiros na frente econômica externa. (ALMEIDA, 2011, p. 165)

2.2 O “renovado” Multilateralismo

O multilateralismo é uma característica intrínseca à política externa do governo Lula, refletindo a clássica identidade internacional brasileira de mediador entre o Norte e o Sul. A respeito das relações comerciais, o país abandonou a postura defensiva do passado, dando lugar a uma postura ofensiva, com interesses pela liberalização agrícola e que levaram à coordenação com Índia, China e África do Sul, e outros países, na criação do G-20 no âmbito da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010). A coalizão entre os países era de interesse no fim dos subsídios internos e das subvenções às exportações de produtos agrícolas, além de um maior acesso aos tradicionais mercados protecionistas do Norte (ALMEIDA, 2011, p. 166). Outro fator que demonstra o abandono da postura defensiva foram as metas de redução de carbono, apresentadas na reunião de Copenhague em 2009, evento no qual também houve coalizão negociadora com Índia, África do Sul e China. Nestes dois casos, a mudança de postura decorreu de mudanças no ambiente doméstico, a ênfase dada às exportações agrícolas e o realinhamento na questão do meio ambiente. Apesar da diplomacia afirmativa nas negociações em âmbito da OMC, Almeida (2011) e Ricupero (2010) apontam para uma continuidade em relação ao governo FHC ou “desdobramentos naturais” no âmbito comercial. Segundo Vigevani e Cepaluni (2011) ambos governos deram importância à participação nas negociações comerciais multilaterais, o governo FHC se dedicou ao diálogo, ao passo que o governo Lula traçou um arco de alianças, como o G-20 financeiro e o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul). O fato é que podemos observar uma nítida postura de afirmação dos interesses nacionais e certa soberania econômica nacional em negociações comerciais internacionais, além de uma nova configuração internacional. Estes elementos são acentuados pelo próprio ministro Celso Amorim:

[...] nossa prioridade é concluir com êxito as negociações da OMC. Nelas poderemos efetivamente obter a eliminação dos bilionários subsídios à exportação e redução significativa do apoio interno à produção agrícola dos países desenvolvidos. (AMORIM, 2005, p. 5)

Na mesma direção, o país atua em coordenação com os BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China) no avanço de uma agenda que inclui a questão da reforma institucional e a revisão das cotas do

FMI. A participação do Brasil nos foros de governança global reflete uma política destinada a “coalizões de geometria variável”, envolvendo nações emergentes, como também, expondo sua carência de recursos de poder que proporcione uma carreira solo em instâncias globais (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010). Apesar das coalizões e o discurso por uma democratização no processo decisório Ricupero (2010) aponta o fato de que, esses agrupamentos não ultrapassaram documentos declaratórios genéricos, sem impacto perceptível para convergência dos interesses dos quatro Brics, que apesar de suas divergências, possibilitasse uma agenda comum na governança global. Por outro lado, é nítido a importância de efetivar a capacidade de influência no debate sobre macroeconomia mundial, além de superar a “atitude vigilante” é necessário assegurar o G-20 como foro central das decisões.

Destaca-se também, o realinhamento para as relações multilaterais nos fóruns no Conselho de Segurança da ONU (CS/ONU). Apesar de que, desde 1988, já estavam ocorrendo mudanças de posicionamentos e da participação no Conselho, onde o país esteve ausente por mais de vinte anos. Essa nova postura também fora resultado de mudanças na política externa. Neste âmbito, o Brasil abandonou comportamentos "soberanistas prévios", como a participação em missões da paz impositivas, a exemplo da missão realizada no Haiti em 2004. Essa nova disposição para participar de operações de paz está relacionada ao interesse brasileiro de pleitear um assento permanente no CS/ONU, em uma possível reforma institucional do Conselho (Hirst, Lima e Pinheiro, 2010). Para críticos da PEB no governo Lula, além de utilizar energia e recursos desnecessários, tais comportamentos não obtiveram resultados concretos para o país (ALMEIDA, 2011).

2.3 A “Redescoberta” da África e o Eixo Sul-Sul

O relacionamento com o continente africano, em especial a África do Sul, se tornou símbolo da estratégia Sul-Sul, reforçado pelo discurso da convergência identitária. Esta "terceira redescoberta da África" está associado a recuperação de dinamismo nas transações comerciais Brasil-África, com destaque para as iniciativas inter-empresariais - especialmente com Nigéria, Angola, Argélia e África do Sul¹. Deve-se destacar também a coordenação em relação a questões de economia, política internacional, assim como foros e instituições multilaterais. A exemplo da valorização do vínculo Brasília-Pretória, alimentado por diversificadas iniciativas bilaterais. No plano diplomático, foram criadas 16 embaixadas, a Cúpula África-América do Sul (2008), além das 33 viagens, em 23 países do continente africano realizadas pelo presidente Lula.

¹ O intercâmbio comercial entre Brasil e África, quintuplicou em apenas seis anos, registrando crescimento de US\$ 5 bilhões em 2002 para quase US\$ 26 bilhões em 2008. (ITAMARATY)

Além da África, o país aprofundou e intensificou a coordenação com outros países emergentes do sul, como a Índia e potências como Rússia e China², relações que resultaram na criação dos BRICS e do IBAS. Apesar da cooperação Almeida (2011) aponta para possíveis divergências a respeito de seus objetivos, "uma vez que estes países estão desigualmente inseridos no jogo estratégico internacional, com agendas regionais e mundiais próprias". Tal questionamento se torna mais evidente em relação a China e Rússia, devido à suas aspirações enquanto grandes potências. Entretanto, o diálogo e a cooperação em torno de objetivos comuns, ainda que realizações pontuais e não necessariamente as mesmas para todos, podem beneficiar o grupo. Ricupero (2010) aponta para um clube dos "candidatos naturais" ao reconhecimento de um status internacional mais elevado em cada um dos três continentes: Índia (Ásia), África do Sul (África) e Brasil (América Latina). Desta forma, os fóruns servem para realçar o Brasil enquanto o ator mais "global" entre os latino-americanos. Apesar da cooperação diplomática, o eixo Sul-Sul combina motivações de política externa com a capacidade de atender demanda de assistência técnica específica e ao mesmo tempo evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul.

Nesta nova configuração global, o Brasil, como outros Países de Renda Média (PRM), pretende ser parte influente no processo de revisão e construção de consensos mínimos no que diz respeito à cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento (CTPD), ou seja, obter o rótulo de "doador emergente", um ator comprometido com o desenvolvimento; participante da terceira onda democrática; produtor de bens agrícolas e industriais; e um agente indispensável para a construção de um espaço regional de integração e cooperação no eixo Sul. A preferência por alianças com parceiros do Sul é tradicionalmente enfatizada no discurso do Partido dos Trabalhadores, ao passo que, o incremento das relações Sul-Sul projetaria colocar em novos termos o diálogo Norte-Sul, na medida em que a ação coordenada dos países em desenvolvimento poderia reduzir as assimetrias internacionais do poder. Tal realinhamento que objetiva a cooperação Sul-Sul como centro da agenda, poderia ser interpretado como um retorno ao terceiro-mundismo.

Porém, essa nova postura precisou ser reinventada devido a um cenário com, ao menos, duas mudanças fundamentais: no âmbito doméstico, a adesão do país aos princípios "universalistas" da democracia; e a outra, de caráter externo, a intensificação do processo de globalização. Desta forma, a relação com a África, os demais países do eixo Sul e a América do Sul são os pilares que sustentam a ascensão do Brasil para este objetivo (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010; VIGEVANI e CEPALUNI, 2011). Entretanto, Almeida (2011) e Miyamoto (2011) sugerem que

² Em 2009 o intercâmbio Brasil-China foi US\$ 36,1 bilhões, superando os EUA (US\$ 36,1 bilhões no mesmo ano).(ITAMARATY)

apesar das corporações, as relações privilegiadas ao eixo sul não trouxeram benefícios concretos para o país, não ultrapassando a dimensão do discurso.

2.4 A relação com os Parceiros do Norte e as Negociações da Alca

Durante o governo Lula, observou-se um processo de mudança no relacionamento Brasil-EUA, seja como a redução do peso norte-americano na agenda econômica externa brasileira dos últimos anos³ e a postura rígida frente às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O governo petista não desconsiderou a importância da relação com os norte-americanos, mas esta não foi considerada essencial para os objetivos diplomáticos, realinhando a posição de cooperação bilateral exercida nos governos FHC. Apesar da demonização de alguns setores do PT em relação ao "Império", o presidente Lula manteve as relações com os norte-americanos, ainda que oscilantes, a importância na relação Brasília-Washington foi realçada nos governos Lula-Bush. Mesmo que as divergências em alguns temas fossem nítidas, o presidente sempre buscou afirmação da defesa dos interesses nacionais. Ricupero (2010) aponta para a "tensão" do relacionamento com Washington, no governo Obama, influenciados por fatores como: o golpe de Honduras e a situação pós-eleitoral naquele país; a cooperação militar da Colômbia com os Estados Unidos; As responsabilidades norte-americanas pelo impasse da Rodada Doha e; as questões relativas ao Irã e seu programa nuclear. No que diz respeito ao terrorismo, ambos os presidentes brasileiros demonstraram seu desapeço com a agenda antiterrorista dos Estados Unidos. O presidente Lula sempre demonstrou seu entendimento de que o terrorismo pode e deve ser combatido em suas causas sociais. (ALMEIDA, 2010). Mesmo com a divergência em diversos temas, segundo Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 36)

depois de um período de distância, o relacionamento Lula-Bush, testemunhou uma sucessão de contatos positivos em níveis inter-ministeriais e inter-presidenciais [...] Os principais pontos de discordância, embora não tenham desaparecido, deixaram de representar um empecilho para a identificação de áreas de entendimento.

Apesar do governo FHC nunca ter demonstrado muito entusiasmo a respeito do projeto americano, também não se opôs a constituição de uma área de livre comércio das Américas. Segundo Almeida (2011, p. 176) "Para FHC, tal como expresso na conferência de cúpula de Québec (abril de 2001), a Alca poderia ser uma oportunidade concreta para a modernização da economia brasileira...". O governo do PT, em contraste, sempre se opôs ao pacto, apresentando o argumento de que o projeto apresentava um esquema velado de dominação imperial ou "projeto

³ Em 2002, além de absorver 25% das vendas externas do Brasil – das quais 75% correspondem a produtos industrializados de maior valor agregado e conteúdo tecnológico – os EUA eram responsáveis por 42% do superávit comercial do país. Em 2007, o mercado norte-americano absorvia aproximadamente 15% das exportações brasileiras. (HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010 P. 36)

de anexação" da América Latina pelos Estados Unidos. Uma vez eleito, Lula adotou uma postura rígida frente às negociações, o que levou a vários impasses negociais, que somados a postura inflexível e protecionista dos norte-americanos, rompeu as expectativas de Washington e levou ao esgotamento do processo negociador em 2005. A postura diplomática enfatizou o "interesse nacional" com uma visão crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial, numa situação assimétrica com os Estados Unidos (ALMEIDA, 2011; HIRST, LIMA e PINHEIRO, 2010; RICUPERO, 2010).

Ao apontar as críticas do governo Lula a respeito das relações com os norte-americanos, Vigevani e Cepaluni (2011) referem-se à "morosidade nas negociações para o estabelecimento de áreas de livre-comércio" devido ao fato de "que pode haver relações estreitas com esses centros de poder sem as concessões que resultam de acordos amplos de abertura de mercados, muitas vezes assimétricos". É nítida a relação instável entre Brasília-Washington, ainda mais, sua influência na dimensão político-econômica do Estado brasileiro.

A respeito da relação do Brasil com os países europeus e a União Europeia, segundo Almeida (2011) como Vigevani e Cepaluni (2011), FHC via na Europa, pelos laços históricos e culturais, o mais importante parceiro do Brasil e do Mercosul, ainda que com uma postura crítica em relação às possibilidades de abertura comercial, essencialmente, devido a rigidez da União Europeia em matéria de protecionismo agrícola. Por outro lado, Lula reconhece na Europa um parceiro comercial importante⁴, também, para exercer um certo papel político compensatório a dependência dos norte-americanos, constituindo "alianças estratégicas", através de ações à longo prazo, contra o unilateralismo dos Estados Unidos e até mesmo como contraponto à ALCA. Tal fato se reafirma com a possibilidade de um acordo de livre-comércio da União Européia com o Mercosul. Essa política de "alianças estratégicas", ficou evidenciado na crise do Iraque de 2003, quando o governo brasileiro defendeu os princípios do respeito aos órgãos internacionais, reafirmando o multilateralismo. O Brasil aprofundou, também, as relações com países da América Central e Caribe, a exemplo da participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) e cooperação bilateral, visando a estabilização e desenvolvimento do Haiti. Além do diálogo, também cresceram, o intercâmbio comercial entre o Brasil e os países da América Central e Caribe⁵.

2.5 América do Sul como Plataforma Internacional

⁴ O intercâmbio comercial Brasil-Europa saltou de US\$ 36 bilhões, em 2003, para US\$ 74 bilhões, em 2009 (ITAMARATY).

⁵ O intercâmbio comercial do Brasil com os países centro-americanos e o México cresceu de US\$ 3,8 bilhões em 2002 para US\$ 6,7 bilhões em 2009 (aumento de 74,5%). Na mesma linha, o intercâmbio comercial do Brasil com os países do Caribe cresceu de US\$ 933 milhões em 2002 para US\$ 5,5 bilhões em 2009 (aumento de 495,4%) (ITAMARATY).

A partir da década de 1990, a América do Sul se torna principal referência regional da identidade internacional do Brasil. Se destacando como a primeira plataforma de estratégia de inserção do país na arena internacional, tornando-se prioridade na agenda da política externa brasileira. Redefinindo seu horizonte regional, a sul-americanidade passa a compor sua identidade internacional (COUTO, 2010). Desta forma, "o discurso diplomático e político passou a reconhecer a América do Sul como a "circunstância do eu" diplomático brasileiro" (LAFER, 2001).

Segundo Arroyo (2015, p. 16) "um caminho possível para entender a América Latina e seu processo de integração pode ser trilhado considerando o território como ponto de partida". Da mesma maneira, a autora propõe:

(...) considerar os territórios nacionais não como substratos materiais vazios e inertes, mas como âmbitos usados por múltiplos agentes de diferentes forças, com distinta capacidade de usufruir e controlar sua base técnica assim como de definir e regulamentar sua base normativa e política. Trata-se de âmbitos com relações de cooperação e conflito em permanente redefinição (ARROYO, 2015).

Na década de 1990, com o avanço do neoliberalismo, por estarem submetidos a um processo histórico de desenvolvimento desigual e combinado, há um avanço na fragmentação dos territórios latino-americanos. Entretanto, na década de 2000, são eleitos novos governos⁶ que se opõem às ideias e práticas neoliberais vigentes na década anterior, ou seja, emergem novos sujeitos sociais ativos, com propostas para priorizar o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição da renda e para contrapor a ideia de Estado mínimo e políticas de ajuste fiscal. São governos que priorizam a expansão e fortalecimento do mercado interno, políticas que visam à redução da pobreza e a exclusão social, outorgam um papel ativo ao Estado na busca por uma melhor distribuição de renda e do investimento público, assim como posições autônomas em relação ao intervencionismo norte-americano e também em âmbitos internacionais como a OMC (ARROYO, 2015; 2017).

Podemos destacar certas iniciativas que marcam essa inflexão na conduta da inserção internacional dos países da região e o projeto de integração da América Latina. A primeira iniciativa que apontam para essa inflexão acontece no Governo Itamar Franco, com Celso Amorim à frente da chancelaria brasileira, com a criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul - Alcsa, em 1993. Que pode ser entendida como uma reação da diplomacia brasileira à atração que a formação da Nafta exercia em alguns países vizinhos, com os quais o Brasil tinha um perfil de comércio bastante vantajoso, por outro lado, sua criação era entendida

⁶ Hugo Chaves, na Venezuela; Luís Inácio Lula da Silva no Brasil; Néstor Kirchner na Argentina; Tabaré Vasquez no Uruguai; Evo Morales na Bolívia; Rafael Correa no Equador.

como complementar ao Mercosul, atuando na ampliação de um mercado comum em toda a América do Sul. Apesar da criação da Alcsa, uma maior instrumentalização da ideia de América do Sul ocorre a partir dos anos 2000, no segundo governo de Cardoso e, tomado como o meio central de inserção internacional do país, nos governos Lula.

Segundo Almeida (2011) enquanto para FHC a América do Sul era definida como “um” parceiro estratégico, no Governo Lula, ainda que na dimensão do discurso, a América do Sul constitui-se como “o” parceiro para inserção internacional do país. Para Vigevani e Cepaluni (2011) é nítida “as mudanças dentro da continuidade”, a busca pela autonomia político-econômica que é de interesse brasileiro desde o governo Sarney, com alguns “ajustes”, denominam para os autores, política externa com base na “autonomia pela diversificação”, substituindo a ideia de “autonomia pela distância”, vigente no governo FHC. Para esse objetivo, a América do Sul e sua integração torna-se objetivo essencial na estratégia das relações internacionais do presidente Lula.

Segundo Costa (2009) após um período de queda nos volumes de comércio exterior intrabloco, a partir de 2003 há uma retomada dos indicadores favoráveis⁷, entretanto, “nesse quadro de retomada do dinamismo econômico regional e internacional, permanecem e se acentuam, contudo, as assimetrias entre as economias nacionais” ao passo que o Brasil representa grande porcentagem das exportações totais do Bloco, resultado em grande parte do comércio bilateral Brasil-Argentina. Da mesma forma, o autor compreende “que a América do Sul, para além da sua nítida significação geográfica, é uma região a ser construída. Tanto no que diz respeito ao adensamento dos seus fluxos internos, na construção de redes de conexões internas, quanto na intensificação de uma integração social e, inclusive, de criação de identidade própria.” (COUTO, 2010, p. 32).

Essa estratégia de integração regional como resposta à acentuação da desigualdade imposta pela violência da globalização, por via da tirania das finanças e da informação (Santos, 2000; Arroyo, 2015; 2017) é expressa através da criação do projeto brasileiro Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), realizada na terceira reunião entre os chefes de Estado e governo dos países da América do Sul, em Cuzco, no Peru, em 2004, já sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Na qual seria institucionalizada em 2008, como União Sul-Americana de Nações (Unasul). O tratado assinado em Brasília, cria condições para que a instituição tivesse personalidade jurídica

⁷ As exportações brasileiras para os países da América do Sul cresceram de US\$ 10,1 bilhões em 2003 para US\$ 27,0 bilhões em 2009 (aumento de 165,6%). O que representou 17,6% das exportações brasileiras. As importações provenientes dos países da América do Sul cresceram de US\$ 7,6 bilhões em 2003 para US\$ 19,1 bilhões em 2009 (aumento de 149,0%). O que representou 14,9% das importações brasileiras. O superávit comercial do Brasil com a região passou de US\$ 2,5 bilhões em 2003 para US\$ 7,9 bilhões em 2009 (aumento de 216,2%). O saldo comercial do Brasil com a América do Sul corresponde a 31,4% do superávit comercial total do País com o resto do mundo (ITAMARATY).

própria e um ator político reconhecido no cenário internacional. E certamente, da institucionalização do multilateralismo regional como estratégia de construção de um espaço sul-americano, menos dependente dos sucessivos governos. O trato representa a defesa de "um novo modelo de integração, com identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e das diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas" (COUTO, 2010).

No final do governo Lula, em 2010, ocorre a criação da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) na II Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe (II CALC) realizada no México. A CELAC, é concebida como um mecanismo intergovernamental de diálogo e consulta política que inclui os trinta e três países da América Latina e Caribe. Para Saraiva (2007) no governo de Lula, com o fortalecimento da corrente autonomista, a construção de uma liderança na região é defendida com mais vigor e busca aprofundar o comportamento já seguido na gestão de Cardoso, mas de forma mais ativa. A transição dos governos demonstra essa inflexão para uma defesa mais rigorosa da liderança regional.

Do ponto de vista do projeto da integração regional, a América do Sul conta com dois grandes Tratados Multilaterais. O Mercosul, e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que reúne os países da Cuenca Amazônica - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - e tem como objetivo principal, a articulação de políticas e ações comuns em torno de assuntos referentes a Amazônia: defesa da soberania, proteção dos ecossistemas e o uso sustentável dos seus recursos naturais. A Amazônia tem relevância fundamental no projeto de integração regional e para o desenvolvimento de cada país "amazônico". Neste território estão distribuídas centenas de povos e comunidades indígenas, é onde estão os recursos hídricos, uma das maiores províncias minerais do mundo, além do funcionamento dos ecossistemas amazônicos: múltiplas interações floresta-solo-atmosfera nas suas diversas escalas de manifestação - Regional, Zonal, Continental e a Planetária (COSTA, 2009).

Deve-se destacar os macro-projetos de integração física da região estruturados e implementados pela Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). O programa lançado em 2000, abrange todos os segmentos de transportes e tem como objetivo implantar uma extensa rede de circulação no Sub-continente. Os projetos envolvem a construção, assim como a ampliação e a recuperação de rodovias, ferrovias, hidrovias e instalações portuárias, o IIRSA tem como base de financiamento instituições financeiras com atuação multilateral na região: o BNDES, o FONDOPLATA e a Caixa Andina de Fomento. Em relação à integração energética, Costa (2009) destaca três fases principais de sua implantação: as antigas hidroelétricas binacionais (Brasil-Paraguai e Argentina-Uruguai) e os diversos gasodutos ou oleodutos Argentina-Chile, Bolívia-Argentina e Venezuela-Colômbia, por exemplo; o extenso gasoduto

Bolívia-Brasil, a linha de transmissão Venezuela-Brasil e o projeto de interligação total da rede de energia elétrica do Brasil com as do Uruguai e Argentina e; os acordos bilaterais, principalmente, entre empresas estatais e as suas coligadas para a exploração, o refino e o processamento de petróleo e de gás natural. Esta última fase seria representada pela atividade de empresas multinacionais e um pequeno, mas poderoso grupo de empresas estatais (e as suas parceiras privadas), ambas com parte originária de países da região e com grande capacidade de investimentos e técnicas sofisticadas para atividades em grandes escalas.

É nítido, neste período, as mudanças em relação aos moldes da integração regional por parte dos Estados da região, mas também o direcionamento de investimentos e fluxos entre os países sul-americanos. Essas novas relações de cooperação revelam a aposta do grupo na estratégia de integração regional, evidenciando a fragilidade que as assimetrias proporcionam e o fato de que, em plena mudanças impulsionadas pela globalização, os países com forte tradição agrária e com estruturas, atividades industriais e serviços deficitários, tendem à estagnação, ao retrocesso e às crises recorrentes.

Há de se pontuar que as antigas rivalidades deixaram de prevalecer na América do Sul no fim do século XX. Entretanto, são óbvias as divergências em temas multilaterais junto à OMC (como a disputa com a Argentina); o conselho de Segurança da ONU (ausência do apoio de países sul-americanos); e o projeto do Banco do Sul, criado em 2007, proposto pelos governos argentino e venezuelano como freio ao virtual monopólio exercido pelo BNDES. Assim acontece nas relações bilaterais, como o questionamento pelo Paraguai do preço da energia da binacional Itaipu pago pelo Brasil; A relação com a Bolívia, tensionada devido à forte atuação da Petrobrás no país e a nacionalização das reservas e atividades de exploração e regime de petróleo, como contrapartida do presidente Evo Morales; A construção das duas hidrelétricas no Alto Rio Madeira, próximas à fronteira e as reivindicações do governo boliviano por compensações aos supostos prejuízos. Destaca-se também a tensão nas zonas fronteiriças (Chile-Argentina; Peru-Ecuador; Colômbia-Venezuela) e a crise diplomática entre a Argentina e o Uruguai, como consequência da instalação de plantas industriais de celulose e papel nas margens do Rio Uruguai.

2.6 O Mercado Comum do Sul

O MERCOSUL é o principal tratado multilateral da América do Sul e representa para o governo brasileiro, centralidade para a integração regional e a superação as crises domésticas. Segundo Almeida (2011, p. 173)

O Mercosul constitui, desde o governo Sarney, uma das mais importantes prioridades da diplomacia brasileira[...]Ele era visto pela administração FHC como uma base possível para a integração econômica da região com o mundo e

conducente ao fortalecimento das relações econômicas na região e fora dela. Para Lula, o Mercosul constitui, manifestamente, a prioridade mais importante da diplomacia brasileira.

Devido às consequências do esgotamento do modelo de desenvolvimento protecionistas, o agravamento das desigualdades sociais e o atraso econômico, a reaproximação entre Brasil e Argentina, permitiu a evolução de uma cooperação entre os países para um projeto regional, com a inclusão do Paraguai e do Uruguai, dando origem ao Mercosul em 1991, instituído através do Tratado de Assunção. Combinando características do "regionalismo aberto" com ausência de uma agenda de "integração profunda", o principal objetivo do bloco era sintonizar o desenvolvimento econômico da América Latina com o novo contexto da economia mundial, marcada pela competitividade proporcionada pela liberalização das trocas comerciais (Mallmann e Marques, 2013). Segundo Briceño-Ruiz (2011) o conceito de "regionalismo aberto", proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) no final do século XX, tinha como proposta alcançar resultados além do setor comercial, na qual sugeria a adoção de políticas públicas que permitissem a integração produtiva com equidade.

Para efeito de análise da periodização do Mercosul, evocamos Hoffmann (2008), que com base na análise de indicadores econômicos, políticos e sociais de integração, identificou três fases do Bloco, cada fase esteve marcada por condicionantes dos contextos interno e externo.

O início da primeira fase, em 1991 (mesmo ano da criação do Plano Cavallo na Argentina e o período de estabilização do Real, iniciado em 1994), marcado pelo fim da Guerra Fria, o Consenso de Washington (1989) e a consolidação das democracias, favoreceu a confiança em uma ordem global menos regulada. Fase também, de constituição da estrutura institucional do bloco em 1991, com ênfase ao aspecto comercial do processo de integração e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, no final de 1994, que marcou o início da união aduaneira e deu ao bloco uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais.

Segundo Saraiva (2007) o tratado deu impulso para a área comercial em função da coincidência de projetos liberais de abertura entre os governos Collor e de Menem, rompendo os receios presentes nos governos de Sarney e Alfonsín. Da mesma forma, as assimetrias entre as economias dos sócios e as diferenças nas políticas cambiais acentuaram uma aproximação entre os governos em termos de coordenação macroeconômica, segundo Guimarães (2012) o Mercosul foi criado em 1991 para ser um esquema de liberalização comercial, como uma etapa de um processo de eliminação das barreiras ao comércio e de plena inserção na economia internacional, seria a esta visão que a teoria do "regionalismo aberto" corresponde. O fim dessa fase ocorreu sob o impacto das crises internacionais sobre as economias do bloco; a desvalorização do câmbio brasileiro, em 1999; e no fim da conversibilidade da moeda argentina, em 2001, acompanhado de

recessão econômica, inflação e problemas sociais. Essas transformações ocasionadas devido à principalmente a redução nos preços internacionais das commodities marcam o início da segunda fase (1998-2000). No cenário internacional, houve as preocupações decorrentes dos atentados de 11 de setembro de 2001, gerando um contexto menos confiável e propício a projetos liberais, devido ao esgotamento do modelo de abertura econômica (Mallmann e Marques, 2013). A terceira fase (2003-2008), tem início com a adoção de políticas desenvolvimentistas e de inclusão social implementadas pelos governos progressistas recém-chegados ao poder. Nessa fase, se observa-se a

retomada do crescimento econômico dos países do bloco caracterizado por uma convergência da política cambial, padrões de solvência fiscal e monetária, menor vulnerabilidade do setor externo percebida pelos saldos positivos da balança de transações correntes, além de uma inflação mais baixa, bem como o próprio aumento da participação do comércio do Mercosul no comércio mundial (CURZEL, 2013, p. 79).

Apesar da possibilidade da construção de uma parceria mais sólida entre o governo Lula e o de Kirchner, após uma aproximação, às relações viveram uma crise e a convergência de interesses foram dificultadas (Vigevani e Cepaluni, 2011; Saraiva, 2007). Essa terceira fase de "recuperação" do bloco se encerra com a crise internacional de 2008, decorrente de problemas no mercado financeiro internacional originados no mercado imobiliário dos Estados Unidos. Segundo Mallmann e Marques (2013)

Os anos de crise aguda do Mercosul (1998-2002) separam duas fases do bloco cujas ênfases – prioritariamente no comércio e na formação institucional, na primeira fase, e em temas sociais, políticos e de infraestrutura, na segunda – marcam uma inflexão em sua trajetória, inteligível a partir da chegada ao poder de governos progressistas nos países-membros.

Como uma espécie de base material para a união política da América do Sul, via de inserção internacional, de oposição ao projeto da ALCA e as crises domésticas, a importância estratégica do Mercosul foi ressaltada diversas vezes pelo ex presidente Lula:

O Mercosul passou a ser buscado, talvez, não mais como um meio para realizar objetivos mais gerais de política externa ou de “economia política”, mas aparentemente como um fim em si mesmo, dispondo-se o Brasil a assumir os custos e responsabilidades dessa ênfase acrescida no papel do Mercosul (ALMEIDA, 2011, p. 173).

O Mercosul passa de uma orientação com ênfase no aspecto comercial para uma proposta de maior alcance e com foros que incluem diversos temas (democracia, direitos humanos, emprego, questões sociais, mulheres, cinematografia, cooperativas, agricultura familiar), procura-se uma maior aproximação nas esferas econômica, social e política, e uma coordenação/cooperação maior em assuntos de educação, cultura, infraestrutura, energia, ciências e finanças (ARROYO, 2017).

O governo brasileiro, especialmente no segundo mandato de Lula da Silva, teria se disposto a assumir alguns custos de uma agenda social ampliada de integração para além da agenda meramente trabalhista, tendo fomentado a adoção de políticas inclusivas e de acesso geral a bens públicos básicos (TESSARI, 2012). Entretanto, as assimetrias econômicas, territoriais e populacionais entre os países são, desde a criação do bloco, o maior obstáculo para a integração regional e a consolidação e estabilização do Mercado Comum do Sul, assim como estabelecido no Protocolo de Ouro Preto e no relatório do ministro Guimarães (2012)

A característica central do Mercosul são as assimetrias. O Mercosul reuniu, ao ser criado, quatro Estados igualmente soberanos, mas profundamente desiguais. Os dois Estados de maior território, população e industrialização da América do Sul; o menor Estado em população e um Estado mediterrâneo; o país de maior renda per capita; o país de maior IDH - Índice de Desenvolvimento Humano; o país de maior potencial hidrelétrico per capita do planeta.

Por um lado, as regiões e os Estados, mais bem-dotados de infraestrutura, de capital humano, de recursos naturais e de maior dimensão de mercado tendem a exercer maior atração sobre os investimentos produtivos. Por outro, nesse ambiente de exacerbada competição, os países com forte tradição agrária e que não desenvolveram estruturas e atividades industriais e de serviços, tendem à estagnação, ao retrocesso e às crises recorrentes. Desta forma, se geram desequilíbrios comerciais e a consequentes tensões políticas, geralmente reivindicadas pelas forças menores do bloco ao se sentirem prejudicadas. Mesmo sendo um processo de integração formado apenas por países em desenvolvimento, há grandes diferenças entre as economias que compõem o Mercosul. Essa grande assimetria - econômica, territorial e populacional – gera dificuldades para o avanço e a efetivação dos objetivos do bloco, por se tratar de países em desenvolvimento que possuem grandes problemas em áreas fundamentais, como infraestrutura, e por dispor de poucos recursos para resolvê-los. Óbvio que após a abertura dos mercados, as assimetrias entre os Estados mantiveram-se e tornaram-se alvos de reclamações por parte do Paraguai e o Uruguai, que alegam não terem condições de competir com os produtos brasileiros e argentinos e já ameaçaram deixar o Mercosul caso não fossem implantadas políticas significativas de caráter compensatório. Tal fato, pode colocar em dúvida para os "sócios menores" as vantagens da integração frente a inserção individual no cenário internacional. Em 1991, o próprio Tratado de Assunção não considerou como um obstáculo à integração aspectos como o peso da economia, o território e a exportação. Segundo Tessari (2012) "a experiência europeia demonstrou que o avanço da integração depende da superação dos desequilíbrios entre os países e, portanto, de políticas efetivas no sentido de atenuar estes contrastes e proporcionar condições mais igualitárias no interior do bloco".

2.7 O modelo europeu e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

Os primeiros fundos de coesão europeus, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, com foco para investimentos em infraestrutura; mais tarde, os Fundos de Coesão instituídos pelo Tratado de Maastricht, em 1993; formam, juntos, os Fundos Estruturais. Criados para promover o crescimento econômico e a modernização de regiões (ou países) estagnadas ou em situações de crise, através da alocação de volumosos recursos (€213 bilhões no período 2000-2006) em infra-estrutura, segmentos com potencial para atração de investimentos, em programas de educação, ciência e tecnologia, cooperação internacional, entre outros. Inspirado em grande parte no modelo europeu, no caso do Mercosul, segundo Costa (2009) “eles também serão chamados de Fundos Estruturais - decorre justamente da constatação de que uma postura de inércia diante do atual quadro de desigualdades e de crises a elas associadas no seu interior seria fatal, pois são elas que estão hoje comprometendo seriamente o seu futuro”.

Após a criação de um Grupo de Alto Nível, através da Decisão 19/04 do CMC, integrado por representantes dos quatro Estados membros, indicados por seus Ministros de Relações Exteriores e de Economia. Em dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC), criou o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com a função de:

[...]financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR/CMC/DEC, 2012a, s/p).

Após a sua aprovação, o fundo teve seus objetivos definidos pela normativa 18/05 do CMC, de julho de 2005, e seu regulamento estabelecido pela normativa 24/05, de dezembro do mesmo ano. Os objetivos do fundo são divididos em quatro programas: a convergência estrutural, a promoção da competitividade ao nível regional, a coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional do bloco.

O aporte de recursos do fundo é destinado a financiar os programas das "economias menores" e das "regiões menos desenvolvidas" do Mercosul. Essa estratégia adotada, prevê a consideração das diferenças de "tamanho" entre os sócios e as diferenças per capita entre as outras regiões menos desenvolvidas do Mercosul (artigo 1º do regulamento do Focem (CMC nº 19/05). Estes dois critérios utilizados contemplam por exemplo, regiões do Brasil e da Argentina com baixa renda per capita e IDH baixo, ao mesmo tempo, países com economias menores como o Uruguai e o Paraguai.

O primeiro orçamento do FOCEM foi aprovado pela Decisão 28/06 do CMC, com valor de cem milhões de dólares por ano. Os recursos que compõem o Focem são de natureza pública,

aportados pelos países-membros do Mercosul, com caráter não reembolsável. Também é permitido ao fundo receber doações de países terceiros ou organismo internacional (artigos 6º, 8º 14º do CMC no 18/05).

Foram estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país em relação ao bloco. Dessa forma, o montante anual deve ser aportado de acordo com as seguintes porcentagens: 1) Argentina – 27%, 2) Brasil – 70%, 3) Paraguai – 1%, 4) Uruguai – 2%. Obedecendo à mesma lógica pela série histórica do PIB dos Estados-membros, as cotas de recebimento foram definidas desta forma: 1) Argentina – 10%, 2) Brasil – 10%, 3) Paraguai – 48 %, 4) Uruguai – 32%. Observa-se a lógica inversa no aporte e no recebimento dos recursos, tanto no caso das contribuições, como o montante máximo que cada um dos sócios pode receber anualmente, fica evidente o objetivo de privilegiar as economias menores.

Como mencionado, o fundo exerce sua atuação em quatro Programas destinados a promover a 1) convergência estrutural; 2) desenvolver a competitividade; 3) promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e; 4) apoiar o funcionamento da estrutura institucional, bem como o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2016). Os programas buscam impactar as áreas e os setores de maior disparidades do bloco, no entanto, vale lembrar que o formato de cota (contribuição e recebimento) fixa desconsidera os distintos graus de assimetrias entre os países-membros no âmbito desses quatro programas, bem como entre as regiões de um país - independente da região (sul, centro-oeste, sudeste, norte e nordeste) o valor utilizado pelo Estado brasileiro não pode ultrapassar os 10%:

Esse formato é o resultado de uma decisão política do Brasil. Embora economicamente fizesse mais sentido instituir, no âmbito do Focem, critérios objetivos para medir os diferentes graus de assimetrias entre os parceiros do bloco sub-regional, de modo que a porcentagem de recursos destinada a cada um dos membros variasse em uma proporção inversa às suas carências nas áreas em que se enquadram os programas do fundo, o governo brasileiro optou por manter percentuais fixos a fim de beneficiar os demais parceiros e assim compensar as assimetrias intrabloco (GONÇALVES; SOUZA e OLIVEIRA, 2010).

Para Tessari (2012) as cotas fixas por países e não por regiões acabam restringindo a sua atuação aos projetos apresentados pelos governos centrais. Um órgão supranacional poderia distribuir os recursos de forma mais adequada e independente, observando a evolução de cada país e, sua natureza possibilita atuar de forma regionalizada. A Comissão Europeia (uma esfera supranacional) demonstra independência em relação aos Estados-membros e de uma burocracia própria com alta capacidade técnica, o que proporcionou uma base institucional consolidada. De outro modo, o FOCEM aponta para a sua natureza de fundo de repasse de recursos dos Estados com economia mais forte para os de economia mais fraca.

Vale lembrar que o FOCEM contribui com até 85% do valor dos projetos, com uma contrapartida de no mínimo 15% do Estado que o propôs. Esta contrapartida tem a função de evitar o abandono de políticas nacionais de investimento em infraestrutura por parte dos Estados membros.

Para solicitação de projetos, os Estados Parte, através de suas Unidades Técnicas Nacionais FOCEM (UTNF), apresentam seus projetos à Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), após avaliação da elegibilidade do projeto pela Unidade Técnica FOCEM (UTF) e ditame técnico da CRPM, será apresentado ao Grupo Mercado Comum (GMC), caso tenha condições de ser aprovado, o GMC ascende ao Conselho Mercado Comum (CMC). O CMC aprovará, por meio de uma decisão, os projetos a serem financiados pelo FOCEM e designará os recursos correspondentes a cada um deles. (FOCEM, 2016). Vale lembrar que, atendidos os requisitos técnicos, qualquer entidade pública dos países-membros pode ter acesso aos recursos do FOCEM. Estados, municípios e instituições podem apresentar projeto à UTN⁸ (artigo 18 do CMC n° 18/05). O procedimento de aprovação passa por seis diferentes instâncias antes de ser aprovado. Por um lado, demonstra a seriedade na escolha dos programas e projetos a serem financiados e consequente, na condução dos recursos do fundo, por outro, esse longo processo pode burocratizar a atuação do fundo e o fato de que a última instância do processo de aprovação, o CMC, ser constituída por ministros dos países-membros (Relações Exteriores e da Fazenda) possibilita a politização da aprovação dos projetos. Além do diálogo com os Estados-membros, a UTNF de cada país deve receber, avaliar e adequar os projetos às normas de elegibilidade do fundo e ainda, estabelecer prioridades para os projetos de acordo com o contexto sociopolítico e institucional em que se enquadram. Também é responsabilidade da UTNF à avaliação e gerência da execução dos projetos.

Apesar da essência do FOCEM ser a redução das assimetrias existentes entre os países do Mercosul, atuando na transformação do território e consequente produção do espaço, principalmente obras em infraestrutura, não se pode negar o caráter compensatório que o Fundo exerce para estabilização do bloco e redução do descontentamento por parte dos países “menores”. Sua própria referência, o FEDER, é criado no momento em que o Reino Unido, a Dinamarca e a Irlanda passaram a fazer parte da Comunidade Econômica Europeia (CEE). O fato de que o Reino Unido não se beneficiava significativamente da Política Agrícola Comum (PAC) por ser tradicionalmente um importador de produtos agrícolas, criou a necessidade de compensar este país através de alguma forma de repasse de recursos advindos da integração.

⁸ Essa Unidade Técnica é integrada por número igual de representantes de cada Estado-membro e tem a função de coordenar e executar as tarefas necessárias ao funcionamento do fundo.

A criação do Feder tem como natureza, em parte, cumprir este papel, com foco de investimentos em infraestrutura, evitando que o descontentamento do Reino Unido impusesse dificuldades para a evolução da Comunidade. Essa noção de coesão económica e social, foi introduzida através do Ato Único Europeu, inserindo a redução de assimetrias na agenda da Comunidade. A partir de então que a Política Regional e de Coesão passa a ser administrada (Tessari, 2012). A criação do Focem também tem como função atuar enquanto elemento de estabilização do processo de integração, enquanto uma forma de democratização por meio da diminuição da insatisfação dos sócios menores com seus resultados. E como consequência, a desconfiança acerca da legitimidade do bloco. Mantendo-se apenas com esse caráter compensatório, o Fundo cumpre sua função como um elemento de estabilização da integração – uma vez que beneficia os sócios que se viam como prejudicados no processo. Por outro lado, dotado de um baixo orçamento - sem capacidade de financiar grande projetos e com uma estrutura institucional limitada e centralizada nos Estados, o FOCEM não representa grandes custos para os “sócios maiores” nem cria problemas para o controle que esses países exercem sobre o aparato institucional do Mercosul, ou seja, este caráter compensatório realiza sua função na simples existência do Fundo.

Segundo Tessari (2012) é nítida a necessidade de uma estrutura institucional mais robusta, que considere a complexidades dos indicadores de cada unidade territorial dos Estados-membros do Mercosul, ao se adotar como referência territorial as unidades subnacionais, é possível ter uma definição mais apurada das realidades regionais e realizar investimentos de forma mais precisa. Da mesma forma, a superação do engessado modelo intergovernamental do bloco e a construção de uma efetiva Política Regional, que supere o caráter compensatório do fundo e atue para a superação das assimetrias.

A experiência europeia mostrou como a superação das desigualdades é fundamental para a consolidação da integração regional. Entretanto, apesar da referência ao modelo europeu, deve-se considerar os aspectos particulares do Mercosul, em especial à sua realidade político-institucional e a formação territorial da América do Sul.

Os países em desenvolvimento possuem carência em áreas fundamentais, como infraestrutura, com pouco recursos para solucioná-los. O Tratado de Assunção não considerou as assimetrias como um obstáculo à integração. Da mesma forma, as ideias liberais de um Estado mínimo e de que os fluxos comerciais gerados pela integração possibilitariam minimizar as diferenças e aumentar a competitividade das economias pequenas, também influenciaram na construção do Tratado.

2.8 Projetos FOCEM

Até o presente momento foram aprovados pelo FOCEM 49 projetos. Destes, 34 projetos foram aprovados durante o governo Lula, totalizando um montante de U\$D 1.217.343.976,30 utilizados pelo Fundo. Dos 34 projetos aprovados, 13 foram finalizados e 21 se encontram em execução. O Paraguai e o Uruguai foram os maiores beneficiados, 16 projetos paraguaio e 8 projetos uruguaio aprovados, totalizando um montante de U\$D 860.895.401,86 e U\$D 278.131.825,00 respectivamente.

Tabela 1 - Projeto aprovados pelo FOCEM entre 2005- 2010 (USD)

Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil	184.473.634,00
Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)	74.830.970,00
Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL	3.929.244,00
Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás	3.672.236,00
Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí	160.295.050,00
Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu	555.000.000,00
Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fé	12.683.275,44
Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte	34.250.745,00
PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia	672.000,00
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS	6.136.207,00
Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC	6.470.588,00
Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz	4.004.000,00
MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso à água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza	2.071.270,00
Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones, Atração Turística do MERCOSUL	1.305.592,00
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidente Franco - Cedrales	6.089.434,00

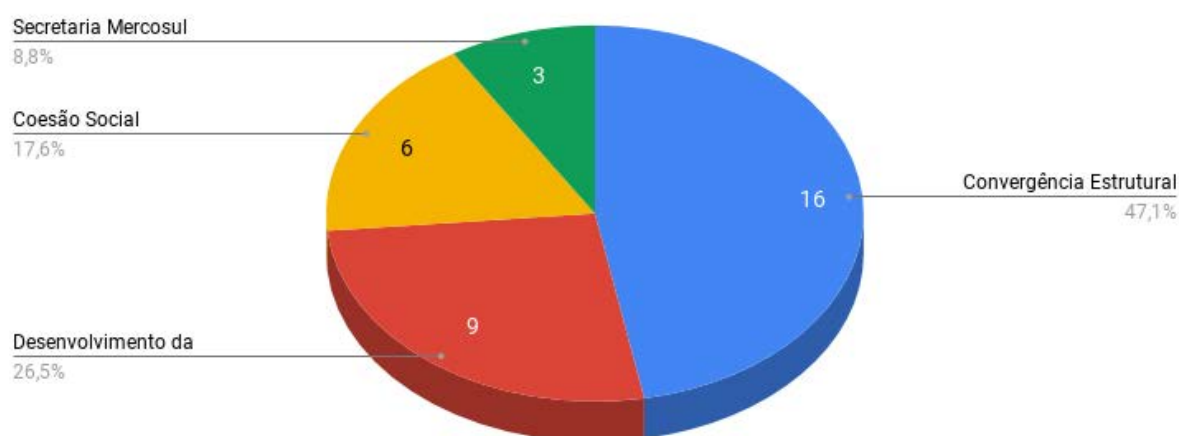
Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	5.186.500,00
Identificação de Necessidades de Convergência Estrutural no MERCOSUL	70.900,00
Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do País	20.339.133,00
Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe e Ramal a Rojas Potrero	8.193.314,00
Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55	4.371.428,00
Fortalecimento Institucional da Secretaria do MERCOSUL para o Sistema de Informação da Tarifa Externa Comum (TEC)	50.000,00
Base de Dados Jurisprudenciais do MERCOSUL	50.000,00
Economia Social de Fronteira	1.646.820,00
Desenvolvimento de Capacidades e Infra-estrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	1.882.000,00
Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional	1.497.973,00
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA	16.802.142,00
Rota 26 - trechos Melo - “Arroyo Sarandi de Barceló”	7.929.000,00
Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor	1.500.000,00
Programa de Apoio Integral a Microempresas	5.589.777,00
Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos	5.261.440,00
Reabilitação de Corredores Viários	37.291.013,86
MERCOSUL-Habitat de Promoção Social, Fortalecimento de Capital Humano e Social em assentamentos em condições de pobreza	12.914.680,00
MERCOSUL Roga	9.705.882,00
Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção	21.177.728,00

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos>, acesso em 01/10/2018.

Como podemos observar, os projetos de maior aporte são a Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes, a Sub-Estação Villa Hayes e a Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu; a Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil e a Reabilitação e; Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí. De fato, o recurso do FOCM limita seu impacto, entretanto, sua atuação demonstra a preocupação com as

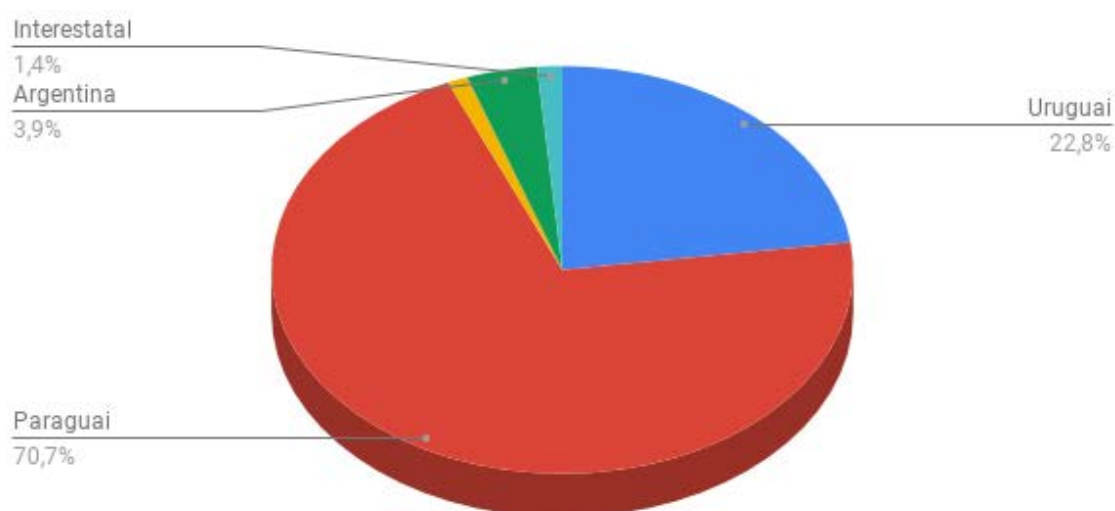
assimetrias do bloco, utilizando o montante aportado com obras em infraestruturas, em especial no setor energético e de pavimentação das rodovias.

Gráfico 1 - Divisão dos projetos por Programas

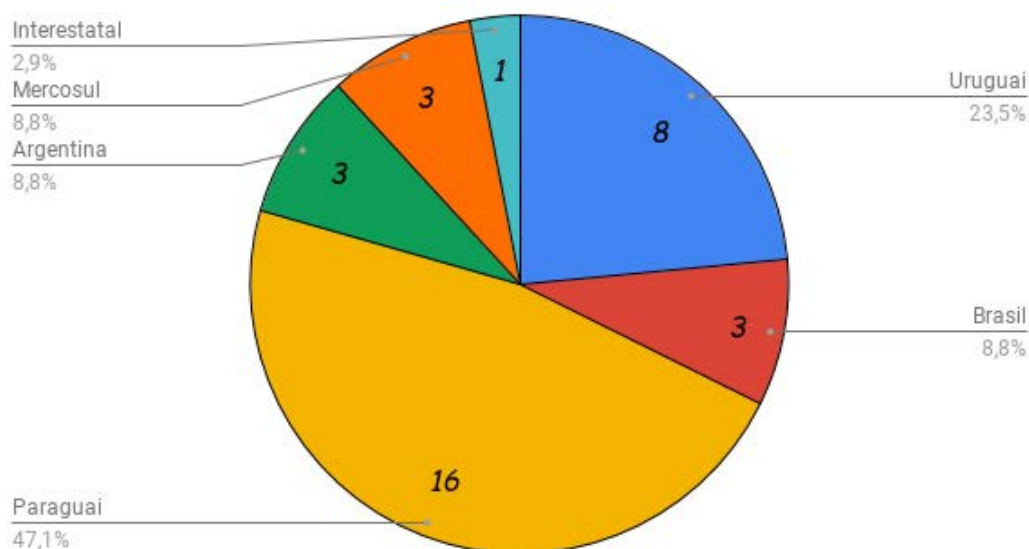


Fonte: Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos>, acesso em 01/10/2018.

Gráfico 2 – Porcentagem do Valor Utilizado



Fonte: Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos>, acesso em 01/10/2018.

Gráfico 3 – Projetos por País

Fonte: Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos>, acesso em 01/10/2018.

2.9 Críticas à Política Externa nos Governo Lula

Alguns críticos da política externa no período do governo Lula como Almeida, Lampreia, Ricupero, Jakobsen, apontam para o fato de que a insistência em edificar um espaço político-econômico que utilizasse não o conceito de América Latina, mas apenas o de América do Sul - a exemplo da Unasul e do Mercosul, teria dificultado a criação de consensos internos e com seus "vizinhos", que apesar da continuidade territorial, é necessário convergências políticas para criação de consensos diplomáticos. O país também não teria conseguido desempenhar o papel de mercado impulsionador do crescimento do Uruguai e do Paraguai, nem mesmo dentro do âmbito do Mercosul. Sem conseguir fazer frente aos acordos de livre comércio destes com os norte-americanos. Segundo os autores, a crise do consenso brasileiro é produto também da "política interna", a maneira como é formulada e apresentada. A gestão não teria valorizado e admitindo os assuntos que representavam autêntica continuidade com o passado, ao invés, preferiram enaltecer todo o mérito em nome do governo Lula e de seu partido, em nome de uma ruptura. O excesso de protagonismo e glorificação da liderança pessoal de Lula, teria criado a pressão de que se depende cada vez mais das qualidades de desempenho do "líder supremo". Assim como a interferência partidária e ideológica que teria contaminado sua política exterior, o que prejudicou a construção de consensos e a própria natureza da política externa, ou seja, a continuidade de políticas de Estado sem interferência partidária e a politização dos debates.

Segundo os autores durante os governos Lula não ficou claro as prioridades de sua agenda, os temas universais e ganhos diplomáticos imediatistas suscita dúvidas sobre a sinceridade das causas que afirma sustentar internamente e enfraquece o próprio prestígio internacional. Apesar de seu carisma e mais até do que a insuficiência de ganhos efetivos, a principal falha da diplomacia do período Lula seria justamente essa ambiguidade dos valores morais e humanos, reflexo das contradições e incoerências de seu protagonismo central. O próprio esforço e recursos empreendidos na busca pelo assento no Conselho de Segurança da ONU, a partir de uma possível reforma, teria sido em vão. A crítica em detrimento da insistência nas negociações da OMC na rodada Doha, tendo em vista que esta não trouxe reais benefícios em relação ao esforço empreendido, bem como o abandono de alternativas como a Alca, embora haja reconhecimento do desequilíbrio presente no âmbito de suas negociações. De forma resumida, as críticas têm como centralidade os efeitos que a influência da personalidade do presidente Lula teria causado e a partidarização da política externa (ALMEIDA, 2011; BARBOSA, 2011; LAMPREIA, 2010; RICUPERO, 2010; JAKOBSEN, 2013)

3 CONCLUSÃO

Segundo Tessari (2012) os "sócios maiores" não demonstram interesse pelo aprofundamento institucional do Mercosul rumo à consolidação de um mercado comum, mas garantir a sua estabilidade enquanto uma união aduaneira incompleta. A permanência de um bloco intergovernamental é de interesse essencialmente para Brasil e Argentina, devido ao Mercosul ser fundamental para estratégia da política externa dos dois países, por outro lado, temem perder o controle do processo decisório diante de um possível aprofundamento institucional e da consequente criação de alguma instância decisória supranacional. A exemplo da prioridade do governo Lula, de manter o Mercosul como um bloco importante no cenário internacional, apesar da ausência de uma agenda de aprofundamento institucional.

É nítido que o Fundo necessita de reformulações em determinados pontos de seu regimentos, como a estrutura de cotas fixas por países; a superação do modelo intergovernamental e; maior atenção para as especificidades das regiões internas de cada país e essas especificidades consideradas pelos quatro programas do Fundo; entretanto, o Focem demonstra, o entendimento de que a redução das assimetrias é um fator que ultrapassa interesses comerciais, impactando sobre a estabilidade e o fortalecimento institucional do bloco. Além do diálogo multilateral na região, a atenção especial dada às assimetrias é um marco de inflexão entre os programas de Governo de FHC e Lula para a América do Sul. Assim como a ênfase (ainda que na dimensão do discurso) dada a integração regional dos países-membros, pautando a infraestrutura, em especial o setor energético e de transporte, como fundamental para a redução das desigualdades entre os

países. Deste modo, o FOCEM tem papel fundamental na ativa e política externa realizada nos governos Lula, esse modelo de “autonomia por diversificação” difere da “autonomia pela distância” praticada nos governos FHC, orientado por uma concepção da regulação da economia pelo mercado e consequente políticas neoliberais, buscou-se uma integração meramente comercial, desconsiderando as assimetrias como um obstáculo para integração regional efetiva. Por outro lado, o Governo Lula buscou orientar um projeto de integração regional com centralidade às desigualdades sociais e estruturais, levando em consideração as particularidades dos territórios do Mercosul.

De fato, a finança como variável-chave do atual período informacional, a análise ganha relevo por identificar processos concretos pelos quais se manifestam a espacialidade dos mecanismos de drenagem e irrigação de recursos. Uma escala de ação a partir de um órgão intergovernamental, superando a autoridade exclusiva do Estado sobre o território. Sob este aspecto devemos destacar o real impacto no território causado pelo FOCEM no âmbito da tecnoesfera, os projetos realizados, até mesmo por consequência do montante disponível, demonstram limitar-se a uma escala local de operação, atuando principalmente em zonas de fronteira entre os países-membros. Por outro lado, em um período marcado pelas violências da informação e das finanças, onde as verticalidades se impõem aos territórios sul-americanos de forma sucessiva pelos agentes hegemônicos, o FOCEM cria na dimensão da psicoesfera elementos que correm na contramão do processo da globalização, através de uma política de regionalização através da financeirização do dinheiro público que operacionaliza a transferência de recursos dos membros “maiores” para os “menores” por meio de investimento em infraestrutura, na redução da desigualdade e que possibilita uma efetiva contiguidade territorial e cultural dos países sul-americanos, na arquitetura de horizontalidades como resistência às racionalidades externas (SANTOS e ARROYO, 1997).

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. **Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005
- ALMEIDA, P. R. **A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação**. Revista Política Externa, v. 20, n. 3, p. 95-114, 2011.
- ARROYO, M. **América Latina na aurora do século XXI: Por uma busca de consensos ativos**. 2015.
- ARROYO, M. **A América Latina numa encruzilhada: o caso do projeto de integração?** GeoTextos, v. 13, n. 1, julho 2017, p. 13-28.
- BALANÇO DA POLÍTICA EXTERNA NA ERA LULA – ITAMARATY (MERCOSUL), disponível em <https://sites.google.com/site/andreeiras/BalancoPolExt2003-2010.zip?attredirects=0&d=1> (acesso em 07/07/2017).
- BARBOSA, R. **O Dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil – Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Agir, 2011.
- BRICEÑO RUIZ, José. **Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur**. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). El Mercosur y las complejidades de la integración regional. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011, p. 121-162.
- COSTA, W. M. da. **Brasil e América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da Integração**. Confins – Revue Franco-Brésilienne de Géographie, n.7, 2009.
- COUTO, L. **Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula**. Civitas, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, janeiro-abril, 2010.
- CURZEL, Rosana. **As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul**. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (Orgs.). Mercosul 21 anos: maioria ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013, p. 61-93.
- GONÇALVES, Samo Sérgio; SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **Integrando Desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL**. Rio de Janeiro, 2010.
- GONÇALVES, Samo Sérgio; SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL: agendas e propostas**; in Boletim de Economia e Política Internacional, 2011.

GUIMARÃES, S. P. **Relatório ao Conselho de Ministros**, junho de 2012. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoesmistas/cpcms/publiacoeseeventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>, acesso em 07/05/2018.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Nueva Sociedad, 2010.

JAKOBSEN, K. A. **Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula**. Lua Nova, São Paulo, 89: 275-295, 2013.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A. 2001.

LAMPREIA, L. F. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

MALLMANN, M. I. & MARQUES, T. C. S. Leituras do MERCOSUL: **diferentes percepções acerca do bloco**. Século XXI, Porto Alegre, v. 4, n. 2, julho-dezembro 2013.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/03: **Fundos Estruturais**. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2703p.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2018a.

MIYAMOTO, S. **A política externa do governo Lula: aspirações e dificuldades**. Ideias, Campinas: IFCH-UNICAMP, n. 3, 2011.

RICUPERO, R. **À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível**. Novos Estudos Cebrap, n. 87, pp. 35-58, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. Rev. Bras. Polít. Int. 50 (2): 42-59. 2007.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton; ARROYO, Mônica. **Globalização, Regionalização: a proposta do Mercosul**. Caderno Técnico. Brasília, 1997.

TESSARI, G. R. **Integração Regional, Fundos Estruturais e Estabilidade Institucional no MERCOSUL: a criação do FOCEM**. Perspectivas, São Paulo, v. 42, p. 115-137, julho-

dezembro 2012.

VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

Bibliografia Consultada

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

Bisetto, Cíntia de Jesus Soares. **As relações entre Brasil e Uruguai no alvorecer do século XXI**, 2018.

HOFFMAN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; Kfuri, Regina. **Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul**. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional. v. 51, n. 2, p. 98-116, jul./dez. 2008.

MARTÍN, A. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can. **Para onde vai a integração latino-americana?** In: ARROYO, Mónica; ZUSMAN, Perla (Org.). Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010, p. 37-58.

MERCOSUL, Secretaria do. **O Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM (2005-2016)**

MORES, A. C. R.; COSTA, W. M. **A Geografia Crítica. A valorização do espaço**. São Paulo: HUCITEC, 1984.