

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARINA PINHEIRO NAPOLEÃO BRAZ AMÂNCIO

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL E AS ASSIMETRIAS
ENTRE OS PAÍSES-MEMBROS:

TERESINA, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARINA PINHEIRO NAPOLEÃO BRAZ AMÂNCIO

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL E AS ASSIMETRIAS
ENTRE OS PAÍSES-MEMBROS:**

Material submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política sob orientação do Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

TERESINA, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARINA PINHEIRO NAPOLEÃO BRAZ AMÂNCIO

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL E AS ASSIMETRIAS
ENTRE OS PAÍSES-MEMBROS:

Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Area de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Aprovado em 30 de agosto de 2017.

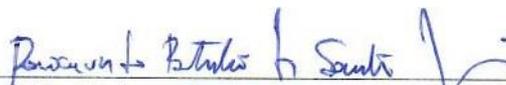
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (UFPA)
Orientador



Profa. Dra. Eugênia Rosa Cabral(UFPA)



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (UFPI)

A484p Amâncio, Marina Pinheiro Napoleão Braz.

O processo de institucionalização da UNASUL e as
assimetrias entre os países-membros / Marina Pinheiro
Napoleão Braz Amâncio. – 2017.

108 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade
Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa uma etapa única no meu processo de aprendizagem. É um degrau para novas descobertas no campo da ciência política por meio de instrumentos que somente a academia pode oferecer, ambiente ao qual sou muito grata por me proporcionar experiências enriquecedoras sob vários aspectos.

Nesse sentido, foram muitos os auxiliares nesta tarefa.

A Deus, Senhor de todas coisas, por permitir sua realização.

Agradeço ao Prof. Dr. Bruno Rubiatti, meu orientador e amigo, pela paciência, compreensão e por buscar se fazer presente mesmo à distância; e aos Professores Dr. Vitor Sandes e Dr. Raimundo Santos Júnior por suas contribuições teóricas e metodológicas para a construção desta pesquisa.

Minha gratidão também para com os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí pelo amparo e prestatividade.

Dedico este trabalho à memória de Sergio Martins Napoleão Braz e Silva (1960-2014), meu pai, com gratidão, saudade e admiração.

Não menos importante, agradeço especialmente ao meu companheiro Erirelton e aos meus filhos Miguel e Mateus, por serem minha força e meu refúgio.

“Rumo ao mar e cada vez com mais poder”

(Barão do Rio Branco)

“La unidad de nuestros pueblos no es simple quimera de los hombres, sino inexorable decreto del destino”

(Simón Bolívar)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar o processo de institucionalização da Unasul e o impacto das assimetrias entre os países-membros, destacando a posição do Brasil. Institucionalização, neste caso, será compreendida segundo a definição de Huntington como “aquisição de valor e estabilidade” baseando-se nos seguintes critérios: Adaptabilidade, Complexidade, Autonomia e Coesão. A união de Estados com democracias recentes e diferentes processos históricos, níveis econômicos, culturais e políticos imprimem grandes dificuldades à pretendida aquisição, razão pela qual, a literatura destina grande importância à avaliação destes fatores, e no caso deste estudo, destacaremos a posição do Brasil, país de maior território, PIB e contingente militar da organização. A partir disso, questiona-se como tais aspectos influenciam na institucionalização do bloco, tendo em vista que apenas um país concentra quase metade do produto interno bruto total do bloco. Por tal motivo, pretende-se descrever este fenômeno a partir da perspectiva institucional, dando enfoque à dicotomia autonomia-integração regional. Para tanto, realizaremos uma pesquisa cronológica da integração regional na América Latina e América do Sul desde o ideal bolivariano da "Pátria Grande", passando por algumas das tentativas de integração que surgiram no século XX, até a formação da Unasul no início do século XXI, destacando, neste contexto, o impacto do declínio neoliberal e ascensão do neodesenvolvimentismo no pensamento econômico regional, analisando como redundaram na criação do organismo e como este responde aos desafios e perspectivas vivenciados, para posteriormente, discutir o conceito de institucionalização, aplicar os critérios "huntingtonianos" e questionar o papel do Brasil na pretendida integração.

Palavras-chave: Integração Regional, Unasul, Institucionalização, Assimetrias entre os países-membros, Brasil.

ABSTRACT

This work pretends to investigate the process of institutionalization of Unasur and the impact of the asymmetries between the member countries, highlighting the position of Brazil. Institutionalization, in this case, will be understood according to Huntington's definition as "value acquisition and stability" based on the following criteria: Adaptability, Complexity, Autonomy and Cohesion. The union of states with recent democracies and different historical processes, economic, cultural and political levels impose great difficulties to the desired acquisition, reason why, the literature attaches great importance to the evaluation of these factors, and in the case of this study, Brazil, the country with the largest territory, GDP and military contingent of the organization. From this, it is questioned as to how these aspects influence the institutionalization of the bloc, considering that only one country concentrates almost half of the bloc's total gross domestic product. For this reason, we intend to describe this phenomenon from the institutional perspective, focusing on the regional autonomy-integration dichotomy. To do so, we will carry out a chronological survey of regional integration in Latin America and South America from the Bolivarian ideal of the "Great Homeland", through some of the integration attempts that emerged in the twentieth century, until the formation of Unasur in the beginning of the 21st century, Highlighting in this context the impact of the neoliberal decline and the rise of neodevelopment in regional economic thinking, analyzing how they resulted in the creation of the organism and how it responds to the challenges and perspectives experienced, to later discuss the concept of institutionalization, Huntingtonians "and question the role of Brazil in the intended integration.

Keywords: Regional Integration, Unasur, Institutionalization, Asymmetries between the member countries, Brazil.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA- Aliança Bolivariana para as Américas
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAN – Comunidade Andina de Nações
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CECA – Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
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
CS-Conselho Setorial
CSEF – Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
CSS – Conselho Sul-Americano de Saúde
EUA – Estados Unidos da América
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOCEM – Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul.
GATT- Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTIF – Grupo Técnico de Integração Financeira
IIRSA – Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NAFTA – Acordo de Livre Comercio da América do Norte
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OI-Organização Internacional

OMC – Organização Mundial do Comércio
 ONU – Organização das Nações Unidas
 OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
 PEB – Política Externa Brasileira
 PIB – Produto Interno Bruto
 TEC – Tarifa Externa Comum
 TIAR – Tratado Interamericano de Defesa
 UE – União Europeia
 UNASUL – União Sul-Americana de Nações
 UNCTAD – Conferencia das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	04
METODOLOGIA, RELEVÂNCIA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO -----	07
CAP. 1. SINGULARIDADES DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA -----	11
1.1 BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA-----	12
1.1.1 Pensamento Cepalino-----	13
1.1.2. Iniciativas concretas de Integração na América Latina e deslocamento para o cone sul-----	15
CAP. 2. INFLUÊNCIA DAS CORRENTES TEÓRICAS NAS RELAÇÕES DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANAS E INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO PÓS-1980 -----	21
2.1. BREVE REFERENCIAL TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS--	21
2.2 INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO PÓS-1980 -----	27
2.3. IMPACTO DA QUEDA NEOLIBERAL E ASCENSÃO DO “NEODESENVOLVIMENTISMO” -----	35
CAP. 3. UNASUL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS -----	38
3.1. HISTÓRICO-----	38
3.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL: SETORIZAÇÃO-----	40
CAP. 4. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO BLOCO -----	49
4.1 NEOLIBERAL INSTITUCIONALISMO-----	56
4.2 APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE HUNTINGTON À UNASUL-----	58
4.2.1. Autonomia-----	60

4.3	DESAFIOS À AUTONOMIA ESTATAL: ATUAÇÃO EM CONFLITOS NA REGIÃO-----	65
CAP. 5.	BRASIL: UM PROJETO DE LIDERANÇA NA UNASUL? -----	72
5.1	CONTINUIDADE DA PEB E APROXIMAÇÃO COM A AMÉRICA DO SUL BRASILEIRO-----	73
5.1.1.	Tecnoburocracia e Insulamento do Itamaraty-----	74
5.1.2.	Relacionamento com os países vizinhos-----	78
5.2.	ÔNUS DA LIDERANÇA E INFLUÊNCIA DESTA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO BLOCO-----	81
	CONCLUSÕES-----	91
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA -----	94

INTRODUÇÃO

As Organizações Internacionais ou Intergovernamentais(OI's), entes dotados de personalidade jurídica de direito internacional público, são constituídos mediante um ato internacional (geralmente um Tratado) e contêm um regulamento e órgãos de direção próprios¹. De forma geral, as OI's são a forma mais “institucionalizada” de realizar a cooperação internacional entre Estados, e, neste sentido, o caráter permanente, o aparato burocrático que dispõem e o conjunto de atores envolvidos (funcionários, agências governamentais, ong's, etc...) são as engrenagens do processo governança global que formam o sistema internacional.

Tendo em vista que tal sistema é considerado anárquico devido à ausência de uma instância supranacional, vários mecanismos de estabilização do sistema foram criados afim de garantir a paz e lidar com problemas nos mais variados aspectos, dentre os quais, as práticas diplomáticas, arranjos *ad hoc*, as alianças militares, cooperações técnicas e organizações de integração regional.

Esta última, que se desenvolve principalmente dentro das Relações Internacionais e da Política Internacional, pode ser compreendida sob dois aspectos; o primeiro tem caráter teleológico, correspondendo, segundo Haas(1968, p. 16), a um processo em que atores políticos de países distintos são induzidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades a um novo centro, o qual terá supremacia sobre os Estados, compreendendo, um processo social (que engloba a transferência de lealdades) e outro político (que se refere à criação de instituições políticas, de um novo centro).

O segundo possui caráter mais “literal”, remetendo-se às noções de Região (significando território) e Integração(processo em que atores independentes se unificam) utilizadas por Monica Herz (2004), que a define como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ, 2004, p. 168).

Neste contexto, emerge o conceito de Regionalismo, o qual é definido por Oliveira (2009, p. 43) como “uma integração econômica ou política de uma determinada região do mundo, dando origem aos denominados blocos regionais e outros desmembramentos”. Não obstante haja certa confusão na terminologia utilizada nas expressões “Integração Regional” e “Regionalismo”, será tomado por base o entendimento de Richard (2014) que considera a

¹ As técnicas utilizadas para classificar as OI's são inúmeras, Seitenfus (2005), por exemplo, utiliza uma categorização que as identifica pela sua natureza de seus propósitos, função(específica ou múltipla), estrutura decisória e composição.

segunda como um tipo de paradigma ou uma norma de comportamento que se impõe aos atores em “um quadro no qual todo pensamento político e econômico deve ser desenvolvido em um domínio ou um conjunto de domínios definidos”, sendo de certa forma, um desdobramento da Integração.

O Regionalismo prescinde da contiguidade de territórios para ocorrer, sendo um movimento de expansão de fronteiras naturais quando há proximidade geográfica ou artificiais, quando esta não ocorre. Tendo surgido de forma mais precisa na década de 50, com a consolidação das três comunidades europeias², dito paradigma sofreu modificações com o passar do tempo, e para distingui-las, Jagdish Bhagwati(*apud* Oliveira, 2009) identifica duas fases ou ondas denominadas de primeiro e segundo regionalismos, ou regionalismo fechado e regionalismo aberto, expressões de uso mais frequente.

A “onda de regionalismo” fechado situa-se entre o período correspondente ao fim da segunda guerra mundial³ e o início dos anos 1970, quando o campo da segurança foi fortemente influenciado pelos Estados Unidos com a formação de organizações internacionais de defesa como TIAR e OTAN⁴ que visavam conter o avanço comunista, sendo considerado fechado no campo econômico em função de seus membros criarem barreiras comerciais com países não pertencentes ao bloco.

Este configura-se como uma estratégia adotada pelos países menos desenvolvidos para buscar uma cooperação para a industrialização e o progresso econômico, já que não conseguiam concorrer com os países mais desenvolvidos em igualdade de condições e, por isso, precisavam de incentivos especiais. Esta modalidade colide com os princípios da OMC e do GATT, os quais estabeleciam uma normativa multilateral do comércio.

A segunda “onda de regionalismo” teria ocorrido a partir dos anos 1980, e com a globalização, passa a abarcar conceitos mais universais como Democracia, Direitos Humanos e Meio-Ambiente, buscando também na área econômica uma inserção na Economia Internacional globalizada e inclinada ao Multilateralismo, levando, assim, a um Regionalismo Aberto, o qual seria uma etapa intermediária à liberalização, coincidindo tal período com o

² CECA(Comunidade Europeia do Carvão e do Aço; 1950-2002), CEE(Comunidade Econômica Europeia; surgida em 1957 e após o Tratado de Maastrich passou a ser conhecida simplesmente como Comunidade Europeia) e CEEA(Comunidade Europeia de Energia Atômica, também surgida em 1957). As três Comunidades fundiram-se após o Tratado de Bruxelas em 1965.

³ As pesquisas realizadas apontam o período posterior à segunda guerra mundial(1939-1945) como marco referencial para o surgimento do regionalismo dada a dificuldade em localizar organizações formais antes disto.

⁴ Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e Organização do Tratado do Atlântico Norte, tratados de política de defesa hemisférica datados, respectivamente, de 1947 e 1949.

surgimento de iniciativas de Integração Latino-Americana, com posterior deslocamento destas para o hemisfério sul que resultaram na formação da União das Nações Sul-americanas.

Partindo destas observações, busca-se apontar como este movimento de “regionalização” ocorreu na América Latina e América do Sul, e para tal missão, recorre-se às principais linhas de pensamento econômico vigentes no período, dada a grande influência destas na formação das alianças regionais. Um exemplo é a Comissão Econômica para América Latina e Caribe(CEPAL), criada em meados da década de 50, cuja teoria é ancorada no desenvolvimentismo que predominou na região até a década de 80, quando então ocorreu o Consenso de Washington seguido pelo advento do liberalismo.

Feita esta discussão, destaca-se o deslocamento deste eixo integracionista para o hemisfério sul com vistas a examinar como o contexto político e ideológico que antecedeu o surgimento da Unasul influencia as linhas gerais do seu desenvolvimento institucional, além de apresentar as correntes teóricas de escolas que forjaram o pensamento dominante à época, apontando as convergências e divergências entre Realismo, Idealismo e seus derivados, e verificando como inspiraram, de forma inequívoca, os objetivos centrais do bloco.

Ao tratar da Unasul propriamente dita, descreve-se como esta, sendo a união dos projetos já existentes da Comunidade Andina e do Mercosul e a única que abrange todos os países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela⁵), faz com que, por um lado, haja a real possibilidade de aglutinar e estreitar a região como um todo, e por outro, a grande variedade cultural, política e econômica reivindique desafios a serem superados pela instituição, que conta com grande segmentação através dos Conselhos Setoriais, os quais visam atender aos requerimentos nos mais diversos campos.

Em razão desta ausência de especificidade, a Unasul apresenta uma estrutura institucional simples, e fazendo a distinção entre estrutura institucional e o processo de institucionalização, emprega-se para este último a definição de Samuel Huntington (1975). Na obra intitulada "A Ordem Política nas Sociedades em Mudança", o autor apresenta as consequências do processo de modernização sobre o sistema político de diversos países da Ásia, África e América Latina, defendendo a tese de que a causa da instabilidade política nestes países se deu em razão da rapidez das mudanças sociais e do lento desenvolvimento das instituições políticas.

⁵ A Guiana Francesa não integra a União por ser uma colônia francesa e não constituir um país independente.

Huntington (1975) busca demonstrar a existência de governos fortes, eficientes e estáveis em países como Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética, argumentando que mesmo em Estados com diferentes formas de governo como EUA e URSS, a eficiência na manutenção de uma ordem política estável é uma característica comum, distinguindo um governo eficiente de um ineficiente através do grau de estabilidade política, no qual a ordem só pode ser alcançada através de instituições políticas fortes, adaptáveis e coesas.

Através da análise dos casos destes Estados e de Estados em desenvolvimento (inclusive o Brasil), o autor apresenta os fundamentos em que uma ordem política estável deveria repousar. Tendo em vista que toda associação de cidadãos, em tese, deve ser “institucionalizada”, ao trazer tal assertiva para o escopo da integração regional, afere-se que os organismos daí surgidos, por unirem os mais diferentes grupos étnicos, religiosos, territoriais e econômicos, necessitam de instituições que possibilitem a coexistência destas divergências, que são ainda maiores em se tratando da América Latina, e mais especificamente, da América do Sul.

Partindo destas definições, intenta-se apontar como a complexidade e heterogeneidade inerentes à Unasul, demandam uma instituição política forte e que funcione de forma efetiva, representando os diferentes grupos que a compõem e possibilite a convivência harmoniosa destes, neutralizando, assim, os conflitos.

Após verificar a atuação deste organismo em conflitos na região, observando sua capacidade de coesão, passa-se à análise do papel do Brasil na entidade. Sendo um país com dimensões continentais e com maior capacidade econômica que os demais membros, sua participação acaba por indicar uma pretensa “liderança” no bloco.

METODOLOGIA, RELEVÂNCIA E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

ESTA PESQUISA TRAZ

Trazendo como problema de pesquisa a relação que se estabelece entre as variáveis “assimetrias dos países-membros” e “processo de Institucionalização” da Unasul, de forma que quanto maiores forem as primeiras maiores dificuldades haverá na segunda, esta pesquisa lança mão do método qualitativo e o complementa com o quantitativo de forma a oferecer mais suporte na compreensão do fenômeno da integração. Por envolver microprocessos entre os vários agentes envolvidos e tratar de uma realidade eminentemente subjetiva, a utilização de um método puro seria contraproducente, fazendo-se necessária a verificação das variáveis históricas, econômicas e sobretudo, políticas, sob variadas perspectivas.

Os dados qualitativos serão obtidos através dos vários prismas existentes nas relações entre estes atores, com destaque especial para o papel dos Estados como atores centrais, das organizações internacionais como agentes paraestatais (ONU, Cepal, etc...) e do Brasil como país mais assimétrico em relação aos outros no processo integracionista da Unasul, denotando a necessidade de uma estratégia que considere os diversos contextos sociais em que estes entes se apresentam.

Não obstante o método misto seja utilizado, faz-se uso também da inferência descritiva ao condensar dados referentes aos países envolvidos, tais como a influência das correntes de pensamento no ímpeto integracionista, as tentativas de formar blocos econômicos e políticos, as circunstâncias quando da formação da Unasul, os processos que indicariam avanço na institucionalização do bloco, dentre outros, com vistas a alcançar conclusões sobre a relação entre as assimetrias e a evolução da organização.

Neste sentido, EPSTEIN e KING(2013, p. 07) asseveram que por não se limitar a fornecer dados e resumir fatos, a inferência descritiva “utiliza fatos que conhecemos para aprender sobre fatos que desconhecemos”, e por tal razão, emprega-se, sobretudo, a metodologia indutiva para buscar fatos que apontem, a partir de uma perspectiva histórica e sistêmica, como as transformações ao longo do tempo levaram à formação da Unasul na primeira década do século XXI e como as relações entre as variáveis anteriormente citadas corroboram para o desenvolvimento institucional do projeto, dando enfoque aos aspectos mais subjetivos das relações internacionais.

Para operacionalizar esta investigação, inicialmente, aborda-se o tema sob várias concepções teóricas das relações internacionais que intervêm nos movimentos aglutinadores da América Latina e do Sul, demonstrando como os países organizaram-se para se protegerem mutuamente. Posteriormente, através dos dados coletados e descritos, surgem diversos projetos de integração na região latino-americana como resultado desta convergência de interesses, dentre eles, a Unasul, objeto de exploração deste estudo, que anseiam demonstrar as assimetrias (vide gráficos, tabelas e análises respectivas) entre os países que lhe compõem apontando a complexa e multifacetada realidade da Integração Regional na América do Sul, analisando as disparidades sob o paradigma da Institucionalização.

Partindo do princípio que a mudança em qualquer um dos elementos que compõem este sistema implica na alteração de todos os outros, serão discutidas as relações entre os países membros e o impacto destas na sua institucionalização. Se, por questão de exequibilidade, não é possível avaliar as relações intrabloco em todas as suas dimensões, utilizar-se-á como parâmetro critérios apontados na literatura para verificar a “capacidade de aquisição de valor e

estabilidade” (HUNTIGTON, 1975) do órgão, avaliando o que estes representam para a evolução da organização.

A variável institucionalização não é de simples operacionalização, a integração regional é deficiente na indicação de critérios para a avaliação de casos, o que dificulta a aferição da evolução deste processo. Em razão desta deficiência na elaboração de critérios para a integração sul-americana, acaba-se por ter, na maior parte das vezes, o modelo europeu⁶ como referência, que sendo totalmente diferente do sul-americano, leva à crença de que há problemas neste último, o que nem sempre se verifica quando se consideram outros aspectos inerentes à integração.

Não obstante a literatura acerca da institucionalização de blocos na América do Sul seja escassa, é pertinente mencionar a pesquisa do cientista político João Carlos Amoroso Botelho (2014), que inova ao apresentar as bases teóricas para a definição de critérios e considera postulados das principais teorias da integração. O trabalho de Botelho tem papel importante na construção desta pesquisa, já que ao propor critérios de medição baseados nos aspectos econômico, político-institucional, social, de representação exterior e estratégico de quatro blocos de integração (União Européia, Comunidade Andina, Mercosul e Unasul), o autor demonstra que dependendo do aspecto a ser observado, nem sempre o bloco europeu revela ser o mais institucionalizado.

Neste contexto, as disposições de Huntington, ainda que não tenham sido criadas objetivamente para este tipo de relação, são oportunamente aplicadas ao estudo de Botelho, que utiliza-se dos citados critérios de medição na comparação entre os blocos, auxiliando na investigação de dados referentes à Unasul entre 2008 e 2010, e chamando atenção para o fato desta estar situada no nível médio nos aspectos econômico e social e baixo nos níveis político-institucional, de representação exterior e estratégico, demonstrando que apesar de ser recente, possui indicadores próximos e por vezes até superiores aos da União Européia.

Ao tratar das variáveis “processo de institucionalização da Unasul” e “assimetrias entre os países membros”, constata-se que não há variável dependente e independente, uma está contida na outra e ambas se relacionam de forma recíproca, não havendo relação de imposição de uma sobre a outra como ocorre nas relações simétricas ou entendimento de que uma variável é responsável pela outra como no caso das relações assimétricas (ROSEMBERG, 1976).

⁶ O modelo europeu consiste, na opinião de Jolyon Howorth (2012, p.52), na apresentação de duas tendências na integração, uma que indica a existência de uma realidade política após Westfália, na qual os estados nacionais se apresentam impotentes para enfrentarem desafios cujas dimensões estão além de suas possibilidades; e a outra que encara estas limitações como única possibilidade de cooperar e desenvolver uma diplomacia multilateral para atingir seus objetivos.

No caso em questão, as variáveis relacionam-se de forma mútua, pois se o processo de institucionalização compreendido como aquisição de valor e estabilidade é reflexo das assimetrias entre os países membros, as divergências de natureza econômica, política, militar e cultural e a forma que a organização atua para consensuá-las reflete também seu grau de institucionalização, tal qual a relação exemplificada pelo autor entre a temperatura e o termostato em “um interminável processo cíclico⁷.”

Sendo assim, é possível perceber que a Unasul surgiu como um importante canal de coordenação política entre os países sul-americanos nos temas regionais, e por esta razão é importante compreendê-la sobre dois pontos de vista: da perspectiva da integração regional portando-se como elemento articulador entre os países da região, inclusive sob o ponto de vista econômico, negociando soluções para os impasses surgidos; e sob a ótica de um pólo econômico e político em desenvolvimento, podendo se articular com os demais pólos em um sistema internacional cada vez mais multilateral.

Outro aspecto a ser considerado na relação de assimetria entre os países membros é a existência de um possível protagonismo brasileiro na organização em razão de sua discrepância em relação a todos os outros países, que seria malvisto pelos vizinhos (principalmente a Argentina), já que, se o objetivo de um organismo de integração é eliminar as diferenças, resta óbvio que quanto mais gritantes forem estas, maiores serão as dificuldades na institucionalização do bloco.

Assim, constata-se que além da dificuldade proveniente da existência destas diferenças, nota-se uma dificuldade ainda maior quando um dos países possui discrepâncias muito grandes em relação ao resto, pois acaba tomando para si o papel de líder, e como tal, fomentador de programas que eliminem estas divergências.

No intuito de responder a estes questionamentos, a presente pesquisa será estruturada da seguinte forma:

No **capítulo 1** serão tratadas as singularidades da integração no cone sul, que teve seu embrião formado ainda no século XIX com as propostas bolivarianas para unir a América Latina e após um tempo adormecidas, ressurgiram nos anos 50 e redundaram em várias tentativas de integração até a formação da Unasul: ALALC, ALADI, CAN, MERCOSUL, IIRSA e

⁷ “Exemplo clássico de relação recíproca é, provavelmente, o da relação entre temperatura e termostato. A temperatura influencia a atuação do termostato e o termostato exerce influência sobre a temperatura do aposento em que se encontra, em interminável processo cíclico. A relação presente se deve aos efeitos mútuos de ambas as variáveis, cada uma delas é causa e efeito. Os conceitos de “realimentação e “servomecanismo”, próprios da engenharia, ilustram esse tipo de relação”. (ROSEMBERG, pág. 25)

ALIANÇA DO PACÍFICO⁸. Partindo desta sequência cronológica, serão apresentados o pensamento econômico moldado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) e o deslocamento do núcleo da integração desta para a América do Sul a fim de traçar um panorama do contexto político e ideológico em que a Unasul surgiu e como as circunstâncias regionais determinam as linhas gerais do desenvolvimento da instituição.

No **capítulo 2** serão abordadas as teorias que influenciaram as relações internacionais e o pensamento econômico vigente, destacando como tais correntes produzem efeitos na integração na América do Sul, sobretudo, como contribuíram para forjar as linhas gerais de pensamento que redundaram na Unasul, bem como o surgimento de outras iniciativas da região e o retorno do desenvolvimentismo como abordagem vigente.

No **capítulo 3**, apresentaremos os desafios e perspectivas da instituição, tratando de sua inovação ao partir de um projeto político e não comercial e vislumbrando seu funcionamento através dos conselhos setoriais, apontando como funcionam e quais apresentam iniciativas mais efetivas na integração.

No **capítulo 4**, trataremos da forma como a Unasul vem adquirindo valor e estabilidade ao longo do tempo, apresentando o conceito de institucionalização trazido por alguns teóricos, inclusive de outros campos da ciência, dando singular atenção àquele trazido por Samuel Huntington (1975), que utiliza os critérios de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão, os quais aplicaremos à realidade da organização.

No **capítulo 5**, trataremos do papel do Brasil nesta institucionalização, avaliando como suas diretrizes na política externa influem na condução da Unasul, além de verificar como os demais países-membros respondem à sua proeminência econômica, e a relação entre as consequências deste suposto protagonismo e a capacidade do país de assumir os ônus decorrentes desta posição no bloco. Assim, ao considerar a variável “assimetrias entre os países-membros”, analisaremos, sobretudo, as disparidades apontadas entre o Brasil e os outros países.

Em suma, investigaremos a viabilidade desta organização em concretizar uma integração ampla e completa, atendendo aos anseios dispostos em seu documento constitutivo: promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, do nível de desenvolvimento dos Estados-partes e da resignificação do papel da América do Sul no contexto internacional, levando em consideração que não será a mera internacionalização de objetivos comuns que garantirá o sucesso da União, mas a existência de mecanismos que os propiciem diante de tantas diferenças estruturais intrabloco. E neste caso, em que pesem certas debilidades da Unasul, a

⁸ A Aliança do Pacífico foi criada após a Unasul, mas lhe faremos menção em virtude de suas singularidades.

instituição tem trabalhado no sentido de se afirmar como um espaço permanente de interlocução e gerenciamento de crises regionais conforme veremos a seguir.

CAPÍTULO 1

SINGULARIDADES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Conforme vimos anteriormente, a literatura aponta, de forma consensual, duas ondas de regionalismo na história mundial, e ainda que alguns autores⁹ identifiquem outros períodos de “boom” na integração regional, resta clara a dimensão temporal que separa tais ondas, indicando diferenças entre o “velho” e o “novo” regionalismo, sendo o último marcado pela globalização e maior aproximação setorial das economias dos países.

Tomando a América do Sul como objeto de estudo, verifica-se que apesar das particularidades inerentes aos processos ocorridos na região, a integração também sofreu períodos de maior e menor efervescência que oscilavam de acordo com as crises políticas ocorridas no continente e os ciclos de crise econômica mundiais, até que, no século XXI, a conjuntura internacional possibilitou um regionalismo marcado pela heterogeneidade e por seu caráter político, cuja principal expressão é a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Com a pretensão de compreender a evolução desta aproximação no continente americano, neste capítulo, apresentaremos o histórico da integração na América Latina e sua posterior concentração no cone sul, de forma a situar os atores envolvidos no processo e destacar as inúmeras iniciativas integracionistas (vide Quadro 01) verificadas na região nos últimos dois séculos.

Quadro 01 – Iniciativas da Integração Regional na América Latina

SÉCULO XIX	ANOS 1950 -1970	ANOS 1980	ANOS 1990	ANOS 2000
CONGRESSO DO PANAMÁ	ALALC CEPAL CARICOM ¹⁰	ALADI	MERCOSUL PROPOSTA ALCA	IIRSA ALBA UNASUL
OEА	MCCA ¹¹ PACTO ANDINO			ALIANÇA DO PACÍFICO

Fonte: Elaboração própria baseada nos sites dos respectivos organismos

⁹ Milner e Mansfield(1977), por exemplo, apontam quatro ondas de regionalismo, adicionando às duas ondas clássicas apresentadas, uma ocorrida na segunda metade do século XIX e outra entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

¹⁰ Antiga Comunidade e Mercado Comum do Caribe e atual Comunidade do Caribe.

¹¹ O Mercado Comum Central Americano foi uma iniciativa bloco econômico composto por cinco países da América Central(Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua). Disponível em <https://massconvention.com/>.

1.1. BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA DO SÉCULO XIX ATÉ OS ANOS 80

Como visto anteriormente, a integração na região latino-americana é uma ideia antiga, que remonta ao ano de 1826, quando Simon Bolívar tentou promover uma integração continental ao convocar o Congresso do Panamá¹², com a intenção de criar a “Grande Pátria Americana” objetivando, sobretudo, a independência das colônias americanas que estavam sob domínio espanhol e “formar uma unidade entre as nações participantes para resistir a possíveis intervenções espanholas e dos Estados Unidos” (RUBIATTI, 2014, p. 29) com o estabelecimento de uma força militar comum e o fim da escravidão em toda a extensão continental.

Entretanto, o ideal pan-americanista de Bolívar foi refutado por três influentes nações da época: o Brasil, cujo recém-formado império não apoiava os ideais liberais e republicanos oferecidos por Bolívar¹³; os Estados Unidos, cujo ideal libertário antiescravocrata desagradava seus interesses políticos e econômicos, além de ver o ideal pan-americanista como uma ameaça à pretensão de expandir seus domínios territoriais; e a Inglaterra que também via a integração como um obstáculo ao projeto de hegemonia econômica a ser implantado no continente. Por estas razões, a proposta oficializada durante o Congresso acabou sendo abafada pela oposição das nações citadas, além da constatação de que apenas o idioma e o passado colonial em comum não serviriam de base para a implementação do ideal defendido por Simon Bolívar, o que condenou esta importante reunião interamericana a não sair do papel (ARDÃO, 1986)

Mas apesar do insucesso desta, em 1889 os Estados americanos, desta vez por iniciativa dos Estados Unidos, decidiram se reunir periodicamente e criar um sistema compartilhado de normas e instituições através da realização de conferências e reuniões. A Primeira Conferência Internacional Americana foi realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890, "com o objetivo de discutir e recomendar para adoção dos respectivos governos um plano

¹² Congresso do Panamá foi idealizado por Simon Bolívar no período de Junho a Julho de 1826, e desejava articular uma confederação hispano-americana.

¹³ “O distanciamento do Império brasileiro da ideia de América não escapou à análise dos seus contemporâneos. Em uma das primeiras manifestações conseqüentes do americanismo brasileiro, o Manifesto Republicano de 1870 deixou bem evidente a contradição entre a monarquia e a adesão à ideia de América: “Somos da América e queremos ser americanos. A nossa forma de governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos. A permanência dessa forma tem de ser forçosamente, além de origem de opressão no interior, a fonte perpétua da hostilidade e das guerras com os povos que nos rodeiam. Perante a Europa passamos por ser uma democracia monárquica que não inspira simpatia nem provoca adesão. Perante a América passamos por ser uma democracia monarquizada, aonde o instinto e a força do povo não podem preponderar ante o arbítrio e a onipotência do soberano. Em tais condições pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo” (SANTOS, 2005, p. 187).

de arbitragem para a solução de controvérsias e disputas que possam surgir entre eles, para considerar questões relativas ao melhoramento do intercâmbio comercial e dos meios de comunicação direta entre esses países, e incentivar relações comerciais recíprocas que sejam benéficas para todos e assegurem mercados mais amplos para os produtos de cada um desses países"¹⁴.

Nesta Conferência foi nomeada a “União Internacional das Repúblicas Americanas”, a qual depois tornou-se "União Pan-Americana" e, por fim, a Secretaria Geral da OEA, cujo documento constitutivo data de 1948¹⁵, com clara vinculação ao domínio dos Estados Unidos e ao seu interesse em estabelecer relações comerciais com a América do Sul, o que terminou por ofuscar a integração do cone sul até a criação da CEPAL(Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) em 1950, uma Comissão da ONU(Organização das Nações Unidas) que ambicionava monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região, especialmente estimulando a cooperação entre os seus países e o resto do mundo.

1.1.1 Pensamento Cepalino

Apesar da CEPAL representar um marco na orientação do projeto integração americano para o hemisfério sul, o destaque que lhe é dado por sua “contribuição teórica à integração econômica regional é bastante tímido na literatura econômica sobre economia internacional” (BRAGA, 2002, p. 2).

A organização, que reúne grandes nomes do pensamento desenvolvimentista latino-americano, é composta de vários estudos publicados sobre aspectos econômicos da América Latina e Caribe. O conjunto desses estudos sintetiza o que os estudiosos de economia internacional denominaram de “pensamento cepalino”, o qual está relacionado ao processo de substituição de importações e aos fenômenos da deterioração dos termos de troca e da inflação estrutural.

Não obstante haja dificuldade em discernirmos o que é pensamento cepalino e o que é o pensamento de algum autor simpatizante e/ou atuante na instituição, dentre os inúmeros trabalhos publicados, destaca-se o ensaio escrito por Raúl Prebisch em 1949 intitulado "O

¹⁴ Disponível em http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp

¹⁵ Contando com a participação de 21 Estados, a então Secretaria Geral da OEA adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos, o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas", que já apontava a importância de promover a industrialização nos países da região a fim de diversificar a produção para não mais dependerem exclusivamente da exportação de bens primários, defendendo o autor a substituição das importações com o implemento de uma política de industrialização.

Nesse cenário, a CEPAL elaborou diversos estudos que apontavam as principais dificuldades da América Latina e quais as medidas que deveriam ser adotadas para superar os principais entraves econômicos para, com isso, permitir o desenvolvimento dos países latino-americanos, sendo assim, não é tarefa fácil sistematizar o pensamento cepalino uma vez que os documentos oficiais são muito mais destinados às autoridades econômicas da América Latina do que ao público acadêmico (Bielschowsky, 2000) do que um dos caminhos apontados seria promover a integração regional, como medida que facilitaria a expansão do comércio recíproco e da complementação industrial entre as nações da região (MACEDO, 2016).

Se a ideia cepalina defendia o enfrentamento à deterioração nos termos de troca entre centro e periferia através da especialização dos países em indústrias que pudessem abastecer os países vizinhos, o fato é que, como destaca Haffner (2002),

Esperava-se que, num estágio mais avançado de industrialização dos países latino-americanos, se pudesse chegar à verdadeira integração, situação na qual a constituição de um mercado comum seria considerada como um objetivo de longo prazo, o qual deveria estar sempre presente nas políticas de desenvolvimento, mas que somente poderia ser alcançado em etapas, respeitando-se as especificidades e o grau de desenvolvimento de cada país (HAFFNER, 2002, p. 122).

De acordo com Colistete (2011), o cerne da teoria cepalina do subdesenvolvimento se dá a partir de duas premissas básicas: 1- As estruturas desenvolvidas pelas economias dos países seriam pouco diversificadas e pouco integradas a um setor primário-exportador dinâmico, o que traria efeitos negativos na industrialização como a deterioração técnica e consequente desqualificação da mão-de-obra; e 2- O descompasso entre o progresso técnico e o aumento da produtividade nas economias industriais dos países do centro e da periferia, que seriam responsáveis pela histórica desigualdade de renda entre ambas, já que os preços de exportação dos produtos produzidos pelos primeiros seriam sempre mais competitivos, afetando os termos de troca nos países latino-americanos.

Em contraposição a este modelo cepalino de desenvolvimento/subdesenvolvimento que gira em torno da influência do capital estrangeiro nas economias periféricas através da industrialização, surge a “Teoria da Dependência” como uma tentativa revisar o modelo neocolonial no qual o sistema político das nações hegemônicas impunha às ex-colônias um modelo socioeconômico e político de exploração em nome do liberalismo.

Apesar da indiscutível importância e influência do pensamento cepalino na formação e condução do pensamento latino-americano, os teóricos da dependência criticam a falta de aprofundamento no nível de decisão dos Estados nacionais no que tange ao desenvolvimento econômico, ou qual o campo de ação destes “para exercer papel decisório nos investimentos e no controle das repatriações a curto prazo, de maneira a concentrar nos países parte do excedente econômico” (MACHADO, 1999). Neste sentido:

A história econômica e financeira dos países da América Latina é a do crônico e crescente endividamento externo e de maior submissão ao capital forâneo. O resultado aí está na total internacionalização tanto do Estado como do incipiente setor privado, o que faz pensar que dentro do atual ordenamento internacional a nação está desaparecendo como categoria histórica (COLISTETE, 2011, p. 200).

Machado(1999) aponta que, a despeito das críticas feitas por outras teorias do pensamento econômico, o fato é que a Cepal não sugeriu medidas práticas para o desenvolvimento das nações periféricas, limitando-se a examinar suas razões, bem como a economia de substituição de importação, além de estabelecer a crença de que alguns países mais desenvolvidos da América Latina, como o Brasil, a Argentina, o México e o Chile tinham condições de alcançar o ápice da industrialização com a participação do capital estrangeiro, para assim transitarem da economia de substituição de importações para a de produção de bens de capital e de materiais estratégicos.

Neste sentido, no documento intitulado Horizontes 2030 a Cepal afirma que o atual sistema de desenvolvimento seria insustentável por se basear em três desequilíbrios: o viés recessivo na economia internacional, o aumento da desigualdade e a deterioração ambiental, e para promover o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, propõe que a região mude seu estilo de desenvolvimento e reduza os desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais que impactam seus habitantes através de “uma mudança estrutural progressiva com um grande impulso ambiental que promovam um desenvolvimento baseado na igualdade e na sustentabilidade”¹⁶.

De todo modo, a discussão sobre os aspectos do desenvolvimentismo será tratada adiante ao se tratar da formação da Unasul, já que a crise econômica mundial em função do

¹⁶ Para realizar este intento, a Comissão traz a sustentabilidade aliada ao desenvolvimento, apostando em uma economia circular com pleno emprego, conclamando os Estados a dar um grande impulso ambiental, no qual pacotes de investimentos públicos e privados gerem novos padrões energéticos e de produção, renovando a concepção de cidades sustentáveis e pautas de consumo menos contaminantes e baseando-se na aprendizagem e na inovação.

capitalismo excludente vivido na atualidade trouxe novamente à tona a questão do projeto nacional desenvolvimentista aos países sul-americanos.

Em resumo, apesar das muitas tentativas para que se alcançasse uma verdadeira integração com um nível avançado de industrialização e equidade econômica entre os países da região, esta teve sua concretização atrasada por décadas em razão de vários fatores, não se limitando apenas às divergências econômicas, mas também às rivalidades políticas.

1.1.2 Iniciativas concretas de Integração latino-americanas e deslocamento para o cone sul

Com o citado atraso na consumação da integração na região, o panorama só começa a se modificar na década de sessenta, quando várias propostas integracionistas foram apontadas como base para o estabelecimento de um mercado comum na Conferência da CEPAL no Panamá, e a partir daí foi criado o primeiro projeto de integração latino-americana, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pelo Tratado de Montevideu(TM-60). Esta contava com Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai em sua fundação(na década de 70, Bolívia, Equador e Venezuela ingressam na Aliança) e sofria forte influência do pensamento funcionalista vigente à época que buscava atribuir um tom científico às premissas liberais ao privilegiar os elementos de cooperação do sistema internacional¹⁷.

No advento destas propostas surgidas na década de 60, devemos considerar que qualquer organização intergovernamental deveria atender às disposições contidas no GATT 47¹⁸, o qual reconhecia as medidas baseadas no preço – ou seja, as tarifas – como o único instrumento legítimo para regular o comércio através da redução e eliminação de barreiras não-tarifárias, incentivando as partes contratantes a consolidarem suas tarifas a fim de tornar o comércio mais previsível. O acordo também estimulava os membros a reduzirem as tarifas por meio de sucessivas rodadas de negociações comerciais, com a expectativa de que os volumes do comércio aumentassem mediante os compromissos de consolidação.

O artigo XXIV deste tratado dispõe que seus membros não devem fazer qualquer distinção entre seus parceiros comerciais de forma que todos os envolvidos possuam o status incondicional de “nação mais favorecida”. Entretanto, ao adotar este tratamento para os

¹⁷ Os principais expoentes dessa corrente foram Karl Deutsch e David Mitrany. Os funcionalistas desenvolveram a ideia de *spill-over effect*, segundo a qual a gradual obtenção de vantagens por meio da cooperação internacional faria com que os Estados, tomando consciência da escolha mais racional, preferissem a paz à guerra.

¹⁸ O Acordo Geral sobre Aduanas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade-GATT*) foi estipulado pela OMC em 1947 com a pretensão de harmonizar as políticas tarifárias dos Estados signatários e estimular a liberalização comercial através de sucessivas rodadas de negociação.

Estados, a ALALC não levou em consideração as disparidades existentes entre os mesmos, fazendo com o que os países menos desenvolvidos se organizassem em um grupo que reconhecesse tais disparidades e tratasse os desiguais de forma desigual.

Quadro 2 – População, Produto Interno Bruto(PIB) e PIB *per capita* para os países da ALALC em 1965

PAÍSES	POPULAÇÃO (milhões de habitantes)	PIB (bilhões de dólares)	PIB <i>per capita</i> (em dólares)
Argentina	22.283.390	28.345	1.272
Brasil	83.498.020	21.79	261,0
Chile	8.167.077	6.027	699,4
México	44.623.043	21.83	489,2
Paraguai	2.170.859	0,401	184,3
Peru	11.607.681	5.167	445,1
Uruguai	2.694.537	1.891	701,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo site do Banco Mundial: <data.worldbank.org/>

Além das assimetrias presentes entre os membros e a instabilidade das políticas econômicas nacionais ocasionarem um baixo fluxo comercial intrablocos, a ausência de força executória das decisões tomadas, a lentidão da liberalização comercial (esta era feita através de negociações de produto a produto) e o caráter intergovernamental do acordo que acarretava a predominância dos interesses nacionais sobre os interesses regionais determinaram o fracasso da ALALC, que ficou restrita a uma zona de preferências comerciais para as empresas multinacionais e para as maiores empresas locais. (BETHONICO, 2007)

Em 1969, o Chile, a Colômbia, a Bolívia, o Equador e o Peru, então membros e pretensos membros da ALALC, firmam alianças por divergirem dos rumos desta, ocasião em que se forma o Pacto Andino¹⁹, tendo como principal objetivo, segundo KUME(2005), promover a integração econômica entre os países andinos; posteriormente, em 1980, a ALALC é substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), por meio de outro Tratado de Montevideu(TM-80), buscando dar continuidade às tentativas de integração, só que de modo mais flexível não estabelecendo como objetivo imediato a criação de uma zona de livre comércio e o colocando como um marco institucional para outros processos de integração²⁰.

¹⁹ O Pacto Andino surgiu em 1969 com o Acordo de Cartagena.

²⁰ É importante ressaltar também a formação do Grupo de Contadora em 1983, composto por Venezuela, Colômbia, Panamá e México, como uma resposta à política intervencionista norte-americana na América Central,

A ALADI surgiu em um contexto no qual o GATT havia incluído o “regime de preferências” como forma de auxiliar os países menos desenvolvidos, onde a presença de uma “cláusula de habilitação”, estabelecida formalmente na Rodada de Tóquio em 1979, que estabelecia um tratamento diferenciado aos Estados em desenvolvimento, que poderiam contar com *um subsistema de preferências comerciais outorgadas pelos países industrializados a seu favor ou por eles mesmos*.

Embora este regime de preferências tenha representado uma inovação ao tratar de maneira diferenciada os países em desenvolvimento, e portanto, considerado os aspectos assimétricos envolvidos nas relações de integração regional, sua disposição acabou por representar também uma duplicidade nas normas do GATT, já que permitiu a não reciprocidade entre todas as partes contratantes do Acordo, restringindo-a aos países industrializados, enquanto os países em via de desenvolvimento não sofreriam a mesma determinação, já que não estariam obrigados a agir com a mesma reciprocidade.

De toda forma, a ALADI, que objetivava estabelecer uma zona de livre comércio de maneira gradual entre Argentina, Brasil, Chile²¹, México, Paraguai, Peru e Uruguai, que são seguidos em 1967 por Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela²², diferenciou-se da sua antecessora exatamente por trazer a estes Estados a possibilidade de usufruir, de forma legítima, de um regime de preferências através cláusula de habilitação estabelecida pelo GATT, inovando ao trazer mecanismos²³ mais flexíveis para a criação de um mercado comum.

Contudo, apesar dos estímulos dados à integração regional no cone sul, assim como a ALALC, a ALADI (Associação Latino-Americana para o desenvolvimento de Integração), não obteve sucesso. Apesar do insucesso daquela ter sido creditado à não consideração das assimetrias existentes entre os membros e tal problema ter sido combatido com o estabelecimento do regime de preferências proposto pelo GATT, a falta de vontade política exprimida pela ausência de um objetivo claro nas agendas Nacionais dos Estados com relação à integração e a resistência e de setores nacionais que se beneficiavam de auxílios estatais e protecionismo estatal fragilizaram esta tentativa integracionista.

e a formação do Grupo de Apoio à Contadora (1985), formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, tendo havido a ulterior união de ambas as instâncias formando o Grupo do Rio (1986).

²¹ O Chile se retira do grupo em 1976 em razão do golpe de Pinochet e retorna em 2006.

²² Em 1973, a Venezuela passa a integrar o grupo, mas se retira em 2006.

²³ O TM/80 prevê, em seu artigo 4º, mecanismos que estabelecem uma área de preferências econômicas, composta por preferências regionais amplas e aplicáveis a todos os Estados-membros, e por acordos de alcance parcial, aplicáveis a alguns dos Estados-membros em acordos entre si. São eles: a *Preferência Tarifária Regional (PTR)*, o *Programa de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC)* e as *Listas de Abertura de Mercados*. Além destes, há os acordos de alcance parcial que reúnem apenas parte dos membros do bloco e podem referir-se aos mais diversos setores.

Aliado a estas questões internas dos Estados, soma-se o fato do caráter intergovernamental redundar em complexo mecanismo operacionais, dificultando a atuação de órgãos institucionais e a exagerada bilateralidade causada pelo modelo de liberalização adotado, que termina por minar os propósitos multilaterais da organização.

Em conformidade com o que já vimos, a insatisfação de alguns membros com relação à distribuição desigual dos benefícios na ALALC fez com que Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru reunissem-se e formassem, em 26 de maio de 1969, o Acordo de Cartagena. Em 1974, a Venezuela foi incorporada e o Chile retirou-se em 1976. O documento constitutivo deste Acordo foi revisado e atualizado sucessivamente até ser, definitivamente, estabelecido em junho de 1997, quando passou a se chamar Comunidade Andina.

A Comunidade Andina(CAN) teve um importante papel na integração da região à medida que trouxe uma maneira mais arrojada e homogênea de estabelecê-la, tendo em vista que buscou juntar problemáticas políticas e econômicas engendrando esforços conjuntos para "superar problemas estruturais dos países membros que, de alguma forma, acabaram relegando as possibilidades de desenvolvimento" (PINTO e BRAGA, 2003, pág. 21). Atualmente, o bloco conta com Bolívia, Colômbia, Equador e Peru como países-membro; Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai como nações associadas e México e Panamá como observadores²⁴.

Idealizada como um meio para os países-membros harmonizarem gradualmente suas políticas econômicas e sociais e vislumbrando uma integração mais possível em razão da presença de membros mais similares do ponto de vista econômico, a Comunidade Andina também enfrenta dificuldades em manter a diferenciação no tratamento dos países membros e no cumprimento das metas pautadas. A conjuntura internacional, os problemas estruturais de endividamento dos países latino-americanos e a situação política interna dos países (com vários golpes de Estado) afetaram diretamente os resultados do bloco, que não conseguindo cumprir suas metas, acabou ocasionando a saída do Chile em 1976 (influenciado também pelo golpe de Estado de 1973) e deflagrando um processo de crise da integração que durou até 1984, quando se iniciou um período de negociações que culminou na assinatura do Protocolo de Quito em 1987²⁵.

²⁴ <http://www.comunidadandina.org/>

²⁵ O Acordo de Quito flexibilizava os acordos não cumpridos e propunha a redução das exigências do Acordo de Cartagena ao admitir o estabelecimento de Acordos bilaterais e de complementação industrial entre dois ou mais membros, a subtração da programação industrial de alguns instrumentos e a eliminação da exclusividade proposta pela Junta de Cartagena e sua capacidade de poder interferir realmente nas negociações.

Após este período de grave crise financeira e retrocesso do processo integrador, a Comunidade Andina vem vivenciando uma fase de reativação com a modificação estrutural da modalidade de integração estabelecida inicialmente pelo Acordo de Cartagena. As dificuldades são muitas, principalmente no que tange à proposta inicialmente desenvolvimentista do bloco, que com o avanço da bilateralização e do poder de barganha político e econômico das grandes potências que influenciam diretamente a proposta integracionista, o que pode ser exemplificado pelo abandono da Venezuela em 2006 em desacordo à formação de acordos bilaterais (Tratados de Livre Comércio - TLC) entre Colômbia e Estados Unidos.

Assim, vislumbra-se que se no século XIX houve um despertar para a integração com o Congresso do Panamá e formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), no século XX, principalmente na segunda metade deste²⁶, ocorreu um “revigoramento dos projetos de integração na América Latina, projetos esses que envolvem diferentes países, com diferentes objetivos e graus de sucesso” (RUBIATTI, 2014, p. 31), de forma que o projeto integracionista se consolidou no século XX (décadas de 70 e 90) quando diversas instituições foram idealizadas e implementadas visando este fim.

Constata-se que desde as primeiras tentativas integracionistas, as assimetrias, sobretudo políticas e econômicas, e as diferenças de interesses entre os países tiveram grande responsabilidade no fracasso ou inocuidade destas. O projeto de Bolívar, a ALALC, ALADI e mesmo o Pacto Andino demonstram que, com o passar do tempo, as particularidades de cada região foram criando maiores contrastes que intrincaram uma aproximação entre as nações americanas, tornando necessária a existência de órgãos com identidade comunitária própria que se mostrem capazes de colocar os interesses regionais acima dos interesses nacionais e operacionalizar as diversidades essenciais existentes entre os membros.

Neste processo, vimos ainda projetos inicialmente voltados para a América Latina (Panamericanismo Bolivariano, ALALC e ALADI) e um direcionamento destas políticas para a América do Sul com a formação do Pacto Andino e iniciativas posteriores que trataremos no capítulo a seguir. O deslocamento do eixo da integração pode ser explicado pela constatação do peso das assimetrias na construção de uma comunidade regional, já que se as mesmas existem entre os países do hemisfério sul, na América Latina são ainda maiores com a presença de países tão distintos como o México e os países da América Central. Além desta tendência de

²⁶ Vide Quadro 01

unificação de países menos díspares e mais conectados do ponto de vista geográfico, outro fator que representou o deslocamento das iniciativas do projeto latino-americano para a região sul foi a perda de legitimidade deste ocasionada pela decisão mexicana de integrar o NAFTA²⁷ em 1994, por obra da ação centrípeta da economia norte-americana, que vendo sua interdependência com aquele país aumentar, culminou na priorização de uma integração com outros países do hemisfério norte.

²⁷ “*North American Free Trade Agreement*” ou “Tratado Norte-Americano de Livre Comércio” *inst* é um organismo formado por Estados Unidos, Canadá e México, (houve algum problema de digitação aqui) em 1992 que tem como objetivo facilitar as transações econômicas entre esses países, assim como, abolir as taxações sobre a circulação de mercadorias e produtos.

CAPÍTULO 2

INFLUÊNCIA DAS CORRENTES TEÓRICAS NAS RELAÇÕES DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANAS E INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO PÓS-1980

2.1. BREVE REFERENCIAL TEÓRICO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A consolidação do projeto integracionista no cone sul ocorreu em uma década (anos 90) marcada pela influência da reorganização de um mundo multipolar que surgia com o fim da Guerra Fria. Este rearranjo deu origem a variadas teorias sociais, econômicas e políticas, as quais propiciaram instrumentos teórico-metodológicos que viriam a explicar, cada uma delas de forma particular, as realidades de cada nação, bem como as suas crises, seus êxitos e seus fracassos. Deste modo, por uma questão metodológica e para melhor compreensão das circunstâncias em que surgiram as iniciativas de integração após este período, fez-se necessário neste trabalho, dividir o histórico das iniciativas de integração em antes e após a década de 80, já que a força das correntes de pensamento nas relações internacionais após este período foram determinantes para a forma como se configuraram as iniciativas vindouras, fazendo-se premente uma referência a tais teorias.

De forma geral, os pressupostos teóricos resultam de debates. O primeiro deles foi forjado no período da Grande Depressão após a primeira Guerra Mundial e marcado pelas discussões entre realistas e idealistas, que focavam os estudos sobre a guerra e os modos de evitá-la, de modo que todos os debates e linhas de pensamento (behavioristas, tradicionalistas, positivistas e pós-positivistas) posteriores partiram desse mesmo ponto de divergência.

Para um melhor entendimento, podemos imaginar o campo das relações internacionais dividido em dois extremos que orientam-se pela bifurcação mutabilidade x imutabilidade, onde o realismo baseia-se na ideia de que o caráter conflitivo das relações internacionais é imutável e permanente, pois a realidade social não comporta transformações profundas. Por cada nação guardar suas características próprias e permanentes, não existem valores universais, e a interação entre as sociedades não passa de uma eterna luta entre interesses particulares conflitantes que desejam se impor uns sobre os outros a qualquer custo.

No outro extremo, o idealismo representa a possibilidade de mudança baseada no entendimento que a transformação do homem na sociedade é possível e desejável, de forma que a história passa a ser vista não mais como a eterna repetição do conflito, mas como um caminho lento para eliminar a guerra e a irracionalidade.

Em resumo, o realismo analisa as questões de forma ôntica, pensando o mundo como ele é e não como deveria ser, opondo-se ao idealismo e relativizando a ética nas relações ao desvinculá-la de princípios morais. Nesta escola, destacam-se o teórico Hans Morgenthau, cuja obra “Política entre as Nações”, de 1948, coloca os Estados em torno do mesmo objetivo de busca pelo poder sendo a moral considerada um elemento flexível nas relações interestatais (MORGENTHAU, 2003, p. 20-21). Esta linha de pensamento coloca o Estado no centro das relações, tendo como fim último sempre o acúmulo e a manutenção do poder, agindo de maneira egoísta para garantir sua sobrevivência no meio internacional, que é considerado “anárquico” em função da ausência de um governo ou de uma força coercitiva que se coloque acima de todos os Estados.

Como resultado desta anarquia no plano internacional, a humanidade frequentemente entra em conflito e ocasiona guerras, fenômeno que encontra respaldo na visão hobbesiana do Estado como instrumento soberano para submeter os indivíduos, cuja natureza é violenta e rude. Se para Hobbes, a ausência do Estado como fruto de um “contrato social” impele o homem a viver em um estado de natureza e constante conflito de “todos contra todos”, a presença deste reprime a insegurança e o medo constantes, mas não retira a natureza beligerante humana que permanece nas relações interestatais (BARNABÉ, 2014, p. 142-144). Por esta razão, a única possibilidade de sobreviver em um sistema anárquico (que não conta com uma instância suprema) é através do equilíbrio de poder, o qual é alcançado por meio de alianças que comportam-se como uma estratégia de segurança para conservar a soberania dos Estados.

Resumidamente, a visão realista encontra respaldo em três princípios: 1- *Oligarquia*: em um ambiente de diversos atores com capacidades e poderes diferentes, poucos são os que efetivamente estão imbuídos do poder de decisão; 2- *Hierarquia*: havendo vários níveis de poder e de comando, a realidade internacional não é simplesmente bipartida, mas dotada de uma complexidade onde quanto mais poder, maiores as chances de decisão autônoma e de imposição de poder aos demais atores; 3- *Balança de Poder*: as relações entre as potências são regidas de forma a se buscar um equilíbrio de poder, ou seja, os Estados devem ter a mesma quantidade de poder em relação aos outros, devendo haver uma paridade, pois somente assim, o ambiente será neutro e desfavorável à tentativa de domínio de um Estado sobre o outro. (PISTONE, 1986, p. 1090-1092)

Em relação a este último princípio, ao buscar a neutralização, a ótica realista implica na ausência de uma instância supranacional ou de uma soberania que se sobreponha às demais, e neste sentido é possível observar a influência desta visão no caso da América do Sul, que busca a atuação conjunta e evidencia-se na forma como o processo de integração vem sendo

conduzido, pois diferentemente de outros processos integrativos globais em que alguns países tem peso muito superior na tomada de decisões (o Conselho de Segurança da ONU é um exemplo), os mecanismos criados no hemisfério primam pelo consenso.

Tomando o Acordo de Cartagena(que deu origem ao Pacto Andino), o Tratado de Assunção(que originou o Mercosul) e mesmo a Unasul(sobre a qual será dedicada capítulo específico) como exemplo, é possível verificar a busca pela convergência de interesses políticos em seus documentos institucionais, muito embora haja entre os membros, principalmente em relação ao Brasil, discrepâncias geográficas, econômicas e políticas em relação aos outros Estados. Esta pretensa posição de superioridade será discutida posteriormente, em capítulo destinado a verificar como tal assimetria pode impactar de forma negativa a consolidação do bloco, tendo em vista que se um Estado se torna muito assimétrico em relação aos outros, parecendo mais poderoso economicamente, militarmente ou politicamente que os demais, os outros o encararão como um perigo para a segurança e buscarão neutralizar seu poder.

Embora se verifique na atualidade muitas premissas da escola realista na condução das relações de integração regional, o predomínio desta linha de pensamento no sistema internacional se deu até meados da década de 70, quando o realismo clássico de Morgenthau sofreu reformulações que culminaram no Neo-realismo, cujos principais autores são Joseph Nye Jr. e Robert Keohane. Considerando que a ênfase nos aspectos militares já era contrária às evidências empíricas, esta corrente salientava que o sistema internacional reivindicava mudanças, como a sobreposição dos temas de desenvolvimento aos de segurança e defesa no foco da política mundial; e inseria outros atores, como as empresas multinacionais e organizações internacionais não governamentais, questionando a centralidade do Estado, um de seus alicerces. (NOGUEIRA & MESSARI, 2005).

Com relação ao idealismo, verifica-se que não há texto “científico” na área das relações internacionais que estabeleça um marco teórico desta escola, suas críticas se deram em relação às práticas de condução da política externa, e não como teoria acadêmica, sendo tido como uma visão de mundo praticada por chefes de Estado. (LACERDA, 2006)

Ribeiro (2011, p. 136) aponta Woodrow Wilson²⁸ como o mais expressivo precursor desta corrente, tendo apresentado “14 Pontos²⁹” que evidenciavam as concepções idealistas

²⁸ Presidente norte-americano que governou os Estados Unidos de 1913 a 1921 e assistiu à destruição causada pela Primeira Guerra Mundial, considerando que as causas da conflagração foram o sistema de alianças e a diplomacia secretas, vigentes no final do século XIX e princípios do XX, além da política baseada na busca de poder.(LACERDA, 2006)

²⁹ Em discurso feito durante as negociações do Tratado de Versalhes (1919-1920), o líder norte-americano elencou catorze pontos que constituíam um plano para a paz mundial através da política de livre-cambismo, divulgação de tratados, democracia e autodeterminação dos povos, promovendo a segurança coletiva para evitar outra guerra.

liberais e destacavam uma “organização internacional” como meio de estabelecer a paz entre os Estados. Neste discurso, Wilson condenava o sistema de alianças secretas e defendia uma diplomacia regulada pela opinião pública de cada país, além de propor uma regulação do sistema internacional através desta organização, que seria denominada de Liga das Nações, a qual deveria zelar pela harmonia entre os Estados por meio da arbitragem e das negociações:

1-Convenções de paz, preparadas “às claras”, após as quais não haverá mais acordos particulares e secretos; (...) a democracia agirá sempre francamente e à vista de todos (...)

14- É necessário que uma organização geral das nações seja constituída (...) tendo como objetivo assegurar garantias mútuas de independência política e integridade territorial tanto aos pequenos como aos grandes estados.

(Tradução livre dos pontos 1 e 14 do Discurso de Woodrow Wilson³⁰)

Como vimos, não se aponta, exclusivamente na teoria das relações internacionais, um autor “canônico” que apresente as proposições do idealismo, mas ainda que surgido no campo filosófico, Immanuel Kant foi de suma importância neste contexto ao abordar a ética nas relações entre Estados através da busca da paz perpétua³¹ entre os governos, contrapondo-se ao realismo ao oferecer uma visão positiva da natureza humana e enxergar o Estado como um mal necessário.

Assim, para os idealistas, a realidade não é um mecanismo automático e pessimista, as relações internacionais podem envolver paz e cooperação, permitindo o crescimento do livre comércio e a expansão dos direitos universais através da ótica que enxerga o Estado não como um ator unitário, mas leva em consideração fatores domésticos como questões políticas e econômicas, indo além da lógica centrada apenas no interesse nacional racional dos Estados e da sobrevivência.

Nesta visão, as vantagens de se estabelecer uma integração política são significativas em função do poder de barganha que relativiza as diferenças entre os países de forma que a relação entre eles se dá em um ambiente com múltiplos atores (Estados, indivíduos, empresas

³⁰ 1- Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view; 14- A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike. Disponível em <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp>

³¹ No ensaio “A Paz perpétua” de 1791, Immanuel Kant postula que os Estados possuem dois deveres: proteger os direitos e as liberdades do povo como uma questão de justiça; e promover a felicidade deste povo, desde que se resguardem os direitos e as liberdades das pessoas. Nesta obra, o alemão destaca que em todos os cenários de convivência humana existe a possibilidade de um conflito, com uma dimensão bem menor do que aquela de uma guerra, mas que pode se generalizar para toda uma sociedade, reforçando a necessidade de exercer a cidadania como uma forma de desencorajar a desigualdade e promover o compromisso com a causa da paz, duas condições para instituir a paz, por meio de uma liga de nações.

transnacionais e organizações internacionais), assumindo um aspecto mais otimista, menos beligerante e guiado pelo livre comércio, sendo por tal motivo, denominados de liberais.

Assim como os realistas, os liberais consideram o sistema internacional anárquico, mas divergem daqueles ao enfatizar a paz e a cooperação através do livre comércio, cujo crescimento em âmbito internacional contribuiria para evitar conflitos. Esta escola de pensamento passou a predominar nas relações internacionais sul-americanas a partir da década de 80 com o Consenso de Washington, que atribuíu grande importância aos fatores econômicos, colocando-os como elementos explicativos nas relações internacionais e fazendo com que as nações passassem a buscar melhor eficiência neste âmbito, adotando, assim, diferentes estratégias para atingir um maior desenvolvimento neste aspecto.

Neste caminho, surgiu uma corrente de pensamento liberal que tentava colocar o liberalismo no mesmo patamar de conhecimento produzido pelos realistas denominada Funcionalismo. Esta busca estabelecer, através de observações empíricas e análises científicas, um conhecimento que privilegia os elementos de cooperação do sistema internacional.

Tendo como principais expoentes David Mitrany e Karl Deutsch, os teóricos funcionalistas sempre tiveram como principal preocupação a obtenção da paz em nível mundial, acreditando que a integração é positiva para garanti-la e apontando o sistema internacional como um meio onde os atores, mediante preferências individuais, se comportam de forma racional, permitindo a interferência de outros Estados apresentando uma vasta relação de trocas em vários setores.

Segundo o Funcionalismo, a cooperação surge neste contexto como instrumento destinado a resolver as dificuldades técnicas crescentes que não encontram solução no âmbito interno, forçando os Estados a se integrarem para resolver questões setoriais. A cooperação daria origem a uma instituição regional de cunho supranacional administrada por uma burocracia técnica. E a partir desta atividade funcional (oriunda da cooperação técnica) que gera resultados positivos, ocorre a proliferação da cooperação em outros campos, formando o que a teoria define como “doutrina da ramificação”.

Por não ser capaz de apontar precisamente as condições necessárias para que o *start* da integração (a cooperação técnica) inicie, o Funcionalismo sofreu críticas, e com vistas a responder estas inflexões na teoria, surgiu o neofuncionalismo, proposto por Haas, Keohane e Nye, que buscando superá-lo, conservaram a racionalidade e a busca por generalizar despesas e reduzir riscos, mas inovaram ao considerar os processos internos e regionais como componentes principais ao invés de considerar os burocratas técnicos. Com esta mudança na base do processo, a regionalização é favorecida devido à proximidade geográfica e cultural

entre os atores, conseguindo justificar, ao contrário da corrente funcionalista, os avanços e recuos da integração, dada a mutabilidade dos interesses domésticos.

O neofuncionalismo repagina também a doutrina da ramificação, concebido como “*spill-over effect*”, atuando da mesma forma sistêmica ao reverberar nos demais setores da integração, aprofundando-se até a esfera política, ocorrendo de forma tão intensa que forçaria a criação de uma burocracia técnica específica para a integração, creditando papel especial à democracia, arguindo que a ausência da participação e concordância popular condenaria a integração ao fracasso.

Ainda como vertente do pensamento liberal, temos a referência de Keohane e Nye à Teoria da Interdependência, cujo conceito é tratado por Santos Junior (2011, p. 209) como um “instrumento teórico que procura encontrar respostas mais convincentes para a política mundial em um cenário de rápidas transformações”, sendo formulada a partir de estudos que passaram a analisar as relações internacionais como um conjunto de processos e atores de caráter transnacional, pois ainda que o Estado mantenha papel proeminente na construção destas relações, outras variáveis interferem na cooperação, influenciando atores de diversos países. Nye e Keohane (1988, p. 29-32) asseveram que no processo de interdependência estas variáveis devem ser manipuladas para se obter resultados favoráveis no cenário internacional, já que este não seria somente um ambiente de cooperação, e tais divergências colocariam as fontes de poder entre os atores como elemento determinante neste jogo.

Ao abarcar a concepção de sociedade internacional como um ambiente em que os Estados partilham de interesses e valores comuns e interligam-se por um conjunto de regras através de instituições comuns, com regras também comuns responsáveis por orientar tais relações (FERNANDES, 2004), o conceito implica em vantagens e restrições mútuas, podendo limitar a autonomia dos países envolvidos nos acordos, não havendo como quantificar tais benesses e prejuízos, vislumbrando que nem sempre as relações serão simétricas, podendo variar conforme os critérios utilizados entre as partes.

Em resumo, a interdependência seria nada mais que uma fonte de poder com potencial para afetar resultados onde os atores mais dependentes teriam menor poder de barganha, e para tanto, os autores analisam o poder na situação de interdependência sob duas perspectivas: a Sensibilidade, que se refere à característica de um país ser “afetável” pelas ações do outro; e a Vulnerabilidade, que trata da capacidade de responder com eficácia a estas ações, sendo esta de fundamental importância para entender a atual conjuntura internacional pela capacidade de dotar os recursos para os atores definirem as regras do jogo (SANTOS JUNIOR, 2011).

Sendo a ordem mundial ainda orientada pelas relações de poder (ainda que não mais prepondere a capacidade militar dos países), mas por sua “vulnerabilidade” frente às situações de disputa, o fato é que a interdependência é pautada nas relações de assimetria, sendo de fundamental importância sua compreensão para avaliarmos posteriormente como estas relações desiguais influenciaram na formação e condução dos organismos surgidos na América do Sul.

Devemos destacar que apesar da interdependência satisfazer muitos aspectos dos processos integrativos ocorridos na América do Sul, estudiosos³² apontam que a utilização da divisão centro-periferia na teoria sul-americana tem diminuído, tal declínio seria justificado pela ausência de capacidade explicativa desta teoria no que tange aos fenômenos resultantes da globalização. A abundância de regimes internacionais que terminaram por provocar a interdependência complexa tornou os argumentos assentados na dicotomia centro – periferia ultrapassados, fragilizando a base da teoria da dependência.

O significado disso para o campo das Relações Internacionais na América do Sul é que ele, por um lado, perde em singularidade explicativa original, ou seja, uma matriz genuína de compreensão gestada, em grande parte, *in situ*, praticamente deixa de importar; por outro lado, isto também significa que o campo das RI na América do Sul se coaduna com as novas tendências interpretativas da realidade mundial de gênese europeia e/ou norte-americana. (MEDEIROS, M. de Almeida, A, BARNABÉ, I.; ALBUQUERQUE, R.; LIMA, R. Como é o campo de Relações Internacionais na América do Sul? Instituto Brasileiro de Relações Internacionais <<http://www.ibri-rbpi.org/?p=15431>> Acessado em 01 de maio de 2017.

Nesta esteira, outras vertentes decorrentes do tronco liberal são oportunas na análise da integração sul-americana. Vigevani, Veiga e Mariano (1994, p. 11-12) indicam, por exemplo, o globalismo, que baseando-se em estudo de Friedrich von Hayek (*apud* LACERDA, 2006), propõe manter o Estado na função de mero mantenedor da ordem civil, permitindo que as relações de troca desenvolvidas no ambiente nacional evoluam e alcancem o internacional, enleando-se por todo o globo e alcançando um âmbito mundial com livre circulação de capital, bens, etc.

Não se pretende nesta pesquisa exaurir a análise da integração sul-americana sob o enfoque das correntes teóricas de pensamento, mas tão somente, a partir de ideias fundamentais encontradas nas correntes comentadas, divagar sobre a lógica do poder e as relações intergovernamentais nas iniciativas de integração sul-americanas através do prisma teórico.

³² Observação feita na entrevista realizada com os autores Marcelo de Almeida Medeiros, Israel Barnabé, Rodrigo Albuquerque e Rafael Lima; os quais realizaram uma análise de conteúdo de 7857 artigos publicados em 35 periódicos acadêmicos de 6 países da América do Sul (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Colômbia e Venezuela), publicados entre os anos de 2006 e 2014.

2.2. INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO PÓS-1980

Se o pensamento liberal visava o multilateralismo e vislumbrava a Integração Regional como uma etapa anterior à inserção internacional, o Mercosul nasceu como um acordo bilateral, que aproveitando-se da recente proximidade ente Brasil e Argentina, expandiu-se posteriormente e agregou Uruguai e Paraguai com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, marco institucional do organismo.

Tendo sido criado com caráter eminentemente comercial, o Tratado de Assunção dispunha etapas visando à eliminação gradual de barreiras tarifárias entre os países membros que culminariam na formação de um Mercado Comum, tendo ingressado posteriormente a Venezuela, em 2006, com aprovação dos quatro países membros, conquistando a condição de Estado-parte em 2013; e a Bolívia, em 2015, cujo Protocolo de Adesão ainda encontra-se pendente de aprovação pelos congressos dos países-membros.

Rêgo (1995) destaca que o Tratado seria formado por três pontos: *a integração comercial* baseada na eliminação das restrições comerciais de qualquer natureza com a adoção de um sistema provisório de solução de controvérsias e harmonização legislativa em áreas pertinentes; *a união aduaneira* através de um programa de liberalização com reduções tarifárias e coordenação gradual de políticas econômicas e cambiais; e *o mercado comum propriamente dito* com livre circulação de bens, serviços, capital e mão-de-obra.

Bouzas (2001) reconhece na história do Mercosul três momentos relevantes: o primeiro, chamado de "período de transição" (1991-1994), caracterizou-se pelo aumento de fluxos e da interdependência entre os países formadores do bloco; o segundo, chamado de "era dos mercados" (1994-1998) iniciou-se com a aplicação do Plano Real, em 1994, aumentando ainda mais os fluxos intrarregionais e a chamada "Brasil-dependência" por parte da Argentina; e o terceiro momento, que ainda não encerrou seu ciclo, iniciando-se a partir do ano de 1998, o qual, em razão de crises externas (mexicana em 1994, asiática em 1997 e a russa, em 1998) e internas, fizeram com que a liquidez se enxugasse e o bloco enfrentasse problemas.

É nítido que, apesar da nomenclatura, o Mercado Comum do Sul nunca chegou a ser um mercado comum, com a harmonização de políticas comerciais e livre de circulação de serviços, bens e pessoas. No máximo, o bloco estabeleceu um esquema para que se chegasse à eliminação total das barreiras tarifárias no início do século XXI, o que não ocorreu. Neste sentido os protocolos que formam a estrutura institucional e normativa do Mercosul (139 acordos e

protocolos³³), tratam, em grande parte, apenas da estrutura organizacional e da integração econômica, deixando temas como a cidadania, o desenvolvimento social e a tomada democrática de decisões em segundo plano e com a mínima regulamentação, embora estes temas estejam sempre presentes nas discussões realizadas.

Aliado a isto, o intercâmbio entre seus membros seria escasso, com fatores como regulação e política comercial se alterando radicalmente de um país para outro e várias exceções ao “livre comércio” intrabloco, distanciando o projeto do objetivo inicial, que não encontraria um terreno fértil para a integração da cadeia de produção entre economias tão complementáveis, terminando por reduzir a competitividade entre empresas locais e provocando certa “desindustrialização”, além de afastar pretensos membros como Chile, Peru e Colômbia, que optaram por projetos de integração mais abertos à derrubada de barreiras e tarifas comerciais.

Entretanto, apesar da propagada não-implementação do Mercado Comum idealizado pelo Mercosul, seu fracasso é questionado em razão do crescimento intrabloco, nos últimos 15 anos (vide tabela 1) “ter sido bem acima do crescimento do comércio mundial, assim como o crescimento extrabloco também ter aumentado acima do comércio global no mesmo período³⁴, portanto, a hipótese de que o bloco seria um fracasso e estaria impedindo maior participação dos Estados Partes nas cadeias produtivas globais não teria base empírica e seria uma visão deturpada da dinâmica do Mercosul, cujas complexidades inerentes às negociações comerciais viriam se adequando paulatinamente e de acordo com os acontecimentos globais.

Tabela 1 – Fluxo comercial intrarregional no MERCOSUL - 1995, 2002 e 2011 (em milhões US\$)

País Importador		País Exportador				Total
		Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	
Argentina	1995	-	4.041,1	83,3	267,1	4.391,5
	2002	-	2.346,5	34,7	113,3	2.494,5
	2011	-	22.709,3	972,6	587,0	24.268 9
Brasil	1995	5.484,1	-	410,8	700,1	6.595,0
	2002	4.743,8	-	353,0	431,8	5.528,6
	2011	17.334,8	-	715,8	1.645,0	19.695,6
Para	1995	631,4	1.300,7	-	24,9	1.957,0
	2002	344,7	559,6	-	61,7	966,0

³³Disponível em http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx

³⁴ Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/cuidar-do-mercopol-e-cuidar-do-brasil-e-de-seus-parceiros-6665.html>

	2011	1.367,0	2.968,5	-	191,0	4.526,5
Uruguai	1995	662,9	811,0	34,0	-	1.507,9
	2002	530,5	412,5	165,1	-	1.108,1
	2011	1.995,3	2.174,5	1.061,6	-	5.231,4

Fonte: Comisión Económica para a América Latina y El Caribe – CEPAL – Bases de datos (2013); Departamento de integración y Comercio Internacional em base a Trade Map. (2013).

Verifica-se na tabela 1 que entre 1995 e 2002 as importações intrabloco sofreram um declínio, contudo, ao compararmos os anos de 1995 e 2011, percebe-se um crescimento considerável das trocas comerciais. Tal declínio inicial pode ser explicado pelas mudanças políticas e econômicas significativas que ocorreram na região, o que fez com que o bloco enfrentasse dificuldades na consecução de seus objetivos iniciais e retardasse sua consolidação, mas os resultados positivos apresentados ao longo dos anos deixam claro que não há “fracasso” de suas intenções. Não podemos deixar de considerar o contexto global como um fator exógeno que influencia fortemente o andamento do projeto, mas apesar da força deste influxo, é indiscutível que esta integração poderia estar mais consolidada se os Estados Nacionais não subvalorizassem o âmbito regional em detrimento do Estado-Nação e se fizesse mais presente a “institucionalização” do organismo, cuja ausência incorre na desarmonização jurídica e impede que as normas deste sejam incorporadas ao ordenamento dos países-membros” (NASCIMENTO, 2005).

Soma-se a isto o papel da Venezuela³⁵ no bloco e o entendimento que, em tese, um mercado comum deveria beneficiar os participantes relativamente menores, já que a ampliação do mercado seria maior para estes do que para os membros com economia mais robusta. Desta maneira, o esperado é que as exportações intrabloco de Paraguai, Uruguai e, mesmo Argentina crescessem mais do que as importações, mas não foi o que ocorreu, já que nos primeiros anos de vigência do acordo, estes apresentaram um saldo negativo na balança comercial.

Tabela 02- Comércio exterior do Mercosul, em US\$ bilhões (2002-2011)

PAÍSES	SUPERÁVIT/ DÉFICIT INTRAZONA
Argentina	-13,618
Brasil	36,382
Paraguai	-12,666
Uruguai	-11,856

Fonte: OJF Associados, baseado em Mercosul Online e CEI

³⁵ Atualmente suspensa por não cumprir norma do bloco, o ingresso da Venezuela no bloco foi criticado pela convicção chavista que abordava a integração com fins ideológicos e não acreditava nas instituições econômicas internacionais, o que colide com a proposta do organismo.

Hodiernamente, o Mercosul vive uma crise de identidade, principalmente em função da ausência de uma política econômica comum e da falta de coordenação causada pela tomada de decisões unilaterais que priorizam o interesse nacional dos países. Ao desconsiderar o destino do arranjo comum, esta lacuna coloca em risco o destino do projeto, já que tendo Estados atuando como atores racionais, estes não veriam a obtenção de vantagem alguma do ponto de vista econômico e político.

Diante disso, que podem fazer Argentina, Paraguai e Uruguai? O lógico é que esses países alterem sua estratégia antes que seja tarde e que todas as atividades econômicas do futuro e os parques industriais de relevância estejam localizados no Brasil. No caso argentino, seria mais eficiente estudar o caminho do Chile, cuja política comercial se destaca pelo “regionalismo aberto”, caracterizado por uma abertura unilateral e outra negociada nos níveis bilateral e regional sem a integração a nenhum grupo específico. Tal estratégia tem trazido excelentes benefícios, com a melhora dos indicadores macro e microeconômicos do Chile, além de uma maior estabilidade relativa quando comparado com o restante da região. O Chile obteve resultados muito melhores que aqueles colhidos por Argentina, Paraguai e Uruguai com o Mercosul. Tendo em vista a evolução dos números na última década, estes três países não podem seguir financiando o Brasil. (FERRERES, 2012, p.13)

Mas apesar dos resultados discutíveis obtidos com o Mercosul, o movimento integracionista sulamericano seguiu adiante e resultou em outros projetos conjuntos, como o a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, que endossando a ideia de sulamericanidade³⁶, buscou tratar de temas referentes à democracia; drogas ilícitas e delitos conexos; integração comercial; informação, tecnologia e conhecimento; e integração da infraestrutura física. Com relação ao último tema, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura física Sul-americana – IIRSA, que estabelecia um plano de ação no processo de integração das infraestruturas na região a ser implementado no prazo de 10 anos.

O referido plano de ação estabelecia três linhas gerais norteadoras das ações da iniciativa: coordenação de planos e de investimentos, compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e, por fim, busca de mecanismos inovadores de financiamento público e privado. Inicialmente, as orientações seriam emanadas de um conselho de ministros de infra-estrutura e de planejamento dos doze países partícipes, denominado Comitê de Direção Executiva – CDE, a partir do qual seriam conduzidos os trabalhos técnicos de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos. E para tanto, se reuniria semestralmente para transmitir as orientações internas e notificar-se do desenvolvimento dos

³⁶ Na visão de Lafer, “para o Brasil, a América do Sul não é opção e, sim, para falar com Ortega y Gasset, a ‘circunstância’ do nosso eu diplomático” (LAFER, 2001, p. 56).

trabalhos. Abaixo do CDE, estaria o Comitê de Coordenação Técnica – CCT³⁷, responsável pela coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos. Na instância mais operativa, estariam os Grupos Técnicos Executivos – GTE's, o nível mais técnico da IIRSA, responsável pela execução dos trabalhos de acordo com as orientações do CCT e, em última instância, do CDE.

Figura 01: Perfil Geográfico dos Eixos de Integração da IIRSA



Fonte: Ministério das Relações Exteriores

A IIRSA dividiu a América do Sul em Eixos de Integração e Desenvolvimento (vide figura 01), dentro dos quais seriam discutidos e avaliados os projetos de infra-estrutura de integração, e cada um desses eixos seria objeto de um GTE específico. Da mesma forma, os temas de financiamento e de harmonização de marcos regulatórios em transportes, energia e telecomunicações formariam, cada um, um GTE.

Neste sentido, a iniciativa propunha a construção de uma agenda de “aproximação” ou harmonização regulatória entre os países visando à diminuição dos riscos a que os investidores estariam submetidos, contribuindo para uma maior aproximação regional ao discutir aspectos concretos de integração física que serviriam tanto para suportar os aumentos esperados no

³⁷ O CCT seria formado por três entidades multilaterais de fomento, quais sejam, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; a Corporação Andina de Fomento – CAF, braço financeiro da Comunidade Andina; e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA

comércio intraregional(Mercosul e CAN) e extraregional, tendo em vista as potencialidades que se percebia nos promissores mercados asiáticos, particularmente a China, ao possibilitar o escoamento da produção de grãos do centro-oeste brasileiro pelos portos do pacífico (BATISTA,1997).

Contudo, na prática, em virtude de depender de investimentos estatais para fomento dos projetos, os cronogramas acabam por não se realizarem nos prazos estimados, comprometendo a credibilidade da iniciativa:

Não obstante seus méritos conceituais, a principal fragilidade da IIRSA é sua dependência de investimentos estatais. Obras públicas de longo prazo raramente são executadas de acordo com os cronogramas originais, que podem ser alterados ou interrompidos em virtude de restrições fiscais ou da eleição de novos governantes com prioridades distintas daquelas adotadas pelos antecessores. Este risco é particularmente alto no caso da IIRSA, porque a continuidade dos projetos só será mantida se a cada nova geração de presidentes dos doze países for ratificado o consenso acordado pela geração anterior a respeito da distribuição dos custos e benefícios da iniciativa. Tal distribuição pode ser alterada profundamente ao longo do tempo, em função do ritmo de crescimento econômico de cada país, eventuais mudanças nas características de sua inserção internacional, e dos distintos graus de cumprimento das metas definidas inicialmente. Assim, pelo menos uma vez a cada década, as prioridades da IIRSA serão reavaliadas à luz de um novo conjunto de variáveis (ARAÚJO JR., 2009, p.12)

Apesar da conclusão de projetos como a Ponte sobre o Rio Acre, entre Brasil e Peru, que anseavam atrair o setor empresarial para os projetos da IIRSA, críticas são feitas com base na ideia que alguns dos projetos previstos se aproveitarão de recursos naturais de países fragilizados economicamente para benefício de empresários brasileiros, como é o caso de duas usinas elétricas que serão construídas na Bolívia e no Peru para o abastecimento energético do Brasil, além da usina de Belo Monte, na região do Xingu, que afetaria a região de forma significativa (PAIM, 2003). Por conseguinte, a reprovação do projeto por alguns setores se dá em razão de uma possível flexibilização das leis ambientais por parte dos governos sul-americanos para atender a interesses privados.

Assim, é consenso que para o avanço do projeto, alguns aspectos devem ser revisados, mas sem dúvida, a vinculação da IIRSA a outras iniciativas de integração na região tende a lhe conferir maior importância, tornando-se ainda mais relevante um constante acompanhamento da sua evolução no âmbito regional.

Por fim, trataremos de forma sucinta à pesquisa a Aliança do Pacífico, projeto surgido a partir da iniciativa do ex-presidente do Peru, Alan García, em 2010 na IV Cúpula da Aliança do Pacífico, reunindo os Presidentes de Chile, Colômbia, Peru e México, além de Costa Rica e Panamá como observadores. Na assinatura da “Declaração de Lima”(2011) foram enumerados

os objetivos de sua constituição, que se voltava à liberalização comercial entre os membros e sua maior projeção em direção à região Ásia-Pacífico. Os países do referido bloco representam, segundo informações dos membros, cerca de 50% do comércio da América Latina e 37% do PIB³⁸ da região, não podendo passar incólume em uma discussão sobre integração na América do Sul.

Penaforte (2017, p. 98) cita que a AP tornou-se rapidamente um símbolo de sucesso em termos comerciais, sendo apontada como possível substituta do Mercosul em função de seu dinamismo, tendo promovido Tratados de Livre Comércio com a UE, EUA e Canadá, por exemplo, e sendo mais célere na assinatura de acordos em comparação com o Mercosul. O autor reforça o sucesso do bloco afirmando que no início de 2014, noventa por cento dos produtos dentro do bloco tiveram sua alíquota zerada, proeza que o Mercosul não conseguiu em 25 anos; além de ter criado o Mercado de Integração Latino-americano (MILA) por meio das Bolsas de Valores do Chile, Peru, Colômbia e México, tornando-a a segunda maior Bolsa de Valores da América Latina, depois da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA).

Antagonismos à parte, verifica-se que a relação entre Mercosul e AP parece mais convergente do que de substituição, já que a euforia causada pelo sucesso inicial da última parece ter contribuído para retirar aquele do estado letárgico em que se encontrava, alavancando suas relações comerciais, prova disto é a assinatura do acordo entre Mercosul e UE em dezembro de 2015, quando Mercosul e AP marcaram reuniões com o objetivo de pactuar uma aproximação comercial e discutir temas de interesse comum, fato repetido na Cúpula ocorrida em 2017³⁹.

Ao analisar tal relação de forma mais abrangente, visualiza-se que uma sinergia comercial seria benéfica para todos, já que a “formação de cadeias regionais/globais de valor seria um ponto positivo para a economia latino-americana conquistar novos mercados”(PENAFORTE, 2017, p. 136)”, tendo em vista que o foco da AP é a Ásia e o do Mercosul é mais limitado ao hemisfério sul, podendo haver uma relação de complementaridade entre ambos com suas características históricas, institucionais e experiências próprias (HENDLER, 2015; OLIVEIRA e AZEVEDO, 2015).

Outrossim, apesar deste organismo de integração não ser eminentemente sul-americano, a breve referência ao mesmo neste estudo se dá não somente em razão de seu sucesso e impacto

³⁸ Informação disponível em <<https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20161125/281651074709017>>.

³⁹ Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/cupula-do-mercosul-busca-pacto-com-alianca-do-pacifico>>

em outros blocos de integração na região, mas devido ao efeito da participação do México como membro e países da América Central como observadores, pois com isto, denota-se um reavivamento do esquecido sentimento “latino-americano” vivido no passado.

2.3. IMPACTO DA QUEDA NEOLIBERAL E ASCENSÃO DO “NEODESENVOLVIMENTISMO” NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A importância de tratar da queda do neoliberalismo e ascensão deste modelo baseado na presença estatal do nacional desenvolvimentismo se dá em razão de situar nosso estudo no contexto do surgimento da Unasul, que foi concretizada pelo Brasil durante o Governo Lula⁴⁰, cuja vitória, assim como de outras oposições de centro-esquerda (Venezuela, Bolívia e Equador) na América do Sul, configuram-se como uma resposta às danosas consequências das políticas liberais na região.

Assim, foi neste cenário de contestação que não só a União das Nações Sul-Americanas, mas propostas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)⁴¹ foram oportunizadas, já que tinham como pano de fundo um panorama onde os Estados “passaram a adotar uma postura de “revisionismo” com relação à ampliação do papel do Estado no âmbito econômico, buscando maior autonomia dos mesmos com relação a potências externas e trazendo o tema da integração novamente à ordem do dia”⁴².

Conforme foi visto, o período pós-guerra fria transcorreu na América do Sul sob a influência do paradigma neoliberal, o qual colocou as empresas e os organismos transnacionais na mesma posição do Estado, compartilhando com este o papel de protagonistas das tomadas de decisão. Neste sentido:

“As políticas públicas voltaram-se para a promoção da alforria do mercado, da desregulamentação, da não intervenção estatal, da diminuição das despesas e do déficit público, do incremento das exportações, da atribuição do poder mercantil às multinacionais, e do poder financeiro aos grandes bancos transnacionais”.
(MENDONÇA, 2006)

⁴⁰ Na gestão Lula o viés político de construção da identidade regional sul-americana com o Brasil na posição de protagonista sobrepenha-se aos aspectos econômicos e comerciais.

⁴¹ A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - ALBA (anteriormente Alternativa Bolivariana para as Américas) é um projeto de cooperação internacional que nasceu de um acordo entre Cuba e Venezuela em 2004. Tem enfoque na América Latina e é baseado na ideia da integração social, política e econômica entre os países da América Latina e do Caribe, contando atualmente, além de Cuba e Venezuela, com mais 06 países: Antígua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadina.

⁴² Disponível em <https://nemriisp.wordpress.com/2015/08/26/o-mosaico-da-integracao-regional-possibilidades-e-entraves>.

Contudo, sempre que ocorrem fenômenos políticos e econômicos que não podem ser explicados pela corrente de pensamento dominante, haja vista a queda do realismo na década de 60, verifica-se a tendência de buscar novas correntes que nos leve a compreender porque tais acontecimentos ocorrem.

Todavia, o enfraquecimento das alianças políticas que sustentaram o neoliberalismo no plano doméstico, sem o abandono completo de sua estrutura basilar e dos suportes internacionais que o sustentam, implica, em alguma medida, a possibilidade de um desenvolvimento restaurador de uma ordem vigente(...) Essa pressuposição e indicação interpretativa se sustentam na proximidade entre as ideias de Polanyi e Gramsci, por meio do duplo movimento e do conceito de hegemonia. Primeiramente, pode-se evidenciar uma resposta social/estatal frente aos avanços degradantes do livre mercado, que afetaram dramaticamente o tecido social dos países sul-americanos no consenso estabelecido nos anos 1990. Em segundo lugar, a permanência das responsabilidades macroeconômicas e a complexa relação entre sociedade e mercado indicam, ainda, a profundidade de credos e ideologias que afloram dentro das relações de poder entre grupos e classes que constituem o Estado e os determinantes externos. (VADELL & CARVALHO, 2017, p. 101/102)

Com o liberalismo não foi diferente, a crise financeira mundial de 2008⁴³, a eleição de governos de esquerda no continente sul-americano e outros acontecimentos (descritos no quadro 03) são apontados pelos pesquisadores como razões que levaram este modelo econômico ao declínio e favoreceram uma nova ênfase em políticas relacionadas à capacidade de intervenção do Estado e no protagonismo dos poderes executivos nacionais por meio de um novo modelo de desenvolvimento que seria uma releitura do nacional desenvolvimentismo propalado pela Cepal e preponderante na América do Sul na década de 80, sendo denominado por alguns teóricos de neodesenvolvimentismo⁴⁴.

Quadro 03– Movimentos Relevantes do cenário internacional e implicações para a reestruturação dos países periféricos

MOVIMENTOS	IMPLICAÇÕES
CRISE FINANCEIRA DE 2008	Instabilidade no mercado financeiro; readequação das políticas públicas em favor da proteção do mercado interno; oscilação do comércio internacional;
CRESCIMENTO ECONÔMICO DA CHINA	Maior demanda por matéria-prima; valorização da <i>commodities</i> ; expansão de investimentos estrangeiros em busca de fatores de produção; contraponto à influência dos EUA e da EU no continente;

⁴³ “O discurso de cunho neoliberal que predominou em países como os Estados Unidos e a Inglaterra na década de 1980 encontrou ressonância anos mais tarde em alguns países da América Latina em um momento em que o modelo de Estado desenvolvimentista latino-americano havia entrado em crise, sobretudo por conta da crise financeira – a crise das dívidas externas da referida década – que fragilizaram as economias nacionais e permitiram, assim, um questionamento acerca da eficiência do referido modelo de Estado”. Disponível em <https://nemrisp.wordpress.com/2015/08/26/o-mosaico-da-integracao-regional-possibilidades-e-entraves>.

⁴⁴ O termo faz referência ao projeto nacional-desenvolvimentista dos anos 50, nos moldes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que implantou um modelo econômico baseado no Estado planejado para apoiar o setor privado, com participação do capital estrangeiro, o que veio a gerar a crise da dívida nos anos 80.

MOVIMENTO DE URBANIZAÇÃO DA CHINA	Maior disponibilidade mão-de-obra para o processo industrial; relativo barateamento do custo dos produtos industrializados e maior demanda por alimentos;
RESULTADOS DA AÇÃO DO ESTADO NA CHINA, ÍNDIA, CORÉIA E TAIWAN	Crescimento das empresas com apoio e controle nacional e intenso investimento em pesquisa e desenvolvimento altera o padrões de concorrência no mercado internacional
REGIME DE ACUMULAÇÃO DE DOMINAÇÃO FINANCEIRA	Fortalecimento das formas de exploração do trabalho; predominância da lógica financeira em detrimento da industrial; planejamento de curto prazo e valorização da distribuição de dividendos; crescimento da participação dos fundos de investimento como geradores de estímulos macroeconômicos e novas formas de valorização e gestão da produção;
CRESCIMENTO DA DEMANDA POR <i>COMMODITIES</i> E MATÉRIA-PRIMA	Maior procura pela terra como fator de produção; pressão nos recursos naturais; fortalecimento do agronegócio; conflitos pelo uso da terra;

Elaborado por Lamoso, 2012

Traspdini e Mandarino(2013) analisam três textos de Prebisch e Fajnzylber para asseverar as semelhanças existentes entre o “novo” e o “velho” modelo e destacam, principalmente, o papel das exportações no processo de industrialização e do Estado na condução dos interesses da iniciativa privada, guardando também certa proximidade da matriz neoliberal ao indicar políticas econômicas que estimulam o desenvolvimento nacional. Guardando características das duas correntes, os autores recusam-se a dar a este modelo o status de teoria por considerarem-no distante de qualquer via de desenvolvimento originária, qualificando-o como uma mera resposta à decadência ideológica burguesa, ao fim das potencialidades civilizatórias do modo de produção capitalista e ao atual padrão de reprodução do capital, “que requerem a fetichização da realidade através de teorias supostamente científicas”.(TRASPDINI E MANDARINO, 2013, p. 25-26)

A despeito desta discussão teórica, é inegável que as razões apontadas anteriormente para o declínio do liberalismo como pensamento econômico dominante geraram efeitos que resultaram na revalorização do papel do Estado no sistema internacional, principalmente com a ascensão de países como China, Coréia do Sul, Índia e Taiwan que consolidaram seu sistema nacional de produção através de uma agressiva política de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, demonstrando as vantagens de se utilizar estratégias nacionais de desenvolvimento. Estas implicações decorrentes do distanciamento das práticas neoliberais acabaram por contribuir para a integração regional à medida que representaram um ganho político em favor da união dos países periféricos que vivenciaram a fragilidade das políticas recomendadas pelo Consenso de Washington, dando aos governos maior margem de autonomia para negociarem suas pautas e discutir pactos com menor ingerência externa. Além disso, a leva

de presidentes eleitos no hemisfério com ideologias convergentes puderam aglutinar interesses em prol da integração dos países.

Em resumo, os movimentos relevantes elencados (quadro 03) acabaram por se tornar um argumento forte em favor da integração sul-americana, já que deixaram claro de como fora da integração regional as alternativas são menos vantajosas para os países, pois apesar dos prejuízos econômicos, indicaram que a união dos Estados e o distanciamento destes em relação às fragilizadas práticas neoliberais seriam preferíveis na tentativa de superar as dificuldades e assimetrias presentes no hemisfério.

Contudo, se muitos são os elementos que colaboraram para o reavivamento nas relações sul-sul, não podemos deixar de citar também os desafios presentes no processo. Lamoso (2012) cita a competição entre economias dependentes de commodities como um deles, já que os problemas decorrentes das assimetrias econômicas necessitarão de imensa vontade política para se construir uma relação horizontal entre os países tornando a integração para os mesmos factível e proveitosa.

CAPÍTULO 3

UNASUL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Após o relato feito acerca das iniciativas de integração na América Latina e América do Sul, dedicamos este capítulo à compreensão da Unasul como resultado de um anseio regional que englobasse todo o subcontinente. O histórico apresentado nos conduz a um projeto inovador, que diferentemente dos anteriores surge em um contexto de aproximação política e não comercial, visando realmente a integração dos povos na acepção mais ampla da palavra, sendo sua estrutura setorizada um indício da multiplicidade de finalidades às quais se dedica a buscar.

3.1. HISTÓRICO

No ano 2000, em função das festividades pelos 500 anos de “descobrimento” do Brasil, os países sul-americanos reuniram-se em Brasília, e nesta reunião, elaboraram o Comunicado de Brasília, onde os Presidentes acordaram a criação de uma Zona de Paz Sul-americana, demonstrando um ímpeto integracionista e estreitando as relações entre os processos já existentes na região, Mercosul e Comunidade Andina, distinguindo-se destes e até mesmo a União Européia, que iniciaram sua interação a partir de acordos comerciais, ao buscar maior integração entre os países-membros em áreas de interesse comum, como segurança, saúde e economia.

A UNASUL representa a maturação de um processo que ganhou ímpeto com a Reunião (sem precedentes) de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em 2000, na qual os Chefes de Governo “coincideram na avaliação de que a estabilidade política, o crescimento econômico e a promoção da justiça social, em cada um dos doze países da América do Sul, dependerão em boa medida do alargamento e aprofundamento da cooperação e do sentido de solidariedade existentes no plano regional e do fortalecimento e da expansão da rede de interesses recíprocos” (Declaração de Brasília, 1º/9/2000).

Após esta reunião, em novo encontro por ocasião da III Cúpula Presidencial Sul-americana em Cuzco, no Peru, os países aproveitaram o ensejo e emitiram a Declaração de Cuzco, quando decidiram criar a Comunidade Sul-Americana de Nações, a qual aproveitaria o arcabouço institucional já existente dos processos integrativos da Comunidade Andina e do Mercosul de forma a

(...)aproveitar as potencialidades da região, fortalecendo as capacidades de negociação e projeção internacional da região, e juntando esforços no sentido de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, fomentando a diminuição das diferenças sociais e econômicas entre as diferentes regiões da América do Sul, implementando maior

desenvolvimento e diminuição da pobreza, e buscando a proteção e garantia dos direitos humanos.(Declaração de Cuzco, preâmbulo)

Em 2006, a Declaração de Cochabamba criou o conselho de Delegados para a integração sul-americana e estabelece seus objetivos e prioridades, e posteriormente, em 2007, na realização da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, em Isla Margarita (Venezuela), os governantes dos 12 países aprovam renomear a Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) como "União de Nações Sul-Americanas" (Unasul), propondo que o equatoriano Rodrigo Borja fosse seu primeiro secretário-executivo. Por fim, no ano de 2008, a Cúpula Presidencial de Brasília aprova o tratado constitutivo da Unasul, que contando com o Brasil como principal articulador, definiu a instalação da sede da União em Quito, no Equador, o Parlamento sul-americano em Cochabamba, na Bolívia e a sede do seu banco, o Banco do Sul, em Caracas, Venezuela, tendo entrado em vigor em 11/03/2011, quando o 9º instrumento de ratificação foi depositado, obedecendo o que diz o art. 26 do referido tratado:

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS)

Quadro 04- Ordem de Ratificação dos países-membros da Unasul

MEMBRO	RATIFICAÇÃO
Bolívia	Março/2009
Equador	Julho/2009
Guiana	Fevereiro/2010
Venezuela	Março/2010
Peru	Março/2010
Argentina	Agosto/2010
Chile	Setembro/2010
Suriname	Novembro/2010
Uruguai	Novembro/2010

Brasil	Julho/2011
Paraguai	Setembro/2011
Colômbia	Dezembro/2011

Fonte: Elaboração própria baseada em dados fornecidos pelo site www.unasur.gov

3.2. ESTRUTURA INSTITUCIONAL:SETORIZAÇÃO

O Tratado constitutivo da Unasul prevê a existência de quatro órgãos, o **Conselho de Chefes de Estado e de Governo**, órgão máximo da UNASUL, o **Conselho de Ministros de Relações Exteriores**, o qual adota resoluções para implementar as decisões dos Chefes de Estado, a **Secretaria Geral**, órgão executivo com sede em Quito que exerce a representação dos órgãos por delegação expressa destes, o **Conselho de Delegados**, composto por um representante de cada Estado-membro e os **Conselhos Setoriais**, que, criados pelo Conselho de Chefes, conforme o art. 5 do documento constitutivo, são doze Conselhos temáticos que representam os objetivos do organismo cujos delineamentos são estabelecidos por órgãos políticos da Unasul, constituindo instâncias políticas de consulta compostas, em geral, pelos Ministros dos Estados-Membros nas respectivas áreas de integração de seus setores.

Quadro 05- Criação e objetivos dos Conselhos Setoriais da Unasul

CONSELHO	CRIAÇÃO	OBJETIVOS GERAIS
DEFESA	16/12/2008 Salvador-BA, Brasil.	Consolidar uma zona de paz sul-mericana; Construir uma visão comum na defesa; Articular posições regionais em fóruns multilaterais sobre defesa; Cooperar regionalmente na defesa; Apoiar ações de desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais;
SAÚDE	16/12/2008 Salvador-BA, Brasil.	Construir uma integração em saúde integrando os esforços e realizações de outros mecanismos de integração regional, promovendo políticas comuns e ações coordenadas entre os países da UNASUL referentes à Saúde
ELEITORAL	30/11/2012 Lima, Peru	Construir um espaço de integração, troca de experiências, cooperação, investigação e promoção da participação dos cidadãos; educação cívica e democrática.

ENERGÉTICO	Abril de 2007 Isla Margarita, Venezuela	Direito soberano ao uso dos recursos naturais e a gestão das taxas de exploração; Respeitar os regulamentos de cada país e os modos de propriedade utilizados por cada estado para desenvolver seus recursos energéticos; Solidariedade e reciprocidade; eliminar as assimetrias entre os estados; Respeito à soberania e auto-determinação dos povos; Princípio da integridade territorial.
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	30/11/2012 Lima, Peru	Promover e reforçar a cooperação e integração científica, tecnológica e de inovação; Promover a mobilidade para a execução dos projetos e promover o desenvolvimento, o acesso, a transferência e a utilização de tecnologias sociais para favorecer os setores mais necessitados.
CULTURA	30/11/2012 Lima, Peru	Promover e reforçar a cooperação cultural na região; Reconhecer e promover o valor fundamental da cultura como essencial para o desenvolvimento e superação da pobreza e da desigualdade base; Promover a redução das assimetrias regionais e sub-regionais e promover o acesso universal à cultura.
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	10/08/2009 Quito, Equador	Consolidação de metas para o desenvolvimento social regional.;cooperação técnica horizontal para reforço dos sistemas da proteção e promoção social; Fundo para o desenvolvimento social; Criação do Observatório Social Sul-americano;
ECONOMIA E FINANÇAS	26/11/2010 Georgetown, Guiana	O desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; A construção de um sistema econômico com equidade, justiça social e harmonia na natureza para o desenvolvimento sustentável; Crescimento econômico e desenvolvimento para superar as assimetrias de mecanismos eficazes de complementação econômica e concreto; Integração financeira mediante a adoção

		de mecanismos compatíveis com as políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros
EDUCAÇÃO	30/11/2012 Lima, Peru	Fortalecer a educação na integração regional para garantir e promover o direito à educação para todos; Concretizar a implementação de políticas para melhorar a equidade, qualidade, pertinência e o acesso à educação em todos os níveis e modalidades; Promover a redução das assimetrias regionais e sub-regionais para o pleno exercício dos direitos humanos.
INFRA-ESTRUTURA E PLANEJAMENTO	10/08/2009 em Quito, Equador	Implementar a integração da infraestrutura regional; Construir redes de infra-estrutura de construção, transportes e telecomunicações, de acordo com critérios de desenvolvimento social e económico sustentável e preservar o equilíbrio dos ecossistemas.
SOBRE O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS	10/08/2009 em Quito, Equador	Propor estratégias, planos e mecanismos de coordenação e cooperação entre os Estados-membros para influenciar de forma abrangente em todas as áreas do problema; Criar uma identidade sul-americana para enfrentar o problema mundial das drogas, tendo em conta os compromissos internacionais e as características nacionais e sub-regionais, para fortalecer a unidade da América do Sul; Fortalecer as relações de amizade e confiança através da cooperação interinstitucional entre as agências especializadas de cada país para enfrentar o problema mundial das drogas através do diálogo e de construção de consenso.
SEGURIDADE SOCIAL, JUSTIÇA E COORDENAÇÃO DE AÇÕES CONTRA O CRIME ORGANIZADO	30/11/2012 em Lima, Peru	Reforçar a segurança cidadã, justiça e coordenação de ações para tratar o Crime Organizado Transnacional; Propor estratégias, planos de ação e mecanismos de coordenação, cooperação e assistência técnica entre os Estados-Membros para influenciar

		esses campos; Promover posições de consenso conjuntas sobre questões da agenda internacional relacionada à segurança cidadã, justiça e as atividades do crime organizado transnacional, promovendo a participação atores cívicos e sociais e de cidadania no desenvolvimento de planos e políticas naqueles itens; Promover o intercâmbio de experiências e boas práticas, promover a justiça, a cooperação policial e de inteligência agências e formular orientações sobre prevenção, reabilitação e reinserção social.
--	--	---

Elaboração própria com tradução livre de acordo com o que dispõe o site da Unasul.

Os Conselhos setoriais (CS's) na Unasul são a gênese da sua política segmentada, apesar de recentes, o que justifica a falta de ações efetivas em muitas áreas, todos os CS's foram instituídos, sendo compostos pelos Ministros da áreas respectivas de seus países-membros e não possuem sede fixa determinada em seus Atos de constituição. Em função da multiplicidade de temas a serem tratados e do pouco tempo de maturação destes setores, alguns conseguiram implementar medidas mais palpáveis em detrimento de outros, como é o caso dos Conselhos de Defesa, Saúde, Eleitoral e Energético.

O Conselho de Defesa(CDS) é um dos setores mais estratégicos da integração, e segundo Palacios(2011), dois fatos contribuíram de maneira efetiva para a criação e consolidação deste, um relaciona-se ao problema surgido entre Colômbia e Equador em 2008, quando aquele adentrou território equatoriano em uma operação militar contra grupos paramilitares e realizou bombardeio na região de Angostura, e o outro está ligado à instalação de bases norte-americanas no território colombiano, o que gerou grande desconfiança na região.

Estes acontecimentos permitem-nos supor a própria composição do CDS como uma expressão política da vontade sul-americana de construir medidas de confiança entre seus membros e resolver seus conflitos de forma independente, sem ingerência extrarregional, principalmente com relação à suposta influência norte-americana exercida através da OEA.

De acordo com Saint Pierre e Palacios Junior(2014), o processo de construção destas medidas de confiança por iniciativa do Conselho pode ser dividido em duas etapas

cronológicas: 1) de sua inauguração até a constituição do CEED⁴⁵(Conselho de Estudos Estratégicos de Defesa) em 2009 e 2) de 2009, com a realização de seminários sobre o tema “modernização dos ministérios de defesa”, até 2012, quando o CEED tentava desenvolver metodologias para mensurar os gastos em defesa realizados pelos países-membros.

Nesta segunda etapa, principalmente o CDS promoveu uma série de Seminários em Defesa com funcionários de governo, de Estado e acadêmicos, e destes encontros resultaram objetivos a serem incorporados ao Plano de Ação de 2009–2010 e na criação de diferentes Grupos de Trabalho encarregados de realizar objetivos específicos, como por exemplo, o que engloba Chile e Peru no tema de gastos em Defesa⁴⁶. Dos vários relatórios produzidos, o segundo possui grande relevância porque deste emergem dois aspectos essenciais na construção das medidas de confiança adotadas na UNASUL: a promoção dos LBD (Livros Brancos de Defesa⁴⁷) dos Estados-membros e a escolha do sistema de divulgação em “gastos de defesa” como ferramenta principal de transparência.

Contudo, alguns fatores comportaram-se como complicadores para a consolidação desta “confiança” entre os membros, um deles diz respeito à suspeita de um suposto projeto brasileiro de liderança na região, principalmente em função do Conselho ter sido capitaneado pelo o ex-ministro brasileiro Nelson Jobim e à lentidão do Brasil em lançar seu LBD, o que reforçou a desconfiança em seus vizinhos. São apontadas como causas desta morosidade:

O desinteresse e/ou arrogância do Brasil em esclarecer aos seus vizinhos suas intenções e a sua capacidade militar; os sentimentos de autonomia e disputa entre as três armas brasileiras que emperravam uma visão estratégica geral, como as resistências para a criação de um Estado-Maior Conjunto das FA; baixa prioridade outorgada nas questões da Defesa pela classe política brasileira; e um insatisfatório índice de controle e participação civil na condução da Política de Defesa e mesmo entre os quadros funcionais do Ministério da Defesa (SAINT PIERRE E PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 31).

⁴⁵ O CEED apresenta como missão “contribuir à consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no estatuto do CDS, a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional”. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/01-Missao.html>

⁴⁶ Os dois países possuem um histórico de tensões militares por limites territoriais.

⁴⁷ “O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania”. Ministério da Defesa do Brasil. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>.

Soma-se a tais fatores a dificuldade quanto à divulgação dos gastos na área de Defesa dos países, que em virtude de tratarem de aspectos que envolvem “interesses nacionais”, adotam a estratégia do segredo. Em função disso, é possível asseverar que a área relativa à defesa na Unasul é das mais sensíveis, pois se por um lado sua importância no sentido de mediar possíveis conflitos na região que possui históricas “discordâncias fronteiriças” é indiscutível, por outro, envolve aspectos que ameaçam a necessidade da existência de “segredos de Estado”, os quais são defendidos por vários teóricos da área que afirmam que sua existência no âmbito interno dos países, assim como os serviços de inteligência, são recursos absolutamente legítimos para a sua própria proteção:

Bobbio, por exemplo, trata os mistérios do Estado em sua obra *O Futuro da Democracia*. Nela o autor nos apresenta o conceito de “criptogoverno” como o “conjunto de ações realizadas por forças políticas eversivas que agem na sombra em uma articulação com os serviços secretos”. Já Hanna Arendt em *A Mentira na Política*, apresenta o sigilo como inerente aos assuntos do Estado: Sigilo – diplomaticamente chamado de ‘discrição’ e de *arcana imperii* (os mistérios do governo) – e embuste, ou seja, a falsidade deliberada e a mentira descarada, são usadas como meios legítimos para alcançar fins políticos desde os primórdios da história documentada. (vigevani, 2012, p. 538)

Ao analisarmos a atuação efetiva do CDS na Unasul, temos que dos Planos de Ação acordados entre os membros, a construção de medidas de confiança em defesa não apresentam grandes novidades, permanecendo na mesma linha do que é proposto pela ONU e OEA, focando na elaboração dos LBD e na transparência dos gastos na área sem se voltar à necessidade de participação das sociedades civis sul-americanas nos debates, que é quase nula, denotando que as atitudes na área limitam-se a gestos de formação da confiança, deixando de trazer também a discussão sobre a autonomia decisória das Forças Armadas dos países, que muitas vezes é dissonante dos interesses definidos pela política regional, levando-nos a concluir que ainda há um longo caminho a percorrer até que se alcance uma estratégia de defesa coerente com os objetivos da integração proposta.

Outro Conselho com resultados na suas práticas é o de Saúde (CCS), que é orientado pelo Plano Estratégico Quinquenal 2010-2015 e possui dentre suas medidas mais concretas a criação do Instituto Sul-americano de Governo em Saúde (ISAGS)⁴⁸ em 2011; e a criação do Banco de Preços de Medicamentos da Unasul no ano de 2016, cuja implementação ainda não ocorreu e cujo projeto inclui a divulgação dos preços de listas de remédios nos diferentes países, a compra conjunta de produtos e a produção de genéricos.

⁴⁸O ISAGS é um órgão intergovernamental de caráter público que tem como principal objetivo promover o intercâmbio, a reflexão crítica, a gestão do conhecimento e a geração de inovações no campo da política e governança em saúde. Disponível em <http://www.isags-unasur.org/>.

Embora o último relatório disponibilizado pela organização seja o de 2015, quando do encerramento do plano quinquenal, o que se pode observar é que no biênio 2016-2017 o conselho manteve-se ativo e com resoluções significantes, como a promulgação pela presidenta Dilma Roussef em 2016 do acordo que elege a cidade do Rio de Janeiro como sede do ISAGS; a realização de oficinas variadas (Acesso a produtos biológicos, Plano Sul-Americano de riscos e desastres em saúde 2017-2022 e Migrações e Saúde na América do Sul); realização de um convênio com a fundação brasileira Osvaldo Cruz em março de 2017 e encontros que oportunizaram a discussão a respeito da saúde na região entre os membros e com a Organização Mundial de Saúde.

Ao apresentar uma proposta baseada na definição da saúde como direito social inerente à cidadania, o CSS representa uma inovação com relação ao arcabouço normativo dos blocos que deram origem à Unasul (Mercosul e Can), haja vista que estes visavam apenas questões sanitárias de fronteiras e a harmonização de legislações, discutindo questões mais comerciais ligadas ao comércio de produtos da área de saúde. Neste sentido, dispõem o Objetivo e Desafio do Plano Trienal 2012-2015 do ISAGS:

O ISAGS tem por objetivo constituir-se em um centro de altos estudos e debate de políticas para o desenvolvimento de líderes e recursos humanos estratégicos em saúde, buscando fomentar a governança e a condução da Saúde dos países da América do Sul e oferecendo insumos para articular a atuação regional em Saúde global.(PLANO TRIENAL 2012-2015, OBJETIVO)

O ISAGS é um órgão da Saúde da Unasul que tem como desafio contribuir para a produção e gestão de conhecimento estratégico que estejam à disposição da tomada de decisões do Conselho Sul-americano de Saúde para transformar os sistemas de saúde e reduzir as desigualdades sociais no contexto da construção de identidade política sul-americana.(PLANO TRIENAL 2012-2015, DESAFIO)

Além da maior amplitude de objetivos com relação às iniciativas anteriores, é imperioso destacar que o CSS vem buscando avanços na formulação e na negociação política também em fóruns multilaterais. não se limitando às tratativas regionais, prova disso é a participação do Conselho em diversos fóruns globais, como na VI Conferência Internacional das Autoridades Reguladoras de Medicamentos (ICDRA), 2014; no III Fórum Global sobre Recursos Humanos em Saúde, 2013; na VIII Conferência Global em Promoção da Saúde: Saúde em Todas as Políticas, em 2013; e na Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, em 2011, colocando a América do Sul no cenário da diplomacia da saúde global. Neste sentido:

“A atuação da Unasul, por meio de posicionamentos comuns na Assembleia Mundial da Saúde, ao longo dos últimos cinco anos, claramente traz visibilidade ao processo de integração regional na América do Sul e fortalece a própria Unasul como um *player* global na agenda mundial da saúde, através do exercício da diplomacia

da saúde. O acompanhamento dos temas ao longo dos anos indica maturidade do bloco na definição das prioridades e das posições políticas defendidas, visando alcançar objetivos de interesses comuns.” (FARIA; GIOVANELLA e BERMUDEZ, 2015, p.932)

Tendo em vista que para atuar na arena global, é imprescindível que a Unasul conte com uma atuação uníssona de seus membros através dos Conselhos Setoriais, apesar das grandes assimetrias existentes na região, é preciso reconhecer que a atuação deste setor orientada por seu plano de ação representa um avanço na integração e contribui de forma importante para que os princípios de solidariedade e cooperação potencializem o desenvolvimento da região, não só do ponto de vista político, mas, essencialmente, humano.

No que se refere ao Setor eleitoral, o Conselho Eleitoral da Unasul foi criado com objetivo de construir um espaço de cooperação democrática entre os países com a promoção do intercâmbio de experiências e técnicas eleitorais, além da possibilidade de organizar, a pedido de um Estado membro, observação ou apoio nos seus processos eleitorais, respeitando a soberania dos países e respectiva legislação nacional.

É de sua atribuição organizar missões de observação e acompanhamento eleitoral requerido pelo Estado membro que organiza o processo eleitoral, de acordo com sua autoridade eleitoral. Assim, as autoridades eleitorais do Estado solicitante tramitam, através da presidência pro tempore, tudo o que se relaciona com o alcance da integração e cobertura da missão de observação e acompanhamento eleitoral, sendo concluída com a apresentação de um informe às autoridades eleitorais do Estado solicitante, como ocorreu nas missões eleitorais realizadas entre os anos de 2012 e 2016.

Quadro 06- Missões eleitorais realizadas⁴⁹ pelo Conselho Eleitoral da Unasul

PAÍS	ELEIÇÕES	ANO
VENEZUELA	PRESIDENCIAIS	2012
VENEZUELA	PRESIDENCIAIS	2012
EQUADOR	PRESIDENCIAIS	2013
PARAGUAI	PRESIDENCIAIS	2013
BOLÍVIA	MUNICIPAIS	2015
PARAGUAI	MUNICIPAIS	2015
VENEZUELA	PARLAMENTARES	2015
REPÚBLICA DOMINICANA ⁵⁰	PRESIDENCIAIS	2016
PERU	PRESIDENCIAIS	2016

⁴⁹ O hiato entre os anos de 2013 e 2015 se dá em razão do site da Unasul apresentar documentos referentes às missões apenas a partir de 2015, e nas pesquisas aleatórias feitas em documentos secundários, encontramos apenas as três primeiras missões.

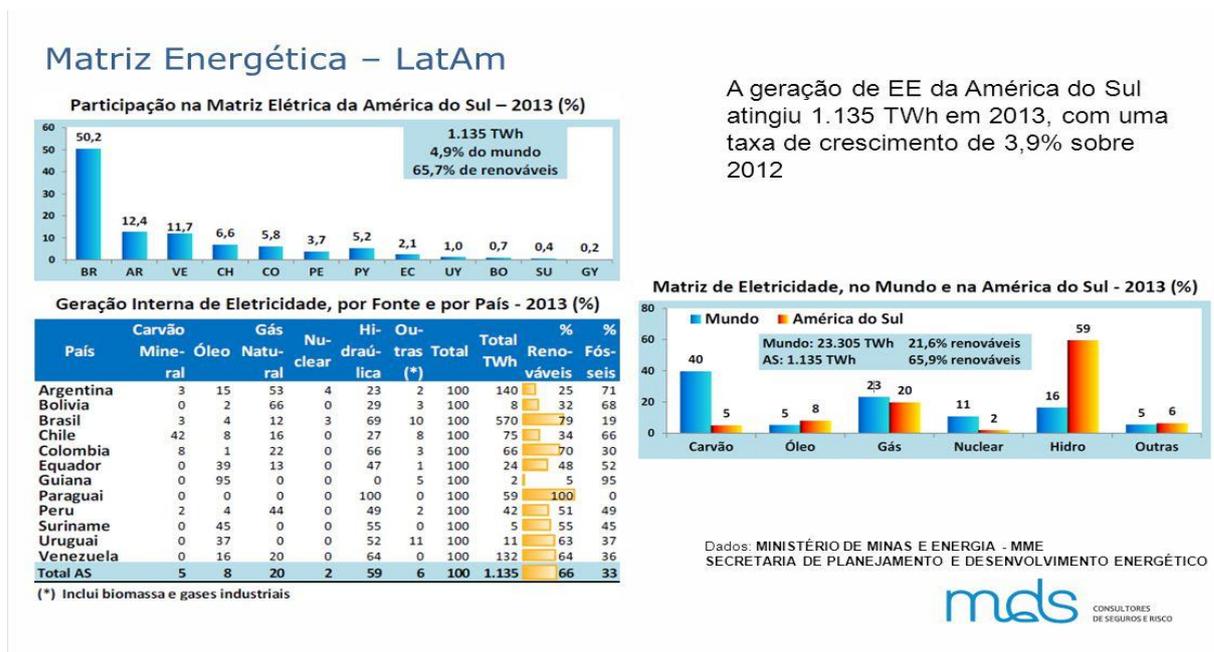
⁵⁰ A Comissão foi convidada a acompanhar as eleições deste país e realizou a primeira missão extrarregional da Unasul.

COLÔMBIA	PLEBISCITO	2016
EQUADOR⁵¹	CONSULTA POPULAR	2017

Elaboração própria feita com base nos dados disponibilizados em <http://www.unasursg.org/es/mision-electoral-unasur>.

Outro setor que se destaca na integração da Unasul é o energético, cuja instituição na I Cúpula Energética representou um marco institucional para a área na região dada a grande oferta decorrente da abundância de recursos naturais, além da relação existente de complementaridade econômica entre os Estados. Desta forma, a integração neste setor apresenta-se como um objetivo desejável e rentável aos países-membros, não só pelos ganhos decorrentes da complementaridade, mas pela possibilidade de redução nos custos da energia, diversificação da matriz energética e aproveitamento dos recursos disponíveis, já que, segundo dados da Unasul (2012) e da Olade (Organização Latino-americana de Desenvolvimento e Energia), a região sul-americana possui um potencial hidroelétrico de 580 GW, dos quais apenas 25% são aproveitados atualmente, somando uma potência instalada de 143 GW. O Brasil detém cerca de 45% desse potencial, seguido por Colômbia, Peru e Venezuela

Gráfico 01- Matriz Energética dos países da América do Sul em 2013



Fonte: Site do Ministério das Minas e Energia

Mas apesar destas potencialidades serem plenamente reconhecidas, pouco se avançou neste setor, dada a inexistência de um Tratado Energético Sul-Americano e a presença de

⁵¹ A consulta popular equatoriana se destinava a responder a seguinte pergunta: “Está você de acordo em que, para desempenhar uma dignidade de eleição popular ou para ser servidor público, se estabeleça como proibição ter bens ou capitais, de qualquer natureza, em paraísos fiscais?”

assimetrias⁵² entre os países da região, que impedem que o projeto evolua da posição de mera conexão física para uma integração energética propriamente dita. Tais assimetrias estão relacionadas à presença de países com grande excedente energético, como Paraguai, Venezuela e Bolívia e grandes consumidores como o Brasil, Argentina e Chile, que utilizam juntos mais da metade do total consumido na América do Sul. Sabemos que a integração energética é uma tarefa complexa envolvendo questões políticas, econômicas, culturais e técnicas, mas a instituição de um marco regulatório que visasse reduzir estas assimetrias seria muito positivo para o continente, que aproveitaria sua localização privilegiada e ficaria mais seguro diante de uma possível situação de risco de “apagão”, tendo condições, diante de tão grande biodiversidade, de diversificar sua matriz energética investindo conjuntamente em fontes de energia alternativas, como a eólica, solar, biocombustíveis, etc.

A Integração energética na América do Sul possui, assim, duas orientações, uma economicista, em que a integração possui um aspecto, sobretudo, econômico e comercial, sendo a mais explorada até então, e outra geopolítica com enriquecimento do “hard power” da região. Neste sentido, Fraga (2014) diz que há duas formas de interpretar o processo, “de um lado a integração como um elemento chave para a promoção do desenvolvimento na região, incluindo a perspectiva social e ambiental e de outro a integração como atividade exclusivamente economicista com impactos negativos e sem externalidades positivas”, e diante do que pudemos analisar, a região parece apresentar oportunidades para que a integração neste setor satisfaça a ambos os processos, servindo tanto de ferramenta econômica, como de fonte de benefícios à população local.

Contudo, para alcançar os objetivos instituídos, o Conselho Energético da Unasul precisa de uma atenção especial no processo de integração, e ao que parece, seu papel anda “esquecido” na instituição, pois desde julho de 2013, quando foi celebrada a XV reunião do Grupo de Expertos en Energía (GEE) do Conselho em Caracas, na Venezuela, onde se discutiu a necessidade de aplicar reformas no âmbito jurídico, não se verificou nos documentos disponibilizados das reuniões posteriores da Instituição quaisquer referências à evolução do marco regulatório.

Embora o Conselho de Economia e Finanças não tenha tido atuação tão concreta quanto os anteriores, é válido lhe dedicar atenção especial em razão de sua responsabilidade na

⁵² Para se ter uma ideia, em 2014 a capacidade energética de Brasil e Argentina juntos era de 171.357 milhões de megawatts, ao passo que todos os outros países da América do Sul juntos tinham a capacidade de 103.935 milhões de megawatts. Disponível em <https://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=44-1&iso=BRA&pid=2&aid=7&tl_id=7-A&tl_type=a&cy=2014&ug=8>

concepção do Banco do Sul.

Composto pelos presidentes dos respectivos Bancos Centrais além dos Ministros da Economia ou equivalentes nos países membros, o referido conselho possui a missão de institucionalizar o Banco do Sul, que criado em 2007 por iniciativa venezuelana, é um fundo monetário que busca ser uma alternativa ao FMI e ao Banco Mundial na concessão de empréstimos⁵³ através da poupança regional⁵⁴ para fomentar a construção de programas sociais e de infra-estrutura na América do Sul, representando assim uma solução viável para amenizar as grandes heterogeneidades econômicas existentes na Unasul. Mas, para que efetivamente comece a funcionar, é necessário que o parlamento de pelo menos nove dos doze países membros da Unasul, o aprovem, e até o presente momento, apenas cinco países (Bolívia, Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela.) chancelaram o documento em seus parlamentos, e dentre os sete países que não o fizeram ainda, Brasil e Paraguai estão em processo de tramitação de sua aprovação.

Dada a variedade de organizações setoriais, constata-se que ao contrário de outras iniciativas de integração, apesar da pouca existência, a Unasul apresenta um projeto que envolve segmentos múltiplos, não focando somente na união econômica e comercial, ainda que, alguns setores tenham tomado iniciativas de forma mais efetiva do que outros. Assim, ao contrário do Mercosul, por exemplo, que consiste em um projeto de inserção internacional voltado à garantia do desenvolvimento econômico e social, a Unasul busca ser um instrumento voltado ao amadurecimento de um processo que busca alargar e aprofundar a cooperação e o sentimento de solidariedade no plano regional. Em resumo, enquanto o primeiro se estabelece como um vetor independente de inserção no plano internacional, denotando uma relação Países do Mercosul X resto do mundo, o segundo intenta expandir a rede de interesses recíprocos, em uma relação voltada apenas entre os países-membros.

⁵³ O Banco do Sul é uma iniciativa venezuelana que buscava, entre outras coisas, contar com uma alternativa ao FMI e ao Banco Mundial, viabilizando projetos não só dos países da América do Sul, mas de toda a América Latina.

⁵⁴ No seu projeto de criação, está previsto o aporte de capital inicial de catorze bilhões de dólares americanos que deverá ser contribuído com partes iguais por todos os membros, a fim de que não haja controle dominante por partes específicas

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO BLOCO

Por constituir uma experiência de integração com um largo espectro de objetivos intergovernamentais, a ausência de especificidade (sobretudo econômica) da Unasul resulta em uma “estrutura institucional” simples, favorecendo à compreensão dos processos já existentes (CAN e Mercosul) e aprofundando a integração ao evitar o desperdício de recursos e esforços.

Outrossim, para além do desenho institucional baseado na criação e funcionamento de órgãos que o compõem, há ainda o conceito de “institucionalização” de um organismo, o qual, conforme Huntington(1975), é definido pela “capacidade de um órgão adquirir valor e estabilidade”, sobrepondo-se aos Estados que o compõem.

Para este autor, as instituições possuem padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes, que abrangem organizações formais e procedimentos, assim, as comunidades políticas dependem destas instituições, na medida em que elas abrangem as atividades da sociedade, e do seu nível de institucionalização (Huntington, 1975, p. 24). Ele distingue quatro critérios de institucionalização: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

A adaptabilidade indica que quanto mais adaptáveis forem as instituições, maior será o nível de institucionalização, sendo esta uma função dos desafios do ambiente e da idade de forma que o êxito na adaptação abriria caminho para adaptações bem-sucedidas aos desafios ambientais subsequentes; ao passo que a complexidade afirma que quanto mais complexa a instituição, maior seu nível de institucionalização. Tal critério pode envolver tanto a multiplicação de subunidades, como de objetivos, e quanto mais complexa for a instituição, mais meios para se renovar e adaptar ela terá:

O sistema político mais simples é aquele que depende de um único indivíduo. É também o menos estável. Todas as tiranias, ressaltou Aristóteles, possuem virtualmente “vida curta”. Ao contrário, um sistema político com diferentes instituições políticas, tem maiores possibilidades de adaptar-se; as necessidades de uma era podem ser enfrentadas por um grupo de instituições; as necessidades de outra, por outro grupo”. (HUNTINGTON, 1975, p.31).

A autonomia é definida pelo autor como a extensão em que a instituição existe independentemente de agrupamentos sociais e outras instituições políticas pode ser medida pela extensão em que ela possui valores e interesses próprios, distinguíveis das outras instituições e forças sociais; e a coesão diz que quanto maior for a união da instituição, ou seja, sua capacidade de coordenação e disciplina, maior sua institucionalização.

A definição do termo é imprecisa, já que exatamente em função da ausência de critérios, faltam bases teóricas e metodológicas para apontar se uma organização é ou não institucionalizada. Os critérios huntingtonianos podem dar um norte nesta missão, pois embora tenham sido criados na década de 50, podem ser úteis no momento de apontar as características de institucionalização em uma organização, e ao aplicá-los na prática, o que faremos *a posteriori* com a Unasul, podem auxiliar na demonstração do patamar em que a entidade se encontra no processo.

Neste sentido, ao buscar um aprofundamento na compreensão do conceito na esfera da ciência política, é possível visualizar uma relação intrínseca entre institucionalização e poder, já que para se sedimentar uma organização, fazendo com que esta adquira “valor e estabilidade”, é necessário que contenha recursos para o exercício do poder, tais como força, informação, popularidade, relações sociais, dentre outros.

Bobbio(2010) aponta três níveis de consolidação do poder: Poder Potencial, que se exprime na capacidade de um sujeito determinar o comportamento de outros dependendo de uma combinação entre os recursos de poder, as habilidades no seu uso, as possibilidades de dispor dos modos de exercício do poder e as atitudes dos que devem se subordinar; o Poder Estabilizado, que ocorre quando um sujeito (A) executa ações de poder sobre um ou mais sujeitos (B) tendo como resultado constante a realização dos comportamento pretendidos por (A) em uma relação de comando e obediência; e por fim o Poder Institucionalizado que surge quando o poder estabilizado se articula em uma gama de funções claramente definidas e coordenadas de forma estável entre si.

A teoria organizacional também pode ser frutífera nesta tarefa, pois se fizermos uma analogia, vemos que, ao buscar explicar, sob a ótica da abordagem institucional, por que as organizações assumem determinadas formas (HALL, 2004, p. 259), como sobrevivem(aquisição de estabilidade) e obtêm sucesso por meio da harmonia entre elas e as expectativas do seu ambiente, vemos que, o caso de organismos que se propõem à integração regional guarda semelhanças com tal encadeamento, que igualmente ocorre em um ambiente composto de normas e valores dos agentes envolvidos.

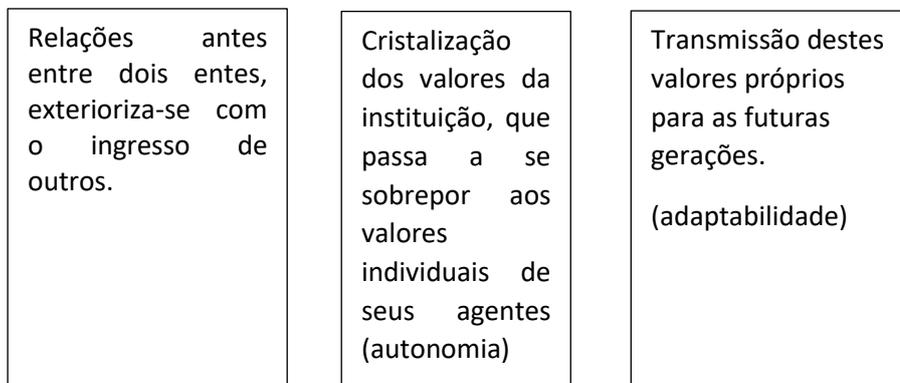
Selznick (1996) postulou a existência de distinção entre “organização” e ‘instituição’, sugerindo que, talvez, o mais significativo aspecto do processo de institucionalização seria a introdução de valores, de modo que as exigências das tarefas organizacionais não se limitariam a aspectos técnicos, e Berger e Luckmann (2004) tratam o processo como a produção de tipificações recíprocas, decorrente da interação entre dois indivíduos, onde, à medida que novos

indivíduos são inseridos, caracteriza-se uma **exteriorização** das tipificações, que se antes decorriam das interações entre apenas dois, ganha o caráter da historicidade, conduzindo à segunda etapa do processo, a **objetividade**.

Na perspectiva dos autores, esta denota que as instituições, agora solidificadas experimentam a sensação de existir além dos indivíduos que a formam, sendo dotadas de “autonomia”, e dirigindo-se, ainda segundo eles, à etapa final do processo, a **interiorização**, quando ocorre a transmissão do mundo social objetivado para novas gerações, exigindo ao mesmo tempo explicação e justificação para sua existência.

Figura 02: Etapas da Institucionalização

EXTERIORIZAÇÃO → OBJETIVIDADE → INTERIORIZAÇÃO



Fonte: Elaboração própria com base nos conceitos de Berger e Luckmann (2004)

Feita a distinção entre organização e institucionalização, é relevante trazermos à baila o conceito de Burocratização. Na concepção weberiana de burocracia, cada época foi caracterizada por um sistema político e por uma elite dentro de determinada cultura estatal, que para se manter de forma legítima, desenvolveu um estabelecimento administrativo, denominado *Staff*, o qual serviria de suporte à sua autoridade e manteria a sociedade na mesma ideia de cultura administrativa, evoluindo junto com as novas demandas e devendo modernizar-se para sobreviver. O modelo burocrático idealizado pelo teórico alemão caracteriza as sociedades ocidentais burocráticas, como os Estados, pelo predomínio de normas impessoais racionalmente definidas, cuja autoridade é justificada pela técnica, pela justiça, pela lei e pela meritocracia.(CHIAVENATO, 2003)

Se geralmente relaciona-se o termo burocracia a um aspecto pejorativo designando excesso de regulamentos que tornam a organização ineficiente, atribuindo aos defeitos do sistema organizacional o conceito de burocracia, para Weber é o inverso, a burocratização vista

como o conjunto de normas e procedimentos de uma organização estatal é condição *sine qua non* para um aparelho público eficiente.

Botelho (2014) faz uso do conceito de institucionalização de Huntington no trabalho “*A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de critérios de Medição*”, inovando ao levar a discussão para o campo da integração regional. Partindo do entendimento que as organizações de integração regional devem adquirir valor e estabilidade para ficarem cada vez mais institucionalizadas, e, para tanto devem contar com uma burocracia eficiente que auxilie nesta tarefa, o autor aponta critérios que tencionam avaliar o nível de institucionalização de um bloco, e para tanto, proclama que estes devem ter a capacidade de medi-lo em diferentes níveis de integração, estabelecendo, para isso, quatro dimensões (econômica, político-institucional, social, de representação exterior e estratégica) e uma comparação entre Unasul, Mercosul, Can e União Europeia, conforme o quadro abaixo.

Quadro 07: Nível de institucionalização por dimensão de botelho

NÍVEL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO POR DIMENSÃO					
NÍVEL	DIMENSÃO				
	Econômica	Político- Institucional	Social	Representação Exterior	Estratégica
Alto	EU	UE	Mercosul	Mercosul	UE
Médio	Mercosul	CAN	Unasul	CAN	Mercosul
	Unasul	Mercosul	UE	EU	CAN
Baixo	CAN	Unasul	CAN	Unasul	Unasul

Fonte: BOTELHO, 2014.

Para Botelho, um bloco de integração institucionalizado é aquele em que os atores esperam que os contornos e as regras principais do processo se manterão no futuro e agem de acordo com essa expectativa. Em sua análise, o aspecto econômico da integração é avaliado através da visão neofuncionalista, que coloca os interesses econômicos como um fator importante na Integração, pois nesta visão, a manutenção do princípio da racionalidade, que busca generalizar despesas e reduzir riscos, faz com que os atores envolvidos pressionem por mais integração.

Sendo a integração motivada pelos interesses econômicos, ao avaliar o nível de institucionalização do bloco, Botelho mede o grau de interdependência na região, e neste quesito, o autor chega a conclusão que a Unasul encontra-se em um nível intermediário de institucionalização se comparada aos outros blocos.

Ao tratar da dimensão Político Institucional, o autor destaca a teoria da “governança supranacional” de Sweet e Sandholtz (1998):

Portanto, a ideia de governança transnacional não implica que a autonomia nacional não seja mais predominante ou que o Estado-nação tenha perdido sua soberania, mas procura destacar que os processos de governança estão imersos em relações geopolíticas e estruturas de interações e instituições em múltiplos níveis (e.g., local, nacional, global). Além disso, pode-se afirmar que, no capitalismo do século XXI, as corporações passam a influenciar tanto os discursos como as formas de regulação que emergem na sociedade civil e no mercado (Scherer et al., 2006; Scherer & Palazzo, 2011; Scherer, Palazzo, & Seidl, 2013 *apud* Gomes e Merchán, 2016).

Botelho destaca, nesse quesito, a importância das instituições regionais e dos seus funcionários no processo de integração, assim como a atuação dos governos e suas respectivas instituições para medir o nível de institucionalização. As avaliações feitas pelo autor neste aspecto são eminentemente quantitativas, sendo visível a sua preocupação em não privilegiar qualquer visão que indique qual seria “o melhor” modelo de integração. Para operacionalizar o estudo, o autor utiliza como indicadores: Frequência de Reuniões Ordinárias; Nível hierárquico do representante mais frequente em reuniões ordinárias; Participação de chefes de Estado e ministros em reuniões ordinárias; Número de decisões em reuniões, ordinárias ou não; Importância das decisões em reuniões, ordinárias ou não; Ritmo de internalização das normas regionais nas legislações nacionais⁵⁵, Presença de funcionários regionais com dedicação exclusiva e Instituições com sede própria.

Neste aspecto, muito embora se mostre necessário avaliar os mecanismos formais para conduzir a integração no processo de institucionalização, o autor parece muito mais tratar da burocratização dos blocos diante dos indicadores utilizados. Se para verificar a aquisição de valor e estabilidade é premente que os mecanismos formais existam e contem com uma tecnoburocracia que conheça das regras e se faça presente, de outro é difícil avaliar como a frequência de chefes de Estado nas reuniões ordinárias informará o nível de institucionalização da integração.

Ao tratar da dimensão social, Botelho traz a compreensão de que “o construtivismo social, a cultura política, o discurso e a construção social de interesses e

⁵⁵ No caso da Unasul para que a norma advinda do organismo seja internalizada, é necessário o cumprimento pela autoridade estatal de um ato jurídico especial. No ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, o processo começa depois da assinatura do tratado, quando o Ministro das Relações Exteriores encaminha uma Exposição de Motivos ao Presidente da República. Este, após receber o documento, se concordar com o tratado, encaminha uma Mensagem ao Congresso Nacional. No Congresso, o tratado será examinado na Câmara dos Deputados e depois no Senado Federal. Uma vez aprovado, o Congresso emite um Decreto Legislativo. O ato seguinte é a ratificação pelo Presidente da República e, por fim, a promulgação por meio de decreto de execução, também de competência do Chefe do Poder Executivo da União, sendo diferente somente quando o tratado versar sobre direitos humanos.

preferências também precisam ser levados em conta na análise de um processo de integração” (RISSE *apud* BOTELHO, 2014), deste modo, as relações sociais seriam muito relevantes por influenciarem o meio e condicionarem o processo. Para mensurar a institucionalização baseada neste critério, o autor procura avaliar “o grau de homogeneidade” entre os segmentos sociais participantes da integração, os quais são vistos por meio de: Número de línguas oficiais dos Estados-membros; Número de grupos étnicos dos Estados-membros; Número de grupos religiosos dos Estados-membros; Intensidade dos intercâmbios culturais e Número de instituições da área social no âmbito do bloco.

Nesta dimensão, a Unasul exhibe resultados superiores à União Europeia e à Comunidade Andina, o que já é positivo, tendo em vista que o bloco agrega doze países das mais variadas características, e ao final, o cálculo da média das posições de cada bloco permite classificar a Unasul novamente em uma situação intermediária, entretanto, é válido enfatizar que relacionar a homogeneidade ao nível de institucionalização parece ser tarefa arriscada, pois “um bloco pode contornar a heterogeneidade entre seus membros fomentando a integração na área social. Assim, também é necessário avaliar a atuação de cada bloco no âmbito social e “os indicadores para isso serão o número de acordos e de instituições da área social, que abrangem temas como desenvolvimento social, educação e saúde” (BOTELHO, 2014, p. 237).

A representação exterior é uma dimensão utilizada para averiguar a capacidade de atuação conjunta utilizando como indicador a forma de negociação de acordos comerciais (em conjunto ou separadamente), bem como a de coordenação da política externa dos integrantes do bloco através do grau de convergência de posições entre os Estados-membros em organismos internacionais, e nesta esfera a Unasul, está, na conclusão do autor, em uma posição que sugere menor institucionalização que os outros organismos.

A última dimensão verificada por Botelho é a estratégica, que avalia o panorama de conflitos internos na região e a capacidade de atuação das Forças Armadas dos países, utilizando como indicadores o número de conflitos armados desde a criação do Bloco; o número de grupos armados insurgentes desde a criação do Bloco; o número de acordos de defesa e segurança no âmbito do bloco; o número de instituições de defesa e segurança no âmbito do bloco e a atuação conjunta das Forças Armadas de Estados-membros. Nesta, a Unasul fica em um nível que sugere baixa institucionalização, haja vista que por conter em sua região espaços vulneráveis à ocorrência de conflitos, os quais aconteceram após sua criação, a sua recente criação faz com que a média de conflitos por ano seja inferior apenas à União Europeia.

Embora a proposta de Botelho de fugir do parâmetro europeu para avaliar a institucionalização na América do Sul através de critérios das mais distintas áreas seja enriquecedora e produtiva, o trabalho do autor estabelece apenas uma comparação da Unasul com outros organismos, não realizando uma análise direta sobre a institucionalização do bloco.

Se a apresentação das bases teóricas para a escolha das dimensões e dos postulados das principais teorias de integração servem à comunidade científica para o aumento da sistematização do conceito de institucionalização, as particularidades da criação e do desenvolvimento da Unasul também requerem o aprofundamento e a constante atualização dos estudos na área de institucionalização do bloco.

4.1. NEOLIBERAL INSTITUCIONALISMO

Feitas as divagações acerca do conceito de institucionalização, é pertinente retornar às bases teóricas das relações internacionais e ao Neofuncionalismo para reafirmá-lo como um instrumento da vertente liberal que surgiu para entender o papel das instituições em uma conjuntura na qual os fatores econômicos tornam-se importantes elementos explicativos nas relações internacionais. Estes fatores contribuem para uma corrida dos países por melhor desenvolvimento neste aspecto fazendo com que as nações adotem medidas visando este fim, e no caso da América do Sul, a escolha recaiu sobre a integração econômica.

A partir desta corrente liberal, surgiu o Neoliberal Institucionalismo(N.I.)⁵⁶, que bebe na fonte dos liberais, utilizando conceitos como regimes internacionais, interdependência e globalização econômica; ao mesmo tempo em que faz uso de pressupostos realistas, já que ambos colocam o Estado como ator central das relações interestatais, mas divergem quanto à relevância das instituições como atores dentro do sistema internacional.

Robert Keohane e Andrew Moravcsik(1981), principais expoentes do N.I., advogam que a capacidade dos Estados de operar como atores internacionais ou transnacionais advém do fato dos homens terem um leque de identidades e interesses muito mais amplo do que o fornecido pela nação (KEOHANE & NYE, 1981). Em razão disso, utilizam outras formas corporativas para se fazerem representar e levar suas demandas, quais sejam, as instituições.

Mariano (2011) observa que estas instituições atuam como um espaço de cooperação, onde os atores podem ser incluídos e ter suas relações supervisionadas de alguma maneira. Se considerarmos a perspectiva realista, tal controle seria impossível, dada a ausência de

⁵⁶ A referência a esta corrente é feita somente neste capítulo em função da necessidade da menção anterior aos aspectos conceituais da institucionalização.

governabilidade decorrente de um sistema anárquico, mas na concepção neoliberal, este aspecto converge com a institucionalização, pois embora contenha pressupostos realistas, como a anarquia internacional e os conflitos entre nações, o N. I. se difere por não considerar esta como inibidora da cooperação, ao contrário, considera que a mesma acaba propiciando o surgimento de instituições multilaterais como forma de amenizar a insegurança e o conflito no sistema.

De acordo com esta teoria, uma organização estaria mais ou menos institucionalizada segundo o grau de previsibilidade de suas ações, tal qual a teoria dos jogos, cuja noção básica é a repetição do jogo, que promove a cooperação ao criar parâmetros entre os jogadores através de experiências recorrentes; o que facilita a tomada de decisão e possibilita, ao longo do tempo, reduzir as desconfianças porque se sabe o que esperar dos comportamentos alheios.

Haas (1958) reitera este entendimento ao considerar que a verdadeira integração só ocorre quando o critério subjetivo das expectativas de certas elites é satisfeito, assim, se as elites regionais têm suas expectativas coadunadas com as demandas e as benesses da integração, o processo ocorre sem grandes problemas. Deste modo, a concretização ocorre quando os países propensos à integração deixam de se ver como inimigos e criam um espaço de consenso para negociar. E quando esse espaço de consenso é formado, os atores passam a se envolver de forma direta na formalização de mecanismos institucionais que auxiliem na construção da política Regional.

Outro elemento importante na formação das instituições é o pressuposto da legalidade. Vimos que a definição de Huntington não se relaciona com a supranacionalidade, e a ausência da ideia de um Estado supranacional demanda práticas específicas, haja vista que não há força centralizadora de governança que coaja os Estados a seguirem determinadas condutas. Em razão disto a instância central que deveria existir se não fosse um sistema anárquico é substituída por processos cujo denominador comum dos atores determina sua estrutura de regulação e produção de demandas.

Nesta substituição, podemos destacar a legalização como um importante conceito da teoria de Huntington, já que esta seria uma forma de institucionalização em que a força coercitiva e a internalização das normas criadas, assim como o nível de delegação de poderes entre os atores decorrem da própria estrutura do fenômeno naquela região. Gomes (2012) observa este evento no caso europeu, onde a legalidade está relacionada à constitucionalização de normas, e no caso sul-americano, em que dita legalidade se condiciona às normas informais, que advêm do “carisma presidencial ou governamental dos Estados nacionais ou em qualquer outro mecanismo de compensação”. (GOMES, 2012, p. 28)

Além disso, a instituição contém instrumentos jurídicos básicos, documentos constitutivos, tratados e outros mecanismos que definem seus objetivos e condutas, de forma que, através de um aparato técnico e burocrático, a integração possa se desenvolver. Outrossim, sendo as instituições fruto de elemento volitivo dos Estados, estes integram-se às instituições cientes de suas normas e práticas, que sendo previamente determinadas, em tese, não deveriam gerar conflitos ou ofensas aos interesses do Estados membros.

4.2. APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE HUNTINGTON À UNASUL

Após a breve introdução ao conceito de institucionalização, pretendemos utilizar o conceito de Huntington como parâmetro para analisar a Unasul por compreendermos que sua definição abrange de forma mais genérica a transformação de uma organização insurgente em uma união sólida, estável e com poderes para se sobrepor às intenções dos membros.

Embora o teórico trate da institucionalização e seus desdobramentos em relação à ordem política, ao analisar o processo de modernização de nações mais desenvolvidas, como os Estados Unidos, e em desenvolvimento, como o Brasil, à luz da teoria e de casos concretos, e destacar os graus de governos dos países, o fato de delinear os fundamentos em que julga repousar uma ordem política mais ou menos estável auxilia-nos na tarefa de avaliar a estabilidade também nas organizações de integração regional, tendo em vista que esta é fundamento igualmente essencial à transformação destes organismos em entes dotados de características próprias e duradouras.

Ao tratar de instituições políticas, Huntington assevera que “o nível de comunidade política atingido por uma sociedade reflete a relação entre suas instituições políticas e as forças sociais que a compõem” (HUNTINGTON, 1975, p. 20). Assim, se historicamente, as instituições políticas surgiram da interação e do desacordo entre as forças sociais e do desenvolvimento paulatino de mecanismos organizacionais para resolvê-los, é indiscutível que as mesmas influências recíprocas das forças presentes intra-países que constituem uma determinada ordem política, agem de maneira similar nos processos integrativos que objetivam constituir uma sociedade transnacional. Em resumo, a utilização de critérios como adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão para avaliar o nível de institucionalização das organizações e procedimentos de um sistema político também pode ser empregada para mensurar a presença destes em uma organização.

Deste modo, empregaremos tais padrões para medir os acréscimos e decréscimos na institucionalização dos procedimentos presentes na Unasul, tentando identificar como as forças

sociais, políticas e econômicas agem para concretizar os anseios desta que pretende ser uma união sul-americana genuína e de sucesso.

Iniciando pela Adaptabilidade, que diz respeito aos desafios do ambiente e da idade, temos que esta última pode ser medida de três maneiras: cronologicamente (quanto maior o tempo de existência, mais institucionalizada é a instituição), por geração (quanto mais frequentemente a instituição tiver passado por transições de dirigentes pacificamente, maior sua institucionalização), ou em termos funcionais (uma organização que tiver se adaptado e sobrevivido a mudanças em seu meio e funções principais será mais institucionalizada).

Se utilizarmos outros blocos sul-americanos para estabelecer um comparativo com a Unasul, é possível verificar que em função de ser um organismo recente, a questão da adaptabilidade traz a impressão que o órgão seria pouco institucionalizado, já que a idade cronológica é relativamente menor, assim como a mensuração no que diz respeito à sobrevivência da organização às mudanças em seu meio e funções principais. O bloco apontaria, também por sua pouca idade, resultados desfavoráveis com relação à medida por geração que trata da troca de dirigentes tendo em vista que as instituições geralmente têm mandatos de um ano, assim, as mais recentes certamente seriam menos institucionalizadas neste aspecto.

Quadro 08- Troca de dirigentes dos blocos de integração na América do Sul

BLOCO	ANO DE CRIAÇÃO	TROCA DE DIRIGENTES
CAN	1969	27 ⁵⁷
MERCOSUL	1996	48 ⁵⁸
UNASUL	2008	09 ⁵⁹
ALIANÇA DO PACÍFICO	2012	04 ⁶⁰

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas nos sites dos organismos.

No que se refere à Complexidade (multiplicação de subunidades e objetivos), ao **aplicar** esta à Unasul, verifica-se que, conforme vimos anteriormente, a instituição conta com uma estrutura organizacional que conta com doze Conselhos setoriais das mais diversas áreas. Neste sentido, destaca Lima (2013):

Além de estabelecer um arcabouço institucional para a ampliação da cooperação em quantidade razoável de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de constituencies domésticas variadas, nos respectivos países participantes,

⁵⁷ O Conselho Presidencial foi criado em 1990, e a presidência é exercida por um ano, rotativamente em ordem alfabética por cada um dos países-membros.

⁵⁸ Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/>

⁵⁹ Disponível em <http://www.unasur.gov/>

⁶⁰ Disponível em <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>

envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas (LIMA, 2013, pág. 183)

Ocorre que nem todos estes setores funcionam com a mesma efetividade, muito embora a instituição destes já represente um avanço na integração da região, o fato é que apenas em alguns houveram avanços significativos. No caso da Integração na área de Saúde, por exemplo, ações como o Mapeamento das Capacidades Regionais de Produção de Medicamentos e o Banco de Preços de Medicamentos, que serão financiadas pelo Fundo de Iniciativas Comuns, já foram delineadas, assim como o Conselho Eleitoral, que tendo criado a Unidade Técnica Eleitoral em 2014, já atuou na formação de uma comissão observadora em várias eleições no subcontinente sul americano, e até mesmo fora dele, como na missão eleitoral realizada na República Dominicana em 2015; ao passo que outros setores, como da área energética, não realizaram ações contundentes. Neste sentido, diz DHENIN (2011)

(...) a energia parece desempenhar um papel de catalisador para a integração regional, especialmente pelo fato de a cooperação nesta área atender à demanda energética associada ao crescimento de países sul-americanos. No entanto, é manifesto que a cooperação continua a ser limitada. Parece que a falta de homogeneidade dos países e os conflitos entre eles limitam as possibilidades de cooperação energética, apesar da boa vontade de fachada. Em primeiro lugar, os países da América do Sul são caracterizados pela heterogeneidade de suas economias. Alguns países têm um produto interno bruto(PIB) relativamente elevado, como o Brasil e a Venezuela, enquanto outras nações que são essenciais para a cooperação energética regional, principalmente a Bolívia e o Equador, têm um PIB baixo (DHENIN, 2011, p. 119).

Deste modo, utilizando a Complexidade como um aspecto, resta claro que a Unasul não teria um “nível” elevado de institucionalização no atual momento, embora a setorização por si só já indique alguma complexidade havendo setores com agendas mais concretas, o fato é que nem todos os Conselhos apresentam ações palpáveis.

4.2.1. Autonomia

A integração econômica, é apontada por Bela Balassa(1964) como uma expressão sem significado claro, podendo ser vista como uma situação ou processo, e sendo assim considerada, é tida como um conjunto de medidas que se dirigem a eliminar as restrições comerciais entre países, tendendo a criar uma unidade econômica diferente da originais, correspondendo a uma fusão de diversos espaços econômicos diferentes.

Neste sentido, obedecendo a lógica funcionalista do *spill-over effect*, o processo vai gerando distintos resultados em etapas sucessivas onde cada Estado decide onde chegar

partindo do esquema do livre comércio até chegar, em alguns casos, à união política plena. Neste sentido:

(...) a integração econômica regional é o resultado a decisão política dos Estados soberanos de unir-se com determinados fins e em determinadas condições, a que necessariamente se vê plasmada em algum nível de institucionalização aos efeitos de uma ação conjunta e em total colaboração para conseguir uma série de interesses comuns, que no início costumam ser econômicos.(GRANATO & ODDONE,2007)

Teóricos sul-americanos têm se dedicado a analisar a relação entre a harmonização política e integração econômica como pressupostos para conseguir mais autonomia, assinalando que os processo de integração na América Latina não avançaram em razão de não estabelecerem objetivos autônimos (PUIG, 1980). Estes verificam que há uma preocupação histórica das políticas externas dos países em relação à autonomia quando se vêm na iminência de sobrepor uma ordem regional ao ambiente doméstico conservando sua capacidade de tomada de decisão em um mundo cada vez mais globalizado.

Russell e Tokatlián(2012) afirmam que a autonomia foi mais sul-americana do que latino-americana em razão da América Latina situada no hemisfério norte(México, países da América Central e Caribe) ter dado mais relevo à soberania “legal internacional” e “westfaliana-vatteliana”, as quais resultam do histórico poder de coerção dos Estados Unidos, ao passo que a América do Sul contou com uma margem de manobra política, econômica e comercial maior perante este, razão pela qual a principal literatura sobre o tema foi produzida nesta região.

Entende-se que se o grau de autonomia deve ser objeto de reflexão dos Estados no que se refere à política externa, estes devem ter em mente que tal ação revela uma ampliação da “margem de decisão própria e, normalmente implica, portanto, recortar a margem que possui algum outro(...); de forma que conseguir maior autonomia supõe um jogo estratégico prévio de soma zero, no qual alguém ganha o que o outro perde” (PUIG, 1980 , p. 44).

Em países mais desenvolvidos, em razão do peso econômico, político e militar que lhes concede respaldo, a autonomia é naturalmente “garantida”, mas no caso da América do Sul, o passado colonial e a perene dependência econômica das grandes potências fazem com que esta seja reafirmada a todo momento. Corroborando com este entendimento, Giancalone (apud Vigevani e Junior, 2014, p. 521), asseveram que a maior parte dos debates de relações internacionais na América Latina “refere-se à possibilidade de exercer uma política externa autônoma de modo a diminuir as consequências da dependência econômica”.

Russel e Tokatlian(2003, p.179) defendem que houve uma redesignação no conceito de autonomia no hemisfério sul-americano, e para tanto utilizam a terminologia “autonomia

relacional” como uma referência à capacidade e vontade de um país a agir de forma independente e em cooperação com outros, com competência, comprometimento e responsabilidade; objetivando a preservação e a expansão de graus de liberdade fundada sobre um novo padrão de atividade, uma nova estrutura institucional e um novo sistema de ideias e identidades. Para os autores, as práticas, instituições, idéias e identidades são definidas e desenvolvidas dentro de um quadro de relações em que "o outro", em vez de oposto, começa a ser parte integrante do que se é.⁶¹

Ao avaliar se o desenvolvimento de organizações e procedimentos políticos não são apenas expressões dos interesses de grupos sociais determinados, verifica-se que, no caso da Unasul, aferir essa capacidade não é uma tarefa simples. Embora a constituição do organismo conte com um objetivo comum, a relativização da autonomia permeia intensas discussões, haja vista que também não há consenso no que concerne à transferência de funções para o âmbito regional na sociedade e nas elites que constituem esta sociedade.

Na Declaração de Cusco, documento que antecede o ato constitutivo do organismo, é possível vislumbrar que a própria escolha do local se reveste de especial significância, pois na “língua quéchua, Cuzco significa umbigo do mundo, convertendo--se, segundo Oddone e Granato(2007), na sede adequada com um duplo simbolismo, o nascimento do povo sul-americano com sua independência há quase dois séculos e seu renascimento(em um todo regional) através da nova independência sul--americana do século XXI. Verificando na disposição desta Declaração suas linhas de ação, vemos que a mesma estabelece:

O espaço sul-americano integrado desenvolver-se-á e aperfeiçoar-se-á impulsionando os seguintes processos: “A concertação e a coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas.” (segundo ponto, primeiro parágrafo)

Desta feita, é necessária a participação da América do Sul como um todo neste processo de concertação política para poder se definir como unidade política em um contexto internacional. Esta ação visando a integração regional pode gerar líderes que se sobressaiam, o que é considerado normal pela literatura que cunha tais Estados de “locomotivas da integração”,

⁶¹ “La autonomía relacional como condición se refiere a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable. La autonomía relacional como interés nacional objetivo -esto es la preservación y ampliación de grados de libertad- se funda em un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades. Prácticas, instituciones, ideas e identidades se definen y desarrollan dentro de un marco de relaciones en que "el otro", en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es”.

mas é necessário que esta liderança seja consentida pelos demais membros de forma a não gerar insegurança para estes.

As posteriores declarações de Brasília(2005) e Cochabamba(2006), que também foram anteriores à formalização da Unasul, seguiram no mesmo caminho da concertação política ao estabelecerem a construção consensuada de um espaço integrado e unido que vai além do âmbito econômico comercial, e que inclua as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, favorecendo um desenvolvimento mais igualitário, harmônico e integral da América do Sul

O Tratado constitutivo da Unasul data do ano de 2008 e reúne todos esses princípios que convergem para a integração em vários setores da comunidade sul-americana através de uma estrutura compartimentada que busca atender aos vários anseios destes países, assim como a formação de um parlamento e um banco sul-americano que conservam estes interesses:

O Banco tem por objeto financiar o **desenvolvimento econômico, social e ambiental** dos “Países Membros”, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extrarregional; **fortalecer a integração; reduzir as assimetrias** e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros”. (Art. 2º, item 2.1 do Convênio constitutivo do Banco do Sul, grifo nosso)

Por todo o exposto, podemos deduzir que, na relação de integração, a ideia de autonomia pode ser compreendida não como um direito dos Estados, mas como uma propriedade mutável e um propósito inerente a toda política exterior. Este critério continua permeando as históricas preocupações das políticas exteriores dos países da América do Sul, mas a conjuntura mundial globalizada e as circunstâncias nacionais e regionais de democratização e integração no Cone Sul, tem dado uma ressignificação ao conceito.

Maira(2008) diz que a relativização do conceito para atender às perspectivas integracionistas tem gerado boas perspectivas para o futuro econômico dos países sul-americanos, haja vista que por alguns serem relevantes produtores energéticos, outros por possuírem importantes superfícies agrícolas num momento de aumento do valor dos alimentos; e outros ainda por disporem de grandes reservas minerais, a pretensa relação de complementaridade inerente à integração entre eles e a diversificação de parceiros econômicos que diminui a dependência norte-americana, faz com que creiam em um futuro favorável

E é neste panorama que se favorece a evolução de uma autonomia baseada na diferença pela que as relativiza. Assim, a autonomia relacional, pode ser entendida como a capacidade de um país de tomar decisões com outros Estados de maneira consensual, para unidos, enfrentarem as situações e processos ocorridos no âmbito interno e externo, considerando as reverberações

dos processos ocorridos dentro dos Estados na estrutura como um todo e envolvendo uma “entrega” de certa soberania em prol do bem comum.

Em razão desta “entrega”, a autonomia relacional requer um ambiente confiável, e no caso da Unasul, a “confiabilidade” é discutida em razão de uma pretensa posição de liderança do Brasil, que discutiremos no capítulo seguinte e a relação entre integração e regimes políticos domésticos⁶², haja vista que estes poderiam indicar se o bloco defende seus próprios interesses ou se sua atuação “flutua” de acordo com os interesses do seu dirigente máximo ou do país mais influente.

Janaina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira(2006) defendem a tese que indica que uma convergência política maior com regimes de esquerda da região sul-americana impulsiona o aprofundamento da integração, considerando ainda que embora tais governos sejam mais propensos a conferir apoio político ao regionalismo, também são menos propensos à supranacionalização de normas e à cessão de soberania a instâncias supranacionais. Neste caminho, o trabalho dos autores é oportuno para que pensemos como se dá esta relação na Unasul, haja vista que sua criação coincide com o advento de governos de tendência esquerdista em vários países⁶³.

Partindo de estudos no campo político-partidário, os autores enumeram teorias que procuram tomar o espectro político-partidário como fator preditivo de apoio político à integração, sendo os partidos de extrema esquerda mais tendenciosos a atitudes anti-integração em função do nacionalismo exacerbado, enquanto aqueles localizados ao centro a apoiam de forma mais contundente, embasando a interpretação de Onuki e Jorge (2006, p. 148) de que “o posicionamento político-ideológico de esquerda, particularmente numa faixa nacionalista, não se traduz necessariamente em apoio à integração”, funcionando as forças partidárias como incitadoras na integração em alguns aspectos da integração e sendo um óbice em outros. Tomando como referência o caso brasileiro, chileno e mexicano, os autores concluem:

O que se viu, assim, no caso brasileiro e em outros países analisados (Chile e México), foi uma polarização quanto a tipos distintos de apoio a projetos de integração regional. Mas não propriamente, e necessariamente, uma correlação positiva entre governos de esquerda e perspectiva de consolidar a integração regional. Em ambos os espectros políticos, de centro-direita e de centro-esquerda, existem elementos catalisadores e entraves ao processo de integração regional(ONUKEI; JORGE, 2006, p.. 153).

⁶² O suposto protagonismo brasileiro será tratado adiante.

⁶³ A América Latina e América do Sul vivenciaram no início dos anos 2000 a ascensão de governos com tendências esquerdistas em vários países como Brasil(Lula), Argentina(Cristina Kirchner), Paraguai(Fernando Lugo), Uruguai (Tabaré Vasquez), Chile(Michelle Bachelet), Bolívia(Evo Morales), Peru(Alan García), Colômbia(Álvaro Uribe), equador(Rafael Correa), Honduras(Manuel Zelaya), Guatemala(Álvaro Colom), Costa Rica(Oscar Arias), México(Felipe Calderón), El Salvador(Mauricio Funes), Nicarágua(Daniel Ortega) e Panamá(Martín Torrijos).

Após a análise desta variáveis na integração da Unasul, vemos que esta parece querer reconstruir um novo ambiente de integração que combata o aparente fracasso apontado nas propostas de cunho exclusivamente comercial da década anterior, complementando-as e remodelando a autonomia quando a região não consegue formar estratégias de desenvolvimento que a insira no sistema internacional.

A autonomia conserva sua vigência como paradigma analítico toda vez que a América do Sul deve redefinir sua inserção internacional. Hoje em dia, a integração sul-americana continua constituindo o fator fundamental para a reinserção internacional da região. Os países da região devem ser integrados ao sistema internacional, dando à integração uma acepção latina de *integras* no sentido de recriar, e a noção latina de *integrare* sob a concepção de começar de novo. A América do Sul precisa criar uma conduta de bloco, impensável sem a vontade política das partes aos efeitos de poder gerar novas margens de autonomia regionais para o próprio processo de tomada de decisões. Novos dilemas econômicos sistêmicos se aproximam, e em bases integradas, é necessário *integrare proelium*, renovar a batalha num sentido pacífico. É um imperativo histórico e presente. (GRANATO, ODDONE E VAZQUEZ, 2011, p.253)

Neste sentido, a Unasul não busca ser um pólo de negociação com o resto do mundo, mas intensificar e estimular a “transferência de poder, lealdade e atividades” no hemisfério sul, e ratificando este pensamento, é possível verificar uma institucionalização crescente do organismo à medida em que verifica-se a mudança de algumas políticas, em relação às posições anteriores de alguns países, com intuito de conectar a autonomia estatal com as diretrizes de cooperação e integração sul-americana. Um claro exemplo é a posição do Brasil com relação ao financiamento da integração, que se antes guardava receio por temer a utilização de critérios não rigorosos na administração das instituições regionais financiadoras, posteriormente apoiou a criação do Banco do Sul (Vigevani e Junior, 2014), sinalizando que a Instituição está conseguindo sobrepor suas orientações às preferências estatais.

Assim, conclui-se que, tomando como referência o estudo realizado, a combinação de várias dimensões é que indicará as perspectivas e o modelo de integração a ser forjado. Aliado a isso, embora o arcabouço teórico nos leve a crer que o componente “autonomia” não seja afetado de maneira relevante no caso da integração regional pelo posicionamento ideológico dos dirigentes dos países membros, é preciso que a Unasul passe por um período de maturação maior, e, conseqüentemente, por mais trocas de presidentes com ideologias distintas em seus países-membros para que a empiria comprove tal hipótese no caso do órgão.

Em relação à coesão, uma maneira eficiente de averiguar o “grau de coesão” na Unasul é através de seu desempenho como nas situações de crise na América do Sul, e no caso deste bloco, vários foram os conflitos, sobre os quais nos debruçaremos a seguir.

4.3. DESAFIOS À AUTONOMIA ESTATAL DOS PAÍSES-MEMBROS: ATUAÇÃO EM CONFLITOS NA REGIÃO

Conforme vimos, a coesão é para Huntigton um elemento que integra um órgão institucionalizado, e encarando-a como a capacidade de união dos países-membros, torna-se imperioso verificar como essa união prevalece em situações de crise. No caso da Unasul, é oportuno destacar a atuação do Conselho de Defesa Sul-Americano(CDS), um dos setores do órgão, criado em 2008, que atuou concretamente em vários conflitos através do Sistema de Solução de Controvérsias, contando com ações efetivas de forma a garantir a unidade e a manutenção dos princípios democráticos que constam nas diretrizes do bloco.

O CDS surgiu em um contexto de disputa pela liderança na América do Sul entre Brasil e Venezuela, (MALAMUD, 2009, ZURITA, 2009), que apesar de possuírem posições semelhantes em algumas esferas, como nas áreas de energia e militar, disputavam a hegemonia da região, conforme se depreende do discurso de Chávez à época que dizia que "o Brasil exerce uma liderança importante na América Latina, mas na região não há um líder único"⁶⁴.

O fato é que os processos de integração brasileiro e venezuelano apresentavam diferenças significativas⁶⁵, enquanto a diplomacia brasileira buscava a liderança cooperativa por meio de um “pragmatismo responsável” (JÁCOME, 2009) possuindo canal aberto de diálogo tanto com o hemisfério sul quanto com os Estados Unidos, a Venezuela tinha uma posição mais “de confronto” com viés militarista e forte invocação ideológica. Malamud(2008) destaca que tal posição acabou por se mostrar um “ fator de tensão, que tende a dividir mais do que unir a região”.⁶⁶

Sierra(2012) aponta que o sistema de solução de controvérsias da Unasul é insuficiente para as demandas que surgirão no decorrer da vigência do tratado se forem consideradas a amplitude e profundidade da integração pretendida no bloco, a autora destaca que sendo a celeridade um pressuposto de efetividade da justiça, o fato da apreciação de um conflito pelo Conselho de Ministras e Ministros seria preocupante, já que este só se reúne ordinariamente com periodicidade semestral, no entanto, nas várias situações de animosidade surgidas, a

⁶⁴ Disponível em <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,para-chavez-brasil-nao-e-lider-unico-da-america-latina,295348>>

⁶⁵Tais diferenças parecem perdurar, já que o sucessor de Chávez, Nicolas Maduro tenciona prosseguir com a posição belicista de seu antecessor: “Em menos de um mês, o governo venezuelano anunciou a ruptura das relações com o Panamá, a expulsão de três funcionários americanos por ingerência e responsabilizou o ex-presidente colombiano Álvaro Uribe pela crise no país, em uma política externa considerada “errática” pelos analistas.” Disponível em <http://exame.abril.com.br/mundo/venezuela-tem-politica-externa-erratica-dizem-analistas/>

⁶⁶ “*se trata de em factor de crispación, que tiende a dividir más que a unir a la región*”

resolução parece ter sido breve e efetiva, com convocações extraordinárias e respostas imediatas.

Dentre estes conflitos, houve a crise boliviana, ocorrida em 2008, quando após uma crise institucional vivida pelo país com a eleição de Evo Morales⁶⁷ e a promulgação do Decreto de Nacionalização dos Hidrocarbonetos, que impunha o controle acionário de empresas estrangeiras, como a Petrobras “cujos ativos passaram à ordem de 50% mais um para o governo boliviano, e o aumento dos impostos, que no caso do gás, foi elevado de 50% para 82%”⁶⁸; incorreram em conflitos separatistas de alguns departamentos do país que se autodeclararam autônomos resultando em ataques às empresas de gás natural e prédios públicos, destruição de parte do gasoduto Brasil-Bolívia e na ameaça do Presidente Venezuelano Hugo Chávez de intervir militarmente no caso de golpe contra o Estado Boliviano, além da suspensão da realização de um referendo para ratificação da nova Constituição boliviana.

Nesta ocasião, embora o conflito fosse de âmbito interno e não interestatal, a ameaça venezuelana de intervir militarmente no país colocou a crise no âmbito internacional, e em função disso, a presidente *pro tempore* da Unasul, Michelle Bachelet(Chile), convocou reunião de emergência com os países membros visando discutir possíveis vias de solução pacífica para a crise. A atuação da Unasul se antecipou a qualquer manifestação da Organização dos Estados Americanos(OEA), o qual seria o órgão competente para intermediar conflitos surgidos no continente⁶⁹, não obstante isso, a OEA, cuja influência norte-americana é conhecida, manteve-se inerte perante os acontecimentos, apesar da clara violação aos direitos humanos e à ordem democrática.

Assim, a convocação da presidência da Unasul, primeira tentativa do organismo no que tange à resolução de conflitos, foi propícia e configurou-se como uma grande conquista sul-americana, já que significou um processo independente de tomada de decisão política no continente. Neste caminho, o organismo expressou posicionamento a favor do governo Morales, que tendo sido eleito democraticamente, não poderia ser deposto do poder por uma parcela descontente da população, decidindo nesta reunião que seria formada uma comissão

⁶⁷ “Com a ascensão do líder indígena, os setores da direita fracassaram na eleição de 2005, e, com a queda desta do governo central e ascensão de Morales ao poder, permitiu-se a criação de políticas públicas voltadas aos menos favorecidos, contudo, estas geraram grande insatisfação nos setores mais privilegiados da sociedade boliviana, ressuscitando um desejo separatista até então adormecido” (AMÂNCIO,2016).

⁶⁸ http://www.conjur.com.br/2006-mai-03/leia_decreto_nacionalizacao_gas_boliviano

⁶⁹ A Unasul era recém-criada, até aquele momento o único organismo regional que abrangia todos os países da América do Sul e que poderia ter alguma ingerência na região no caso de conflitos era a Organização dos Estados Americanos.

para acompanhar o processo de negociação entre governo e oposição na Bolívia, além de investigar a ocorrência de violações cometidas durante o conflito.

O apoio da Unasul nesta questão foi decisivo para que se iniciasse um armistício entre as partes, haja vista que, ao perceberem o isolamento gerado pelo apoio dado ao governo, os opositores não viram saída, e tal procedimento adotado pelo órgão nada mais é do que o reflexo da **coesão** entre os membros e do compromisso desta organização com a defesa à democracia, um de seus pilares.

Em 2009, outro conflito, desta vez envolvendo questões de fronteira entre Venezuela, Colômbia e Equador (naquela que é a região mais vulnerável a conflitos da região⁷⁰), eclodiu, requerendo a intervenção da Unasul. Tal região envolve uma imensa extensão territorial, sendo fronteira entre quatro países (Colômbia, Equador, Venezuela, Peru e Brasil), onde encontram-se diversas atividades ilegais, dentre as quais, cultivo ilícito de coca; processamento e tráfico de drogas; disputas territoriais entre grupos ilegais armados; embates entre militares e guerrilheiros e tráficos de armas e pessoas.

No lado equatoriano, as Províncias de Carchi, Esmeraldas e Sucumbíos também constituem áreas estratégicas para o narcotráfico e os grupos armados colombianos. Embora o Equador não tenha cultivos de coca significativos e não produza drogas, a cadeia empresarial do narcotráfico, com crescente presença dos cartéis mexicanos, utiliza a fronteira do país com a Colômbia como ponto de escoamento da cocaína colombiana (estima-se que 40% da cocaína colombiana saia pelo Equador, tráfico de armas e de insumos químicos (como o de gasolina branca, proveniente da Província petrolífera de Sucumbíos) e área de refúgio e de descanso para os narcotraficantes”. (SANTOS, 2010, p 28).

Em razão das visões distintas a respeito do narcotráfico colombiano, a fronteira de 586 km entre Colômbia e Equador tornou-se um local objeto de crises político-diplomáticas entre o governo dos dois países, e apesar de tentativas institucionais anteriores de resolver o problema, o Equador entende que o conflito é um problema colombiano e não de segurança regional, recusando-se a adotar a mesma estratégia de segurança dos colombianos e tendo se mantido, no governo Correa, indiferente e alheio à contenda. Ocorre que o Equador não confere às guerrilhas o status de terroristas, como querem os governos da Colômbia e dos EUA, e tal comportamento fez com que a administração colombiana de Álvaro Uribe acusasse o governo equatoriano de facilitar as atividades dos grupos paramilitares, aumentando a tensão entre os

⁷⁰ Os grupos paramilitares FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e ELN (Exército de Libertação Nacional) controlam a região e “violam constantemente a fronteira equatoriana por meio de ações criminais para recepção de armamentos, tráfico de drogas e como lugar de descanso, refúgio, assistência médica, reabastecimento das tropas e contatos com o exterior”. (ROMÁN, 2005).

países em 2008 com o bombardeio de um acampamento das FARC dentro do território equatoriano (Angostura) pela Colômbia, sem o conhecimento e a aprovação do governo equatoriano, o que levou o Equador a romper relações diplomáticas com a Colômbia (SANTOS, 2010).

Com relação à fronteira colombiana com a Venezuela, esta é a maior e mais povoada entre as cinco fronteiras terrestres que a Colômbia possui, representando uma confluência de interesses comuns entre os países no que se refere à integração regional, ao desenvolvimento e no combate às atividades ilegais existentes na região. Contudo, há regiões que ainda guardam disputas limítrofes entre os dois países em águas marinhas e submarinas, como na região de Guajira-Zulia, e regiões inativas em função das características geográficas que são utilizadas estrategicamente por grupos paramilitares (FARC e ELN), os quais combatem na parte colombiana e se refugiam no lado venezuelano, além de regiões que constituem-se em um verdadeiro corredor para as atividades de transporte de armas e drogas.

Por tais razões, assim como ocorreu com o Equador, as ideologias dissonantes entre os governos Álvaro Uribe e Hugo Chávez criaram doutrinas de segurança distintas que congelaram as já delicadas relações entre ambos, permeadas por desconfiças em função das relações entre Colômbia e Estados Unidos que eram vistas por Chavez como um atestado de incompetência do país para lidar com seus problemas, além dos custos dos refugiados e indocumentados colombianos, a criminalidade, o narcotráfico e a insegurança, por outro lado, os colombianos criticavam o governo venezuelano por sua posição similar à do Equador, de neutralidade em relação ao conflito interno da Colômbia, assim como o fato da Venezuela também não definir as guerrilhas como organizações terroristas e tratá-las como grupos beligerantes e interlocutores, acusando Caracas de apoiar as FARC com armas, dinheiro e refúgio territorial (SANTOS, 2010, p 32).

A crise diplomática na região se agravou com o mencionado ataque colombiano contra as FARC em território equatoriano, quando Chávez criticou duramente o ataque e determinou que todos os funcionários venezuelanos da embaixada em Bogotá voltassem para a Venezuela; além de enviar tropas militares para a fronteira com a Colômbia em sinal de apoio ao Equador.

Em meio à crise e diante das acusações feitas ao governo equatoriano, o Estado colombiano, em 02 de março de 2008, desculpou-se pela ação com o Equador, justificando a operação militar e afirmando que não houve violação da soberania equatoriana, tendo atuado de acordo com o princípio de legítima defesa. Entretanto, as desculpas colombianas foram insuficientes para terminar à crise política instaurada, já que, além da exigência equatoriana de

um compromisso por parte da Colômbia de que aquele fato não mais se repetiria, o governo equatoriano exigia que sanções internacionais pudessem ser aplicadas (NOGUEIRA, 2008).

A atuação da Unasul ocorreu após solicitação de Chávez ao presidente pro-tempore da Unasul (Rafael Correa do Equador) que o órgão regional convocasse uma reunião extraordinária de chanceleres para "denunciar as graves agressões" de Bogotá a Caracas. Tal reunião, visando mediar o conflito, ocorreu em Quito, Equador, ocasião que terminou sem consenso, mas com o debate de um acordo proposto pelo Brasil, que contemplava "o compromisso de manter a América do Sul como zona de paz, de resolver diferenças por meios pacíficos" e a promessa de "lutar contra grupos ilegais, em especial os que são vinculados ao narcotráfico"⁷¹. Sobre o episódio, o Ministro brasileiro Marco Aurélio falou à rede de comunicação inglesa BBC: "Os chanceleres precisavam fazer muitas consultas, os ânimos estavam ainda um pouco quentes, mas o importante é que conseguimos baixar a temperatura"⁷².

Posteriormente, em reunião ocorrida em Bariloche, o consenso ocorre e resulta na Declaração de Bariloche, que enfatiza os pressupostos do próprio CDS, ressaltando a necessidade do aumento dos esforços na luta contra o crime organizado e reafirmando que forças estrangeiras não podem ameaçar a soberania dos Estados. Tal documento também instrui o Conselho de Defesa Sul-Americano a analisar o texto "Estratégia Sul-Americana" do Comando de Mobilidade Aérea dos EUA, apresentado na reunião pelo presidente da Venezuela como uma estratégia norte-americana para a região, da qual fariam parte as bases na Colômbia, além de instruir que o recém-criado Conselho de Combate às Drogas avance no seu tratado constituinte e crie um plano de ação. Assim, também neste caso, a mediação da Unasul demonstrou ser de vital importância para a contenção do conflito diante da reação venezuelana, sendo capaz de manter a coesão, baixando a tensão ao mesmo tempo em que condenou veementemente a investida colombiana no território equatoriano⁷³.

No ano de 2012, outro conflito testou a capacidade da Unasul em se manter coesa, tendo ocorrido no Paraguai quando o Partido Colorado⁷⁴, após 63 anos no poder, não elegeu o sucessor de Nicanor Duarte Frutos, sendo derrotado pelo ex-bispo Fernando Lugo, da Aliança Patriótica, que passou a governar sem o apoio do Congresso, já que os Liberais, partido do vice

⁷¹ Em <http://extra.globo.com/noticias/mundo/reuniao-da-unasul-sobre-crise-entre-colombia-venezuela-termina-sem-consenso-162786.html>

⁷² Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100730_lula_conflito_rc.shtml

⁷³ As relações entre os países só foram plenamente restabelecidas em 2010, na primeira reunião de cúpula da Unasul, tendo evoluído no ano de 2015 com a assinatura de um acordo entre os países para aumentar a vigilância de suas Forças Armadas na fronteira binacional para combater o contrabando e criar um centro conjunto de luta contra o crime organizado, demonstrando o esforço dos países em normalizar suas relações.

⁷⁴ O partido Colorado é vinculado ao setor mais urbano da economia e possui um largo espectro ideológico com posturas que vão desde a social-democracia até o liberalismo

de Lugo na Presidência, antes aliados, deixaram a aliança e se juntaram aos Colorados, ficando com a maioria das cadeiras do Senado e da Câmara de Deputados, dificultando, sobremaneira, a governança do ex-bispo.

Em meados de 2012, manifestantes sem-terra ocuparam a propriedade *Campos Morombi*, que pertenceria ao ex-senador Colorado Blas Riquelme sob a alegação que a propriedade, em Curuguaty, havia sido tomada ilegalmente durante a ditadura de Alfredo Stroessner, líder do Partido Colorado, e após uma operação policial ordenada por uma decisão judicial a pedido de Riquelme, os manifestantes foram removidos em um conflito que acabou com a morte de 6 policiais e 11 manifestantes. Após o incidente, ainda naquele mês de junho, Lugo aceitou as renúncias de seu ministro do interior, Carlos Filizzola, e do Chefe Nacional da Polícia, o general Paulino Rojas, para ao final se confirmar que o ex-senador Colorado Blas Riquelme não tinha o título dos 2 mil hectares em disputa, com tal confirmação, o então presidente anunciou a criação de uma comissão especial, apoiada pela OEA, para investigar o ocorrido⁷⁵.

No mesmo período, ocasião em que a Constituição Paraguaia completava 20 anos, a democracia entrou novamente em crise com acusação de Lugo pelo Câmara e sua submissão a um julgamento político justificado por falhas supostamente cometidas pelo Presidente, como a inércia diante da morte dos camponeses e policiais envolvidos no caso de Curuguaty, autorização dada para uso das dependências do Comando de Engenharia das Forças Armadas da Nação em 2009 para um ato político, autorização para uso das forças militares contra colonos em um conflito de terras, além de não agir com veemência no combate à violência e apoiar o protocolo regional sobre o compromisso com a democracia no Mercosul sem ratificação parlamentar.

Com o julgamento do Presidente, o mesmo foi declarado culpado das acusações que lhe foram imputadas em uma votação que teve 39 votos contra 4, entretanto, tal resultado gerou protestos em todo o país, contando com a mobilização de representantes de partidos de esquerda, movimentos sociais camponeses, agrários e indígenas, além de centrais sindicais e sindicatos de trabalhadores rurais, que não reconheceram o novo governo e declararam sua resistência.

A maioria dos governos sul-americanos considerou a deposição de Lugo um golpe de Estado, inclusive com questionamento da OEA⁷⁶ sobre a brevidade do processo que culminou

⁷⁵ Disponível em <http://www.counterpunch.org/2012/06/26/a-tragic-week-in-paraguay/>

⁷⁶ Disponível em <http://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/processo-de-impeachment-de-lugo-foi-desrespeitoso-diz-oea,4a2a9c01358da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

com o impeachment (Lugo teve apenas duas horas para preparar sua defesa), tendo declarado seu posicionamento contra o mesmo, que teria ocorrido em desacordo com princípios democráticos universais e com o direito de defesa previsto na própria constituição do Paraguai.

Neste panorama, a Unasul fez uma reunião de emergência no Rio de Janeiro e enviou uma comissão de chanceleres ao Paraguai, declarando posteriormente que o *impeachment* violou os dispositivos constantes nos artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.

Desta forma, com base no tratado que a constitui, a Unasul decidiu através de seu “grupo de alto nível” pela suspensão temporária do Paraguai⁷⁷ no bloco, acompanhando a mesma decisão tomada pelo Mercosul, sanção inédita em ambos os blocos, e aprovando ainda a criação de uma comissão para fiscalizar o processo eleitoral até que se reconhecesse novamente a normalidade democrática no país. Após um período de análises feitas por esta comissão através de relatórios específicos enviados pelas 11 embaixadas dos países que integram o grupo, Salomon Lerner, então presidente do Grupo de Alto Nível, ratificou a decisão mantendo a suspensão até 2013, quando deveriam ocorrer novas eleições no país⁷⁸.

A resposta dada pela Unasul destaca a coesão presente no organismo e a adoção de medidas de significativa importância para a defesa das instituições democráticas e para a manutenção da paz na região, tendo concluído, ao final da investigação feita pela comissão formada, que a Polícia e a oposição foram colaboradores nos crimes, sendo estes considerados “contra a humanidade” por violarem normas de direito interno e internacional.

Com as eleições presidenciais no país e a posse do presidente Horácio Cartes em 2013, a comissão formada pelo grupo de alto nível que acompanhou o processo eleitoral verificou que o processo eleitoral ocorreu dentro da normalidade democrática que se espera em um Estado-Nação, decidindo pela anulação da suspensão paraguaia no bloco:

O Peru, no exercício da Presidência temporária da União de Nações Sul-americanas (Unasul), comunica que, no dia 9 de agosto, foi adotada a Decisão do Conselho de Chefes de Estado da Unasul que torna sem efeito a suspensão da participação do Paraguai nos órgãos e instâncias da União Decisão nº 26/2012

Ademais, além da atuação nestes e em outros conflitos envolvendo membros da Unasul, a organização também contou com significativas participações no âmbito externo ao bloco, como no terremoto de grande magnitude que ocorreu no Haiti, quando doou centenas de

⁷⁷ Vide Decisão nº 26/2012

⁷⁸<https://noticias.terra.com.br/mundo/unasul-ratifica-suspensao-temporaria-do-paraguai-do-grupo,7d68acf8601ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

milhares de dólares⁷⁹, estabeleceu uma secretaria técnica e um plano de ação para ajudar na reconstrução daquele país⁸⁰, o que levou o presidente do Equador, Rafael Correa a afirmar durante a cerimônia de fundação da pedra fundamental do prédio da Secretaria Geral em Quito: “Sempre é possível ser mais eficiente, mas a América do Sul doou ao Haiti quase US\$ 100 milhões e é de longe a região que mais cumpriu suas promessas⁸¹”

⁷⁹ Disponível em http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100331_brasildoahaiticamila.shtml

⁸⁰ Nota à Imprensa nº 50 de 10 de fevereiro de 2010, disponível em <http://www.haiti.mre.gov.br/pt-br/>

⁸¹ Disponível em <http://pressroom.ipc-undp.org/unasul-comeca-a-andar/?lang=pt-br>

CAPÍTULO 5

BRASIL: UM PROJETO DE LIDERANÇA NA UNASUL?

Conforme vimos, as décadas de 70 e 80 foram permeadas por dificuldades econômicas em todo o mundo, e em função disso, os países em desenvolvimento, sobretudo os sul-americanos, acabaram por se tornar dependentes de instituições internacionais de auxílio financeiro como o FMI, que impunham medidas como condição de aporte financeiro para o pagamento de créditos e juros, limitando a soberania destes países e deixando-os mais vulneráveis aos choques externos.

A referida crise foi marcada, dentre outros efeitos, pela estagflação, aumento do preço do petróleo, dívidas dos Estados e risco de “*default*”⁸² para as Nações, resultando no aprofundamento de assimetrias entre os países industrializados e os países periféricos do sistema capitalista.

Em função disso, conformou-se na América do Sul a ideia de fortalecer polos de poder que resistissem à subordinação às potências centrais, principalmente aos Estados Unidos, buscando alternativas de desenvolvimento através da integração regional e da relação de complementaridade com polos de poder alternativos, como China e Europa, levando a uma mudança na tônica da política internacional da região. Assim, os fatores domésticos dos países e as estruturas de concentração do poder no sistema internacional resultaram em uma tendência integrativa e na fragilidade do Poder destes Estados, que tendo a soberania limitada em razão da dependência econômica, se tornavam incapazes de atuar unilateralmente, vindo a cooperação como solução mais viável, medida adotada por várias lideranças no hemisfério.

Embora o objeto de estudo seja a Unasul, verifica-se que os fatores internos dos países que lhe formam interferem de forma direta em seu processo de institucionalização, e no caso do Brasil, dadas suas características singulares e peso na composição do bloco, é válido analisar como a sua política externa se comporta neste processo, já que as relações de interdependência intrabloco existentes delinearão o processo de institucionalização.

A formação de preferências no plano interno do Brasil e a forma como este conduz a sua política externa reflete na construção da identidade sul-americana, e por conseguinte, na

⁸² Termo usado na economia que significa o não cumprimento de uma cláusula de um contrato de empréstimo por parte do devedor, ou seja, quando o devedor deixa de pagar corretamente sua dívida, equivale à declaração de moratória.

“aquisição de valor e estabilidade” de uma organização concebida como a síntese dos anseios dos países da região.

“O ponto de partida da construção de uma identidade coletiva, como observa Bovero, é a ideia de um bem ou interesse comum que leva pessoas a afirmarem uma identidade por semelhança, lastreada numa visão compartilhada deste bem ou interesse comum.” (LAFER, 2014, p. 15)

5.1. A CONTINUIDADE NA PEB E APROXIMAÇÃO COM A AMÉRICA DO SUL

No debate acadêmico atual sobre a PEB muito se discute sobre a inserção do Brasil no cenário internacional e sua atuação na América do Sul, relacionando os objetivos desta política externa com as expectativas sul-americanas.

Embora hajam algumas divergências nestes debates, de forma geral, eles apontam o Mercosul como plataforma para o Brasil se alçar na condição de *Global Player*⁸³, considerando o país com potencial para galgar posições superiores na hierarquia da ordem internacional, e convergem no sentido de apontar elementos de centralidade na condução da política externa.

O processo de redemocratização ocorrido após o fim do regime militar, a aproximação com a vizinha Argentina⁸⁴; a emergência de políticas neoliberais (advindas com o fim da guerra fria) na região; e a segunda onda de regionalismo, criaram um panorama favorável à inclusão da integração sul-americana na agenda da PEB, que possuindo um histórico de mecanismos pouco institucionalizados na promoção da cooperação econômica, continuou adotando este paradigma na condução das relações no cone sul.

Grande parte da literatura assinala o pressuposto da continuidade na política externa do Brasil (VIGEVANI E CEPALUNI, 2011), e apontam que tal “conservação” seria fruto de fatores que persistem na inserção do país no sistema global. Estes fatores de persistência estão ligados ao que Renouvin e Douran (*apud* LAFER, 2014) denominam de “forças profundas”, as quais oferecem elementos explicativos para as decisões governamentais.

No caso do Brasil, muitos aspectos são apontados pela teoria como fatores de persistência, dentre eles, a escala continental; o relacionamento com os países vizinhos; a unidade linguística; o conhecimento da burocracia técnica e o insulamento do Ministério das Relações Exteriores (também chamado de Itamaraty) como estamento de elite.

⁸³ Traduzido de forma literal, o termo significa “jogador global”, relacionando-se à condição do país ser um agente expressivo no mercado internacional.

⁸⁴ Em 1985, os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) assinaram a Declaração do Iguazu iniciaram a construção de uma nova perspectiva integrativa entre os dois países..

5.1.1. Tecnoburocracia e Insulamento do Itamaraty

Como vimos, na concepção weberiana de burocracia, a previsibilidade do comportamento na associação e a máxima eficiência na busca da consecução dos objetivos colocam a burocratização como melhor caminho para qualquer organização.

No caso do Brasil, a burocracia técnica foi inicialmente estruturada no Governo Vargas dos anos 30 através da criação de autarquias e conselhos nacionais que cuidariam de setores específicos como o de Geografia e Estatística e de produtos considerados importantes do ponto de vista econômico (café, petróleo, pesca, sal e mate). No período compreendido entre a primeira (1930-1945) e a segunda (1951-1954) gestão de Vargas⁸⁵, observa-se a vontade governamental de garantir a industrialização através de estatais estratégicas⁸⁶ criadas sob a égide do conceito de segurança nacional com o intuito de controlar o território por meio do conhecimento e mapeamento de sua composição geográfica, natural e social.

A Teoria a respeito da burocracia no Brasil é analisada sob vários prismas, em um deles, sociólogos e historiadores partem do pressuposto de que há uma vinculação implícita entre elites e burocracia em várias esferas (eclesiástica, diplomática, da magistratura⁸⁷). Em outra abordagem, Raimundo Faoro (1958) e Murilo de Carvalho (1997) buscaram analisar a estruturação do poder político-administrativo no Brasil, tendo o primeiro partido de uma perspectiva weberiana que salienta a falta de clareza nos limites entre o público e o privado nas relações de poder em um Estado e o outro trata da formação da elite burocrática brasileira traçando um paralelo entre a base intelectual e as raízes familiares. Autores como Fernando Henrique Cardoso (1975) e Edson Nunes (1977) fazem referência ainda ao que se convencionou chamar de “insulamento burocrático” ou “ilhas de racionalidade técnica” como conceitos que

⁸⁵ Tal período foi entremeado pelas gestões de José Linhares (interino de 1945-1946) e do Marechal Eurico Gaspar Dutra (1946-1951).

⁸⁶ Companhia Vale do Rio Doce (1942), Fábrica Nacional de Motores (1943), Companhia Nacional de Álcalis (1943), Companhia Siderúrgica Nacional (1946), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), dentre outras.

⁸⁷ Roberto Schmitt de Almeida trata do assunto no trabalho intitulado “a estruturação da tecnoburocracia do planejamento territorial no Brasil” (<https://terrabrasilis.revues.org/356>), citando trabalhos de estudiosos como Sérgio Miceli (1979 e 1988) sobre os intelectuais e classe dirigente e sobre a elite eclesiástica; Carlos Hasenbalg e Nelson do Valle Silva (1989) sobre relações de raça e mobilidade social; Zairo Borges Cheibub (1984) sobre os diplomatas do Itamaraty; e Luiz Werneck Vianna e colaboradores (1997) sobre a magistratura.

buscam explicar o surgimento e a consolidação de um aparelho técnico que controla alguns setores de atividades estatais que não estariam sujeitos às pressões político-partidárias.

Se na história do Brasil a formação da burocracia apresenta esses vieses, sendo a política externa uma das dimensões do Estado, esta também apresenta “peculiaridades burocráticas”. Reynold (1993) define política externa como o conjunto de medidas adotadas pelos vários setores do Estado em relação a outros agentes do sistema internacional representando os interesses dos cidadãos que formam a Nação. Partindo da perspectiva realista, o autor destaca que os objetivos nacionais são traçados na arena interna por vários setores buscando atender seus interesses através da maior participação possível na tomada de decisões referentes à política externa.

A diplomacia exercida pelo Itamaraty é um exemplo, cujo comportamento é baseado em uma tradição, conferindo à PEB uma coerência entre suas ações e transformando a continuidade em requisito essencial à sua política exterior por possibilitar que a projeção da conduta do Estado revele segurança quanto ao cumprimento das obrigações assumidas. Santiago Dantas diz que:

“A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a Chancelaria Brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais” (Dantas, 1962, p. 17)

A doutrina menciona um “insulamento” do Itamaraty em razão do processo de proteção do núcleo técnico adotado por este contra interferências do público ou de outras organizações intermediárias. Edson Nunes (1997) define o insulamento como:

(...) a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, **resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas** (NUNES, 1997, p. 34, grifo nosso).

Este processo de proteção é explicado por Faria (2012) como resultado de várias condições, dentre elas, da estrutura constitucional do país, que concede neste aspecto grande autonomia ao Executivo deixando o Legislativo à parte, já que o Congresso brasileiro delegou àquele a responsabilidade pela formação da política externa; do isolamento internacional do país até a década de 90 em razão do modelo cepalino de substituição de importações que gerou “uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos” (FARIA, 2012, p. 318); da postura pacífica adotada na PEB e da relevante profissionalização da

corporação diplomática brasileira, que lhe confere prestígio nos planos doméstico e internacional.

Mariano(2015) realiza uma análise histórica da PEB para descrever como o Itamaraty mantém seu prestígio e adequa seus paradigmas de atuação de acordo com as circunstâncias políticas e econômicas internas e externas, buscando explicar como as questões relativas à autonomia e ao desenvolvimento se ajustam à integração regional. No capítulo destinado a explicar a autonomia através do tempo nas relações de política externa, o autor destaca a vivência de três momentos: “*autonomia pela dependência*” (1931-1945); “*autonomia pela distância*” (vivida durante o período militar) e “*autonomia pela participação*” (vivida após a redemocratização e com o advento do liberalismo).

A autonomia pela dependência foi marcada pela tentativa do Brasil de obter vantagens através do conflito entre EUA e Alemanha, as potências da época, garantindo condições de barganha inéditas nas relações internacionais do país. A dependência citada refere-se à perda da autonomia brasileira em troca de benefícios obtidos com dita barganha, configurando uma dependência política e econômica amparada no apoio das elites nacionais a um processo de industrialização. Posteriormente, com a ampliação do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações adotado na era militar, a diplomacia acolheu o que se convencionou chamar de autonomia pela distância, que tencionava manter o regime opressor e o avanço da industrialização através de princípios da política externa independente, estabelecendo como estratégia um “distanciamento” de temas internacionais polêmicos, com relegação das questões de segurança internacional para segundo plano.

Neste período, com a ausência de benefícios econômicos concretos da relação com os EUA, ocorreu a busca por alternativas comerciais através da diversificação das parcerias, não restringindo-as aos países desenvolvidos do mundo ocidental como se fazia anteriormente, proporcionando uma aproximação com a China, África, Ásia, Leste Europeu e com os vizinhos da América do Sul, afastando-se dos centros hegemônicos EUA e Europa. Durante a guerra fria, o Itamaraty justificava suas ações pró-Estados Unidos com o argumento econômico do capitalismo como melhor opção, já que este atendia às exigências do modelo de desenvolvimento voltado para a abertura de novos mercados para os produtos industrializados brasileiros e novos fornecedores de energia e matérias-primas.

Após a derrocada do regime militar, o modelo desenvolvimentista declinou, assim como os paradigmas anteriormente baseados no globalismo e no americanismo, e a situação de vulnerabilidade diante do crescimento da dívida externa brasileira acarretou um protecionismo

que emperrou a integração. O restabelecimento da democracia coincidiu com o advento das ideias liberais que levaram o Brasil a utilizar uma estratégia de inserção internacional baseada na participação mais ativa dos processos de integração regional na América do Sul, firmando-se, a partir daí, uma autonomia pela participação operada pela diplomacia Brasileira. Neste momento, a integração regional foi impulsionada e várias iniciativas foram criadas (Mercosul, ALCSA) relativizando o exercício da autonomia para ceder aos impulsos da globalização, perseguindo o Brasil uma posição de “global player” através da priorização de negociações internacionais assumidas com blocos regionais e com órgãos da ONU.

Neste sentido, insta verificar que após a Segunda Guerra Mundial, diante de diversos panoramas domésticos e internacionais, a diplomacia brasileira, sendo uma agência estatal altamente especializada que praticamente monopolizava a *expertise* nos assuntos internacionais, manteve o prestígio e a cristalização de valores que lhe atribuem a característica de continuidade na PEB.

Se, conforme vimos anteriormente, o advento de ideias liberais provocou a busca da autonomia pela participação na PEB, os sucessivos governos a partir de então, sobretudo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)⁸⁸ deram continuidade a este processo, ainda que com algumas particularidades.

Nesta tônica de continuidade, manteve-se a principal característica do MRE, qual seja, a profissionalização, já que conta com pouquíssimos cargos decorrente de nomeação política em uma máquina pública afeita aos “cargos de confiança”, garantindo, assim, ao corpo diplomático do Itamaraty uma posição de insulamento que, de certa forma, lhe resguarda de flutuar conforme a gestão executiva do país, merecendo, inclusive, repúdio de seus egressos quando se verificou certa partidarização na cúpula do mesmo⁸⁹.

No Governo Lula (2003-2010), a solidificação de valores da PEB foi questionada por autores que a consideraram ideologizada e partidarizada com tomada de decisões equivocadas. Jakobsen (2013) divide o conteúdo dessas críticas em quatro temas: “ideologização e partidarização” da política externa, a reforma do Conselho de Segurança da ONU, os resultados do comércio exterior e a diplomacia presidencial. O caráter impessoal e profissional do MRE

⁸⁸ No que se refere à gestão de Dilma, conforme se verá adiante, parece ter havido certa redução na diplomacia presidencial em relação aos governos anteriores e o impacto disto na participação brasileira no cenário internacional, havendo discussões sobre a continuidade da PEB neste quesito.

⁸⁹ O Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim foi duramente criticado por alguns de seus pares no MRE por se filiar ao Partido dos Trabalhadores e ter minado o caráter autônomo de insulamento do Itamaraty. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,itamaraty-evita-polemica-sobre-criticas-de-antiamericanismo,20070206p27426> e <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/8220-a-preocupacao-maior-do-itamaraty-tem-sido-armar-palanques-para-o-presidente-8221/>

sofreu atritos com as características carismática e ideológica da personalidade de Lula, sua busca incessante por um assento permanente na ONU foi censurada por ter criado mais atritos com outros países do que resultados concretos.

Embaixadores como Rubens Ricupero, Celso Lafer e Rubens Barbosa são citados pelo autor como defensores do argumento que o Partido do Presidente Lula praticava uma “diplomacia paralela” ao adotar uma postura antiamericana e enfatizar as relações com o cone sul em detrimento das relações com os países desenvolvidos, contudo todos os argumentos apresentados para depreciar a PEB adotada no Governo Lula são refutados por JAKOBSEN (2013) que credita à discussão um caráter meramente político ancorado na dualidade entre direita e esquerda. O fato de muitas medidas na política externa terem sido originadas nos governos anteriores com participação de vários destes “críticos” e de ter havido uma ampliação quantitativa e qualitativa das relações comerciais sem rompimentos com parceiros tradicionais ou instituições internacionais revela, para o estudioso, uma fragilidade nas admoestações.

(...) Na opinião dos formuladores da PEB atual, o Brasil é uma potência média que deverá resolver suas disparidades internas e buscar lugar entre os grandes (Guimarães, 2005; Garcia, 2010). (...) o governo Lula teria aberto o precedente de contratar um assessor de assuntos internacionais que não advém do quadro diplomático, além de tomar para si um papel na execução da política externa que não lhe caberia ou que teria sido inadequado. Entretanto, o prestígio internacional adquirido por Lula ao longo de seus oito anos de governo contradiz esta percepção. A terceira diferença também representa o paradoxo de que durante o governo Lula o Itamaraty manteve, como sempre, o controle da gestão da PEB, tendo inclusive se fortalecido estruturalmente. A diferença, porém, está na hegemonia da condução da política externa no ministério, que mudou para as mãos dos setores nacionalistas e desenvolvimentistas. (JAKOBSEN, 2013, p. 292-294)

Com relação ao Governo de Dilma Roussef, um estudo feito por SOUSA e SANTOS (2014) da política externa em sua gestão analisada por meio dos discursos da presidenta na ONU destaca que houve uma continuidade em relação à defesa das diretrizes adotadas pelo governo Lula no que diz respeito a agenda econômica e social, evidenciando uma dependência de trajetória nesses temas, por outro lado, Saraiva(2014) destaca uma menor assertividade da política externa brasileira nesta gestão, indicando uma redução na diplomacia presidencial em relação aos governos anteriores e o impacto disto na participação brasileira no cenário internacional, havendo discussões sobre a continuidade da PEB neste quesito já que teria havido um comprometimento da projeção global do Brasil iniciada por FHC e Lula, bem como a construção de uma liderança na região, pois Dilma teria optado por focar nos problemas internos.

Todavia, apesar das semelhanças e diferenças nas gestões citadas, o fato é que o MRE tem, no geral, preservado a sua capacidade de coordenação da PEB. Há um debate em torno do

tema e alguns dos debatedores reconhecem uma “amenização” progressiva do insulamento do Itamaraty (FARIA, 2012; JAKOBSEN, 2013, MILANI & PINHEIRO, 2009), que tem reagido de maneiras diversas às pressões para este “desencapsulamento”, ademais, as diretrizes universalistas e autônomas nas linhas estruturantes da PEB permanecem como fatores de persistência para sua continuidade, preservando sua capacidade de coordenação da política externa do país, a qual é reforçada pelas escolhas históricas de setores domésticos que atuam como tomadores de decisão na arena política, como a CNI(Confederação Nacional da Indústria) e CNA(Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária) e pela semelhança às políticas públicas próprias de um Estado democrático atrelado às complexidades e multiplicidade de um sistema internacional.

5.1.2. Relacionamento com os países vizinhos

Realizando uma breve análise histórica das relações exteriores, vemos que O Barão do Rio Branco⁹⁰, ainda no século XX, já preconizava a união e a amizade com as demais nações sul-americanas, transformando as fronteiras brasileiras de elemento de separação para elementos de cooperação, unindo geografia, política e economia em prol de uma região contígua.

Partindo desta premissa que é conveniente fazer não só a melhor política mas também a melhor economia de uma geografia, vislumbra-se esta postura nos governos da década de 90 quando Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso⁹¹ promoveram a reaproximação com a histórica⁹² rival Argentina através de iniciativas de integração como o Mercosul e a Cúpula dos Países da América do Sul, o que se manteve no governo posterior de Lula, visando, através de tais plataformas, projetar os interesses brasileiros na arena internacional.

Como se vê, as variáveis políticas e econômicas exercem grande influência na institucionalização de um projeto de integracionista. Conforme vimos a respeito da autonomia como critério huntingtoniano, não há como dissociar a relação entre a cooperação regional e o regime político doméstico dos países que o integram, prova disso são as relativizações sofridas

⁹⁰ José Maria da Silva Paranhos Júnior, ou Barão do Rio Branco, foi ministro das relações exteriores do Brasil no início do século XX e é o patrono da diplomacia brasileira.

⁹¹ Fernando Collor de Melo foi presidente do Brasil no período de 1990-1992, Itamar Franco de 1992-1994 e Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2003.

⁹² A relação Brasil-Argentina carrega o peso da herança colonial que fez da bacia do Prata objeto de intensos conflitos entre Portugal e Espanha.,

por este critério ao longo do tempo na história da PEB. Tal relação pode ser perfeitamente observada no caso brasileiro, já que apesar da aproximação com o sul ter se acentuado no governo FHC, este privilegiou na em sua gestão, dentro de uma perspectiva de autonomia pela integração, as relações com três tabuleiros de negociação comercial: OMC, Mercosul-União Européia e Alca, priorizando as negociações multilaterais sobre as bilaterais ou sobre as relações intrablocos, “por considerar aquelas as que ofereciam maiores possibilidades de êxito para uma nação com as características do Brasil” (SILVA APUD VIGEVANI, OLIVEIRA E CINTRA, 2003, p. 49).

No seu primeiro mandato (1995-1998), a PEB de FHC orientava-se pelo pacifismo e busca de maior integração no cenário internacional por meio de recursos que levassem o Brasil a um novo patamar de poder mundial. No período correspondente ao segundo mandato (1999-2002), a diplomacia brasileira se voltou um pouco mais para a América do Sul a fim de resolver a crise mercosulina e impulsionar a integração na região, além de buscar maior autonomia diante dos EUA, em vista da nova administração de Bush. CASSANO (2017) afirma que neste período, houve um redirecionamento da política externa, “evidenciando o declínio da matriz neoliberal principalmente após a crise de 1999”, que dentre outros fatores foi influenciada pelo unilateralismo norte-americano, pela tensão após os ataques de 11 de setembro de 2001, pelas crises financeiras e aumento do protecionismo.

Em termos comparativos, é possível observar uma maior propensão à integração multilateral no governo FHC do que no seu sucessor, e partindo desta observação, Onuki e Oliveira (2006) defendem que, apesar de menos propensos à transnacionalidade, os partidos de esquerda privilegiam as relações com o sul, como se pode observar no aprofundamento destas no governo Lula.

No governo Lula, conforme vimos no tópico destinado ao insulamento do Itamaraty, verifica-se que a política externa é colocada como instrumento voltado para o fortalecimento das relações sul-sul, maior capacitação tecnológica e para o desenvolvimento através de parceiros comerciais que absorvam os setores exportadores mais dinâmicos da economia brasileira. Mas mesmo tendo dado maior ênfase às parcerias com o sul, a gestão petista manteve relações de aproximação com os Estados Unidos, União Europeia e junto à OMC, havendo como ponto de inflexão apenas a suspensão de negociações com a Alca pelos países do Mercosul, na Cúpula de Mar Del Plata em 2005.

Nesta relação de continuidade da PEB, Vigevani e Cepaluni(2011) enxergam diferentes lógicas de autonomia nos governos FHC e Lula, enquanto o primeiro se caracterizaria pela

“autonomia pela participação”, onde o governo resolve melhor seus problemas na política externa através da participação ativa na elaboração das normas e pautas de ordem mundial, o outro seria regido pela “autonomia pela diversificação” que busca a ampliação do leque de parcerias adotando o multilateralismo. A maior importância dada às relações entre China e Brasil e as mudanças políticas ocorridas na América do Sul no governo Lula exemplificam a consolidação da PEB, iniciada ainda no governo anterior(FHC), de empregar o Mercosul como instrumento de projeção internacional do Brasil.

No governo Dilma, permaneceram os elementos norteadores da política externa do governo Lula. A multipolarização como estratégia foi mantida bem como a agenda focada nas relações Sul-Sul, com destaque para a priorização da UNASUL e consolidação da parceria dos BRICS. Neste sentido, Antonio Patriota, Ministro de sua gestão afirma que para a maioria dos países se sentir representada e sirva de meio para os povos menos privilegiados, o sistema de governança global precisaria se democratizar (PATRIOTA, 2013). Muito embora, alguns estudiosos afirmem uma diminuição no ritmo do processo de inserção do Brasil no sistema internacional no seu governo se comparado ao de Lula, o progresso na integração sul-americana é indiscutível e de grande relevância para a continuidade da estratégia de desenvolvimento soberano e ampliação do poder no âmbito da Unasul.

Para os autores, elementos como a busca por autonomia e o multilateralismo estão profundamente arraigados na concepção das elites políticas brasileiras, e se utilizarmos a perspectiva *path dependent* apontada por Medeiros, Teixeira Junior e Reis(2017), tais preceitos apresentam uma tendência inercial nas instituições, bloqueando mudanças subsequentes e corroborando para a prática da continuidade, a qual reverbera na escolha dos parceiros políticos e comerciais, que se apresentam segundo a conjuntura global.

De forma geral, vimos a variável política é sempre muito forte nos processos de integração regional, e no caso da América do Sul, a mudança de prioridade dada ao hemisfério permitiu a aproximação com os países vizinhos como um objetivo comum dos governos sul-americanos. É evidente que países tão distintos, sobretudo o Brasil em relação aos outros países, apresentarão visões divergentes sobre a integração sul-americana, mas todos procuraram focar nas convergências existentes, permitindo a criação da Unasul, que já demonstrou evolução do ponto de vista institucional em elementos como autonomia e coesão diante de momentos de crise e desestabilização política.

5.2.O ÔNUS DA LIDERANÇA E INFLUÊNCIA DESTA NA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Paralelo a este debate sobre continuidade na PEB, muito se discute a respeito do perfil de liderança do Brasil no hemisfério e como o regionalismo atua para reforçar este estereótipo. Para Sorj e Fausto(2011), a proeminência do Brasil na solidez das bases institucionais do espaço sul-americano pode ser objeto de duas hipóteses, uma relativa ao “hard power” atribuído ao dinamismo de sua economia, e outra relativa ao “soft power” advindo da estabilidade e sucesso de suas instituições e políticas, que se confirmados, levariam o país a se tornar a principal referência econômica e política entre os países da região.

Para Saraiva(2011), as relações sul-sul vêm, progressivamente, aumentando sua relevância, e a criação do mercosul e da unasul seriam, nesta visão, instrumentos utilizados pelo Brasil para exercer a liderança que administra conflitos e cria convergências entre os países na região. A autora identifica divergências entre a corrente autonomista que privilegia a cooperação com o sul e a liberal que defende a participação do Brasil nos regimes multilaterais internacionais, mantendo uma postura mais discreta com os países vizinhos. E neste caminho, aponta uma fusão destas duas visões no governo FHC e a predominância da primeira no governo Lula, que traz como resultado a defesa mais pungente da figura de líder no hemisfério.

A grosso modo, para o Brasil, a integração regional entre as nações sul-americanas seria uma forma de operacionalizar sua liderança na região, sendo ponto pacífico na literatura que dentre os princípios básicos da PEB, subsiste a preservação dessa posição de líder, apostando em uma estratégia de “hegemonia cooperativa⁹³”, relacionando assim a liderança brasileira ao regionalismo e consequente institucionalização da Unasul.

De fato, nos primeiros anos após a criação da Unasul, as circunstâncias políticas e econômicas contribuíram para reforçar essa suposta posição de liderança brasileira, já que não havia(e parece ainda não haver) um líder consensual no bloco e a Venezuela de Chávez que tentava ganhar espaço em função por sua proximidade com as nações andinas, possuía PIB, população e território bem menores que o do Brasil. Este situa-se entre as dez maiores nações do planeta no aspecto econômico, territorial populacional, tendo tais atributos apenas os Estados Unidos e a China (Guimarães, 2006).

Além das potencialidades econômicas, o país possui autonomia alimentar e energética em um mundo carente desses recursos e com restrições ambientais crescentes. Conscientes destas

⁹³ Teoria apresentada por Pedersen(2002) que define a integração como estratégia das grande potência regionais através da agregação de poder, onde a referida potência faz com que seus vizinhos se voltem em torno do seu projeto político.

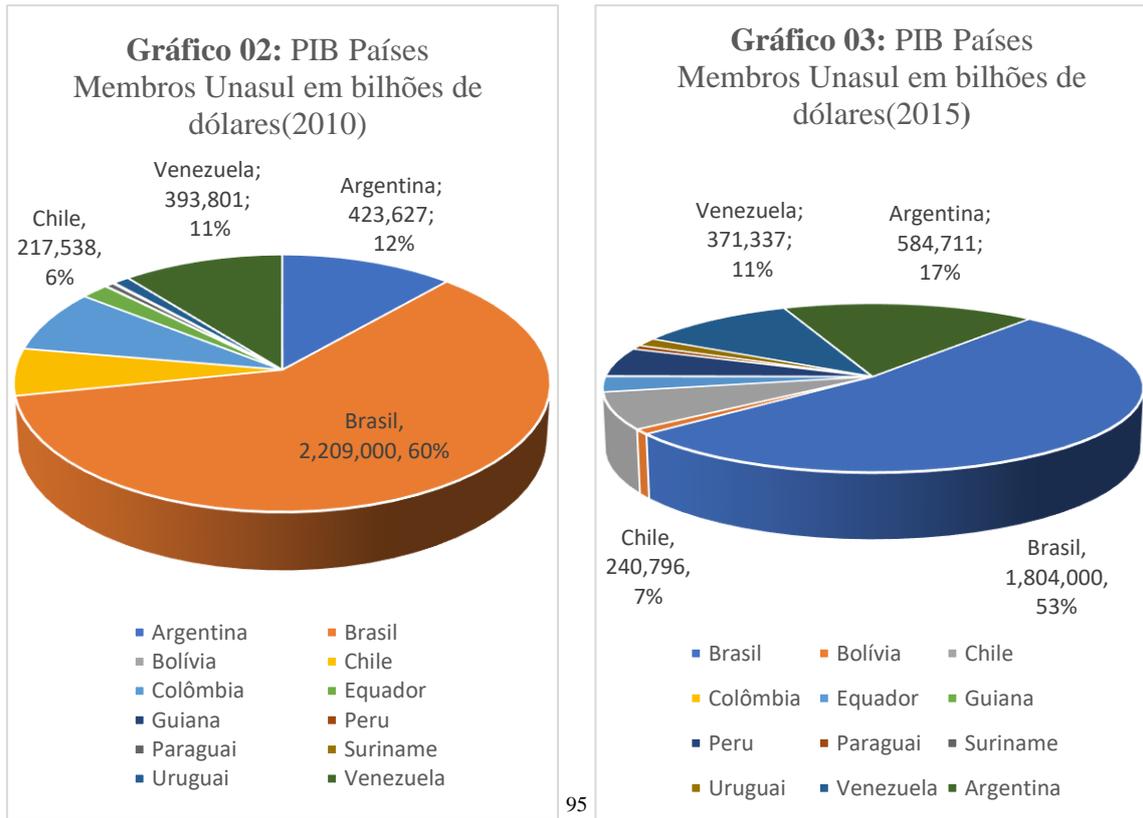
capacidades e guiados por uma política externa que continuamente buscava ampliar a integração regional, Lula e Dilma são apontados por Garcia(2013) como líderes que conduziram a PEB pautada nas relações com a América do Sul. Pergunta o autor: "A disjuntiva era: o Brasil podia (ou queria) ser, isoladamente, um polo na nova ordem global em construção, ou buscaria ocupar um lugar de destaque nela, junto a todos os países da América do Sul?"(GARCIA, 2013, p. 57)

O autor escolhe a segunda opção baseado em dois aspectos. O primeiro diz respeito à configuração do novo panorama mundial em que a demanda crescente por alimentos, energia e matérias-primas pode ser suprida pelo país; e o outro trata da nova estratégia brasileira que pretende projetar a América do Sul em um plano internacional utilizando sua gama de recursos materiais e imateriais.

O PIB do Brasil corresponde a 57% do PIB da América do Sul, sendo 5 vezes maior que o da Argentina, 7 vezes o da Venezuela, 34 vezes maior que o do Equador, 48 vezes o do Uruguai, 90 vezes o da Bolívia e 92 vezes maior que o do Paraguai. Além das enormes dimensões nas áreas territorial, populacional e econômica frente a seus vizinhos, os campos da Bacia de Santos, no Brasil, contém 33 bilhões de barris de petróleo, o que quadruplica suas reservas, e ainda conta com grande volume de gás. E finalmente, de acordo com o Instituto Internacional de Estudos da Paz de Estocolmo (SIPRI), no campo militar o Brasil é o país que mais investe em defesa na região e vem buscando projetar seu poder e influência além da América do Sul por meio da modernização deste setor. (JOHNNY KALLAY, 2013)

Sendo mais da metade do PIB da América do Sul, quando se trata da Unasul, formada por todos os países do hemisfério, é notório a posição assimétrica do país em relação aos demais, e sendo assim, observam-se enormes desafios a serem superados para o sucesso desta integração regional. Estas assimetrias não se referem somente ao Brasil, conforme podemos ver nos gráficos a seguir, os três países maiores do ponto de vista territorial: Argentina, Brasil e Venezuela⁹⁴, detêm juntos 78% do PIB regional em 2010 e 80% em 2015, deixando clara a intensidade das assimetrias econômicas existentes e o desafio que representaria para o Brasil liderar um ambiente tão desigual.

⁹⁴ A Venezuela só apresenta dados até o ano de 2013, o valor utilizado para este país no gráfico 02 é do ano de 2013



Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pelo Banco Mundial em <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>

Em uma ótica mais subjetiva, o Estado brasileiro possui uma cultura aberta e sem xenofobia como parte integrante do *soft power* que exerce através de sua diplomacia. Cunhado por Nye(2010), este designa a capacidade de um país conseguir seus objetivos através da persuasão. Ao contrário do *hard power* que mensura esta capacidade por meio da força bruta militar e econômica, o *soft* inclui atração cultural e de valores políticos e ideológicos, com uma liderança alicerçada mais pelo compromisso do que pela imposição, sendo assim, uma espécie de “poder diplomático”⁹⁶.

No caso do Brasil, ainda que o país apresente índices econômicos e comerciais bem superiores aos dos outros membros do bloco, não dispõe de condições militares e econômicas o suficiente para exercer poder “*hard*”, necessitando buscar meios alternativos para exercer alguma influência no sistema internacional. Deste modo, o caminho encontrado pela diplomacia

⁹⁵ Para melhor visualização do gráfico, disponibilizamos os dados de valor e porcentagem apenas dos quatro maiores valores (Brasil, Argentina, Venezuela e Chile) para que se possa verificar a assimetria econômica entre os países da Unasul.

⁹⁶ Recentemente, os estudiosos incluíram o conceito de *smart power*, que seria uma soma dos outros dois poderes(*hard* e *soft*). Tal poder foi utilizado na era Obama(2009 a 2016), quando seu governo afirmou que abandonaria o *hard power* do governo Bush(2008 a 2015) e buscaria recuperar o prestígio e a posição internacional dos Estados Unidos, dilapidados nos oito anos de governo Bush.

para o reconhecimento global é utilizar a liderança regional como trampolim e fazendo de seus vizinhos potenciais seguidores.

Malamud(2011) testa a influência regional do Estado brasileiro em três dimensões, através do desempenho na construção regional, através do apoio regional para os objetivos extraregionais e pelas rivalidades entre os membros.

Na construção regional de sua identidade, o país sempre aspirou ser visto como uma Nação gigante, e sua posição como uma dos quatro mercados emergentes do mundo(BRICS)⁹⁷ pelo relatório Goldman Sachs⁹⁸, coaduna com esta autopercepção do país, mas os prognósticos não se dão em razão de sua capacidade estratégica ou militar, embora apresente um grande contingente militar e o maior orçamento com defesa da América Latina. Pelo contrário, o país não apresenta disputas fronteiriças desde o início do século XX, exercendo um *soft power* por excelência, com reiteradas demonstrações de uma política externa baseada no pacifismo (LAFER, 2001).

Castro (1997) afirma que o Brasil possui os recursos de poder e os elementos geopolíticos necessários para objetivamente liderar a região no processo de integração, entretanto, o país parece não ter condições, sobretudo financeiras, de assumir o ônus da liderança regional no processo de integração da Unasul, pois este demandaria um considerável investimento econômico e político. Vide a União Europeia, onde países mais fortes, como Alemanha e França têm cedido empréstimos para que futuros membros possam implementar as políticas econômicas necessárias.

Mattli(1999) contribui à teoria ao trazer à baila duas exigências para o sucesso da integração, “*supply-side*” e “*demand side*”, onde o último seria a construção de instituições que buscariam internalizar as questões além-fronteira, e que, para tanto necessitaria do primeiro(*supply*) para operacionalizá-las. O autor coloca a necessidade de coexistência da integração com o atendimento das demandas por instituições supranacionais através de elites econômicas regionais que disponham de um Estado que assuma a responsabilidade pelo processo, sendo este o “*paymaster*”, arcando com os custos da integração e redistribuindo os ganhos e tensões do processo.

Estas observações levam a uma condição essencial de fornecimento para uma integração bem-sucedida, ou seja, a presença de um líder incontestável entre o grupo de países que procuram estabelecer laços mais próximos. **Tal estado serve como um ponto focal na coordenação de normas, regulamentos e políticas, também auxiliando as tensões distributivas atuando como um paymaster regional.** Em

⁹⁷ BRICS é um acrônimo que se refere às iniciais dos países que a compõem: **B**rasil, **R**ússia, **C**hina e posteriormente, **Á**frica do Sul, que formam um grupo político de cooperação.), que juntos formam um grupo político de cooperação.

⁹⁸ Uma das principais empresa mundiais de banco de investimento e gestão de valores mobiliários.

suma, os grupos regionais que satisfazem estas demandas de suprimento apresentam maior chance de obter êxito, ao passo que os grupos que não preenchem estas condições são menos propensos a atingir qualquer integração significativa. (MATTLI, 1999, p. 17, tradução livre⁹⁹, grifo nosso)

Mattli (1999) inclui o Brasil nas suas observações a respeito da integração em vários lugares do mundo, e constata que no caso do Mercosul, o Brasil seria capaz de liderar o bloco, mas não o faz em razão de disparidades internas que o impedem de agir de forma similar à Alemanha na UE(atuando como *paymaster*), além de não ter feito do Mercosul uma prioridade na política externa, eximindo-se do seu papel natural de líder.

Saraiva (2011) diz que há uma progressiva ocupação deste papel de *paymaster* do Brasil no Mercosul através do FOCEM, assim como a Venezuela e seus recursos provindos do petróleo no caso da ALBA, no caso da Unasul, a autora diz que por ser uma iniciativa que se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que de uma iniciativa de integração, a diplomacia brasileira viria assumindo esta função. Mas apesar dos investimentos feitos em obras de infraestrutura regional através de financiamentos disponibilizados pelo BNDES, a cobrança por um “papel financiador” mais efetivo tem gerado tensões, e a indisponibilidade financeira para arcar com esse ônus de maneira integral encontra guarida para o exercício da hegemonia consensual, conceito tratado por Burges(2008), que indo de encontro à hegemonia cooperativa, afirma que o Brasil exerce um domínio assentido pelos outros países no subcontinente dada a ausência de *hard power* e do papel concreto de *paymaster*.

Esta perspectiva é perfeita para o país, que não tendo recursos econômicos para financiar integralmente a integração, exerce seu domínio de maneira sutil sem comprometer sua capacidade financeira, delegando funções de liderança aos outros estados membros para incentivá-los a aderirem aos seus anseios.

Contudo, é imperioso destacar que, diante da situação política vivida pelo país após o *impeachment* da presidente Dilma Roussef em 2016 sob acusação de corrupção e sua sucessão pelo vice-presidente Michel Temer, também implicado em escândalos de corrupção, o *soft power* exercido pelo Brasil sofreu um enfraquecimento, comprometendo a credibilidade do

⁹⁹“These observations lead to a key supply condition for a successful integration, namely the presence of an undisputed leader among the group of countries seeking closer ties. Such a state serves as a focal point in the coordination of norms, regulations and policies, it may also help to ease distributional tensions by acting as a regional *paymaster*. In sum, regional groups that satisfy both demand and supply condition stand the greatest chance of succeeding, whereas groups that fulfill neither set of conditions are least likely to attain any significant of integration.”

Brasil no cenário mundial e fazendo desabar sua posição no ranking¹⁰⁰ global que mede este tipo de poder(soft).

No que tange às rivalidades entre os membros, destaca-se inicialmente a relação com a Argentina, o vizinho com quem o Brasil tem a mais antiga história diplomática, a qual foi permeada por disputas na época colonial em razão da Bacia do Prata. A partir da independência, os dois países alternaram momentos de rivalidade e de aproximação, e na década de 80, com o abandono das hipóteses de conflito, houve um aumento das negociações bilaterais como resultado da reconstrução da democracia e da abertura recíproca dos programas nucleares em ambos.

Na década de 90, com a troca do tema da Bacia do Prata pela integração comercial vislumbrada através do Mercosul, a rivalidade foi amenizada e apesar das posições divergentes em tentativas brasileiras de aumentar o prestígio político no continente, os países convergiram em vários temas da agenda internacional (valores democráticos e dos direitos humanos, e a defesa do meio ambiente), tendo a relação fortalecida na atuação conjunta no âmbito financeiro do G-20¹⁰¹.

No entanto, recentemente, o entendimento mútuo entre os países diminuiu e a cooperação restou prejudicada em razão de medidas unilaterais e da flexibilidade que sobrepõe a análise caso-a-caso às regras estabelecidas no Mercosul, o que fez com que a sólida aliança estratégica construída nos últimos anos tenha se fragilizado por dificuldades de ordem comercial. Tais dificuldades terminam por constituir um óbice à integração plena na Unasul, já que os problemas bilaterais impedem a formação de uma entidade supranacional em função do clima de animosidade (ainda que comercial) entre os membros. Outrossim, nos últimos anos, os governos brasileiro e argentino têm passado por graves problemas econômicos internos, fazendo com que se voltem para o ambiente doméstico, relegando a integração regional para segundo plano.

Na dimensão de Malamud(2011) que faz referência ao apoio dos outros países aos objetivos extraregionais brasileiros, muitos acontecimentos demonstraram que a influência do país no âmbito regional precisa melhorar. Um destes ocorreu em 2004, quando uma comissão de alto nível da ONU propôs a eleição de novas cadeiras permanentes na organização, o que

¹⁰⁰ Disponível em <https://brasilianismo.blogosfera.uol.com.br/2017/07/17/brasil-desaba-em-ranking-global-de-soft-power-e-se-torna-penultimo-colocado/>

¹⁰¹ É a denominação dada ao grupo formado por Ministros de finanças e chefes dos bancos centrais dos 19 países mais ricos do mundo e da União Europeia. Este foi criado com a finalidade de favorecer a integração comercial entre aqueles que representam 90% do PIB mundial

provocou a corrida de Alemanha, Brasil, Índia e Japão por apoio para a conquista de um assento na organização. Alguns países declararam apoio a algum destes, mas um grupo formado por rivais regionais liderados por Argentina e México se opôs à proposta e sugeriu a eleição de cadeiras semipermanentes em um arranjo que ficou conhecido como *Uniting for Consensus*¹⁰², o qual contribuiu para frustrar a iniciativa brasileira, que não conseguiu persuadir simpatizantes regionais para auxiliar no reconhecimento internacional.

Outros dois fatos que refletiram a falta de apoio regional para os objetivos globais do país ocorreram no Governo Lula, em 2005, o Brasil lançou um candidato para o cargo de diretor da OMC, e na disputa havia um concorrentes da Europa, outro das Ilhas Maurício e um quarto do Uruguai, que obteve apoio argentino e demonstrou a divergência de interesses na América do Sul. Ainda no mesmo ano, o Brasil concorreu com um candidato colombiano à presidência do Banco de Desenvolvimento Interamericano (BID), o qual contou com apoio de países da América Central e do Caribe e foi vitorioso, impondo mais esse constrangimento à diplomacia brasileira.

É interessante observar que quando ocorreram conflitos na região sul-americana, o bloco se manteve coeso e o Brasil teve papel de destaque nas negociações diplomáticas que buscavam solucioná-los, contudo, no que tange à obtenção de prestígio político de países-membros em separado, a rivalidade ressurgiu e resta clara a ameaça brasileira aos vizinhos. Se nestes acontecimentos o Brasil não obteve apoio de seus pares, seu prestígio aumentou com o suporte regional dado à liderança do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti(MINUSTAH).

Assim, o Brasil exibiu atributos de liderança, sinalizando a adoção de uma nova política externa aos seus vizinhos, trabalhando em conjunto com seus principais parceiros da América do Sul, mostrando sua capacidade de projetar poder no exterior e demonstrando que poderia legitimar uma intervenção militar aos olhos de outros países da região. E, embora estas ações fossem inicialmente controversas no ambiente doméstico, esta estratégia funcionou. Independentemente dos resultados da missão no Haiti, o Brasil foi efetivamente reconhecido como um líder regional. Mas isso não foi suficiente para solidificar suas ambições mais elevadas, pior, o terremoto de 2010 devastou não só o Haiti, mas também a única coisa que o Brasil foi bem sucedido na América Latina. (MALAMUD, 2011, p. 10, tradução livre)¹⁰³

¹⁰² Apelidado de **Coffee Club**, a *Uniting for Consensus*(União para o Consenso) é um grupo de países nascido na década de 60 em oposição à pretensão do G4(Brasil, Alemanha, Japão e Índia) de obter uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU.

¹⁰³ “Thus Brazil exhibited leadership attributes by signaling the adoption of a new foreign policy to its neighbors, working together with its main partners in South America, showing its capacity to project power abroad, and demonstrating that it could legitimate a military intervention in the eyes of other countries in the region. And

Anselmo (2014) destaca que a missão brasileira no Haiti representa a maior operação militar de envio de tropas desde a Segunda Guerra Mundial. Embora tenha havido deslocamento de contingente para Angola e para a Libéria, na África, a MINUSTAH é a mais expressiva em razão do investimento empregado pelo país, sendo tal participação resultado de uma perspectiva realista que visa proteger o sistema internacional e a *desejada* posição neste.

Assim, a PEB tem, continuamente, buscado afirmar o Brasil como um líder regional e potência emergente no sistema internacional, e é neste contexto que a Unasul surge como instrumento para a consolidação desta hegemonia, vemos que o próprio surgimento do bloco, quando se tirou proveito de um momento em que os Estados Unidos estava ausente da realidade sul-americana após os atentados de 11 de setembro, abriu caminho para o desenvolvimento de uma estratégia intergovernamental que permite que o Brasil preserve sua autonomia de decisão e explore a dimensão política da organização, salvaguardando sua posição de superioridade econômica e intensificando seu poder de barganha dentro da perspectiva liberal.

O modelo da Unasul, dando “continuidade” ao projeto mercosulino, ancora-se em um *layout* institucional benéfico aos interesses domésticos ao deixar o país com mobilidade para integrar-se com outras regiões, criando uma esfera de influência ao mesmo tempo em que reduz a participação dos Estados Unidos no continente, principalmente com a criação do CDS (Conselho de Defesa Sul-americano), que promove medidas de confiança mútua no campo militar sem colocar em risco a autonomia interna nesta matéria.

A Unasul decorre, portanto, da estratégia brasileira de manter sua hegemonia sem comprometer sua autonomia e capacidade econômica ao contemplar a cooperação em vários setores (sobretudo de infraestrutura, energia e de defesa), mas não admitir transferência de soberania, requisito essencial à institucionalização se considerarmos a necessidade de submissão a um órgão transnacional.

Por tal razão, há quem considere (SAINT PIERRE, 2009) a Unasul uma ferramenta de cooperação, mas não uma tentativa de integração. Ademais, apesar de observarmos uma evolução na institucionalização do bloco se utilizarmos os critérios de adaptabilidade, complexidade e coesão de Huntington, ao analisarmos a autonomia, concluímos que a PEB age no sentido inverso, contribuindo para que haja uma baixa institucionalização neste âmbito.

although these actions were initially controversial at home, this strategy worked. Regardless of the results of the mission in Haiti, there Brazil was effectively recognized as a regional leader. But this was hardly enough to cement its higher ambitions; worse, the 2010 earthquake devastated not only Haiti but also the one thing Brazil had succeeded at in Latin America.”

Por mais paradoxal que possa parecer, se por um lado a PEB enfatiza a cooperação regional propondo a criação e o aperfeiçoamento de instituições que se destinem a este fim (a exemplo da Unasul), por outro, busca um protagonismo internacional que não limite sua autonomia, gerando um impasse ao administrar esta pretensão com os ônus, sobretudo econômicos, de exercer tal papel na região sul.

Além de Onuki e Jorge (2006) citados anteriormente, Medeiros, Teixeira Junior e Reis(2017) convergem com este pensamento ao creditar um baixo engajamento do Brasil na Unasul à gestão do governo Lula que conduzia a PEB distanciando-a de temas globais, ancorando tal distanciamento em uma visão estadocêntrica, utilizando a “autonomia para cooperação” a fim de justificar a estratégia de assegurar ganhos econômicos e comerciais sem comprometer a segurança.

Deste modo, essa suposição de uma liderança brasileira no processo de integração da UNASUL acaba por reacender desconfianças, animosidades e reações negativas dos países vizinhos, emperrando a integração. Resta claro que, além do país não ter condições econômicas, pelo menos até o presente momento, de ser a força motriz principal deste processo, não parece ansear tal posição, incentivando sempre o diálogo e a tolerância, e posicionando-se sistematicamente a favor dos vizinhos, como no impasse Argentina-Grã-Bretanha sobre as Ilhas Malvinas.

Ademais, embora a ausência de poder militar indique o “soft power” como única via de poder possível de ser exercido pelo país, as sucessivas crises políticas ocorridas no último biênio(2016/2017) demonstram que o Brasil precisa aterrar a “pecha” de país decorativo e fortalecer suas instituições a fim de exercer o poder de convencimento.

CONCLUSÃO

Huntington(1975) diz que “a organização é a estrada do poder político mas é também a base da estabilidade política, e portanto, a condição essencial da liberdade política”(HUNTINGTON, 1975, p. 467), e para adquirir tal estabilidade, o autor fixa os parâmetros de adaptabilidade, autonomia, complexidade e coesão, os quais darão um indicativo do quão longe a instituição está do objetivo do percurso, a institucionalização.

Tomando este raciocínio para nosso estudo, temos que a Unasul, como uma organização sul-americana que tem engendrado esforços no sentido de se tornar um projeto de integração que alcance todos os setores da união política, apresenta algumas dificuldades em razão do grau de heterogeneidade entre seus países. Se por um lado, apresenta estrutura organizacional simples, em razão da estrutura multissetorial, por outro, demanda grande esforço para agir de maneira equitativa entre membros em condições tão distintas.

Haja vista a infinidade de aspectos passíveis de análise, a presente pesquisa focará, em uma pesquisa descritiva, nos pressupostos indicados pela teoria para avaliar o processo de institucionalização de um organismo, utilizando o paradigma de Huntington para apontar como as assimetrias presentes neste bloco impactam na agregação dos países e o de Botelho para asseverar que a integração precisa ser vista sob vários prismas.

Se na adaptabilidade e complexidade a tarefa não se mostra tão difícil dado o simplismo com que o autor trata estes critérios, a autonomia se mostra relativizada e requer um passeio pelo conceito criado por Russel e Tokatlian(2003) que estabelece uma relação Soberania X Transnacionalidade para compreender como os países podem manter sua margem de decisão nacional ao mesmo tempo em que cedem parcela de sua soberania para um projeto internacional. A coesão é discutida através dos momentos de crise política que ocorreram a pós a formação do bloco e como este se comportou de maneira a solucionar as controvérsias, ainda que de forma mais diplomática e menos institucional.

O estudo inicia descrevendo a história da Integração na América Latina desde o início do século XIX, sua preterição para a América do Sul em meados do século XX, e o contexto dos processos surgidos nos anos 2000, de modo a deixar claro as dificuldades comuns a estes, bem como delinear as tentativas realizadas no intuito de amenizar as diferenças econômicas na região : o MCCA, surgido em 1950, que busca a cooperação comercial entre países da América central; a Cepal, comissão da ONU surgida em 1948 que busca a integração econômica da região e postula através de estudos, a industrialização como medida para superação dessas

diferenças; a ALALC, de 1960, que influenciada pelo pensamento cepalino, buscava a integração comercial na América Latina e sua substituição pela ALADI, em 1980, que com os efeitos financeiros nos países trazidos com a segunda guerra mundial, trouxe inovações que permitiram um tratamento mais equitativo entre os membros, lhes atendendo conforme seu grau de desenvolvimento econômico.

Após a apresentação da referida evolução do processo de integração, menciona-se ainda a influência teórica das correntes de pensamento que vigoraram após os grandes debates das relações internacionais, demonstrando que o ponto de partida que divide realistas e idealistas possui vários desdobramentos, inclusive com alguns pontos de interseção entre eles.

Dentre as correntes citadas, vimos que a referência à vertente liberal do neofuncionalismo é relevante por abordar a ramificação da cooperação para vários outros setores, como ocorreu no caso do Mercosul, originado de tratados de cooperação econômica entre Brasil e Argentina, que junto à CAN formaram o arcabouço institucional da Unasul, bem como outros projetos integrativos tais como a IIRSA, surgida após reunião de presidentes do continente que criaram um plano para integrar geograficamente os países.

Vimos ainda as possíveis motivações para os momentos de sucesso e fracasso de ambas as teorias fazendo uma relação entre o pensamento econômico vigente e a realidade política e econômica da América do Sul, tais como a ascensão e queda do liberalismo advindo do Consenso de Washington e o ressurgimento do “neodesenvolvimentismo” que redundou no modelo de integração proposto pela Unasul, estabelecendo de forma breve, as bases teóricas que explicam a condução do viés econômico da organização.

Ao tratarmos das particularidades da Unasul, examinamos a atuação efetiva dos Conselhos Setoriais que a compõem, destacando aqueles que têm tido resultados mais concretos, com sucinta menção ao Conselho de Economia e Finanças, que embora não tenha tomado medidas tão tangíveis em relação a outros setores, traz a responsabilidade de instituir o Banco do Sul, uma alternativa aos institutos de fomento financeiro atuais que terminam por limitar a autonomia dos países a quem auxiliam, e que pode representar uma solução viável para diminuição das desigualdades econômicas entre os Estados-membros.

Averiguadas essas características, verifica-se que a Unasul, apesar do pouco tempo de existência que prejudica o aspecto da adaptabilidade, possui resultados favoráveis no que tange aos outros quesitos, estando, segundo o citado estudo de Botelho em um nível intermediário se comparada a organizações pretensamente mais adaptadas como a União Europeia, Comunidade Andina e Mercosul.

Por fim, apontamos a participação do Brasil neste processo de institucionalização, verificando como a assimetria entre este e os outros países afeta a institucionalização da Unasul, por gerar em outros membros uma sensação de insegurança diante da sensação de serem “refêns” de um líder.

A fim de verificar como o país se insere no contexto internacional, e, conseqüentemente, na Unasul, apresenta-se as linhas gerais de sua política externa, demonstrando os elementos que se perpetuam nesta independente da gestão executiva, principalmente em razão da condução de tal política por um Ministério apontado como dotado de “insulamento”. Aliado a isto, somam-se o relacionamento com os países vizinhos, sobretudo a Argentina, com quem tem uma histórica rivalidade e o ônus gerado pela pretensa “liderança” que lhe é atribuída. Tal papel requer um ônus financeiro que o país não tem condições de arcar, utilizando-se de expedientes diplomáticos e políticos para exercer sua influência nos processos de tomada de decisão, os quais são formulados e fortalecidos pelo regime de continuidade da PEB, que une o legado político-econômico de FHC à democracia de inclusão social de Lula.

Por fim, verifica-se que apesar de ser um bloco integrativo multifacetado e com muitas assimetrias internas, o mesmo vem caminhando rumo à evolução institucional, a partir do momento que tem buscado soluções para superar tais divergências, demonstrando que, se quanto mais fortes forem estas disparidades, mais dificuldades se apresentam na “aquisição de valor e estabilidade”, a existência destas não inviabiliza a integração, haja vista que em maior ou menor escala, sempre existirão diferenças em qualquer processo deste tipo, mas o que definirá sua sobrevivência serão as alternativas encontradas para superar tais dificuldades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELMO, André Luiz Ramos Pereira. *10 anos de MINUSTAH: uma avaliação de suas consequências políticas para o Brasil*. Tese de Doutorado.

ARAÚJO JR, José Tavares de. *Infraestrutura e Integração Regional. O papel da IIRSA*. In *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento- CINDE*. Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_rio09_cindes_tavares.pdf>

ARDÃO, Arturo. *Panamericanismo y latinoamericanismo*. In ZEA, Leopoldo.(coord.). *América Latina em sus ideas*. México: Siglo XXI, UNESCO, 1986.

BARNABÉ, Israel Roberto. *Hobbes e a teoria clássica das relações internacionais*. Prometeus filosofia, v. 7, n. 16, 2014.

BATISTA, Eliezer - *Infra-estrutura para o Desenvolvimento Social e Integração na América do Sul*. Rio de Janeiro, Editoria Expressão e Cultura, 1997.

BERGER, Peter; LUCKMAN, Thomas. *A construção social da realidade*. Rio de Janeiro. Editora Vozes, 1999 pp.173-241.

BETHONICO: Cátia Cristina de Oliveira. *Direito ao Desenvolvimento Econômico na América Latina por meio da integração: a cláusula de habilitação na ALADI*. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 5, no 270. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1950>> Acesso em: 23 jun. 2017.

BIELSCHOWSKY. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRAGA, Márcio Bobik. *Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal*. **Cadernos PROLAM/USP**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-26, dec. 2002. ISSN 1676-6288. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81745>>

BOBBIO, Norberto, MAATEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora UNB- Imprensa Oficial: 2010.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. *A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição*. Contexto int. [online]. 2014, vol.36, n.1, pp. 229-259. ISSN 0102-8529. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292014000100008>>.

BOUZAS, R., et alii. *Informe Mercosul n. 3*. Gazeta Mercantil Latino-Americana, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 99, 09-03-98 (Semanaário do Mercosul).

BRAGA, M.. *Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal*. In: XXIX Encontro Nacional de Economia, 2001, Salvador-BA. Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101161.pdf>>

BURGES, Sean W. “*Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War*”. International Relations, 2008, p. 65-84.

DE CASTRO, Therezinha. *América do Sul: vocação geopolítica*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997. Disponível em: <<http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf>> Acessado em 25 de maio de 2017

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários*. Contexto Internacional, v. 34, n. 1, 2012, p. 311.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

COLISTETE, Renato Perim. *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil*. . 2001, vol.15, n.41, pp.21-34. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000100004>>.

COUTINHO, M. J. V. Crises institucionais e mudanças políticas na América do Sul. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, v. 40, n. 2, 1997.

CASSANO, Francisco Américo et al. *Política Externa Brasileira nos Governos FHC, Lula e Dilma: efeitos na balança comercial e no produto interno bruto brasileiro*. Brazilian Journal of International Relations, v. 6, n. 1, p. 61-89, 2017.

DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Editora Civilização Brasileira, 1962.

DE ALMEIDA MEDEIROS, Marcelo; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira; DOS REIS, Elton Gomes. *Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul*. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 61, p. 97-123, 2017.

DE OLIVEIRA NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Zahar, 1997.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe. *A Segurança Energética do Brasil: Ameaças, Perspectivas e Desafios para 2022*. 2011, Revista Eletrônica Estratégia Brasileira de Defesa Disponível em <<http://www.reebd.org/2011/09/seguranca-energetica-do-brasil-ameacas.html>>

EGLER, Claudio A. G.. Mercosul: um território em construção?. **Cienc. Cult.**, São Paulo , v. 58, n. 1, p. 24-28, Mar. 2006. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-252006_00010_0013&lng=en&nrm=iso>

DE CASTRO, Therezinha. *América do Sul: vocação geopolítica*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997. Disponível em: <<http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf>> Acessado em 25 de maio de 2017

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários*. Contexto Internacional, v. 34, n. 1, 2012, p. 311.

DE SOUZA, André Luiz Coelho Farias; DOS SANTOS, Vinicius Silva. *A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU*. Mural Internacional, v. 5, n. 2, p. 128-138, 2014.

FARIA, Mariana; GIOVANELLA, Ligia; BERMUDEZ, Luana. *A Unasul na Assembleia Mundial da Saúde: posicionamentos comuns do Conselho de Saúde Sul-Americano*. Saúde em Debate, v. 39, n. 107, 2015.

FAORO, Raimundo. *A viagem redonda: do patrimonialismo ao estamento*. Os donos do poder, v. 7, p. 731-750, 2001.

FERNANDES, José Pedro T. *Teorias das Relações Internacionais: Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Almedina, 2004.

FRAGA, Raiza Gomes. *Integração energética na América do Sul e o desafio da promoção do desenvolvimento sustentável: uma análise crítica do discurso*. 2014. 142 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. *Dez anos de política externa. Lula e Dilma*, v. 10, p. 53-67, 2013.

GOMES, Kelly da Rocha. *Unasul: mais do mesmo? as dimensões do processo de integração sul-americano*. 2012.

GUIMARÃES, S. P. 2012. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

GRANATO, Leonardo y ODDONE, Nahuel. *Ciudades y Municipios en el MERCOSUR: Descentralización e acción local*. Revista Iberoamericana de Autogestión e Acción Comunal. Nº 50, Año XXV. Instituto de Autogestión e Acción Comunal, Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 2007.

_____; ODDONE, Nahuel; VAZQUEZ, Juan Cruz. *El Mercado Común del Sur: hacia un MERCOSUR posible*. In: Durán, S.; Granato, L.; Oddone, N. (Coords.). Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados. Buenos Aires: Editorial UAI, 2008. pp.175-209.

HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press, 1958.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. *A Cepal e a integração latino-americana. Análise Econômica*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2002, Ano 20, nº 37, pp. 107-127.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. *Lua Nova* [online]. 2003, n.58 [cited 2017-06-20], pp.193-223. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso.

HENDLER, Bruno. *Correntes políticas e processos de integração na América Latina: a aliança do Pacífico em comparação ao Mercosul e à Alba*. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 6, n. 2, 2015.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

HUNTINGTON, Samuel (1975). *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo.

JACOME, F. *La Política de Seguridad y Defensa del Gobierno de Venezuela em el 2008*. In: MATHIEU, H. e ARREDONDO, P. R. (org). Anuário 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Bogotá, Junho de 2009.

KEOHANE, R. e NYE, J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977

KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. *Legalized dispute resolution: Interstate and transnational*. International organization, v. 54, n. 03, p. 457-488, 2000.

KUME, Honório; GUIDA, Piani. *Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio*. Revista de Economia Política, vol. 25, nº 4(100), pp. 370-390 outubro/dezembro 2005.

JAKOBSEN, Kjeld Aagaard. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. *Lua Nova*, São Paulo, n. 89, p. 275-295, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452013000200011&lng=en&nrm=iss>.

LACERDA, Gustavo Biscaia. *Algumas Teorias das Relações Internacionais: realismo, idealismo e grocianismo*. Revista Intersaberes. Nº 1. p 56-77. Janeiro, 2006.

LAFER, Celso. *A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMOSO, Lisandra Pereira. "Neodesenvolvimentismo" brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. *Soc. nat.*, Uberlândia, v. 24, n. 3, p. 391-403, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S19825132012000300002&lng=en&nrm=iso>.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. *A integração latino-americana e o pensamento cepalino: o regionalismo aberto e a experiência do Mercosul*. Jusnavigandi, Teresina, ago. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51173/a-integracao-latino-americana-e-o-pensamento-cepalino-o-regionalismo-aberto-e-a-experiencia-do-mercosul>>

MACHADO, Luiz Toledo. *A teoria da dependência na América Latina*. 1999, vol.13, n.35, pp.199-215. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141999000100018>>

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. *La experiencia de integracion europea y el potencial de integracion del Mercosur*. Desarrollo Económico, vol. 46, nº181, pp 3-31 abril/junho 2006.

MANSFIELD, E.D.; MILNER, H. V., "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, nº53, 1999, p. 589-627.

MARIANO, MP. *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul* [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 268 p. ISBN 978-85-68334-63-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

MATHIAS, Suzeley Kalil; ANDRADE, Fabiana de Oliveira. *O Serviço de Informações e a cultura do segredo*. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de História, v. 28, n. 48, p. 537-554, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/8818>>.

MATTLI, Walter. *The logical of regional integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MENDONÇA, José J. F. dos S. *Poder, Soberania e Globalização em tempo de crise do Estado Nacional*. 2006. 427 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco.2006

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. Contexto Internacional, v. 35, n. 1, p. 11, 2013.

_____,. *Atlas da Política Externa Brasileira*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro:CLACSO, EDUerj, 2014.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre Nações*. 2003.

NASCIMENTO, Maria Luiza Justo. *A Incorporação das Normas do Mercosul aos Ordenamentos Jurídicos dos Estados-membros*. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Aline Ribeiro de; AZEVEDO, André Filipe Zago de. *A Criação da Aliança do Pacífico e os Impactos para o Mercosul*. XVIII Encontro de Economia da Região Sul, 2015

OLIVEIRA, Amancio Jorge de; ONUKI, Janina. “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. *Revista Política Hoje*, vol. 19, no. 1, 2010

PAIM, E. S. *IIRSA- É esta a integração que nós queremos?* 1. Ed. Porto Alegre: Núcleo Amigos da Terra/ Brasil, 2003. 37 p. Disponível em <<https://organizacaopopular.files.wordpress.com/2011/12/iirsa-integrac3a7c3a3o-ue-nos-nos-queremos.pdf>>

PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. *As teorias das guerras preventivas e as relações internacionais*. São Paulo: Editora Unesp, 2011. ISBN 9788539301966 Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/113696>>.

PASQUARIELLO MARIANO, Karina. *Globalização, Integração e o Estado*. Lua Nova, n. 71, 2007.

PATRIOTA, Antonio. *Política Externa Brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)*. Brasília: Funag, 2013.

PENNAFORTE, Charles. *Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo?*. 2017. Boa Vista: Editora da UFRR, Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 24. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores), 2017.

PINTO, Hugo Eduardo Meza; BRAGA, Márcio Bobik (2003). *A Lógica do regionalismo na América latina e a Comunidade Andina das Nações*. Seminários Mensais Prolam/USP, n. 12, São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.usp.br/prolam/downloads/versao3.doc>> Acesso em: 10 de dezembro de 2016.

PREBISCH, Raul. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. 1962. CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, n" 1, Santiago do Chile. Disponível em <<http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>>

RÊGO, E. C. L. *O processo de constituição do Mercosul*. Rio de Janeiro: BNDES, 1995 (Texto para Discussão, 23).

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, 1980.

RIBEIRO, Mikelli. *A FORÇA “DO BEM”: O papel do Idealismo nas Políticas Intervencionistas de Clinton, Bush e Obama*. Revista de Estudos Internacionais, v. 2, n. 1, p. 134-157, 2013.

ROSEMBERG, Morris. *A lógica da análise do levantamento de dados*. São Paulo: Cultrix/EdUSP, 1976, p. 21-101.

RUBIATTI, Bruno de Castro. *Integração sul-americana: Trajetória e Instituições*. Conexão Política. 2014, vol. 3, n. 2, pp. 27-44. Disponível em <http://www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/4294/2540>

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual. Disponível em < <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26184> >.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. *La Defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Documento de Trabajo Instituto Real Elcano, v. 50, 2009.

_____ e PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. *As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)*. Rev. bras. polít. int. [online]. 2014, vol.57, n.1, pp.22-39. ISSN 0034-7329. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400102>>.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*. ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011, 2011.

SANTOS, LUÍS CLÁUDIO VILLAFANE G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Revista Brasileira Política Internacional. 2005. VOL. 48, n. 2, pp. 185-204. Disponível em <http://www.escolasuperiordiplomatica.com.br/content/downloads/RPBI_2dez2005.pdf>.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência*. In: BEDIN, Gilmar Antonio[et al]. *Paradigmas das Relações Internacionais* Rio Grande do Sul: Ijuí, 2011, p. 207-251.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 1982.

SEITENFUS, Ricardo AS. *Fundamentos e desafios do Direito Internacional do Desenvolvimento. Novas disciplinizações do Direito Internacional*, 2005.

SELZNICK, P. Institutionalism ‘old’ and ‘new’. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 270-277, 1996.

SIERRA, Amanda Queiroz. *Unasul e acesso à justiça: sistemas de solução de controvérsias: contribuições e perspectivas*. Juruá, 2012.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, n. 90, 2013.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. *O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas*. Política Externa, v. 20, n. 2, p. 11-22, 2011.

SWEET, A. S.; BRUNELL, T. L. *Constructing a supranational constitution: dispute resolution and governance in the european community*. American Political Science Review, 1998, pp. 63-81. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.2307/2585929>>.

TRASPDNI, Roberta, MANDARINO, Thiago. *Desenvolvimento x neodesenvolvimento na América Latina: continuidade e / ruptura?* Disponível em. Encontro Anual da ANPOCS. Aguas de Lindoia, set. 2013

VADELL, Javier Alberto e CARVALHO, Pedro Henrique Neves de. *Neoliberalismo na América do Sul: a reinvenção por meio do estado*. Contexto int. [online]. 2014, vol.36, n.1, pp.75-111. ISSN 0102-8529. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292014000100003>>.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *Lula da Silva's foreign policy: the autonomy through diversification strategy*. Contexto Internacional, v. 29, n. 2, p. 273–335. doi: 10.1590/S0102-85292007000200002, 2007.

VIGEVANI, Tullo and JUNIOR, Haroldo Ramanzini. *Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul*. 2014, vol.57, n.2, pp.517-552.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. *Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração*. Tempo Social, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

ZURITA, Alejandro M. 2009. “*El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela*”. História & Perspectivas, Uberlândia (40): 269-291.

Documentos Oficiais

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acessado em 19 de novembro de 2013).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008. Tratado Constitutivo. In: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul> (acessado em 19 de novembro de 2013).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008. UNASUL. In: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>> (acessado em 20 de março de 2017).

CEPAL, N. U. Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. 2016.

ROUSSEFF, Dilma. 2011. *Discurso da Senhora Presidenta da República Federativa do Brasil, durante cerimônia de formatura da turma 2009-2011 do Instituto Rio Branco*. In: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-2009-2011-do-instituto-rio-branco>> (acessado em 20 de março de 2017).

SILVA, Luiz Inácio Lula da. 2008. *Discurso do Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, durante a reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - UNASUL*. In: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/1o-semester/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniaoextraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>>(acessado em 12 de novembro de 2017).

UNASUL. Conselho de Saúde Sul-Americano (2008). *Declaracion sobre el Reconociiento del Acceso Universal a la Salud*. Dezembro.

UNASUL. Conselho de Defesa Sul-Americano (2008). *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano*. Dezembro.

UNASUL. Conselho de Defesa Sul-Americano (2009) *Declaración de Santiago de Chile*. Março

UNASUL. *Declaracion de la Reunion Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur* (2014). Dezembro.

UNASUL. *Relatorio del Mesa nº 1 de Caracterización del Realidad Conceitual de Seguridad y Defensa Regional*. (2011). Setembro.

UNASUL. *Relatorio del Mesa nº 2 de Caracterización del Realidad Conceitual de Seguridad y Defensa Regional*. (2011). Setembro.

UNASUL. *Setima Reunión Ordinaria del Consejo Suramericano del Defensa da Unasur*. (2016). Novembro.

UNASUL. *Relatorio del Primero Consejo Energetico del Suramerica*. (2008). Maio

UNASUL. *Resolucion nº 04/2017 para Aprobacion del proyectos a financiarse con el Fondo de Iniciativas Comunes del Unasur para el año de 2017*. (2017). Setembro.

UNASUL. *Resolucion no 22-2015; por la cual el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de la Union de Naciones Suramericanas resuelve aprobar el Plan de Accion 2015 - 2019 del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestion Integral del Riesgo de Desastres (gtangrd)* (2015). Dezembro

UNASUL. *Resolucion nº 12/2014 para Ratificación y Creación del Escuela Suramericana de Defensa*. (2014). Dezembro