

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ANDRÉ SANCHES SIQUEIRA CAMPOS

OS RUMOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS  
PÓS-NEOLIBERAIS (2003-2010): LINHAGENS E INTEPRETAÇÕES SOBRE A  
INTEGRAÇÃO REGIONAL

UBERLÂNDIA

2017

ANDRÉ SANCHES SIQUEIRA CAMPOS

OS RUMOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS  
PÓS-NEOLIBERAIS (2003-2010): LINHAGENS E INTEPRETAÇÕES SOBRE A  
INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Área de concentração: Política Internacional

Linha de pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Bolsa: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG

UBERLÂNDIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

- C198r  
2017
- Campos, André Sanches Siqueira, 1986  
Os rumos da política externa brasileira durante os governos pós-neoliberais (2003-2010): linhagens e interpretações sobre a integração regional / André Sanches Siqueira Campos. - 2017.  
200 f. : il.
- Orientador: Débora Figueiredo Mendonça do Prado.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Inclui bibliografia.
1. Relações internacionais - Teses. 2. América do Sul - Política e governo - Teses. 3. Neoliberalismo - Teses. 4. MERCOSUL - Teses. I. Prado, Débora Figueiredo Mendonça do. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

---

ANDRÉ SANCHES SIQUEIRA CAMPOS

OS RUMOS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS  
PÓS-NEOLIBERAIS (2003-2010): LINHAGENS E INTEPRETAÇÕES SOBRE A  
INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Área de concentração: Política Internacional

Linha de pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Bolsa: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 08 de março de 2017, na cidade de Uberlândia-MG.

**Banca Examinadora**

Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado \_\_\_\_\_  
(Orientadora – IE/UFU)

Prof. Dr. Tullo Vigevani \_\_\_\_\_  
(Examinador – UNESP/MARÍLIA)

Prof. Dr. Armando Gallo Yahn Filho \_\_\_\_\_  
(Examinador – IE/UFU)

Profa. Dra. Laís Forti Thomaz \_\_\_\_\_  
(Suplente – INCT/INEU)

Prof. Dr. Pedro Henrique de Moraes Cícero \_\_\_\_\_  
(Suplente – IE/UFU)



*Aos meus pais, Raimundo e Aranilde.*

## AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho aos meus pais Raimundo e Aranilde, por todo amor incondicional, dedicação e apoio nesta caminhada, bem como pela preocupação com a minha educação e formação escolar ao atentar-se para instituições que se dedicariam à formação de cidadãos que pudessem fazer a diferença na sociedade. Este trabalho materializa-se como o início desta singela contribuição e serve como fonte de energia aos meus trabalhos futuros. Neste contexto, não poderia deixar de citar a relevância histórica do antigo Colégio São José - bairro da Liberdade, em São Paulo, cuja dedicação ao ensino em mais de 100 anos de tradição, plasmou minha formação inicial e desenvolveu os meus gostos pela área internacional.

Agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Débora Figueiredo Mendonça do Prado, pela sua inestimável confiança, incentivo, carinho, paciência, amizade e por todo o conhecimento compartilhado, contribuindo para a construção de uma formação política crítica e uma carreira acadêmica sólida.

Agradeço também a todo o corpo docente e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE UFU), em especial, aos professores que contribuíram diretamente para a minha formação no decorrer do curso, nas pessoas do Prof. Dr. Haroldo Ramanzini, Prof. Dr. Filipe Mendonça, Profa. Dra. Sandra Cardozo, Prof. Dr. Flávio Mendes, Prof. Dr. Niemeyer Almeida, Profa. Dra. Marrielle Maia, Prof. Dr. Armando Yahn e Prof. Dr. Pedro Cícero, assim como ao secretário da pós-graduação, Vinicius, pela eficiência e atenção. O Instituto de Economia da UFU é fonte de formação exemplar e inspiração acadêmica para o desenvolvimento da pesquisa e ensino na área de relações internacionais no Brasil.

Ao Prof. Dr. Tullo Vigevani, por compartilhar seu vasto conhecimento acadêmico e incentivar os pesquisadores a crescerem em complexidade, tornando seus trabalhos o centro de um horizonte de possibilidades em expansão e saber. Na sua pessoa, responsável pela aula inaugural do PPGRI IE UFU, estendo os meus agradecimentos a todos os professores externos à UFU que visitaram o programa e contribuíram para o meu amadurecimento acadêmico.

Aos meus colegas da 1ª Turma do PPGRI IE UFU, cuja convivência enriqueceu os momentos de aprendizagem durante o programa e colaboraram para que esta caminhada se tornasse menos árdua e mais prazerosa.

Agradeço a Mônica Valente, Secretária Nacional de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), pela conversa e incentivo dispensados durante a realização da

entrevista, assim como suas assistentes que me auxiliaram na intermediação de contatos no partido para fins de realização da pesquisa qualitativa.

Nesse sentido, agradeço ao Instituto Lula, na pessoa do ex-Ministro e Professor Luiz Dulci, por conversar comigo a respeito da importância de uma América Latina integrada.

Agradeço ao ex-Ministro, Professor e Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por disponibilizar seu tempo para compartilhar um pouco da sua significativa visão e experiência como ex-Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, a respeito do processo de integração regional e pela atenção de sua assistente, Ana Paula Rother, na organização da reunião no Senado Federal, em Brasília.

Ao ex-Ministro, Professor e Embaixador Celso Amorim por compartilhar sua enriquecedora experiência, visão e pensamento a respeito do processo de integração regional empreendido enquanto Chanceler do Ministério das Relações Exteriores do Brasil entre os anos de 2003 e 2010, indispensáveis para a compreensão e aprofundamento dos debates acadêmicos nesta temática. À sua assistente, Rafaela Rodrigues, pela atenção e cuidados prestados na organização da reunião, no Rio de Janeiro.

Ao ex-Ministro, Professor e Embaixador Celso Lafer pelas referências bibliográficas e por sua contribuição intelectual correspondente ao período em que foi Chanceler do Ministério das Relações Exteriores e à atenção de sua assistente, Maria Angélica.

À turma da disciplina de Docência no Ensino Superior, da Faculdade de Educação (FACED) da UFU e à Professora Dra. Silvana Malusá por compartilhar suas experiências e me ajudar a desenvolver as técnicas de ensino e pesquisa, essenciais ao desenvolvimento da carreira acadêmica presente e futura.

À família da Bernadete, por me receber em Uberlândia, proporcionando-me um ambiente em que eu pudesse me sentir na minha própria casa.

Aos meus familiares, em quem encontro incentivo, acolhimento e descontração nos mais diferentes momentos da vida.

Agradeço a FAPEMIG, instituição que possibilitou o desenvolvimento desta pesquisa ao oferecer o apoio necessário para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

E por fim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta pesquisa. Muito obrigado.

“Se a educação sozinha não pode transformar a sociedade, tampouco sem ela a sociedade muda”.

Paulo Freire  
Educador Brasileiro.

“O senhor... mire, veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam, verdade maior. É o que a vida me ensinou. Isso que me alegrou de muito”.

João Guimarães Rosa  
Escritor, Médico e Diplomata brasileiro.

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar em perspectiva histórica o papel empreendido pelo governo brasileiro na América do Sul, com ênfase nas continuidades e rupturas promovidas no processo de integração regional pelos governos pós-neoliberais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujo modelo vincula-se ao período neoliberal dos anos 1990. A pesquisa parte da premissa de que houve mudanças na condução dos processos de integração regional no Brasil durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva, cujos objetivos de política externa contribuíram para um maior engajamento integracionista, representando um momento de inflexão no pensamento e nas práticas políticas regionais. Dessa maneira, busca-se identificar as linhagens de pensamento sobre a integração regional internalizadas neste período, composta pela variável ideológica e pela ação política, visando contribuir para a reflexão e interpretação das práticas do regionalismo pós-neoliberal brasileiro para a literatura das relações internacionais. Para identificar as políticas empreendidas pelos governos pós-neoliberais com vistas à consolidação da região como uma unidade política, econômica e de segurança, serão analisadas a evolução dos processos no MERCOSUL, a institucionalização da UNASUL e a conformação da CELAC. A análise do MERCOSUL, instituição que se encontra no centro das reflexões ideológicas e das práticas políticas dos governos brasileiros, estará centrada no processo de ressignificação de sua institucionalidade de modo a corroborar com a interpretação de que houve mudança significativa na condução da integração regional dos governos pós-neoliberais brasileiros.

**Palavras-chave:** Integração Regional, América do Sul, Política Externa Brasileira, Neoliberalismo, Pós-Neoliberalismo, MERCOSUL.

## ABSTRACT

The aim of this research is to analyze in historical perspective the role undertaken by the Brazilian government in South America, focused on continuities and changes of the regional integration process undertaken by post-neoliberal governments. The assumption of this research is based on the changes in the conduct of regional integration process in Brazil during the post-neoliberal agenda under Lula da Silva's Government (2003-2010), whose foreign policy orientation regarding South America has contributed to a deeper integrationist engagement at the regional level and a review for regional model thinking and political practices. In this way, the purpose of this research is also to identify and analyze the political lineage framework on regional integration taken by the post-neoliberal governments in Brazil and contribute to reflect and understand Brazilian Post-Neoliberal Regionalism practices in the international relations studies. Therefore, to identify the policies undertaken by post-neoliberal governments which efforts are likely to consolidate the region as a Political, Economic and Security Unit, this research is going to analyze the foundation process of MERCOSUR, the institutionalization of UNASUR and the organization of CELAC. In order to specify the provisions on changes between the post-neoliberal governments and the Fernando Henrique Cardoso's neoliberal governments concerning South America regional integration process, this research is going to focus on MERCOSUR institutionality changes for its considerations about Brazilian government's ideologies and political practices.

**Palavras-chave:** Regional Integration, South America, Brazilian Foreign Policy, Neoliberalism, Post-Neoliberalism, MERCOSUR.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Cronologia Histórica das Iniciativas Integracionistas na América Latina à luz das Ondas de Regionalismo .....	23
Tabela 2: Mecanismos de Preferências Econômicas da ALADI – Associação Latino Americana de Integração .....	53
Tabela 3: Lista de Protocolos de Cooperação no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1988 .....	59
Tabela 4: A Estratégia em Três Trilhos durante o Governo FHC (1995-2002) .....	81
Tabela 5: A Estratégia em Três Trilhos durante o Governo Lula da Silva (2003-2010) .....	100
Tabela 6: Percentual de Projetos Concluídos por Eixos de Integração e Desenvolvimento ..	119
Tabela 7: Fluxos Comerciais do MERCOSUL entre os anos de 1990 e 2010 .....	162

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABACC</b>	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
<b>ABC</b>	Argentina, Brasil e Chile
<b>AEC</b>	Associação dos Estados do Caribe
<b>ALALC</b>	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
<b>ALADI</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>ALBA</b>	Aliança Bolivariana para as Américas
<b>ALCA</b>	Área de Livre Comércio das Américas
<b>ALCSA</b>	Área de Livre Comércio Sul-Americana
<b>ALPRO</b>	Aliança para o Progresso
<b>API</b>	Projetos Prioritários de Integração
<b>ASA</b>	América do Sul-África
<b>ASPA</b>	Cúpulas América do Sul-Países Árabes
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDE</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>CACEX</b>	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
<b>CAN</b>	Comunidade Andina
<b>CAF</b>	Corporação Andina de Fomento
<b>CALC</b>	Cúpula entre América Latina e Caribe
<b>CARICOM</b>	Comunidade do Caribe
<b>CARIFTA</b>	Associação de Livre Comércio do Caribe
<b>CASA</b>	Comunidade Sul-Americana de Nações
<b>CCM</b>	Comissão de Comércio do MERCOSUL
<b>CCSCS</b>	Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
<b>CDS</b>	Conselho de Defesa Sul-Americano
<b>CECA</b>	Comunidade Europeia do Carvão e Aço
<b>CECLA</b>	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Europeia
<b>CEED/CDS</b>	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano



<b>CELAC</b>	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
<b>CEU</b>	Conselho Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas
<b>CFCE</b>	Conselho Federal de Comércio Exterior
<b>CMC</b>	Conselho do Mercado Comum
<b>CNC</b>	Confederação Nacional de Comércio
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Economia
<b>COSIPLAN</b>	Conselho de Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
<b>CPA</b>	Conselho de Política Aduaneira
<b>CPC</b>	Comissão Parlamentar Conjunta
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>CRB</b>	Confederação Rural Brasileira
<b>CSC</b>	Conselho Sul-Americano de Cultura
<b>CSDS</b>	Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social
<b>CSE</b>	Conselho Sul-Americano de Educação
<b>CSEF</b>	Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
<b>CSPMD</b>	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas
<b>CSS</b>	Conselho de Saúde Sul-Americano
<b>CTPD</b>	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DEC</b>	Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty
<b>DOT</b>	Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações com a Delinquência Organizada Transnacional
<b>ECCM</b>	Mercado Comum do Caribe Oriental
<b>EID</b>	Eixos de Integração e Desenvolvimento
<b>ELN</b>	Exército de Libertação Nacional
<b>ESG</b>	Escola Superior de Guerra
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FARC</b>	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
<b>FAU</b>	Frente Ampla do Uruguai
<b>FCCP</b>	Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL
<b>FCES</b>	Foro Consultivo Econômico-Social
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FMLN</b>	Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional de El Salvador

<b>FOCALAL</b>	Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste
<b>FOCEM</b>	Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL
<b>FSLN</b>	Frente Sandinista de Libertação Nacional da Nicarágua
<b>GATT</b>	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
<b>GDR</b>	Governança de Desenvolvimento Regional
<b>GMC</b>	Grupo Mercado Comum
<b>GRAN</b>	Grupo Andino
<b>IIRSA</b>	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
<b>IBAS</b>	Índia, Brasil e África do Sul
<b>IPPDH</b>	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL
<b>ISAGS</b>	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
<b>ISEB</b>	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
<b>ISM</b>	Instituto Social do MERCOSUL
<b>MCCA</b>	Mercado Comum Centro-Americano
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MINUSTAH</b>	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
<b>MPT</b>	Metodologia de Planejamento Territorial
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores
<b>NAFTA</b>	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
<b>ODECA</b>	Organização dos Estados Centro-Americanos
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OECS</b>	Organização dos Estados do Caribe Oriental
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPA</b>	Operação Pan-Americana
<b>OPEP</b>	Organização de Países Exportadores de Petróleo
<b>OTAN</b>	Organização do Tratado do Atlântico Norte
<b>OTAS</b>	Organização do Tratado do Atlântico Sul
<b>PEB</b>	Política Externa Brasileira
<b>PEI</b>	Política Externa Independente
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PICE</b>	Programa de Integração e Cooperação Econômica

<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PPP</b>	Plano Puebla Panamá
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PRD</b>	Partido da Revolução Democrática do México
<b>PROSUL</b>	Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia
<b>PS</b>	Partido Socialista do Chile
<b>PSCI</b>	Programa de Substituição Competitiva de Importações
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>SAM</b>	Secretaria Administrativa do MERCOSUL
<b>SELA</b>	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe
<b>SGAS</b>	Subsecretaria Geral para a América do Sul
<b>SICA</b>	Sistema de Integração Centro-Americano
<b>SPI</b>	Sistema de Informação de Projetos
<b>SRI PT</b>	Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores
<b>SUCRE</b>	Sistema Unitario de Compensación Regional
<b>SUMOC</b>	Superintendência da Moeda e do Crédito
<b>TEC</b>	Tarifa Externa Comum
<b>TIAR</b>	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
<b>TM-80</b>	Tratado de Montevideu de 1980
<b>TM-60</b>	Tratado de Montevideu de 1960
<b>TNP</b>	Tratado de Não Proliferação Nuclear
<b>TRIMS</b>	Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio
<b>TRIPS</b>	Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual
<b>UCRI</b>	União Cívica Radical Intransigente
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

RESUMO .....	07
ABSTRACT .....	08
LISTA DE TABELAS .....	09
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	10
INTRODUÇÃO .....	16
CAPÍTULO 1 – LINHAGENS E PARADIGMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL .....	19
1.1 O Pensamento Político-Ideológico dos Próceres Latino-Americanos e os seus Reflexos nas Iniciativas de Integração Regional .....	19
1.2 Contribuições e influências do pensamento Cepalino nos processos de integração da América Latina .....	26
1.3 A Construção do Pensamento Brasileiro e as Iniciativas de Integração Regional .....	34
1.3.1 De Rio Branco à 4ª República .....	34
1.3.2 Do Nacional Populismo à Política Externa Independente .....	39
1.3.3 A Ditadura Militar: Política Externa e Regionalismo .....	46
1.3.4 Período de Redemocratização: Política Externa e Regionalismo .....	56
1.3.5 A Ascensão dos Governos Neoliberais dos anos 1990 e os Contornos do Paradigma da Autonomia pela Participação .....	60
1.3.5.1 De Collor a Itamar Franco: Política Externa e Regionalismo .....	63
CAPÍTULO 2 – A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL CONTEMPORÂNEOS (MERCOSUL, UNASUL E CELAC): CONTINUIDADES E MUDANÇAS .....	73
2.1 Velhos Tempos, Novos Paradigmas: A Diplomacia Brasileira para a Integração Regional na era FHC .....	73
2.2 A Ascensão de Governos Pós-Liberais e Pós-Hegemônicos na América Latina .....	81
2.3 O Paradigma do Estado Logístico Brasileiro no Século XXI e o Fortalecimento Político Regional .....	87
2.3.1 A Política Externa nos Governos de Lula da Silva (2003-2010) .....	89
2.4 Novos Tempos, Velhos Paradigmas: Os Rumos da Política Externa Brasileira Pós-Neoliberal no Contexto Regional .....	93
2.4.1 A Cooperação Internacional no âmbito da América do Sul .....	102
2.4.2 O MERCOSUL Social .....	105
2.4.3 A Gênese da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) .....	109

2.4.4 A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) ....	122
---------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO 3 – AS LINHAGENS E INTERPRETAÇÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL DURANTE OS GOVERNOS PÓS-NEOLIBERAIS DO BRASIL.....	127
3.1 Identificações da Política Externa dos Governos Pós-Neoliberais.....	127
3.2 O Pensamento para Integração Regional durante os Governos Pós-Neoliberais e Neoliberais .....	139
3.2.1 O Pensamento para o MERCOSUL no centro das reflexões políticas .....	145
3.3 Governos Pós-Neoliberais e Neoliberais: Práticas Políticas e Integração.....	149
3.3.1 O MERCOSUL no centro das práticas políticas.....	154
3.4 Linhagens e Intepretações Pós-Neoliberais sobre a Integração Sul-Americana .....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	181
ANEXOS.....	197

## INTRODUÇÃO

A proposta desta pesquisa é analisar em perspectiva histórica o papel empreendido pelo governo brasileiro na América do Sul nos anos 2000, com ênfase nas continuidades e rupturas promovidas no processo de integração regional durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva (2003-2010), em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujo perfil político vincula-se ao período neoliberal dos anos 1990. Parte-se da premissa de que o ativismo regional dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva representou um momento de inflexão no pensamento e nas práticas políticas integracionistas ao conduzir o processo de reorientação estratégica da política externa brasileira com vistas à conformação da América do Sul em uma unidade política, econômica e de segurança, procurando se distanciar do modelo neoliberal, cujo programa concentrou-se na dimensão econômica e comercial da integração. Para constatar tais mudanças, faz-se necessário avaliar a evolução das institucionalidades do MERCOSUL, do ponto de vista intelectual e da prática política, compreender o processo negociador que culminou na criação da UNASUL e na organização da CELAC.

O regionalismo introduzido no país, entre os anos de 2003 e 2010, atuou em coerência com a retomada do pensamento ortodoxo da CEPAL presenciada no Brasil durante os anos 1960, baseado nas teorias de Keynes e Prebisch, em síntese com o neoliberalismo, modelo predominante dos anos 1990 (DABÈNE, 2012). O pensamento Cepalino assumido pelo Brasil durante os governos pós-neoliberais impulsionou um processo de integração regional continuado a serviço da transformação produtiva com equidade e incentivo às coalizões de orientação ao Sul Global, no intuito de aumentar a competitividade da economia nacional e fortalecer a inserção internacional do país. Dessa maneira, as instituições regionais sul-americanas assumiram um modelo caracterizado pelo “desenvolvimento para dentro” que propõe um modelo de desenvolvimento pela via industrializante e endógena (FURTADO, 2007) com resgate do papel ativo do Estado (VEIGA e RÍOS, 2007; CERVO, 2008).

A contextualização dos aspectos políticos, econômicos e sociais contribui para analisar a trajetória das linhagens de pensamento para a integração regional internalizada pelos governos de Lula da Silva e compreender o paradigma de política externa em que o modelo pós-neoliberal se enquadra. As linhas de ação da política regional pós-neoliberal envolveram os eixos de segurança, infraestrutura e financiamento para o desenvolvimento como formas de assegurar uma inserção internacional soberana, atingir os objetivos nacionais de desenvolvimento e bem-estar social.

Para trabalhar esta temática, faz-se necessário contextualizar o **Capítulo 1** com as primeiras iniciativas de integração regional na América Latina e os seus desdobramentos no Brasil. Este capítulo procura apresentar os reflexos do pensamento integracionista Cepalino e a sua influência na idealização, nos objetivos e na conformação dos modelos das primeiras instituições regionais latino-americanas, durante o período compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, assim como as suas relações com o Brasil. Para isso, contextualiza-se a formação dos paradigmas da política externa brasileira de modo a contribuir como um aporte teórico-metodológico de análise e fundamentação do pensamento e das práticas políticas regionais que foram conduzidas ao longo da história no país.

O **Capítulo 2** procura analisar a leitura brasileira acerca do sistema internacional interpretada pelos governos pós-neoliberais de Lula da Silva, cujo modelo lançou mão de uma política externa marcada pela ideia de “autonomia pela diversificação”. Esse pensamento representou a continuidade do pensamento autonomista e universalista brasileiro, presentes na condução da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável e Ecumênico, atribuindo novas ênfases e orientando os rumos da política externa brasileira em direção ao Sul Global, na qual se priorizou o fortalecimento do conceito político de América do Sul, a institucionalização da defesa e segurança regional, buscando posicionar o país parcialmente como o *paymaster* das instituições regionais sem comprometer sua autonomia e os objetivos nacionais de desenvolvimento (PECEQUILO, CARMO, 2015; VIGEVANI, 2015).

No **Capítulo 3** procura-se estabelecer uma análise paradigmática entre os governos Neoliberais, sobretudo, os governos de FHC (1995-2002) e Pós-Neoliberais, no intuito de compreender as interpretações e as circunstâncias que levaram os governos de Lula da Silva a adotar os novos rumos da política externa brasileira, especificamente, em relação à intensificação das práticas políticas regionais. A análise destes elementos será evidenciada por meio da compreensão histórica e a partir dos estudos das institucionalidades do MERCOSUL enquanto instituição que se encontra no centro das reflexões ideológicas e das práticas políticas, conduzidas durante os governos neoliberais e pós-neoliberais do Brasil.

O regionalismo representa uma tendência ao processo de reconfiguração do mundo em regiões, no qual o perfil pós-neoliberal brasileiro enquadra-se na “quarta onda de regionalismo” (DABÈNE, 2012). As ondas de regionalismo contribuem para uma contextualização temporal que auxilia na organização dos momentos históricos que determinaram as iniciativas de integração regional empreendidas na América Latina, especialmente, em relação ao surgimento das instituições regionais, na qual se verificou significativo empenho dos governos brasileiros para sua consolidação.

A integração regional é um mecanismo do Estado brasileiro para alcançar os objetivos de desenvolvimento nacional, autonomia e inserção internacional, consagrada em seu texto constitucional de 1988, consolidando-se uma importante prática política. A conformação de temas políticos e sociais entre os Estados membros dos blocos sul-americanos nos anos 2000 representaram uma nova dimensão nos processos de integração regional, cujas práticas apresentaram significativo empenho dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva, de modo a fortalecer a unidade da América do Sul e utilizar-se do nível regional para potencializar sua política externa, ampliar o crescimento econômico e a inclusão social do país, superando um modelo de integração baseado, sobremaneira nos aspectos comerciais, ao renovar o sentido político-estratégico das práticas regionais.

Nesse sentido, AMORIM (2011) afirma que a integração regional “confere maior latitude às ações políticas do Brasil, fortalecendo sua posição e imagem no plano internacional”. Ao reforçar a dimensão política e social como mecanismo da política regional colocada em prática nos governos de Lula da Silva, SOARES (2013) ressalta quatro aspectos essenciais na estratégia dos governos pós-neoliberais para a região sul-americana: 1) A ressignificação do MERCOSUL; 2) O reconhecimento das assimetrias estruturais que resultou na criação do Fundo para a Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM); 3) A vinculação entre a prosperidade do Brasil e da região; 4) A construção de capacidades para criar um polo de poder regional. Para GARCIA (2013) a condução do processo de integração regional pós-neoliberal caracteriza-se a partir de três dimensões: 1) A dimensão política como um processo longo e estruturante baseado em uma soberania regional popular conduzida através de mecanismos democráticos; 2) A dimensão econômica a partir da construção de uma infraestrutura regional produtiva; 3) A dimensão cultural por meio da construção de uma visão de mundo latino-americana e caribenha.

O regionalismo pós-neoliberal interpretou a necessidade de consolidar, primeiro, um espaço sul-americano capaz de articular-se política e economicamente, visando, posteriormente, à conformação de um espaço latino-americano (VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2014). A construção das linhagens de pensamento e a interpretação das práticas políticas regionais no Brasil colaboram para compreender de que forma as identificações e orientações assumidas durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva influenciaram os rumos da política externa brasileira e determinaram a configuração de uma nova política regional.



## **CAPÍTULO 1 – LINHAGENS E PARADIGMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL**

### **1.1 O Pensamento Político-Ideológico dos Próceres Latino-Americanos e os seus Reflexos nas Iniciativas de Integração Regional**

As primeiras negociações intergovernamentais visando estabelecer um processo de integração regional entre os países da América Latina tem sua origem na década de 1950. Segundo BAUMANN (2001; 2001b), CORAZZA (2006) e DABÈNE (2012) as primeiras iniciativas começaram a partir dos esforços de complementaridade por via de preferências comerciais entre os países centro-americanos, da qual se instituiu a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) em 1951, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em fevereiro de 1960, seguida pelas criações do Mercado Comum Centro-Americano em dezembro de 1960, do Pacto Andino em 1969, da Comunidade Caribenha em 1973, do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA) em 1975 e da transformação da ALALC em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980.

Estes movimentos iniciais de aproximação entre os países latino-americanos podem ser analisados, conforme BAUMANN (2001b), a partir de três óticas: o determinismo histórico; a proximidade geográfica; ou a combinação dos dois elementos, acrescidos de determinantes de ordem econômica e de posicionamento geopolítico. Em BAUMANN (2001b), observa-se que uma perspectiva de análise histórica nos processos recentes de aproximação entre os países da região, desdobra-se na manifestação de elementos que possibilita ampliar a compreensão sobre determinado evento presente ou tendência futura.

Os países hispanofalantes apresentam afinidades históricas que remete ao período de colonização destes países. O vice-reinado de Nova Castela envolvia os territórios da Bolívia, Peru, Equador e Colômbia, configurando a origem do Pacto Andino; O vice-reinado de Nova Granada correspondia aos territórios do Panamá, Colômbia e Equador; O vice-reinado do Rio da Prata compreendia os países platinos e a Bolívia; A Capitania Geral da Guatemala correspondia à América Central, com exceção do Panamá (BAUMANN, 2001b). Contudo, essa lógica histórico-territorial demonstrava-se menos evidente em relação à América Portuguesa, pois sua colonização apresentava como elemento político central o isolacionismo em relação à América espanhola. Dessa forma, o contexto geopolítico pós-independência

propiciou ao Brasil a construção de uma retórica que o levasse a se relacionar com países vizinhos e posteriormente, se integrar com os países latino-americanos hispanofalantes.

A aproximação econômica do ponto de vista geográfico fica mais evidente a partir das experiências integracionistas ao redor do mundo em que as regiões geograficamente limítrofes estimularam negociações comerciais de cunho bilateral que, em maiores proporções levaram os países de uma mesma região a uma concertação econômica mais ampla. Os movimentos de aproximação entre os países da América Latina com base na origem histórica e no reconhecimento da necessidade de superar as dificuldades naturais existentes demonstram-se relevantes e complementares aos fatores explicativos embasados na conjuntura econômica e nas perspectivas políticas de análise sobre a integração regional (BAUMANN, 2001b).

A idealização de uma integração da América Latina já se fazia presente no século XIX. O argentino Mariano Moreno referiu-se em 1810 a um Estado Americano em seu Plano de Operações, enquanto San Martín aludiu à ideia de que a América se constituísse em uma “Pátria Grande”. O Chile propôs a realização de um congresso provisional com vistas à formulação de regime exterior entre as províncias americanas. Em 1815, Simón Bolívar idealizou a criação de uma confederação entre os países hispano-americanos com o objetivo de estabelecer um mecanismo de defesa da região às ameaças estrangeiras no período em que esteve exilado, dando origem a Carta da Jamaica (BUENO, 2007). O ideário integracionista da época foi reconhecido por ESTIGARRIBIA (2010) ao mencionar importantes figuras latino-americanas durante o evento de comemoração dos 50 anos do processo de integração latino-americana, realizado no Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em 2010.

Foram nossos próceres latino-americanos, San Martín, Simón Bolívar, Bernardo O'Higgins, Joaquim José da Silva (Tiradentes), José Martí, Benito Juárez e José Gervasio Artigas, aqueles que promoveram o ideal de unidade e fraternidade em nossa região durante as suas lutas pela independência e o processo de consolidação de nossas nações. O objetivo principal era conseguir a independência dos povos, surge claramente dos eventos históricos, que também estava em seus pensamentos orientar e promover a construção de alianças políticas, econômicas e sociais entre os países em termos de integração latino-americana (ESTIGARRIBIA, 2010) (Tradução do autor).

Inspirado pelo ideário independentista de Simón Bolívar, a organização de congressos hispano-americanos visava à conformação de assuntos políticos e de defesa, como proteção e defesa mútuas dos países da região. O Congresso do Panamá foi realizado em 1826, compreendendo países da Nova Granada, Grã-Colômbia e Províncias Unidas da América Central e um observador da Grã-Bretanha (MAGARIÑOS, 2005; BAUMANN, 2001b; PINTO e BRAGA, 2003). Destes congressos originou-se o Tratado de União, Liga e

Confederação Perpétua do Panamá. Segundo ALEIXO (2000) a conformação de determinados artigos escritos neste tratado refletiram como modelos para as organizações internacionais que viriam a se constituir no futuro.

Os artigos II e XXI do Tratado do Panamá são antecedentes lógicos do artigo X da Liga das Nações, que trata da garantia da independência política e integridade territorial dos estados. A respeito, o renomado internacionalista francês Albert de la Pradelle dizia que o artigo X do Pacto da Sociedade das Nações não é mais do que a aplicação ao mundo inteiro das doutrinas de Simón Bolívar (ALEIXO, 2000).

O pensamento de Simón Bolívar alçava a busca pela independência de seu povo e por um modelo de Estado mais igualitário, livre e pacífico. Segundo SILVA (2014), Bolívar acreditava que a América Latina apenas seria independente quando os países organizassem uma confederação com capacidade de combater a colonização espanhola e fomentar o próprio desenvolvimento. Embora Bolívar apreciase os ideais das revoluções Americana e Francesa, tinha consciência de que o sistema político dessas regiões se diferenciava da realidade latino-americana. Ao interpretar os processos de integração regional como um espaço para a busca pelo desenvolvimento e inserção mais competitiva na economia internacional, nota-se que a visão bolivariana compreendia a confederação latino-americana como uma instância de debates e construção “política” da América Latina<sup>1</sup> (SARAIVA, 2011).

A visão bolivariana foi interpretada e disseminada significativamente pela Venezuela no século XXI, sob a administração do governo de Hugo Chávez (1999-2013), na qual propôs uma nova percepção de América do Sul, a partir do processo de integração regional como um instrumento para combater os efeitos do neoliberalismo, a influência de poderes externos e aprofundar a dimensão política, social, ideológica e militar da região de modo a conferir aos países sul-americanos maior autonomia e constituir um poder regional. A dimensão econômica da integração seria resultado da dimensão política dos países, afastando-se da dependência regional que caracteriza a região em relação aos EUA (SARAIVA, 2011).

O processo de ressignificação do pensamento bolivariano adotado por Chávez está associado à formulação de uma cultura política a partir da difusão do pensamento adotado pela Revolução Bolivariana, para além das fronteiras dos países hispano-falantes. Busca-se uma convergência ideacional dos governos regionais a partir do fortalecimento da democracia,

---

<sup>1</sup> Enquanto no pensamento de Simón Bolívar procurava-se lutar contra a exploração dos países colonizadores, na interpretação dos governos latino-americanos da atualidade, organizam-se os Estados para lutar contra as formas de neocolonialismo e manutenção do *status quo*, situação que reproduz as relações de dependência dos países em desenvolvimento com os países desenvolvidos. Mesmo diante de uma realidade regional diferente, a conformação do Grupo do Rio, a UNASUL, a ALBA e a CELAC representaram esforços políticos e afinidades ideológicas dos governos latino-americanos em busca de uma organização “política” regional, visando tratar temas de segurança e assegurar as soberanias nacionais.

o desenvolvimento e a participação social, como base para a formação de uma identidade regional e soberana, atribuindo os aspectos econômicos e comerciais a um segundo plano. Segundo VALDÉS (2003) os pensamentos latino-americanos integracionistas apresentam diferentes dimensões, concepções e objetivos, variando entre as ideias de uma integração defensiva, continental e nacionalista.

De acordo com ACHARYA e JOHNSTON (2007) e HURRELL (2007), é possível identificar em todas as partes do mundo iniciativas estatais para a construção de uma unidade regional que emerge e se institucionaliza em diferentes formatos e tamanhos, operando em nível supranacional ou sub-regional. O regionalismo começou a destacar-se por proporcionar potencial força de mudança global, pois esta prática caracteriza os aspectos de segurança e arquitetura econômica de uma região, atribuindo princípios sociais e políticos comuns a um grupo de Estados. A ordem regional e internacional não são estruturas estáveis do sistema internacional, logo, o regionalismo é visualizado como um processo indeterminado, cujas dinâmicas regionais são respostas à marginalização econômica do Sul Global durante o período de reconfiguração política e econômica marcada pela Guerra Fria.

No que se refere às propostas latino-americanas de integração regional, DABÈNE (2012) afirma que ao contrário da experiência europeia, a América Latina caracterizou-se por uma sucessão de quatro “ondas” em que se presenciou o lançamento de diversos, porém, similares processos de integração regional entre os anos de 1950-1960, 1970-1980, 1990 e 2000-2010. As ondas de regionalismo, segundo DABÈNE (2012) poderiam ser interpretadas por uma combinação de convergência e difusão.

A convergência decorre do ambiente econômico e político inicial, no qual um distinto grupo de países apresentam os mesmos interesses e incentivam a construção de agendas que abordam coletivamente questões semelhantes de desenvolvimento, incentivando a integração regional. De acordo com HALL (1993), diferentes grupos de países, pressionados por grupos de interesse ou como forma de reação a crises econômicas, podem estar simultaneamente convencidos de que a integração econômica regional é a ferramenta adequada para promover o desenvolvimento, pois todos estão influenciados pelo mesmo paradigma político. DABÈNE (2012) afirma que a convergência pode ser o subproduto de uma difusão de ideias e normas que farão com que os países de uma determinada região atuem em intensidades diferentes, estabelecendo a integração como um instrumento de coalizão política no intuito de adaptar os países a um novo ambiente econômico global.

Atribui-se à primeira onda de regionalismo o período desde o Pós-Segunda Guerra Mundial até 1970. Entre os anos de 1970 e 1989, configura-se para DABÈNE (2012) a

segunda onda de regionalismo caracterizada por práticas regionalistas que visavam instituir núcleos de articulação comercial, política e de segurança. O Novo Regionalismo configura-se a partir de 1989, mediante as mudanças políticas e econômicas do sistema internacional provenientes do fim da Guerra Fria. A ascensão de um cenário de multipolaridade, o fenômeno crescente da globalização e a intensa interdependência econômica fundamentada sob o viés neoliberal em países em desenvolvimento, marcaram a fase do Regionalismo Aberto (MILNER, MANSFIELD, 1999; REIS 2007).

Segundo HURRELL (2007; 2010) o mundo vem constituindo acordos e blocos de integração regional como novas formas de organizar a economia, a produção e o comércio com reflexos diretos na distribuição de poder e na formulação de políticas, constituindo uma nova configuração da ordem internacional. As iniciativas integracionistas dos anos 2000 revelam os esforços dos países sul-americanos na constituição de um bloco que extrapola as relações econômicas, aprofundando-se no fortalecimento dos aspectos políticos e sociais dos Estados-membros como forma de reduzir as assimetrias da ordem internacional, enquadrando-se na concepção denominada por DABÈNE (2012) de quarta onda de regionalismo.

No quadro abaixo, nota-se a cronologia histórica das iniciativas integracionistas da América Latina dividida em quatro ondas de regionalismo, com o propósito de apresentar uma visão holística das tratativas integracionistas formais da região.

Tabela 1: Cronologia Histórica das Iniciativas Integracionistas na América Latina à luz das Ondas de Regionalismo

Ondas	Acordos/Acrônimos	Ano
<b>O<sub>1</sub></b>	Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA)	1951
	Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	1960
	Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)	1960
	Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA)	1964
	Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA)	1965
	Mercado Comum do Caribe Oriental (ECCM)	1967
	Grupo Andino (GRAN)	1969
	Tratado da Bacia do Prata	1969
<b>O<sub>2</sub></b>	Comunidade do Caribe (CARICOM)	1973
	Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)	1975
	Pacto Amazônico	1978
	Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	1980
	Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS)	1981
	Grupo Rio	1986
<b>O<sub>3</sub></b>	Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	1991

	Sistema de Integração Centro-Americano (SICA)	1991
	Associação dos Estados do Caribe (AEC)	1994
	Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela)	1995
	Comunidade Andina (CAN)	1996
	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)	2000
	Plano Puebla Panamá (PPP)	2001
<b>O<sub>4</sub></b>	Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)	2004
	Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)	2004
	União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)	2008
	Aliança do Pacífico	2011
	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)	2011

Fonte: DABÊNE, 2012.

Readaptado pelo autor.

A influência da experiência europeia de integração regional na década de 1950, a partir da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), formalizada pelo Tratado de Paris de 1951 e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), consolidada em 1957 pelo Tratado de Roma, da qual França, Alemanha Ocidental, Holanda, Itália, Bélgica e Luxemburgo consolidaram os “alicerces da integração e reforçaram a ideia de um futuro comum para os seis países” (EUROPARL, 2016), tornaram-se um modelo de integração que levou ao desenvolvimento de projetos políticos, econômicos e culturais semelhantes na América Latina. Embora a integração latino-americana seja tão longínqua quanto à integração europeia, a dinâmica latino-americana sustentou-se basicamente no plano das intenções, utilizando-se de instrumentos diferentes para mobilizar o processo de integração regional (ALMEIDA, 2008).

Em MIRANDA e SANTANA (2008) observa-se que Raúl Bernal-Meza distingue a integração latino-americana em cinco etapas a partir de uma perspectiva histórica, baseadas no pensamento de Furtado e Prebisch na CEPAL. Em MEZA (2005) nota-se a utilização de aportes teórico-metodológicos latino-americanos, cuja interpretação dos processos históricos está associada aos estudos sobre os ciclos econômicos e a conjuntura internacional então vigente, contribuindo para elucidar as fases integracionistas da região.

1ª) Ao Movimento de Independência dos países latino-americanos, marcada por pensamentos da elite política e intelectuais que aspiravam uma região unificada, porém não apresentavam uma estratégia adequada para a concretização do processo;

2ª) Formação e desenvolvimento dos nacionalismos latino-americanos e da consciência integracionista como proteção as ameaças externas, mas que acabaram por propiciar a desintegração e a fragmentação da região;

3ª) Esta etapa integracionista refere-se a consciência da integração regional a nível político como uma estratégia e compromisso de partidos políticos com a integração latino-americana e uma incidência anti-imperialista, compreendida entre os anos de 1920 e 1970;

4ª) Interpretação do ideário integracionista latino-americano como uma estratégia econômica de alcance global, influenciado pelos primeiros modelos de pensamento da CEPAL, refletindo-se nos primeiros processos de integração regional, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC);

5ª) Caracteriza-se por uma consciência e estratégia global de integração regional a nível econômico, político e intelectual, representando a síntese das iniciativas anteriores, resultando-se na criação do Pacto Andino (1969) e no segundo Tratado de Montevideu (1980) que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

O pensamento integracionista foi construído a partir das reflexões e considerações de distintos personagens do plano político, filosófico e intelectual ao longo da história, segundo aponta MIRANDA e SANTANA (2008):

Houve distintas gerações de integracionistas desde Bolívar e Martí até esta data, Juan Montalvo, Francisco Bilbao, José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, Domingo F. Sarmiento, Simon Rodriguez, Gabriel Rene Moreno, Pedro Henriquez Urena, Eugenio Maria de Hostos, José Ingenieros, Mariano Picón Salas, Alfonso Reyes, Darcy Ribeiro, José Vasconcelos, Víctor Raúl Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui, Gabriela Mistral, Raúl Prebisch, Felipe Herrera, Leopoldo Zea, Antonio García, Aníbal Pinto Santa Cruz, Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Octavio Ianni, Tomás Vasconi, etc. Não apenas são de diferentes gerações, mas de diferentes ideologias e disciplinas. De tal modo o discurso integracionista torna-se mais complexo (MIRANDA, SANTANA, 2008) (Tradução do autor).

Conforme PINTO e BRAGA (2003) os processos de integração econômica regional dividem-se entre a abordagem estática e a dinâmica. A primeira abordagem concentra-se nos ganhos relacionados à maior eficiência do comércio proveniente da integração regional enquanto a perspectiva dinâmica decorre das mudanças estruturais econômicas que acontecem durante o processo de integração regional dos mercados. Dessa forma, os países buscam através da integração regional ganhos baseado no aproveitamento de seus sistemas produtivos a partir da configuração de um espaço de livre comércio em alternativa ao multilateralismo.

A prática do regionalismo com vistas à viabilização do comércio está em consonância com os princípios dispostos no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que incentiva a formação de áreas de livre comércio e união aduaneira. De acordo com PINTO e BRAGA (2003) as motivações que levam os Estados a iniciarem a formação de blocos regionais relacionam-se a interesses de viés econômico e político como a obtenção de

maior poder de barganha em negociações internacionais, o alcance de determinado grau de estabilidade nas relações entre os países, na manutenção do regime democrático e na possibilidade de ganhos comerciais e desenvolvimento econômico, fatores fortemente presentes nas estratégias integracionistas da América Latina.

Fica evidente que, ao longo desses anos, a ideia de integração regional sempre foi vigente, balizada principalmente pelo ensejo político emancipador dos países latino-americanos, mas com pouca força efetiva de união. Entretanto, somente após a segunda guerra é que a questão do regionalismo passa a ser menos um ideal político para se constituir, pelo menos como proposta, num importante instrumento complementar ao processo de desenvolvimento (PINTO e BRAGA, 2003).

Desde 1929, os mercados internos dos países latino-americanos apresentavam dificuldades e limitações na identificação de indústrias que conduzissem os países a um estágio maior de desenvolvimento econômico. Diante dessas dificuldades a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) elaborou um diagnóstico apontando e sugerindo as principais vias de superação dessas limitações a serem analisadas com maior profundidade no item seguinte deste capítulo, que perpassavam pela aplicação da política de substituição de importações, pelo processo de integração econômica regional cujo propósito era a ampliação dos mercados a nível regional e o aproveitamento das vantagens comerciais provenientes de uma abordagem dinâmica da integração regional.

## **1.2 Contribuições e influências do pensamento Cepalino nos processos de integração da América Latina**

Constituída em 25 de fevereiro de 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) é um órgão vinculado ao Conselho Econômico e Social da ONU, considerado uma escola de pensamento sobre a integração regional, cujas ideias eram compostas por diferentes vertentes, conciliáveis ou não, que foram introduzidas na América Latina e influenciaram tanto as instituições de ensino e pesquisa quanto os centros de tomada de decisão governamentais (BAUMANN, 2005). A CEPAL foi criada sob oposição do governo norte-americano que não concordava com a operacionalização de uma instituição das Nações Unidas voltada exclusivamente para estudar a situação econômica da América Latina. Determinadas vertentes desenvolvidas no âmbito da CEPAL tornaram-se “movimentos autônomos” de pensamento, interpretação e fundamentação para reformas políticas,



econômicas e sociais ao redor do mundo, a exemplo da escola da “dependência” e “estruturalista” (FURTADO, 2013).

A teoria da dependência dividiu-se entre a vertente de caráter teórica associada a Theotônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, e de caráter realista associado a intelectuais e diplomatas como Oswaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro, que influenciaram o pensamento externo brasileiro entre os anos de 1961 e 1985. Segundo CERVO (2008), a identificação de equívocos na teoria da dependência, modelo que se refere a como o subdesenvolvimento se liga a relações de dominação e dependência entre os povos inerente às estruturas que se definiram com a evolução do capitalismo e favoreceriam os interesses de segmentos sociais dominantes, levou alguns analistas a acreditar em estruturas que sustentavam indefinidamente a estabilidade do sistema internacional. Desse modo, “o pensamento brasileiro de relações internacionais incorporou as contribuições do pensamento Cepalino original” (CERVO, 2008).

A estrutura das relações comerciais reproduziam as condições de subdesenvolvimento. Segundo BAUMANN (2005), na concepção de Celso Furtado, tanto a aproximação entre economias semelhantes quanto díspares contribuiria como importante ferramenta para superação das limitações do subdesenvolvimento, a partir de um processo cauteloso e planejado. Para tanto, FURTADO (2000) afirma:

A teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas (FURTADO, 2000).

Fundamentando-se pela interpretação de uma realidade baseada na divisão das estruturas econômicas entre centro e periferia, a CEPAL recomendou a adoção de uma série de estratégias políticas que pudesse diminuir a desigualdade entre as nações e romper com a lógica econômica vigente. Este pensamento introduziu a industrialização como política de Estado e influenciou a condução da política externa dos países latino-americanos em direção ao novo modelo de inserção internacional (CERVO, 2008). GONÇALVES (2011) afirma que a CEPAL desenvolveu um método de pesquisa próprio de análise econômica e constituiu um acervo de conhecimentos e reflexões acerca da América Latina que se transformaram em recomendações políticas para os países da região. O pensamento Cepalino contribuiu também para criar uma identidade latino-americana e desenvolver estratégias para a superação dos problemas estruturais experimentados pelos países subdesenvolvidos latino-americanos (GONÇALVES, 2011). Nesse sentido, FURTADO (2013) complementa:

Não que as políticas econômicas da América Latina hajam seguido ao pé da letra os ensinamentos da Cepal, mas não há dúvida de que foram influenciadas por eles até quando seguiram orientação distinta. Nem sempre se realizaram “reformas estruturais”, mas por toda parte o debate político girou em torno desse tema. O mesmo se pode dizer com respeito à “programação do desenvolvimento”, ao “processo de integração regional”, e a outras teses avançadas pela Cepal desde o início dos anos 1950. Seria, portanto, impraticável estabelecer uma linha demarcatória em torno da influência do pensamento oriundo da Cepal. Mas é possível distinguir alguns temas que persistiram no debate cepalino, pontos nodais em torno dos quais sempre se encontram aqueles que bebiam nessa fonte (FURTADO, 2013).

Em GONÇALVES (2011), nota-se que o Brasil se demonstrou favorável à criação da CEPAL porque acreditava que um foro multilateral regional funcionaria como um instrumento que atendesse às necessidades de ordem econômica do país. A CEPAL interpretava a integração regional como um instrumento político capaz de proporcionar o aumento das exportações, da eficiência industrial e da posição negociadora dos países latino-americanos perante os países do centro<sup>2</sup> (AMADO e MOLLO, 2004; BAUMANN, 2005; FURTADO, 2013). Nesse sentido, a CEPAL recomendou a criação de um mecanismo poupador de divisas estrangeiras semelhante ao modelo da União Europeia de Pagamentos, passando a disseminar a ideia de cooperação regional a partir de um sistema de preferências comerciais que proporcionasse o desenvolvimento econômico dos países. Esse movimento prosseguiu-se com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 e o Grupo Andino, em 1969 (CERVO, 2008; FURTADO, 2013).

O pensamento econômico Cepalino, conforme BRAGA (2002) relaciona-se ao “processo de substituição de importações e aos fenômenos da deterioração dos termos de troca e da inflação estrutural”, dificuldades encontradas nos países durante os processos de integração regional. Estas interpretações induziram na CEPAL proposições voltadas a um ajuste macroeconômico e de superação dos problemas estruturais nos países latino-americanos. A ideia de mercado comum, segundo BAUMANN (2005) era interpretado como um processo de reestruturação das economias, de primário-exportadoras a abastecedoras do mercado interno, da qual a estratégia política de substituição de importações complementaria o comércio da região em negociações com o resto mundo.

---

<sup>2</sup> Em 1958, durante a I Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, a CEPAL sugeriu ao Brasil, Argentina, Chile e Uruguai medidas de liberalização progressiva do comércio e continuidade nos estudos prospectivos para a criação de Mercado Comum Latino-Americano. Em 1959, os governos destes países elaboraram em conjunto com a CEPAL um projeto para formar uma zona de livre comércio latino-americano que viria, posteriormente, a ser modificado e ampliado para envolver Paraguai, Peru e Bolívia, conforme sugerido em consulta realizada no GATT (AMADO e MOLLO, 2004).

Dessa forma, os benefícios da integração regional seriam maiores se o processo fosse estabelecido a partir de um planejamento que compartilhasse entre os países-membros as unidades produtivas, elevando o seu volume produtivo devido à introdução da economia em escala (BAUMANN, 2005). Na concepção de BRESSER-PEREIRA (1977), a substituição de importações baseia-se no seguinte modelo:

O modelo de substituição de importações é um modelo de industrialização tardia que caracteriza os países latino-americanos entre 1930 e 1960, aproximadamente. É um modelo de industrialização que se origina do estrangulamento externo e que se caracteriza pela redução persistente do coeficiente de importações. Toda estrutura da economia e da sociedade se modifica, à medida que a indústria se instala, que a sociedade se urbaniza, que aumenta a participação relativa da indústria na renda e no emprego. E profundas transformações políticas e sociais acompanham as transformações econômicas (BRESSER-PEREIRA, 1977).

Ao estabelecer o exercício das práticas políticas de substituição de importações no contexto da integração econômica regional se busca como principal objetivo, obter uma estrutura produtiva eficiente e atribuindo maior competitividade às economias latino-americanas a medidas que efetivam sua inserção no comércio mundial. Em PREBISCH (1959), nota-se que é essencial para a América Latina assegurar taxas satisfatórias de crescimento econômico e reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento em relação aos grandes centros industrializados. Portanto, observou-se uma interdependência entre a constituição de um mercado comum e a aceleração do desenvolvimento, a partir da concepção de que a política de substituição de importações, empreendida através de uma especialização regional, via exportação de manufaturas ou por meio da configuração de economias de escala, permitiria à América Latina atingir a taxa de crescimento global.

Diante das dificuldades da prática do multilateralismo, a CEPAL compreende que a integração regional se apresentaria como a alternativa ideal para viabilizar as aberturas de mercados e maximizar o intercâmbio comercial dentro um mercado comum dos países latino-americanos, diminuindo a vulnerabilidade externa dos países. Em BRAGA (2002) observa-se:

[...] a formação de um bloco econômico na região seria considerada como uma condição necessária a uma industrialização mais eficiente na medida em que a intensificação do intercâmbio comercial poderia forçar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, processo este construído a partir do aproveitamento de economias de escalas na produção, viabilizadas pela ampliação dos mercados; e pelas vantagens da especialização, cujo objetivo seria o de proporcionar o aproveitamento de vantagens comparativas e os ganhos de escala com a ampliação do mercado em nível regional, seria uma peça fundamental na política proposta (BRAGA, 2002).

Referente à maximização do intercâmbio comercial, foi necessário desenvolver uma política de concessões entre os países visando equilibrar as assimetrias dos países latino-americanos que poderiam beneficiar-se comercialmente da economia de escala por apresentarem maiores níveis de desenvolvimento. Segundo BRAGA (2002), “a industrialização proposta pela CEPAL não deve ser vista como um processo de substituição de importações em si, mas como um estágio em um movimento mais amplo de inserção dos países latino-americanos no comércio internacional”. PREBISCH (1959), ao elaborar o documento “*El Mercado Comum Latinoamericano*” estabelece as diretrizes que nortearam a construção de um mercado comum na América Latina ao influenciar um processo de desenvolvimento autônomo, centrado na industrialização durante a constituição da ALALC (1960) e como motivação integracionista formado na ALADI (1980).

Segundo BRAGA (2002), os problemas macroeconômicos estruturais pela qual os países latino-americanos vivenciaram nos anos 1970 e 1980 dificultaram o aprofundamento das reflexões sobre a integração regional nos planos nacionais e na própria CEPAL, onde a relevância do tema perdeu espaço para as discussões sobre as políticas macroeconômicas, o endividamento externo dos Estados, o regime de dependência e a alta inflacionária, no intuito de encontrar caminhos para a superação da crise estrutural. Presenciou-se o reflexo da crise no insucesso dos esquemas de integração regional da ALALC e da ALADI, cujos processos integracionistas apresentavam dificuldade de colocar em prática o “princípio da reciprocidade” e em se distribuir os custos e benefícios da integração regional. Como efeito, a CEPAL perdeu influência na formulação do pensamento econômico da América Latina.

Entre os anos de 1960 e 1970, a configuração de um mercado comum latino-americano era vista como um meio para produção de bens de capital e intermediário, exigidos para estabelecer o crescimento econômico, baseado em etapas e metas parciais ao longo de 10 anos para a eliminação das barreiras comerciais. BAUMANN (2000) aponta que o alcance de um mercado comum fundamenta-se em na construção de uma zona de preferência comercial com o número máximo de países da região, facilitando o processo de incorporação daqueles países que não participaram do processo inicial, da implementação do “princípio da reciprocidade” e tratamento diferenciado aos países conforme o grau de desenvolvimento individual.

Os problemas estruturais dos anos 1970/80 associado aos regimes de ditadura militar, minimizaram a disposição governamental a fim de levar a região latino-americana à conformação de um mercado comum até a metade da década de 1980, quando se iniciam as negociações que resultaram no MERCOSUL, em 1991. A deficiência da integração regional na América Latina foi ocasionada pela instabilidade macroeconômica, inflação crônica e

endividamento externo dos Estados que os levaram a adotar medidas de cunho protecionista, segundo análises da CEPAL. Conforme BAUMANN (2000), a crise no processo negociador da ALALC, a dispersão de resultados entre países distintos da região, como resultado da primeira crise do petróleo, a liquidez internacional e a inexistência de clima político em favor da integração contribuíram para a estagnação da integração regional na região.

Nos anos 1980, a crise da dívida externa dos países latino-americanos estimulou novas questões sobre o processo de integração regional. Os problemas estruturais identificados na região demandaram dos países latino-americanos a negociação com mercados dos países do centro visando gerar divisas e adquirir as importações necessárias para a manutenção da sua atividade econômica. Nesse contexto, a integração regional apresentava-se como um instrumento para superar a crise, fundamentando-se nas seguintes concepções da CEPAL: 1) Coordenação de estruturas produtivas; 2) Integração como plataforma de lançamento de exportações; 3) Ação concertada no cenário internacional (BAUMANN, 2005).

O pensamento Cepalino dos anos 1990 procurou aprofundar as suas análises sobre os efeitos da integração regional, concentrando-se nas questões que envolvem a cooperação macroeconômica no âmbito do MERCOSUL. A CEPAL identificou a existência de relação entre “o grau de integração e interdependência macroeconomia e incentivos à cooperação”. Esta percepção contribuiu para a formação do novo pensamento, baseado na recomendação de que a região precisaria adotar uma “institucionalidade sólida” (BRAGA, 2002).

O fenômeno da globalização marcou a necessidade de redimensionamento do modelo de desenvolvimento da América Latina, a partir da busca por melhor inserção produtiva e tecnológica na economia internacional, tornando as empresas nacionais mais competitivas internacionalmente. A CEPAL resgata o pensamento idealizado em 1959 sobre a necessidade de aumentar a participação internacional das economias da América Latina e associa este pensamento à concepção teórica formulada em 1994, denominada de Regionalismo Aberto.

O Regionalismo Aberto caracteriza-se como uma nova fase econômica regional, baseada em uma política de abertura comercial e de atração de investimentos, com vistas a melhor inserção da região no mercado internacional, promovendo o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Segundo OLIVEIRA (2014), “além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, os blocos têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países. Uma das características mais marcante desta nova fase seria a implantação de acordos bilaterais entre blocos, ou de um bloco com determinadas nações”.

Nesse sentido, o Regionalismo Aberto apresentou-se como uma ferramenta dos Estados para o fortalecimento do processo de reforma econômica estrutural da região, na qual a integração regional assumiu um papel estratégico complementar para a maior inserção dos países na economia internacional, baseando-se em um contexto de interdependência produtiva e tecnológica, em direção à configuração de uma zona de livre comércio (OLIVEIRA, 2014). A estratégia de participação dos países em blocos econômicos contribuiria para equilibrar as negociações com os países desenvolvidos, atribuindo características mais transparentes às negociações internacionais e diminuindo a possibilidade de serem prejudicados com a aplicação de medidas protecionistas por parte dos países europeus, diante de um contexto de consolidação, defesa e fortificação da União Europeia.

Estas reivindicações de transparência nas negociações internacionais foram intensamente manifestadas no âmbito do GATT e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em CORAZZA (2006), observa-se como o conceito de regionalismo aberto se aplica ao processo de integração regional:

Com efeito, o “regionalismo aberto” procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, como acentuam seus autores, num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais (CORAZZA, 2006).

Identificou-se que a prática do regionalismo aberto apresentou maior tendência ao neoliberalismo do que ao estruturalismo Cepalino. A integração regional é compreendida como a segunda melhor opção comercial frente aos obstáculos provenientes no âmbito multilateral e funcionaria como um instrumento de proteção das economias internacionais e fortalecimento de sua competitividade internacional em condições menos assimétricas. Seus resultados baseiam-se na busca pelo desenvolvimento regional e aproximam-se da concepção teórica do comércio internacional que pressupõe maior eficiência produtiva, redução dos custos de transação comercial por meio do desenvolvimento de uma infraestrutura regional, harmonização de normas e regulamentos e maiores possibilidades de investimento e difusão tecnológica entre os Estados-membros (BRAGA, 2002; CORAZZA, 2006).

Conforme observado por CORAZZA (2006), o “Regionalismo Aberto” introduziu rupturas na linha histórica do pensamento Cepalino referente à inserção latino-americana na economia internacional. Este cenário proporcionaria o fortalecimento das estruturas

econômicas já existentes, criaria mecanismos para captar investimentos externos e atribuiria maior importância às estratégias empresariais. Assim, o processo de integração regional seria coordenado em conjunto pelos Estados, que criariam as condições necessárias para o desenvolvimento de intercâmbios comerciais produtivos e pela iniciativa privada a fim de ampliar a participação de empresas nacionais no cenário econômico internacional. Para tanto, CORRAZZA (2006) aponta como pontos de fundamentação desse pensamento:

[...] o “regionalismo aberto” inspira-se em pontos importantes da visão estruturalista da CEPAL dos anos 50 e, por outro, nas teorias do novo regionalismo, de matiz neoclássica. O novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Os acordos regionais, embora limitem o multilateralismo, merecem ser apoiados como a segunda melhor opção. O “regionalismo aberto” vê o mercado comum latino-americano como meio de superar o modelo de industrialização através da substituição de importações, de diversificar a estrutura produtiva e de diminuir a vulnerabilidade externa (CORAZZA, 2006).

Dessa maneira, a concepção de “Regionalismo Aberto” propõe um modelo de crescimento voltado “para fora”, adequando-se às exigências externas para prover melhor desempenho econômico aos países latino-americanos e alterar a lógica comportamental do Estado, que passa a se preocupar com a abertura de mercados para a melhor competitividade internacional dos países. Este novo modelo Cepalino é contrário ao pensamento voltado “para dentro” concebido, inicialmente nos anos 1950, como uma forma de modificar os mecanismos do mercado, proteger os interesses individuais e promover a industrialização nacional, através da política de substituição de importações (CORAZZA, 2006).

Diferentemente das definições expostas no âmbito da ALALC e ALADI quando estas vislumbravam a formatação de um mercado comum, a participação de empresas no processo de condução da integração regional em conjunto com os governos provocou o desenvolvimento de um processo autônomo, segundo BRAGA (2002), “fundamental para a busca de maior eficiência produtiva dentro do mercado integrado” e “criar incentivos para a cooperação das questões macroeconômicas”, visando atribuir a solidez necessária à institucionalidade do processo de integração econômica na América Latina. A retórica da integração regional atribuiu novos elementos argumentativos e analíticos<sup>3</sup> relacionados à transformação produtiva, tendo por base os ganhos de economias de escala proporcionados pela integração, a minimização das rendas não produtivas, captação de investidores internos e

---

<sup>3</sup> São concepções que foram entremeadas na constituição da Comunidade Andina (CAN) e do MERCOSUL, em 1991, observadas durante o seu processo de desenvolvimento, marcado pelo aumento do comércio intrarregional, de investimentos diretos externos e pelas aquisições e fusões de empresas.

externos, redução de custos de transações, aumento da eficiência produtiva e absorção do progresso tecnológico e de mão-de-obra especializada (BAUMANN, 2005).

Nos anos 2000, BAUMANN (2002; 2005) observa que as mudanças do cenário internacional<sup>4</sup> são diferentes do cenário prospectivo em que Celso Furtado desenvolveu suas reflexões, pois muitos países latino-americanos optaram pela manutenção da abertura comercial, priorizando acordos com os países desenvolvidos em detrimento das relações regionais. Alguns blocos regionais, por outro lado, buscaram a complementaridade de tipo Sul-Sul em função do peso econômico crescente da China e pela convergência de interesses econômicos, políticos e estratégicos, a exemplo das negociações MERCOSUL-Índia, MERCOSUL-CAN, MERCOSUL-Países Árabes, MERCOSUL-China, entre outros.

BRAGA (2002) enfatiza que a importância do pensamento Cepalino para a integração econômica regional da América Latina é fundamental para compreender o desenvolvimento do próprio regionalismo latino-americano e das políticas econômicas adotadas pelos Estados nacionais. Segundo as colocações de ALMEIDA FILHO e CORREA (2011), desde os anos 1990 existe um novo conjunto de ideias constituídas no âmbito da CEPAL formuladas para pensar o desenvolvimento. Essas ideias orientam-se a partir da mesma lógica construída em outras instituições multilaterais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC, entre outros. Dessa maneira, a CEPAL continua realizando importantes diagnósticos para a América Latina, porém, a Comissão não representa mais uma Escola de Pensamento devido ao próprio progresso de governança da ONU, na qual a Comissão encontra-se vinculada e influenciada pela lógica de crescimento instituída pelas organizações multilaterais.

### **1.3 A Construção do Pensamento Brasileiro e as Iniciativas de Integração Regional**

#### **1.3.1 De Rio Branco à 4ª República**

Este período inicia-se com o paradigma liberal-conservador (1810-1930) de política externa, implementado pelos países latino-americanos depois de suas independências. A influência dos valores, interesses e padrões de conduta da sociedade internacional europeia, advinda da revolução industrial, do progresso técnico e da expansão comercial configurou um

---

<sup>4</sup> Segundo BAUMANN (2005), na segunda metade dos anos 1990 e início dos 2000, novos elementos determinantes do cenário internacional, como “as negociações hemisféricas da ALCA e de grupos de países latino-americanos com União Europeia, trazem novos fatores de pressão” às negociações internacionais, assim como as perspectivas das negociações multilaterais que “sobre-determinam as negociações hemisféricas dos países latino-americanos”. Dessa forma, Baumann afirma que Furtado “jamais poderia prever que os países da região fossem optar de forma preferencial por preservar a abertura comercial, e - sobretudo - fossem priorizar os acordos com países industrializados, em alguns casos em detrimento das relações regionais” (p.8, 2005).



novo padrão de regras de conduta na periferia do capitalismo, induzindo a América Latina, segundo CERVO (2008) a “reproduzir a conduta diplomática, o modo de fazer comércio, de organizar a produção e até mesmo de criar instituições políticas e sociais” ao modelo europeu, denominado política das portas abertas.

Esta política condicionava a periferia a manter o seu mercado aberto aos manufaturados europeus. A economia de livre-comércio provocou a divisão internacional do trabalho, da qual a América Latina voltava-se para relações em que prevaleciam as vantagens comparativas de tipo natural, conduzindo centro e periferia a reproduzir as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento. A leitura do interesse nacional feita pelos liberais-conservadores brasileiros enfatizava a formação de uma sociedade simples dividida entre os proprietários de terra e o resto da população, ou seja, confundiam a concepção de interesse nacional com a formação de um grupo socioeconômico hegemônico, representado pelos próprios interesses (CERVO, 2008; BUENO, 2012).

Conforme apontado por BUENO e CERVO (2014), as relações econômicas as quais o país se submetia resumia-se em exportações primárias e importações industriais, cujo impacto sobre a formação nacional atrelava-se a um modelo de ilusão do desenvolvimento, proporcionando atraso econômico. Segundo FAUSTO (2012) a concepção nacional da República Velha (1889-1930) enunciava um país baseado na ordem e no progresso, como forma de “modernização da sociedade pela ampliação dos conhecimentos técnicos, do crescimento da indústria, da expansão das comunicações”.

A proclamação da República brasileira foi recebida com entusiasmo na Argentina e com restrição na Inglaterra. A mudança de regime no Brasil se deu durante a I Conferência Internacional Americana, realizada em Washington e impactou o direcionamento da política internacional do Brasil ao deslocar o eixo de aproximação que mantinha com a Inglaterra para uma aproximação com o ponto de vista dos Estados Unidos. Nesta época, o conceito de autonomia nacional vinculava-se à formação de alianças com países que fortaleciam o continente americano das ingerências extracontinentais europeias.

A entrada do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, em 1902, foi apoiada pela condução da política exterior do embaixador Joaquim Nabuco, em Washington. Este período representou uma aproximação com os norte-americanos na busca por condições que pudessem garantir ao Brasil a posição de “primeira potência sul-americana” (FAUSTO, 2012). A relação amistosa entre Brasil e EUA, assim como a abertura da embaixada brasileira em Washington foram interpretadas com desconfiança pelos países vizinhos, pois existia o

receio de um imperialismo norte-americano na região e a sensação de que o Brasil procurava se posicionar politicamente de maneira superior aos demais países sul-americanos.

O Barão do Rio Branco (1902-1912) procurou estabelecer relações amistosas com os países sul-americanos sem deixar transparecer as pretensões de liderança regional, pois não era uma condição que poderia ser reivindicada pelo Brasil, mas conquistada a partir do consentimento e reconhecimento dos países vizinhos<sup>5</sup>. O Brasil precisou lidar com a influência diplomática de Chile e Argentina, a fim de evitar o desenvolvimento de projetos imperialistas e garantir a estabilidade política regional como forma de proteger o país dos conflitos latentes que assolavam o continente. Em 1906 e 1910, durante a III e IV Conferência Internacional Americana, realizada no Rio de Janeiro e em Buenos Aires, levantaram-se questões relacionadas à formalização de um acordo entre os países do ABC. Porém, na concepção brasileira, o acordo apenas seria viável com a participação do México e dos EUA, pois este contribuiria para inibir a tentativa de projetos imperialistas da Europa ao promover o alinhamento dos países sul-americanos a Doutrina Monroe<sup>6</sup>. Na época, a influência brasileira sobre os países vizinhos da América do Sul apenas era possível mediante a ideia de *influência compartilhada* (BUENO, 2012), decorrendo na conformação de um acordo para a paz e ordem na região, dando alusão ao grupo “triângulo ABC”.

De acordo com BUENO (2012) a necessidade brasileira pela influência compartilhada ressalta a importância das relações políticas históricas com a Argentina para a consolidação do ideário integracionista.

Esta observação reforça o fato de ao longo de nossa história as conversações sobre integração sempre começaram pela Argentina, vista não apenas como parceira preferencial, mas também pela ciência de sua presença e influência entre os países de fala espanhola, levando nossas autoridades, de Rio Branco a Jânio Quadros a perceber que nossas tentativas de aglutinação e influência no segmento do hemisfério seriam ineficientes se não contassem com a influência compartilhada com o vizinho do Prata. A ideia de compartilhamento na vertente atlântica da América do Sul esteve presente nas concepções de Rio Branco e em negociadores posteriores a ele (BUENO, 2012).

<sup>5</sup> A necessidade de legitimação regional pairou os esforços integracionistas brasileiros ao longo da história. Nos anos 2000, os governos de Lula precisaram buscar um equilíbrio político e econômico regional para vislumbrar um cenário em que pudesse alcançar o interesse nacional com maior assertividade política do país, atenuando a retórica da liderança regional brasileira e exercendo um modelo de *hegemonia cooperativa* (NOLTE, 2010).

<sup>6</sup> A proposta integracionista esteve presente na agenda interamericana, a partir da proposta estratégica dos Estados Unidos para a formação de uma união aduaneira continental e de uma ferrovia Pan-Americana, em 1889. As Conferências Pan-Americanas entre 1889 e 1928 representaram a continuidade de uma política americana sustentada por uma ferramenta ideológica, a Doutrina Monroe. Dessa forma, os Estados Unidos posicionaram-se de modo a defender os continentes americanos em virtude da condição livre e independente que os Estados Latino-Americanos adquiriram e conservavam, assegurando que a América deveria ser um território livre de influência da Europa (FUSER, 2010; CARMO, PECEQUILO, 2015).

Em 1915, o agrupamento de países representado pelo ABC trabalhava na mediação da crise das relações entre Estados Unidos e México, demonstrando o momento de cordialidade vivenciado por estes países sul-americanos. Em maio de 1915, os chanceleres de Argentina, Brasil e Chile juntaram-se para assinar o Tratado Pacifista, denominado por Tratado do ABC, cujo objetivo era estabelecer soluções amigáveis entre os três países diante de potenciais temas que não estivessem contempladas nos tratados anteriores. Segundo BUENO, RAMANZINI e VIGEVAGI (2014), o tratado não apresentava alcance regional e estabelecia um quadro de propostas inferior<sup>7</sup> aos das negociações empreendidas entre 1907 e 1909. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) afastou as iniciativas de aproximação e solidariedade hemisférica entre a América Latina e os Estados Unidos durante a década de 1920.

A política externa brasileira empreendida durante o Estado Novo relaciona-se com a Era Vargas (1930-1945). Este período foi marcado pela eclosão da Segunda Guerra Mundial, representado pelo declínio da hegemonia inglesa e ascensão dos Estados Unidos. O impacto desse evento contribuiu para definir os rumos de uma política externa em busca do desenvolvimento e do exercício da autonomia nacional (MARIANO, 2007). Presenciou-se na região uma política americana voltada para a defesa dos países latino-americanos, independência do regime político vigente em cada país e uma “ofensiva político-ideológica” (FAUSTO, 2012) dos Estados Unidos ao promover as Conferências Pan-Americanas.

O cenário de polarização dos anos de 1930 levou a política externa de Getúlio Vargas a oscilar entre uma aliança com os Estados Unidos e um alinhamento com a Alemanha e a Itália, movimento definido por LAMPREIA (2010) como “pêndulo getuliano”, qualificado por LAFER (2004) como “nacionalismo de fins” e caracterizado por MOURA (1980) como “equidistância pragmática”. Diante desse cenário, Vargas manteve o Brasil em uma posição de neutralidade, aguardando a crescente confrontação existente entre EUA e Alemanha para condicionar a posição do governo. A nomeação de Oswaldo Aranha ao Ministério das Relações Exteriores sinalizou uma política de aproximação com os EUA, que, por sua vez, apresentavam-se abertos ao Brasil com o propósito de evitar a gravitação do país na órbita de influência alemã. O presidente Vargas utilizou-se da posição estratégica das potenciais bases territoriais do Norte e Nordeste brasileiro para auferir benefícios da cooperação americana, o que resultou na instalação do complexo siderúrgico em Volta Redonda (RJ) e no reaparelhamento das Forças Armadas nacionais.

---

<sup>7</sup> Para BUENO (2012), o Tratado do ABC não abordou temas relacionados ao tratado pacifista firmado pelo Brasil com os Estados Unidos ou fez referência à inserção política e econômica dos Estados Unidos e da Europa na região, nem à organização de uma aliança militar ou uma cooperação anti-insurrecional.

Testemunharam-se iniciativas de aproximação hemisférica entre os dois países. Os norte-americanos partiram da substituição da política do *Big Stick* para uma política de “boa vizinhança” do então presidente Franklin Roosevelt. O então presidente brasileiro, Getúlio Vargas, apoiou-se na ideia do Pan-Americanismo visando ampliar o espaço de diálogo político continental, a solidariedade democrática entre os governos da região e a criação de um sistema de consultas dirigido pelos Ministros das Relações Exteriores, por meio das Conferências Pan-Americanas. Contudo, a aproximação brasileira com os Estados Unidos provocou parcial perda no grau de autonomia do Brasil e representou a substituição da ideia de equidistância pragmática pela “autonomia na dependência” (MOURA, 1980; MARIANO, 2007). No âmbito latino-americano, esta aproximação caracterizou-se pela configuração de dois polos de influência na região, refletindo-se em mudanças na percepção dos países sul-americanos quanto aos objetivos do projeto integracionista Pan-Americano.

A aliança que se constituía na década de 1940 por Vargas é fruto da tradição pan-americana brasileira e foi instrumentalizada para defender as características do atual regime político e o processo de industrialização do país. Até 1955, a aproximação regional entre Brasil e Argentina ainda não havia estimulado projetos para a formação de blocos comerciais na região<sup>8</sup>. Para BUENO (2012), a integração regional brasileira apresentava-se como um instrumento político retórico ou “padrão da cordial inteligência para não amarrar o país a compromissos”. Quando existiram, “foram firmados multilateralmente e caíram na irrelevância, como ocorreu com a ALALC e a ALADI” (BUENO, 2012).

As primeiras iniciativas efetivas de integração regional na América Latina remontam ao período da Quarta República. A Carta de São Francisco de 1945 previu a criação de “acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1947) desde que estejam em convergência com os propósitos e princípios da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1947, influenciado pelo Capítulo VIII – Acordos Regionais, Artigo 52 da Carta das Nações Unidas, os países latino-americanos assinaram com os Estados Unidos o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), com o objetivo de estabelecer mecanismos para a segurança hemisférica, segundo as diretrizes da Doutrina Monroe.

---

<sup>8</sup> Nos anos de 1940, o então Ministro das Finanças da Argentina, Federico Pinedo, levou ao Brasil uma proposta de união aduaneira como forma de consolidar um processo de integração regional econômica e superar os problemas comerciais existentes, assim como a criação da União Aduaneira *del Plata* na região. Contudo, estas propostas não obtiveram sucesso. Após a Segunda Guerra Mundial, a Argentina acabou por assinar acordos bilaterais com Chile, Paraguai, Bolívia e Peru a fim de facilitar o comércio mútuo por meio da balança comercial de compensação, visando à conformação futura de um bloco comercial (BUENO, 2012).

Em abril de 1948, criou-se a Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio da IX Conferência Internacional Americana, configurando o domínio do regionalismo hemisférico na ordem global após a Segunda Guerra Mundial. No mesmo ano, havia sido criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão vinculado as Comissões Econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU), com o intuito de desenvolver estudos e pesquisas que pudessem contribuir aos projetos de desenvolvimento latino-americanos (VIDIGAL, 2012).

### 1.3.2 Do Nacional Populismo à Política Externa Independente

O contexto brasileiro foi influenciado por fatores exógenos que impactaram o sistema internacional, tais como os reflexos da Grande Depressão de 1929 que provocou a queda no valor internacional das *commodities* e prejudicou o comércio internacional brasileiro, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a Guerra Fria (1947-1989), assim como por fatores endógenos, como o movimento nacional que buscava um projeto de industrialização no país.

A divisão do mundo em blocos e a crise nos mercados internacionais possibilitou aos países latino-americanos romper com a “diplomacia da agroexportação” influenciada pela doutrina europeia e estabelecer novas condições e funcionalidades ao Estado e ao pensamento diplomático, constituindo o alicerce para a formulação do paradigma desenvolvimentista de relações internacionais, entre os anos de 1930 e 1989. Esta mudança paradigmática no modelo de inserção internacional representou um movimento latino-americano caracterizado por circunstâncias comuns na região, porém exercida com maior ênfase pela experiência brasileira. De acordo com CERVO (2008), este novo modelo propõe:

[...] a) acionar a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar um projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências (CERVO, 2008).

Este raciocínio se complementa ao assinalar o desenvolvimento como vetor da política exterior e o realismo de conduta, atribuindo ao novo modelo de inserção internacional as condições para “realizar os interesses de uma sociedade complexa, conceber o desenvolvimento como expansão da indústria e prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança [...] e negociação simultânea com os

grandes e os vizinhos” (CERVO, 2008). Parte do pensamento desenvolvimentista latino-americano desenvolveu-se no âmbito da CEPAL, nos anos 1950, inspirados pela política empreendida nos tempos de Getúlio Vargas (1930 e 1945) até o período em que a análise estrutural enfatizou as perspectivas da Teoria da Dependência.

No que se refere à política, o pensamento desenvolvimentista foi incorporado por homens de Estado, tais como Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel. Do ponto de vista intelectual, estudiosos como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Roberto Lavagna, Mario Rapoport, Osvaldo Sunkel, Paulo Vinentini, Raúl Bernal-Meza, sendo este, apontado por contribuir também ao pensamento do liberalismo e da democracia, fazem parte do corpo intelectual de construtores da ideologia desenvolvimentista, cujo foco intelectual concentra-se na superação da assimetria capitalista, no desenvolvimento e no fortalecimento da autonomia decisória nacional.

A leitura do interesse nacional caracterizado pelo pensamento desenvolvimentista compreende a sociedade como um ator complexo em constante transformação que busca superar o atraso histórico do país com o propósito de satisfazer as necessidades nacionais de industrialização, crescimento econômico e bem-estar social. Os esforços da política externa visavam à introdução de capital complementar à poupança nacional, apoio à ciência e tecnologia, abertura de mercados externos e uma política de comércio exterior que transitou de um modelo de substituição de importações para substituição de exportações, na década de 1960 e que se assemelha ao perfil neodesenvolvimentista introduzido no Brasil durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva (2003-2010).

O modelo desenvolvimentista promoveu uma ruptura da lógica do pensamento de centro-periferia proeminente durante os anos do paradigma liberal-conservador e evidenciou a posição dos intelectuais estruturalistas ao sugerir mecanismos para a superação de assimetrias internacionais dentro do sistema capitalista vigente. Este pensamento é incompatível com uma prática de alinhamento ao americanismo (JAGUARIBE, 1958). Como resultado das políticas desenvolvimentistas, o país presenciou um período de grande industrialização, situando-se entre as maiores economias do mundo.

Na América do Sul, a década de 1950 representou um importante momento de aproximação diplomática entre os governos de Perón (Argentina), Vargas (Brasil) e Ibanes del Campo (Chile), pois estes países idealizavam a condução de uma política externa que pudesse favorecer uma relação mais autônoma no sistema internacional, diante do cenário de bipolaridade configurada pela Guerra Fria (BUENO, 2007). O entendimento entre estes três países motivou a assinatura do acordo, conhecido como Pacto do ABC (Argentina, Brasil e

Chile), cujo objetivo seria a criação de uma união aduaneira que pudesse enfrentar a pressão econômica dos Estados Unidos sobre a América do Sul. O pensamento da CEPAL referente à idealização de uma “União Aduaneira Latino-Americana” (CEPAL, 1948) fortalecia parcelas governistas da Argentina e do Brasil que apoiavam uma política de não alinhamento a Washington, concentrando-se em torno de uma integração sul-americana (BUENO, RAMANZINI JÚNIOR e VIGEVANI, 2014).

Após os anos de alinhamento a Washington durante o governo Dutra, as aproximações entre os governos do nacional populismo de Getúlio Vargas e Juan Perón apresentaram continuidade no desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi, constituindo-se um esforço político para conquistar maior autonomia internacional. Os governos sul-americanos de Brasil e Argentina caracterizaram as iniciativas integracionistas propostas pelos EUA durante as conferências pan-americanas, como uma ferramenta da política nacional norte-americana, influenciada pela Doutrina Monroe, e não uma proposta integracionista para o continente (BAUMANN, 2001; CAVLAK, 2012).

Segundo BUENO (2010) a política externa do governo Kubitschek dividiu-se entre um alinhamento aos Estados Unidos entre 1956-1958 e o período de revisão da postura nacional entre 1958-1961, contexto em que se dá o lançamento da Operação Pan-Americana<sup>9</sup> (OPA), cujo objetivo era estabelecer novos laços comerciais e políticos com os Estados Unidos, durante os governos de Eisenhower e Nixon, visando o financiamento de projetos na América Latina voltados para o desenvolvimento econômico, o combate à pobreza e o fortalecimento da democracia, perante a influência do comunismo soviético em um cenário internacional marcado pela bipolarização da Guerra Fria<sup>10</sup> (MILANI, 2011; BUENO, 2010).

No entanto, BUENO (2010) afirma que a intransigência norte-americana caracterizada pela proposição de soluções para região pela via bilateral e não através do multilateralismo como era defendida pelo Brasil que, associada à falta de unidade dos países latino-americanos, mitigou os resultados esperados pela OPA. Contudo, MILANI (2011) aponta que apesar dos fracos resultados provenientes da OPA, esta influenciou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 e a iniciativa referente à Aliança para o Progresso, do Presidente John Kennedy. Segundo a observação de VIDIGAL (2012), o governo brasileiro confiava na

<sup>9</sup> Conforme BUENO (2012) a OPA foi inspirada na proposta alemã de união aduaneira, denominada *Zollverein*.

<sup>10</sup> Em CAVLAK (2012) observa-se que Eisenhower propôs ajuda a América Latina enfatizando a utilização das instituições tradicionais de influência norte-americana, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o *Eximbank*, agência de créditos oficial do governo dos Estados Unidos e o Fundo Monetário Internacional (FMI), cuja política de financiamento resulta na imposição de condicionalidades que inviabiliza os projetos de industrialização de um governo periférico.

disposição financeira norte-americana para impulsionar o desenvolvimento regional, baseado na concepção da OPA.

[...] a iniciativa de JK valia-se do argumento de que a América Latina necessitava de um Plano Marshall como meio de superação do subdesenvolvimento, compreendido como a melhor maneira de conter o comunismo na região. Consistiu em uma tentativa de multilateralização do pan-americanismo, que permitiria uma ampla coordenação dos países americanos em favor do desenvolvimento. Aos EUA caberiam o financiamento dos projetos nacionais de desenvolvimento e a transferência de tecnologia. Essa discrepância entre o proposto por JK e os interesses de Washington explica, em grande medida, as dificuldades enfrentadas pela OPA (VIDIGAL, 2012).

Em 1955, durante o governo de Café Filho, criou-se o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, composto por intelectuais da época como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes de Almeida, Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré, com o propósito de elaborar estudos e análises sobre a realidade brasileira e difundir o ensino na área das Ciências Sociais. O ISEB foi o principal centro de elaboração teórica do projeto “nacional-desenvolvimentista” (VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2010; FGV/CPDOC, 2016).

Na concepção do grupo de intelectuais do ISEB, para o Brasil superar o cenário de subdesenvolvimento deveria intensificar o seu processo de industrialização a partir de uma política nacionalista que garantisse a plena soberania nacional. Sugeriram-se mudanças no sistema político do país e substituição das elites dirigentes formadas pela burguesia latifundiária mercantil, cujo propósito tendia a vincular o desenvolvimento do país aos Estados Unidos, por uma burguesia industrial de cunho nacionalista. Contudo, o governo de Juscelino Kubitschek optou tanto por uma abertura política de cooperação internacional quanto pela ampliação do capital nacional.

De acordo com VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2010) o ISEB e a Escola Superior de Guerra (ESG) confrontavam-se intelectualmente sobre a concepção de mundo brasileira:

No plano das ideias, nas décadas de 1950 e de 1960, o ISEB tornou-se um contraponto à ESG. Enquanto essa, sob influência de oficiais como Golbery do Couto e Silva, Cordeiro de Farias e Castello Branco, via o mundo a partir da perspectiva Leste-Oeste, o ISEB desenvolvia a matriz do pensamento nacionalista e desenvolvimentista. O sujeito principal, ator decisivo, era a nação. O objetivo do ISEB era formular estudos e fomentar debates capazes de oferecer suporte para a elaboração de uma política ou estratégia nacional de desenvolvimento (VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2010).



Em 1958, o livro de Hélio Jaguaribe chamado “O Nacionalismo na Realidade Brasileira” marcou a ideia de autonomia da política externa brasileira contemporânea e contribuiu para o pensamento nacionalista das décadas de 1950 e 1960. No dia 13 de abril de 1964, o ISEB foi extinto em função do golpe militar aplicado no governo de João Goulart. Conforme observado em VIGEVANI (2015), o pensamento latino-americano de autonomia<sup>11</sup> baseia-se na capacidade de um Estado determinar os seus próprios caminhos para o desenvolvimento, afastando-se da relação de dependência com os países desenvolvidos, tendo sido admitidos com maior proeminência durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart na condução da política externa independente e, posteriormente, no governo de Ernesto Geisel (1974-1979) durante a ditadura militar. De acordo com VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2014) a concepção de autonomia que qualificava os Estados nacionais latino-americanos, em especial, o Brasil, orientava-se da seguinte forma:

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. Na América Latina, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia tem sido pensada como um meio de “libertar” os países da região de sua dependência externa. De fato, a origem da utilização do conceito é remota, para alguns países a encontramos no século XIX. No Brasil, fases como a do nacionalismo varguista, particularmente o do período de 1951-1954, da Política Externa Independente (governo Quadros e Goulart) e do Pragmatismo Responsável (governo Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito (VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

Na visão de JAGUARIBE (1958), a política externa brasileira desde a Segunda Guerra Mundial concentrou-se nas relações com os Estados Unidos, no combate ao colonialismo e na aproximação dos vínculos com os países latino-americanos. A cooperação entre Brasil e Argentina constituiu-se o eixo de articulação central para a conformação de um sistema de regras políticas e econômicas latino-americano em substituição ao domínio da hegemonia capitalista na região. Os países latino-americanos se comprometeram a buscar soluções de médio e longo prazo para os problemas estruturais evidenciados pelo modelo vigente de substituição de importações.

---

<sup>11</sup> Segundo VIGEVANI (2015), a interpretação de autonomia traduzia-se como função das condições estruturais que Jaguaribe (1919:96-97) descreve como “viabilidade nacional” e “permissibilidade internacional”. O primeiro termo refere-se à existência de recursos humanos e sociais adequados à capacidade de inserção internacional e ao grau de coesão sócio-cultural dentro das fronteiras nacionais. O segundo conceito relaciona-se com a capacidade de neutralizar as ameaças externas, e depende de recursos econômicos e militares e alianças com outros países. Jaguaribe também identifica dois fatores fundamentais para a existência da autonomia na periferia: autonomia tecnológica e empresarial, e relações favoráveis com o centro. As formulações citadas de Barbosa e de del Castillo colocam a importância do fortalecimento das relações com os países centrais não apenas como uma ação importante de seus Estados, mas como uma alternativa ao fortalecimento das relações intra-regionais e Sul-Sul.

Entretanto, o modelo de desenvolvimento adotado internamente nos países latino-americanos deparou-se nas próprias limitações dos mercados nacionais, pois havia incapacidade de incorporar novas tecnologias, desequilíbrios externos, baixa produtividade das áreas industriais associada a uma inadequada escala de produção e baixa nos investimentos internos. Dessa maneira, fazia-se necessário uma estratégia econômica por meio de uma liberalização comercial que unisse os mercados nacionais dentro de um espaço regional, no intuito de dar continuidade ao processo de industrialização dos países e gerar um modelo de economia de escalas (RAPOPORT, MUSACCHIO, 1993; BUENO, 2010).

Em 18 de Fevereiro de 1960, foi assinado o Tratado de Montevideu<sup>12</sup> (TM-60), que constituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e funcionou como instrumento para aumentar os fluxos de intercâmbio intrarregional<sup>13</sup>. A ALALC tornou-se o primeiro projeto de integração regional de amplo escopo, cuja capacidade dependeria do grau de abertura comercial recíproca dos países envolvidos, sua potencial competitividade internacional com vistas à ampliação de seus mercados consumidores e oportunidades de investimento, visando conformar um mercado comum regional mediante a configuração de uma Zona de Livre Comércio, no prazo de 12 anos (BUENO, 2012).

A ALALC constituiu-se um processo de integração regional significativo, pois reunia 11 países latino-americanos que representavam 90% da população regional, 95% do PIB e 92% das exportações da América Latina (ALMEIDA, 1998). Sua proposta tinha como objetivo estabelecer uma zona de livre comércio, eliminando de forma gradual todas as restrições relacionadas às importações originadas nos mercados associados e a liberalização recíproca do comércio, na qual se formaria uma lista de produtos nacionais e outra de produtos comuns. Os países-membros também assumiram o compromisso de reduzir as tarifas

---

<sup>12</sup> Os países signatários do TM-60 foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, enquanto Colômbia e Equador aderiram ao projeto, posteriormente. A redação do TM-60 observou as recomendações do grupo de trabalho da CEPAL e viabilizou a adoção de mecanismos institucionais ao sugerir a inclusão de cláusulas de escape, disposições a respeito do grau de desenvolvimento de cada país, acordos de complementação, entre outros. Isto favoreceu um projeto integracionista constituído entre países de relacionamento mais isolados, com alto grau de protecionismo aduaneiro, precária infraestrutura e grande disparidade nos níveis de desenvolvimento e estrutura de produção. O TM-60 procurou observar as excepcionalidades do bloco, com vistas ao tratamento não recíproco e à revisão permanentemente das concessões aduaneiras (RAPOPORT; MUSACCHIO, 1993).

<sup>13</sup> Entre 1960 e 1964, observou-se a condução das negociações multilaterais da ALALC, classificado pela literatura como “Acordos de Primeira Geração”, baseada em uma lista de produtos comuns e produtos nacionais, das quais adotaram medidas de redução tarifária, liberalização do intercâmbio e afrouxamento de medidas protecionistas com o objetivo de ganhar espaço no mercado internacional. Apenas em 1965, a ALALC instituiu o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e concretizou o Convênio sobre Créditos Recíprocos, um instrumento de compensação de pagamentos entre os países-membros que, posteriormente, foi revisado e firmado no âmbito da ALADI, em 1982 (BAUMANN, 2001; REISS, 2010).

no comércio regional em 8% ao ano. A instituição seria responsável pela superação da situação periférica e o subdesenvolvimento predominante da região.

O êxito dos anos iniciais do processo de integração regional na ALALC, chegando à taxa de 75% na liberalização das mercadorias regionais (SALGADO, 1979), não impediu que a instituição fosse assolada por crises caracterizadas, segundo CAVLAK (2012) e ALMEIDA (2001) em sete fatores: 1) Incapacidade de alcançar os objetivos propostos; 2) Fracasso das novas negociações comerciais; 3) Suspensão dos contratos vigente; 4) Dificuldade na aplicação da redução das concessões outorgadas; 5) Falta de engajamento de alguns países para aprofundar a abertura comercial; 6) Escassa participação de empresas nacionais, pois somente as empresas nacionais de grande porte participavam dos acordos de complementação; 7) Impossibilidade de promover o processo de industrialização em países de menor desenvolvimento na região, apesar de Bolívia, Equador e Paraguai se beneficiarem da assistência técnica e financeira, assim como da formulação de listas especiais de concessão comercial que países de maior desenvolvimento outorgavam aos países menores.

Agregado aos obstáculos enfrentados durante o processo de integração regional na América Latina havia a oposição dos Estados Unidos e dos organismos financeiros internacionais, representados pelo FMI e o GATT, que se posicionavam contra os ideários e as diretrizes comerciais da ALALC ou qualquer instituição que não seguisse as mesmas linhas ideológicas e econômicas do mercado, impostas globalmente pelas instituições de *Bretton Woods* (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), criadas em 1944.

Em abril de 1961, organizou-se um encontro entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, conhecido como Encontro de Uruguaiana, com o objetivo de articular os alicerces para uma integração regional sul-americana. Os governos brasileiro e argentino posicionaram-se a favor de uma política que separasse a realidade sul-americana da realidade caribenha, porém ambos evitaram caracterizar a cooperação como instrumento limitador da política externa dos países e como uma política oposicionista à concepção política norte-americana para a região. Como resultado, norteadas pelas diretrizes da condução da Política Externa Independente (PEI) de Quadros, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram a Declaração de Uruguaiana, documento visa consolidar um processo diplomático de cooperação política e um sistema de consultas recíprocas, denominado Convenção de Amizade e Consulta (1961) (BRASIL. CONVÊNIO DE AMIZADE E CONSULTA, 1961).

Em JAGUARIBE (1958) é possível observar o caráter relevante das relações entre Brasil e Argentina na configuração do cenário político, econômico e social latino-americano.

A aliança brasileiro-argentina [...] deverá constituir a primeira providência concreta do neutralismo brasileiro e o ponto de partida para toda a nossa política exterior. Tal aliança não deverá resumir-se no ajustamento de convenções diplomáticas, mas compreender um efetivo aprofundamento de contatos, abrangendo, de ambos os lados, os partidos de oposição, as universidades, os homens de negócio etc. Além de seu caráter político, deverá basear-se em estreita coordenação da economia e da segurança coletiva dos dois países. [...] O caráter aberto dessa aliança permitirá a ela se incorporem o Uruguai, o Chile, o Paraguai e a Bolívia, com a eventual participação de outros países da América do Sul. Formado esse sistema central econômico-político, em torno dele poderão organizar-se os demais países latino-americanos, cuja política exterior passará a ser coordenada em conjunto e cuja segurança coletiva, na América do Sul, passará a apoiar-se em seus próprios recursos, com exclusão, de quaisquer potências estranhas à área (JAGUARIBE, 1958).

Segundo VIDIGAL (2012), “o horizonte de Uruguiana era a integração sul-americana”. De acordo com PECEQUILO e CARMO (2015) a conjuntura política e econômica da época não favoreceu a continuidade do processo integracionista e incentivou o lançamento do programa americano, denominado Aliança para o Progresso (ALPRO) com o propósito de introduzir componentes político-sociais reformistas nos países latino-americanos. A posição política do Brasil no plano internacional e interno durante o governo Goulart foi de encontro ao pensamento político norte-americano o que contribuiu para o esfriamento das relações entre dois governos. Segundo RAMANZINI JÚNIOR e VIGEVANI (2010), a integração regional latino-americana não se apresentava como uma “variável importante” no âmbito das correntes desenvolvimentistas, americanistas e nacionalistas. A ideia de “Brasil potência” ganhou tonalidade no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG), estabelecendo maior ênfase à concepção de interesse nacional.

### **1.3.3 A Ditadura Militar: Política Externa e Regionalismo**

O golpe de Estado ocorrido em 1962, na Argentina e em 1964, no Brasil levaram os regimes militares e autoritários ao poder em ambos os países o que influenciou as diretrizes da política externa brasileira e argentina, testemunhando-se o término do espírito de Uruguiana. Conforme BUENO (2010) e ALMEIDA (2001) a ditadura militar caracterizava-se por orientações de cunho econômico fechado e autossuficiente o que acabou provocando mudanças nas políticas econômicas de industrialização e comércio internacional empreendidas na ALALC. As práticas protecionistas colocadas em prática paralisaram as negociações multilaterais das listas de produtos individual e comum da região e desencadeou problemas na harmonização e coordenação política entre os países-membros, afetando o projeto integracionista da ALALC.

A política externa empreendida durante o governo de Castelo Branco (1964-1967) promoveu a ruptura dos pensamentos que conformaram a Política Externa Independente (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2005), atribuindo novas interpretações ao nacionalismo, desconstruindo as ideias sobre o desenvolvimento, a Operação Pan-Americana e a autonomia do país, caracterizando-se por uma “política externa interdependente” (VIZENTINI, 2004) no âmbito de um paradigma americanista. Segundo VIDIGAL (2012), a política externa para a integração regional latino-americana do governo de Castelo Branco dividia-se entre os eixos da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, na qual procurava atender às necessidades geopolíticas dos militares e a interesses da classe proprietária, distanciando-se do pensamento da PEI proposto por San Tiago Dantas, em um primeiro momento.

O governo de Castelo Branco acreditava que a “correção de rumos” de sua política externa atendia às necessidades de desenvolvimento econômico e social do país, atuando em círculos concêntricos com prioridade às relações no âmbito da ALALC em questões ligadas ao sistema de comunicação e transportes para promover o estreitamento dos laços regionais latino-americanos. No entanto, segundo VIZENTINI (2004), os delineamentos da integração regional se davam por meio da aproximação do Brasil com Washington, relação considerada estratégica pelo governo, no intuito de configurar um projeto de segurança coletiva e o fortalecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA). Conforme ALTEMANI DE OLIVEIRA (2005), CERVO e BUENO (2014) e VIZENTINI (2004) o primeiro governo da ditadura militar provocou um “hiato” na concepção da política externa brasileira. Porém, as gestões seguintes retomaram aos poucos os grandes elementos da política exterior do Brasil.

Caracterizado pela “diplomacia da prosperidade” (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993), a integração física regional configurou-se como uma das prioridades da política externa de Costa e Silva (1967-1969), cujo objetivo era fortalecer a capacidade interna dos países para o posterior engajamento dos governos no projeto de mercado comum. Em 1968, influenciado pelo pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG), sustentava-se uma cooperação amazônica baseada nos problemas comuns de infraestrutura da região, visando à intensificação de instrumentos bilaterais entre os governos amazônicos e a segurança regional dos países circunvizinhos. Em 1969, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, visando criar um mecanismo permanente de concertação e negociação entre os Estados para a exploração hidrelétrica da bacia (VIDIGAL, 2012). Nessa perspectiva, as necessidades de desenvolvimento econômico do país se sobrepuseram a perspectiva política americanista imposta durante o início do regime militar. Em BUENO (2012), nota-se a retomada da concepção desenvolvimentista pela política externa brasileira durante o regime militar:

Havendo inicialmente regredido às concepções da nova ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, consoante os parâmetros do liberalismo econômico e das fronteiras ideológicas, o regime militar recuperou em pouco tempo as tendências da política externa brasileira, acopladas ao projeto histórico das últimas décadas, ante a perspectiva de se poder utilizar a variável externa como instrumento apto a preencher requisitos para o desenvolvimento, na linha dos esforços empreendidos por Vargas e Kubitschek e dos propósitos inerentes à Política Externa Independente do início dos anos 1960. Dessa forma, as demandas internas de desenvolvimento converteram-se no vetor da política externa, destinada a criar e viabilizar os meios com que viessem a se articular a participação externa, suas modalidades e sua intensidade, com a intervenção reguladora ou empreendedora do Estado e a dinâmica da sociedade (BUENO, 2012).

No final dos anos 1960, a ALALC se via dividida internamente entre um grupo de perfil “comercialista” ou “pragmático”, formado por Brasil, Argentina e México e outro grupo de perfil “desenvolvimentista”, formado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A falta de mecanismos compensatórios e corretivos dos desequilíbrios na distribuição dos benefícios da integração estimulou o grupo de países “desenvolvimentista”, a conformar o Pacto Andino, atual Comunidade Andina (CAN), a partir da assinatura do Acordo de Cartagena, em 1969 (BUENO, 2012; ALMEIDA, 2001). No mesmo ano, a ALALC aprovou o Protocolo de Caracas, documento “modificador do Tratado de Montevidéu 1960, assinado em 12 de dezembro de 1969, que propõe ampliar o período de aperfeiçoamento de uma zona de Livre Comércio a que se refere o Artigo 2 do TM-60, até 31 de dezembro de 1980” (ALADI, 2016) e que entrou em vigor somente em janeiro de 1974, cujo compromisso não apenas atrelava-se a redução anual da taxa tarifária como também flexibilizava toda a diretriz do programa de liberalização delineado no âmbito da TM-60<sup>14</sup> (BERMUDEZ, 1981).

Durante o governo Médici (1969-1974), a condução da política externa liderada no Ministério das Relações Exteriores por Mário Gibson Barbosa, caracterizou-se pela diplomacia do interesse nacional (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993). O grande projeto político que unia o pensamento dos militares era em torno do “Brasil potência”, sobretudo em um período sequencial de alta significativa do Produto Interno Bruto brasileiro batendo a casa dos dois dígitos, denominado “milagre brasileiro”. Diante desse cenário, a diplomacia brasileira priorizou as relações bilaterais como o caminho para atingir o desenvolvimento e a tese do equilíbrio de poder como forma de articulação internacional do país junto às grandes

---

<sup>14</sup> Segundo ALMEIDA (1998), ao final da década de 1960, os países abandonaram a etapa formal do processo de integração regional e se engajaram em um processo informal, da qual projetos deram lugar aos compromissos governamentais no escopo do processo de integração. Praticaram-se novos mecanismos de comércio recíproco e buscou-se “empreender comercialmente pela via multilateral ao invés de continuar as tentativas de regulação dos investimentos diretos estrangeiros e negociações comerciais pela via bilateral”. Neste contexto, formulou-se um novo Tratado de Montevidéu, originando-se na Associação Latino Americana de Integração (ALADI), em 1980.

potências no sistema internacional. Este pensamento foi interpretado pelos países sul-americanos como uma pretensão subimperialista da burguesia brasileira. Para MYAMOTO e GONÇALVES (1993) a mudança de uma política integracionista para bilateral associado ao cenário interno do país de crescimento econômico e poder absoluto dos militares acentuou a imagem brasileira de assumir o “poder hegemônico regional”.

Para minimizar as desconfianças regionais, em 1973, os governos do Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, cujo objetivo refere-se ao “aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes em Condomínio aos dois países, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaira até a Foz do Rio Iguaçu” (USINA HIDRELÉTRICA DE ITAIPU, 1973). Na visão de MYAMOTO e GONÇALVES (1993), a Argentina interpretou o tratado como uma estratégia brasileira para alterar o equilíbrio político regional, o que provocou uma tensão política entre os dois países. Nessa mesma época, o ministro Barbosa sugeriu a estratégia de ampliação das linhas marítimas de navegação sul-americana para 200 milhas e a abertura de linhas de crédito aos países de menor desenvolvimento da região.

O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) caracterizou-se pelo “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, com destacada atuação do governo e do ministro Azeredo da Silveira na busca pela afirmação do Brasil como potência média, atuando de maneira autônoma no sistema internacional e posicionando a região sul-americana no centro de sua política externa, diante de um sistema internacional em transformação. De acordo com MENDONÇA e MIYAMOTO (2011), a política externa de Geisel precisou se adaptar à nova realidade do sistema internacional, tomada pelo cenário de bipolaridade, pelo fim de *Bretton Woods* e pela crise econômica dos anos 1970, que afetou de diferentes maneiras a todos os países latino-americanos e determinou novos delineamentos para a condução internacional brasileira, baseando-se nas relações Norte-Sul.

Com relação ao pensamento integracionista sul-americano, o governo Geisel precisou lidar com o descontentamento argentino a respeito do Tratado de Itaipu assinado com o Paraguai no ano anterior, assim como a preponderância econômica brasileira que se configurou sobre a Argentina, mediante o crescimento nacional no período do milagre econômico (1969-1973). Houve uma imposição boliviana quanto ao projeto de construção de um gasoduto e um complexo industrial comum, as consequências da crise do petróleo e o aprofundamento da dívida externa brasileira, fatores que impediram o país de assumir a posição de *paymaster* do processo de integração regional (VIDIGAL, 2012).

O pensamento brasileiro para a integração regional, durante o governo Geisel, deslocou-se de uma busca pela liderança regional para uma diplomacia mais efetiva. Em 1975, a assinatura do Convênio do Panamá, originou o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), como forma de constituir um mecanismo de consulta e cooperação econômica a partir da institucionalização de um foro permanente próprio dos países latino-americanos. A conformação do SELA<sup>15</sup> demonstrou a capacidade autônoma da América Latina em se organizar política e economicamente diante das transformações da ordem internacional. Em 1978, o projeto de integração regional avançou a partir da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) com base em um modelo de complementação econômica regional, o intercâmbio de conhecimentos na área de ciência e tecnologia, apoio à infraestrutura, saúde, comunicações, transportes, turismo, preservação do patrimônio cultural e incentivo ao comércio fronteiriço (BRASIL. TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA, 1978).

Segundo MYAMOTO e GONÇALVES (1993) a política externa brasileira durante o governo Figueiredo (1979-1985) consolidou o pragmatismo empreendido no governo Geisel, porém com uma via de diálogo maior junto ao Congresso Nacional. O universalismo da política externa e o desenvolvimento nacional mantiveram-se como vetor da ação externa brasileira, embora o paradigma político tenha entrado em um estado de crise e contradições, devido à instabilidade das políticas econômicas e o comprometimento das expectativas sociais (CERVO e BUENO, 2014). Os efeitos do sistema internacional no Brasil acentuaram a vulnerabilidade externa do país e a sua capacidade de influenciar as relações internacionais.

Em LIGIÉRO (2011), nota-se que o ministro Saraiva Guerreiro enfatizou o teor do desenvolvimento na política externa brasileira e colocou a América Latina como região fundamental para o sucesso político nacional e via de inserção internacional, caracterizado como “harmônico em relação aos interesses dos vizinhos” (VIDIGAL, 2012), minimizando a retórica da liderança enfatizada durante os regimes militares de Castelo Branco, Costa e Silva e Médici. Esta “revisão da tática” ou “mudança de estilo” (CAMARGO e VASQUEZ, 1988) não alterou as aspirações brasileiras de um projeto integracionista sul-americano.

---

<sup>15</sup> De acordo com PECEQUILO e CARMO (2003) tanto a criação do SELA em 1975, quanto a criação da ALADI em 1980, são respostas aos insucessos da ALALC nos anos 1960, uma vez que este processo de integração regional não conseguiu cumprir as metas estabelecidas para se chegar ao livre comércio, além da instabilidade política e a crise da dívida pelo qual muitos países latino-americanos passavam, minimizando as possibilidades de um arranjo regional. O processo de integração regional no início dos anos 1970 foi uma demanda que partiu das empresas multinacionais para reorganizar suas cadeias produtivas no âmbito regional, ao invés de um processo integracionista concebido pelo Estado, visando melhorar os mercados regionais (PECEQUILO e CARMO, 2013; FURTADO, 2003).



De acordo com VIDIGAL (2012) o processo de integração sul-americana foi mais motivado pelas dificuldades econômicas e financeiras pela qual os países latino-americanos enfrentavam após a Segunda Guerra Mundial do que pelo pensamento Cepalino, as concepções do ISEB ou os ideais bolivarianos. Para complementar, MYAMOTO e GONÇALVES (1993) afirmam que se desenhou a seguinte política regional no Brasil:

A América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política universalista brasileira. Realizando intenso programa de viagens e encontros com os representantes da região, o governo brasileiro garantiu a continuidade da aplicação das diretrizes anteriormente estabelecidas. A criação da ALADI, a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e a cooperação energética através da BLADE confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993).

Segundo VIDIGAL (2012) o Acordo Tripartite Corpus Itaipu, resultado da “compatibilização dos interesses” entre Brasil, Argentina e Paraguai frente às tensões políticas e aos problemas técnicos apontados em projetos hidrelétricos anteriores, foi considerado um marco para a integração regional, seguido pela realização de visitas presidenciais recíprocas entre os países, um acordo na área nuclear e o posicionamento brasileiro de neutralidade durante a Guerra das Malvinas<sup>16</sup>, mas com indicação favorável à Argentina em relação à reivindicação do direito à ilha, durante a chancelaria de Saraiva Guerreiro. Para SPEKTOR (2002), estas iniciativas da diplomacia brasileira são traduzidas em concepções e princípios que integraram uma “cordialidade oficial”, visando mitigar as tensões entre os dois principais países do Cone Sul e responsável por desenhar a conjuntura sobre o qual o projeto de integração regional dos anos 1980 viria a se assentar.

Dessa maneira, delineou-se um pensamento direcionado a proteção do Atlântico Sul, sob a perspectiva de manutenção da OEA como instrumento para aprofundar os vínculos entre os países da América Latina e Caribe. Os Estados Unidos ainda apresentaram a proposta de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), porém o Brasil recusou a proposta que caminharia de encontro à estratégia brasileira de defesa para a região. Mesmo com relação aos Estados Unidos, a percepção idealizada pelo Brasil baseava-se na

---

<sup>16</sup> A Guerra das Malvinas lançada pelo governo argentino contra a Inglaterra, de forma a recuperar a sua soberania territorial sobre as ilhas Malvinas, tomou dimensões econômicas, políticas e militares. As ligações entre EUA e Inglaterra por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949, impediu que os instrumentos hemisféricos do Sul, conformados com os EUA (TIAR e a OEA), se operacionalizassem a favor da Argentina. Os países latino-americanos estavam sujeitos às conveniências políticas dos EUA, situação que segundo JAGUARIBE (1986) evidenciava a “impotência instrumental, socioeconômica e militar da região”.

manutenção dos vínculos com o governo norte-americano como forma de pressionar os Estados Unidos a cumprir com os princípios consagrados na organização.

Em 1980, um grupo de países latino-americanos<sup>17</sup> compostos por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela assinaram o novo Tratado de Montevideu (TM-80), instituindo um novo âmbito jurídico e regulador para o processo de integração regional latino-americano, constituído como Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em substituição a ALALC de 1960, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico da região em longo prazo, de forma gradual e progressiva com o objetivo de configurar um mercado comum latino-americano. Em DATHEIN (2005) ressalta-se o novo enfoque integracionista latino-americano:

A partir dos anos 1980, os países latino-americanos passaram a buscar alternativas de desenvolvimento, tendo em vista a crise econômica e a crescente marginalização do subcontinente. Nesse contexto e de acordo com as tendências mundiais, as elites latino-americanas assumiram um generalizado consenso liberal. Isso produziu um novo enfoque para a integração, que pode ser chamado de “estratégia de integração com inserção internacional”. É claro que as propostas anteriores também buscavam inserção internacional, e não isolamento. No entanto, no jogo retórico, essa expressão serviu para contrastar uma proposta mais liberal. Rompeu-se, portanto, com a visão teórica anterior de integração como meio para alcançar a industrialização via ampliação de mercados (DATHEIN, 2005).

A inserção da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) no GATT<sup>18</sup> (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) aconteceu por meio da Cláusula de Habilitação, durante a Rodada Tóquio realizada em 1979, cujo objeto da discussão tratava-se de temas referentes a medidas não-tarifárias e a configuração de acordos de quadro, sustentado pela Cláusula da Nação Mais Favorecida, segundo o qual prevê a extensão de determinados privilégios comerciais a todos os países, multilateralmente. Dessa maneira, a ALADI criaria os mecanismos necessários para amparar legalmente todos os acordos regionais subscritos em seu marco pelos países latino-americanos e sustentar um processo de integração regional que levasse a região à construção de um mercado comum (ALADI, 2007; WTO, 2016).

No âmbito da ALALC, estipularam-se prazos limites e etapas intermediárias para se atingir aos objetivos, contudo, o mesmo não foi estabelecido na ALADI, representando um modelo de integração vantajoso em relação ao modelo mais rígido estabelecido na ALALC (RAPOPORT; MUSACCHIO, 1993). O objetivo da ALADI é prosseguir com o processo de

<sup>17</sup> A ALADI acolheu o pedido de incorporação de Cuba, em 1999 e do Panamá, em 2012 (ALADI, 2007).

<sup>18</sup> Entre os anos de 1974 e 1994, a integração regional tornou-se uma característica definidora do sistema internacional. O GATT recebeu em torno de 98 notificações de acordos e 11 notificações de habilitação, sem levar em consideração os desdobramentos provenientes de acordos quadro no âmbito das instituições regionais existentes e a variação do nível de integração alcançado (RICUPERO, 1996).

integração regional destinado a promover o desenvolvimento econômico e social, harmônico e equilibrado da região, visando estabelecer uma área de preferências econômicas que levem os países a formação de um mercado comum latino-americano, estimulando a cooperação comunitária a partir da categorização dos países, conforme o seu nível de desenvolvimento, estabelecendo 9 instrumentos básicos de negociação (ALADI, 1980; RAPOPORT e MUSACCHIO, 1993; QUISPE-REMÓN, 2010):

Tabela 2: Mecanismos de Preferências Econômicas da ALADI – Associação Latino Americana de Integração

1) Preferência Tarifária Regional;	2) Acordos de Alcance Regional;	3) Acordos de Alcance Parcial;
4) Acordos de Alcance Parcial Comercial;	5) Acordos de Alcance Parcial de Complementação Econômica;	6) Acordos de Alcance Parcial Agropecuários;
7) Acordos de Alcance Parcial de Promoção Comercial;	8) Acordos de Alcance Parcial de Renegociação do Patrimônio Histórico;	9) Acordos com outros países da América Latina.

Fonte: RAPOPORT e MUSACCHIO, 1993.

Adaptado pelo autor.

O TM-80 representou novos esforços de integração regional latino-americano, visando contribuir para o aperfeiçoamento das instituições, instrumentos e mecanismos do processo integracionista que entrara em vigor naquele ano, de modo a promover a regulação do mercado recíproco, a complementação e cooperação econômica entre os Estados para ampliação de seus mercados (QUISPE-REMÓN, 2010). A ALADI incorporou uma série de princípios em que se busca equilibrar os objetivos do processo de integração regional de maneira harmoniosa, gradual e progressiva. Estes estão sustentados pelo pluralismo, em respeito à diversidade política e econômica dos países; a flexibilidade, no intuito de permitir a concertação de acordos de alcance parcial; a convergência, como forma de multilateralização progressiva dos acordos; os tratamentos diferenciados<sup>19</sup>, interpretados e operacionalizados por meio de direitos e obrigações baseando-se na categorização dos países através de suas características econômico-estruturais; o princípio múltiplo, que consiste na forma de utilizar

<sup>19</sup> Na ALADI, criaram-se mecanismos preferenciais de abertura de mercados, programas de cooperação e medidas compensatórias aos países de menor desenvolvimento com o objetivo reduzir as assimetrias regionais e integrar plenamente estes países no processo de integração regional. De acordo com QUISPE-REMÓN (2010) o TM-80 encontra-se mais aberto, classifica os países conforme o seu estágio de desenvolvimento econômico, dividindo-se entre menor (Bolívia, Equador e Paraguai), intermediário (Chile, Colômbia, Cuba, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela) e alto desenvolvimento (Argentina, Brasil e México) (ALADI, 2007).

todos os instrumentos capazes de dinamizar os mercados a nível regional (ALADI, 2007; QUISPE-REMÓN, 2010).

O TM-80 facilita o processo de negociação de acordos em diferentes matérias e não exige autorização legal da instituição aos Estados para estabelecerem acordos sub-regionais na área econômica, política, social ou cultural, sob o amparo jurídico da ALADI. Um mecanismo jurídico dessa natureza foi formulado de maneira a auxiliar a convergência dos esquemas de integração sub-regionais e acelerar o processo de configuração de um mercado comum latino-americano<sup>20</sup> (QUISPE-REMÓN, 2010). Após mais de três décadas de trajetória, a ALADI apenas sustentou acordos no âmbito econômico, não configurou um mercado comum latino-americano nem se verificou a conformação de acordos nas áreas política, social e cultural, fundamentais para o aprofundamento e a consolidação do processo de integração regional com impacto na história e na qualidade de vida dos povos latino-americanos.

No entanto, mesmo que a ALADI não tenha apresentado os resultados esperados, a experiência permitiu a viabilização de diversos acordos comerciais, uma aprendizagem aos países latino-americanos sobre os possíveis desdobramentos que se não se apresentavam viáveis e as negociações que se apresentavam factíveis, assim como o amadurecimento das ideias em torno da construção de um mercado comum (RAPOPORT; MUSACCHIO, 1993). Em FIEL (1992), observam-se os motivos pela qual as iniciativas integracionistas não obtiveram o êxito esperado:

A falta de sucesso das iniciativas integracionistas da ALALC e da ALADI deve-se a grande heterogeneidade dos países membros, a escassa complementaridade das suas economias, a existência de regimes políticos instáveis e estrutura de transporte deficiente que não facilita a integração física. Além disso, quase todos os países da região estimularam processos de desenvolvimento industrial por meio da substituição de importações, relegando a importância do comércio exterior na região a um segundo plano (FIEL, 1992).

Em 1983, a cooperação entre México e Venezuela com o propósito de avaliar e deliberar sobre a situação política regional, em especial decorrente das questões envolvendo a crise da dívida externa e os conflitos dos países da América Central, estimulou uma série de consultas presidenciais e reuniões com os chanceleres do México, Colômbia, Venezuela e Panamá, resultando na formação do Grupo de Contadora. O governo brasileiro interpretou

---

<sup>20</sup> RICUPERO (1996) afirma que tanto o TM-60 quanto o TM-80 foram colocados de lado em favor dos grupos de países que acreditavam em um *short-cut* ou atalho para alcançar os benefícios do processo de integração regional mais rapidamente, como se pôde verificar na conformação da Comunidade Andina de Nações em 1969 e na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991. Em RAPOPORT e MUSACCHIO (1993), nota-se que a ALADI firmou-se como um marco habilitante de esquemas parciais de integração regional, com vistas à manutenção de condições que permitam à região a consolidar um mercado comum latino-americano.

com bons olhos a formação do grupo, demonstrando apoio à iniciativa mediadora das negociações de paz do Grupo de Contadora em relação aos desentendimentos ocorridos na América Central (ALEIXO, 1983), refletindo-se, posteriormente, na criação do Grupo de Apoio a Contadora em 1985, formado pelos governos de Brasil, Argentina, Uruguai e Peru, no intuito de coordenar uma posição coletiva comum latino-americana diante dos conflitos existentes na região.

Para CERVO e BUENO (2014) o Grupo de Apoio a Contadora (1985) faz parte da materialização política das interpretações regionais e internacionais brasileiras, conforme apontado abaixo:

[...] o governo brasileiro reforçou suas interpretações e exigências tradicionais, no quadro da iniciativa conjunta para a América Central: a) a crise tem causa no atraso, que a ordem internacional tende a perpetuar; b) não haverá solução ideológica; c) a transferência do confronto bipolar para a região perturba a solução; d) esta virá pela via das negociações, mantidos os princípios de autodeterminação e não intervenção e atendidos os interesses dos países afetados; e) os esforços devem caber ao países latino-americanos, em especial aos Grupos de Contadora e Apoio; f) a paz será edificada sobre a cooperação internacional (CERVO e BUENO, 2014).

Em 1984, segundo MALLMANN (2008) a partir das manifestações expostas na Declaração de Quito, Argentina, Brasil Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, reuniram-se na Colômbia para tratar dos desafios econômico-financeiros internacionais pelo qual os países latino-americanos enfrentavam. Dessa forma, criou-se uma instância permanente de discussão, denominada Consenso de Cartagena (1984), cujo objetivo concentrava-se em soluções conjuntas para superar o “cenário de recessão internacional, da deterioração dos termos de intercâmbio e do ressurgimento de políticas protecionistas nos países industrializados” (MALLMANN, 2008).

Em dezembro de 1986, a reunião ministerial entre os chanceleres dos países do Grupo da Contadora e de Apoio a Contadora levaram os países a assinar a Declaração do Rio de Janeiro, em que expressavam seus esforços para a concertação política dos governos latino-americanos, mediante a introdução de um processo de consultas regulares sobre as questões que afetavam os interesses da região, dando origem a criação do Grupo do Rio, também denominado como Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe, visando estabelecer raízes para uma unidade latino-americana, consubstanciado na organização da CELAC, nos anos 2000 (CELAC, 2016; DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO, 1986).

VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2010) sintetizam o pensamento integracionista deste período da seguinte maneira:

No Brasil, até os anos 1980, o tema da integração não se viu associado à grande agenda. A partir da Segunda Guerra Mundial, o problema do desenvolvimento/subdesenvolvimento, o tema da industrialização e as discussões a respeito da participação do capital estrangeiro na economia do país estiveram focados em uma lógica estritamente nacional. Na projeção internacional, o núcleo do debate centrou-se na necessidade de uma política externa mais independente, menos alinhada aos Estados Unidos. Na década de 1970, particularmente nos governos de Garrastazu Médici (1970-1973) e Ernesto Geisel (1974-1978), ganhou força a ideia de Brasil-potência, que trouxe dificuldades no relacionamento com os países da região, sobretudo a Argentina. Nos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização, da crise da dívida externa e da espiral inflacionária, o tema e a possibilidade da integração regional emergiram de forma mais concreta na percepção de parte dos intelectuais brasileiros (VIGEVANI, RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

De acordo MYAMOTO e GONÇALVES (1993), a chancelaria de Guerreiro acreditava que os benefícios advindos do universalismo ao país representariam relações mais igualitárias do Brasil junto aos países desenvolvidos, afastando-se de um comportamento complacente e priorizando os interesses nacionais. No plano regional, manteve-se a política de aproximação com os países vizinhos com vistas à conformação do projeto de integração regional brasileiro, aprimorando-se as relações com a Argentina, base fundamental para as negociações do projeto determinou a criação do MERCOSUL, nos anos 1990.

### **1.3.4 O Período de Redemocratização: Política Externa e Regionalismo**

A ascensão de José Sarney a presidência em abril de 1985, após a morte de Tancredo Neves, representou um momento de transição do regime militar para o regime democrático. Este período compreende a integração regional como um meio e não um fim político, cujo desenvolvimento permanecia no centro do objetivo estatal (CERVO e BUENO, 2014). Sua política externa absorveu as diretrizes de inserção internacional delineadas nos últimos anos da ditadura militar e caracterizou-se pela busca de “autonomia pela distância”. Segundo VIGEVANI e OLIVEIRA (2005) esta política não aceita automaticamente os regimes internacionais prevalecentes e apoia-se parcialmente no desenvolvimento autárquico com ênfase no consumo interno, como forma de preservação da soberania.

O período de redemocratização marcou as aproximações entre o governo brasileiro de José Sarney (1985) e o governo argentino de Raul Alfonsín (1983), conforme expressado por AZAMBUJA (2012) que pontua esta fase como a substituição do sentimento de rivalidade subjacente pela cooperação e a confiança recíproca, elevando as relações bilaterais entre os

dois países, refletindo-se diretamente na dinâmica regional de integração latino-americana. Segundo CÔRTES (2010) a América Latina e o Caribe, particularmente, não apresentava capacidade para exercer influência no sistema internacional, apresentando-se como países de menor relevância no contexto da Guerra Fria.

As oscilações entre a rivalidade e a cooperação das relações bilaterais vivenciadas entre os governos de Brasil e Argentina nas últimas décadas, canalizou-se em um esforço comum ao traduzir suas fronteiras em um “eixo de aproximação e integração” (CÔRTES, 2010), reforçada durante a visita do ministro de Relações Exteriores, Olavo Setúbal, à chancelaria argentina em 1985. Acreditava-se que se os países vizinhos não fossem capazes de construir relações harmoniosas e benéficas para o desenvolvimento de ambos, dificilmente a cooperação Sul-Sul poderia vir a se tornar uma realidade efetiva.

As negociações dos países em torno do processo de integração regional apresentavam obstáculos entre a linha negociadora empreendida na ALADI e os delineamentos da integração regional propostos pelas chancelarias. Segundo CÔRTES (2010), os acordos assinados durante o governo de Figueiredo, bem como as importações brasileiras provenientes da Argentina funcionaram como um “projeto piloto para a integração econômica e comercial” que se estruturou em 1986. O governo brasileiro idealizava um processo integracionista profundo que partisse dos entendimentos bilaterais entre Brasil e Argentina e proporcionasse a expansão da integração aos países sul-americanos, posteriormente, à região latino-americana.

Do primeiro encontro entre os presidentes Sarney e Alfonsín, realizado em 1985, originou-se a Declaração de Iguaçu, documento assinado pelos presidentes na qual se comprometiam com a consolidação do processo democrático, a cooperação bilateral e a integração econômica em diferentes matérias, como a “complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento científico-técnico, comércio bilateral e com terceiros mercados” (BRASIL/MRE. DECLARAÇÃO DE IGUAÇU, 1985), assim como a convergência em temas específicos visando uma concertação política internacional<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> No âmbito da Declaração de Iguaçu (1985), destacam-se os seguintes parágrafos:

5. *Sublinharam, em especial, o fato de ser esta a primeira obra do gênero construída entre o Brasil e Argentina desde a inauguração, em 1947, da Ponte Internacional entre as cidades de Uruguaiana e Paso de los Libres. Nesse sentido, a Ponte Presidente Tancredo Neves representa um marco significativo no processo de integração física entre os dois países, constituindo mais um testemunho da capacidade de cooperação bilateral;*

6. *Concordaram, igualmente, quanto à urgente necessidade de que a América Latina reforce seu poder de negociação com o resto do mundo, ampliando sua autonomia de decisão e evitando que os países da região continuem vulneráveis aos efeitos de políticas adotadas sem a sua participação. Portanto, resolveram conjugar e coordenar os esforços dos respectivos Governos para a revitalização das políticas de cooperação e integração entre as Nações latino-americanas.* (BRASIL/MRE. DECLARAÇÃO DE IGUAÇU, 1985).

Na oportunidade do encontro, os presidentes Sarney e Alfonsín também assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, levando-os em 1987 a assinatura da Declaração de Viedma, documento que procura eliminar os últimos vestígios de desconfiança que pairavam sobre suas relações bilaterais e os objetivos do processo de integração regional, dando origem, futuramente à Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). A visita do presidente brasileiro a Buenos Aires em 1986, acompanhado da visita do presidente uruguaio, Julio Sanguinetti e do encontro entre empresários brasileiros e argentinos, resultou na assinatura da Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, documento que formaliza os compromissos de cooperação e integração econômica bilateral assumidos na Declaração de Iguaçu.

A Ata para a Integração Brasileiro-Argentina determinou a criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), abrangendo a assinatura de 12 protocolos, baseando-se em uma execução gradual e flexível, promovendo a harmonização simétrica de políticas a um número reduzido de projetos que assegurem a credibilidade, o equilíbrio progressivo do comércio, o estímulo à integração intra-setorial, a modernização tecnológica, a harmonização progressiva de políticas econômicas, a participação do empresariado, entre outros. Segundo OLIVEIRA (1998), a Declaração de Iguaçu (1985) destaca-se como um importante marco histórico, cuja evolução dinâmica formava o próprio corpo do processo de integração regional sul-americano.

Em 1988, o governo brasileiro construiu junto aos movimentos populares um conjunto de propostas a ser considerada pela Assembleia Constituinte durante o período de formulação da nova constituição brasileira. O resultado dos trabalhos traduziu-se na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, conhecida como a Constituição Cidadã, responsável por afirmar os direitos individuais e coletivos cassados na ditadura, constituída por diretrizes que estavam na “contramão do modelo neoliberal” (SADER, 2013) e que representou um marco para as relações internacionais do Brasil (PECEQUILO e CARMO, 2015) por grafar em seu Artigo 4º os princípios nacionais pelas quais o país iria reger sua atuação internacional, evidenciando a importância do âmbito regional para o país<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I. Independência nacional; II. Prevalência dos direitos humanos; III. Autodeterminação dos Povos; IV. Não-Intervenção; V. Igualdade entre os Estados; VI. Defesa da paz; VII. Solução pacífica dos conflitos; VIII. Repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX. Cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X. Concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).



Em uma nova visita do presidente brasileiro a Buenos Aires em 1988, a sinergia das negociações dos últimos anos culminou na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, cujo objetivo é “consolidar definitivamente o processo de integração econômica entre as duas Nações, em um marco de renovado impulso à integração da América”, compreendendo 24 protocolos de cooperação no âmbito do PICE, a serem desenvolvidos no prazo de 10 anos. As condições prósperas do tratado alicerçaram as circunstâncias negociadoras que levaram à criação do MERCOSUL. O Presidente do Uruguai, Julio Sanguinetti, manteve-se fora das negociações por interpretar que o projeto integracionista deveria consolidar-se, primeiramente, entre as duas principais economias sul-americanas, reconhecendo as assimetrias existentes no âmbito regional.

Tabela 3: Lista de Protocolos de Cooperação no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1988

1) Bens de Capital;	9) Biotecnologia;	17) Cooperação Nuclear;
2) Trigo;	10) Estudos Econômicos;	18) Cultura;
3) Complementação de Abastecimento Alimentar;	11) Informação imediata e assistência recíproca em Casos de Ações Nucleares e Emergências Radiológicas;	19) Administração Pública;
4) Expansão do Comércio;	12) Cooperação Aeronáutica;	20) Moeda;
5) Empresas Binacionais;	13) Siderurgia;	21) Indústria Automotriz;
6) Assuntos Financeiros;	14) Transporte Terrestre;	22) Indústria de Alimentação;
7) Fundo de Investimentos;	15) Transporte Marítimo;	23) Regional Fronteiriço;
8) Energia;	16) Comunicações;	24) Planejamento Econômico e Social.

Fonte: CÔRTES, 2010.  
Adaptado pelo autor.

Em 1989, em meio à onda democrática brasileira, uruguaia e argentina, presenciou-se a deposição do General Alfredo Stroessner no Paraguai pelo General Andrés Rodríguez. Os governos de Argentina, Brasil e Uruguai reforçaram ao governo paraguaio a necessidade de implantação de um regime democrático como base fundamental para não isolar o Paraguai do processo de integração regional em movimento. O governo Sarney procurou manter uma política externa de continuidade ao paradigma universalista, mas destacou-se pelo respeito às regras democráticas que haviam entrado em vigor recentemente no Brasil e às iniciativas bilaterais de fortalecimento das dimensões econômicas e políticas junto ao governo argentino, desencadeando no governo subsequente a criação do MERCOSUL.

### 1.3.5 A Ascensão dos Governos Neoliberais dos anos 1990 e os Contornos do Paradigma da Autonomia pela Participação

A década de 1990 foi marcada pela ascensão dos governos neoliberais ao poder nacional, visando promover a convergência entre as diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988 à crescente necessidade de inserção do Brasil na economia mundial, frente ao emergente processo de globalização. A economia nacional encontrava-se fechada, aspecto decorrente do modelo de industrialização empreendido nos anos 1950 e em meio à crise da dívida externa advinda dos anos 1980. Neste período, observou-se a substituição do pensamento de Estado keynesiano pelo modelo Neoliberal proposto por Friedrich Hayek<sup>23</sup> e Milton Friedman<sup>24</sup>, operacionalizado na Inglaterra e nos EUA. Presenciou-se a predominância do sistema capitalista, a influência da política monetarista norte-americana no quadro de proposições realizado aos governos da América Latina com o intuito de discutir a crise da dívida externa que assolava os países da região desde 1980 e a ascensão de governos neoliberais latino-americanos<sup>25</sup>, responsável por modificar o modelo de inserção internacional da região e desenvolvimento brasileiro que estava baseado no pensamento Cepalino, na prática cooperativa e intervencionista do Estado, condutor autônomo da política externa.

O paradigma neoliberal, compreendido entre os anos de 1990 e 2002, está caracterizado pela aceitação da força das estruturas hegemônicas do capitalismo e pela incorporação dessas forças no cerne do pensamento da política externa brasileira. Este pensamento despontou com significativa coerência e convergências entre os países latino-americanos da época, no qual se fundamentaram na concepção de uma globalização benéfica e no acolhimento das recomendações provenientes do centro capitalista.

Em CERVO (2008) observa-se que os países latino-americanos enfrentavam um contexto de instabilidade econômica causada por desequilíbrios fiscais, déficit na balança de pagamentos e inflação, provocados por políticas monetárias distantes da prática

---

<sup>23</sup> Para Hayek é impossível dirigir o mercado conscientemente através de ações políticas e estatais, devido a sua grande complexidade. A visão do neoliberalismo apresenta-se como uma resposta ao pensamento liberal clássico, formulado no domínio intelectual da ética clássica do ocidente, em que busca responder à crise do Estado nacional a partir de um novo ordenamento político dentro do contexto de crescente interligação das economias das nações por meio do comércio e das novas tecnologias, assim como das relações sociais, dada pela noção de globalização (MARRACH, 1996; BELLAMY, 1994).

<sup>24</sup> Intelectual norte-americano ligado à Escola de Chicago, responsável por disseminar um pensamento econômico baseado na “liberdade para produzir” e na “liberdade para o mercado”, cujas ideias estão associadas às de Adam Smith, na qual acreditava que a não interferência estatal permitiria ao mercado conduzir os países a uma situação melhor de bem-estar social e econômico.

<sup>25</sup> Neste período, políticos latino-americanos de pensamento neoliberal ascenderam ao poder nacional de seus respectivos países, como: Pinochet (Chile); Menem (Argentina); Fujimori (Peru); Pérez (Venezuela); Collor (Brasil); Gortari (México).

desenvolvimentista. Os estudiosos dividiram-se entre estruturalistas, cujos objetivos eram alcançar o equilíbrio monetário e controlar os desequilíbrios supracitados, e os monetaristas, cujos estudos das lideranças políticas haviam sido realizados nos EUA e que visavam aplicar o modelo de desenvolvimento neoliberal, por meio de um tratamento de choque, caracterizado por medidas como a mudança de moeda, o congelamento de contas bancárias, o congelamento de preços, a paridade monetária com o dólar e a diminuição das tarifas alfandegárias, no intuito de revigorar o capitalismo pouco eficiente da época da Guerra Fria.

SADER e GENTILI (1999) reconhecem que este modelo político auferiu êxitos em determinadas questões políticas e econômicas, como em relação ao controle inflacionário, mesmo diante do empobrecimento das massas. Com a ascensão do pensamento monetarista, presenciou-se a ruptura da estratégia de indução do desenvolvimento por meio do Estado que passou a se posicionar como um expectador do mercado e testemunhou-se uma estratégia na qual o Estado se responsabilizaria pela estabilidade econômica e monetária, deixando ao mercado a função de induzir o desenvolvimento dos próprios países e influenciando o pensamento Cepalino para o regionalismo. A CEPAL sugeriu uma mescla entre a ampla abertura econômica, proveniente do cenário de globalização, com um processo de integração bilateral ou regional concentrado na conformação de preferências comerciais.

A corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal reforça-se quando a Cepal faz autocrítica. Ela adapta seu pensamento, cedendo às circunstâncias, ditas então imperantes, e formulando a doutrina do regionalismo aberto, uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo (CERVO, 2008).

O contexto de instabilidade econômica vivenciado pelos países latino-americanos aumentou o endividamento externo dos países nos anos 1980 e permitiu a inserção do pensamento das estruturas hegemônicas do capitalismo no delineamento das políticas econômicas da América Latina, representado pelo Consenso de Washington e por um alinhamento ideológico entre o governo norte-americano, importantes universidades internacionais, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e por um grupo de políticos e intelectuais da região latino-americana. A relação de subordinação dos países latino-americanos deve-se, em parte, às condicionalidades impostas pelas instituições de *Bretton Woods* que apenas concretizavam os empréstimos financeiros solicitados se o país demandante alinhasse a sua política econômica conforme as diretrizes dessas instituições<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Segundo CERVO (2008) o conjunto dessas instruções sugeria três dimensões de uma nova abertura – daí o sucesso desse termo na linguagem latino-americana: dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços. Para realizar essa mudança de modelo, as táticas vinham anexas ao conjunto de

A experiência do paradigma neoliberal conduzida na Argentina em 1989 influenciou o pensamento e a adoção desse paradigma no Brasil. Segundo SARAIVA e TEDESCO (2001), durante a década de 1980, o FMI desempenhou um papel fundamental na retomada dos fluxos financeiros da Argentina que haviam sido interrompidos em função da crise da dívida externa, do esgotamento dos modelos econômicos anteriores e das dificuldades de inserção na economia internacional. Segundo BRESSER-PEREIRA e NAKANO (2003) e SILVA (2009), o crédito voltou a expandir-se nos países em desenvolvimento durante os anos 1990, mediante os investimentos realizados por credores privados, beneficiando a consolidação de um modelo de crescimento econômico associado à captação da poupança externa. O neoliberalismo tornou-se uma visão de mundo dominante e o FMI uma instituição de referência, influenciando o modelo de inserção internacional da maioria dos países latino-americanos. Conforme CERVO (2008), a visão estruturalista tradicional foi substituída pelo modelo da globalização, cujos propósitos basearam-se na abertura do mercado e do sistema produtivo nacional à inserção de fatores exógenos do capitalismo, sobrepondo-se ao pensamento desenvolvimentista.

A incorporação do novo modelo econômico refletiu-se no processo de integração regional latino-americano, cujo comportamento externo relacionava-se a um pensamento mais pragmático, visando à reorganização do cenário político-econômico dos 1990.

Em relação aos processos de integração regional, houve um período de avanços. Na economia globalizada, os estímulos e pressões para a abertura econômica dos países, uma menor intervenção governamental na economia, assim como a desregulamentação de diversas facetas das economias e equilíbrio fiscal passaram a ser frequentes para os países de menor desenvolvimento. A noção de economia de mercado veio acompanhada de uma internalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização dos movimentos de capitais e dos investimentos (Schirm, 1996). Neste contexto, o novo modelo de integração adaptado ao padrão econômico neoliberal foi considerado, inicialmente, como uma forma de aumentar a competitividade econômica e de enfrentar desafios e pressões internas e externas resultantes da economia globalizada (SARAIVA e TEDESCO, 2001).

No entanto, SARAIVA e TEDESCO (2001) afirmam que o crescimento econômico por meio de reformas para o mercado não se concretizou. As experiências neoliberais na América Latina agravaram o déficit dos países e, especialmente no Brasil, desvalorizou-se o câmbio e instalou-se uma crise financeira que estagnou a economia e o desenvolvimento brasileiro. Se por um lado, a abertura dos mercados provocou nos empresários nacionais a necessidade pela modernização dos processos produtivos do país, por outro, aprofundou suas

---

instruções: eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar o superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiro e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório.

dependências estruturais, elevando a vulnerabilidade externa brasileira. Nos anos 2000, o FMI passou a sofrer duras críticas e foi apontado como responsável pelo agravamento econômico da região latino-americana. CERVO e BUENO (2014) apontam que algumas ações do modelo neoliberal refletiram-se positivamente no país, como a “modernização das plantas industriais” e o “aumento da competitividade sistêmica global da economia brasileira”, assim como o amadurecimento da sociedade em relação à distribuição das responsabilidades para promover o desenvolvimento econômico e a condução da política externa brasileira no âmbito regional.

### **1.3.5.1 De Collor a Itamar Franco: Política Externa e Regionalismo**

O contexto do Pós-Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em 1989 e pela dissolução da União Soviética em 1991, impulsionou o reordenamento das relações internacionais. Os fatores determinantes do sistema internacional passaram a se basear na dissuasão do pensamento liberal, de acordo com VIGEVANI e OLIVEIRA (2005), “representada pelo caráter das negociações na Rodada Uruguai<sup>27</sup> do GATT”, na preponderância mercadológica, na supremacia dos Estados Unidos como potência e na globalização como fenômeno que reconfigurou as dinâmicas econômicas internacionais. Em confluência a esses fatores, observou-se um crescente movimento na formação de blocos econômicos internacionais e uma nova estruturação das relações entre os países de centro e periferia (LIMA e MEDEIROS, 2000; CERVO e BUENO, 2014).

De acordo com GUIMARÃES (2005) as Rodadas do GATT representaram sérias implicações no modelo de inserção internacional dos países em desenvolvimento, pois as condicionantes internacionais dispostas no âmbito das rodadas promoveram um quadro assimétrico entre os países industrializados e em desenvolvimento, impactando a organização socioeconômica destes países. Segundo GUIMARÃES (2005) constata no Brasil, tanto as ênfases desenvolvimentistas quanto as liberais foram influenciados pelas “variáveis endógenas das mudanças” provenientes dos acordos estabelecidos nas rodadas passadas - Rodada Kennedy e Rodada Tóquio.

---

<sup>27</sup> Segundo GUIMARÃES (2005) e MENDONÇA (2013), a Rodada Uruguai do GATT, lançada em Punta del Leste em 1986 e concluída em 1994, é considerada o maior acordo comercial da história. A agenda da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais envolveu 123 países, incluindo países subdesenvolvidos, cujos temas abordados envolviam tarifas, barreiras não-tarifárias, procedimentos, serviços, propriedade intelectual, solução de controvérsias, agricultura, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras, com destaque às questões sobre a harmonização das políticas domésticas e das práticas institucionais comerciais. As negociações da Rodada Uruguai levaram a uma significativa liberalização do comércio internacional.

No âmbito da Rodada Uruguai, a lógica das rodadas anteriores não mudou tanto, embora as coalizões entre os países em desenvolvimento tenham sido fundamentais durante as negociações, as grandes potências conseguiram estabelecer um processo de manutenção das regras e normas que os favoreciam. Neste cenário, nem mesmo o Grupo de Cairns gerou resultados favoráveis aos países em desenvolvimento e a rodada acabou por limitar as possibilidades comerciais destes países, embora tenham aperfeiçoado o sistema multilateral e proporcionado “parcial verticalidade das regras” nos novos temas da agenda<sup>28</sup> (GUIMARÃES, 2005). Para o Brasil, o acordo final da Rodada Uruguai assegurou a diversificação de mercados internacionais e favoreceu as exportações nacionais de metais, café, chá, açúcar e óleos vegetais, em contrapartida, o país promoveu a redução dos subsídios agrícolas e a abertura do mercado de serviços (HIRST e PINHEIRO, 1995).

Durante os anos 1990, não se observou homogeneidade no pensamento para a política externa brasileira, sendo esta afetada por discordâncias entre os próprios diplomatas do Itamaraty e influenciada por pensamentos externos, comprometendo determinado grau do processo decisório da política exterior. Verifica-se que o desenvolvimento conservou-se como o principal propósito da política externa brasileira, em suas diferentes frentes internacionais.

Segundo o chanceler Celso Amorim, o objetivo síntese do desenvolvimento manteve-se, contudo, presente nos esforços do Brasil durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT, na criação do MERCOSUL, na proposta de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana), no fato de haver o Brasil relançado o tema do desenvolvimento sobre os foros multilaterais quando andava ofuscado pelo radicalismo neoliberal global. Itamar Franco deixou claro que o desenvolvimento prosseguia sendo o “objetivo maior da política externa brasileira”. Depois dele, Cardoso também denunciou a retirada do tema do grande debate internacional, em razão da extinção do diálogo Norte-Sul, bem como os obstáculos erigidos posteriormente pela globalização aos esforços de desenvolvimento (CERVO e BUENO, 2014).

Influenciado pelo pensamento liberal que havia se disseminado pelo mundo, o governo de Collor marcou-se por defender uma modernização através das relações diplomáticas com os países industrializados e pelo aprofundamento e aceleração do processo de integração regional, especialmente as relações com a Argentina. Contudo, presenciou-se internamente um cenário de desequilíbrio inflacionário, gerando drásticas medidas financeiras como o bloqueio dos ativos, conhecido como “confisco” e por reformas neoliberais que se traduziram na

---

<sup>28</sup> O Acordo de Marrakesh, documento resultante da Rodada Uruguai, alcançou o aperfeiçoamento de instrumentos para a defesa comercial, a inserção de produtos agrícolas no sistema multilateral, o Acordo Sobre Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) e Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS), mudanças no Sistema de Solução de Controvérsias e a criação da OMC, em 1995 (GUIMARÃES, 2005).

privatização de empresas estatais, no corte de programas sociais e um modelo de abertura econômica indiscriminada (PECEQUILO, 2008; FAUSTO, 2012).

Frente às mudanças impostas pelo sistema internacional, a delicada situação dos países da América Latina e as variáveis internas do país, constataram-se mudanças na condução da política externa brasileira. De acordo com LIMA (1994), o governo Collor representou um momento de ruptura referente ao consenso construído em 1974, cujo pensamento voltava-se para um novo modelo de inserção internacional baseado em um rápido processo de modernização, diferenciando-se do modelo empreendido durante a velha ordem econômica, de modo a construir uma agenda internacional positiva com os Estados Unidos expressada pelo Consenso de Washington (LIMA, 1994; LIMA e MEDEIROS, 2000).

Segundo LIMA e MEDEIROS (2000), a interpretação neoliberal apresentava-se equivocada ao direcionar a política externa brasileira novamente à Washington como estratégia para a construção de uma aliança privilegiada, visando auferir ganhos políticos e econômicos mediante um cenário unipolar, em que os EUA haviam emergido como a grande potência no Pós-Guerra Fria. Segundo PECEQUILO (2008), a unipolaridade norte-americana apenas se manifestava na área militar, a área econômica apresentava-se enfraquecida devido ao cenário de bipolaridade confrontado com a União Soviética por mais de 40 anos de Guerra Fria. As economias em ascensão encontravam-se na Europa Ocidental, no Japão e na China.

Esta concepção internacional foi a mesma estratégia utilizada por determinados governos durante a velha ordem econômica e não correspondia à adaptação do país à nova ordem internacional pós-hegemônica. PECEQUILO (2008) realiza o seguinte diagnóstico à respeito do direcionamento brasileiro:

[...] a América Latina e o Brasil acentuaram os questionamentos de suas políticas anteriores: se os anos 70 haviam sido interpretados como os do progresso e do autoritarismo, os 80 surgiram como a <<década perdida>>. O fim da Guerra Fria, em 1989, somente acentuou essas tendências negativas, atribuindo-se aos projetos interno e externo a responsabilidade por um suposto fracasso econômico e o isolamento. Ao buscar a independência de forma definida como agressiva pelos defensores do bilateralismo, o Brasil gerou uma <<autonomia pela exclusão>>. Feito este diagnóstico, a correção de rumos parecia simples: reversão de políticas, focando a agenda da política externa nos EUA por conta da unipolaridade, e a agenda doméstica na reforma, o que levaria à <<autonomia pela integração>> (PECEQUILO, 2008).

A transição do paradigma da autonomia pela distância para a autonomia pela integração iniciou-se durante o governo Collor. A influência do pensamento liberal e do modelo democrático, associado à interpretação brasileira sobre as perspectivas políticas dos

Estados Unidos para a América Latina provocou um declínio no pensamento estratégico da política externa brasileira. O relacionamento “produtivo” com os EUA determinou um realinhamento periférico dos governos latino-americanos às suas propostas hemisféricas como forma evitarem o isolamento e garantirem a integração (PECEQUILO, 2008).

Em 1990, o governo norte-americano de George Bush lançou a Iniciativa para as Américas, estratégia regional visando à formatação de uma área de livre-comércio para fazer frente ao desenvolvimento da União Europeia e da Ásia Oriental, assim como para reafirmar a sua hegemonia no contexto do Pós-Guerra Fria. Os Estados Unidos interpretavam a necessidade de configurar um espaço econômico em que pudessem aumentar suas exportações no intuito de renovar sua base produtiva e tecnológica, gerando maior capacidade para arcar com os custos de manutenção de sua hegemonia (LIMA e MEDEIROS, 2000). O objetivo norte-americano no longo-prazo era instituir na região a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), uma zona de livre comércio hemisférica (ALMEIDA, 1998).

De acordo com LIMA e MEDEIROS (2000) a rápida resposta do Itamaraty aos desencadeamentos neoliberais do governo Collor veio por meio da aceleração do processo de integração regional e da ampliação das relações com a Argentina. Em 1990, o presidente brasileiro Collor e o presidente argentino Carlos Saul Menem assinaram a Ata de Buenos Aires<sup>29</sup>, com o propósito de conformar um mercado comum bilateral até o final de 1994, reduzindo os prazos estipulados no tratado de 1988. Os governos acreditavam que a complementariedade das economias por meio do processo integracionista bilateral impulsionaria uma inserção internacional competitiva na economia global e promoveria a modernização dos países. Segundo ALMEIDA (1998; 2008) até mesmo a mudança de concepção no modelo de desenvolvimento para uma definição social-liberal de modernização associada aos programas de reforma do Estado, levaram à aceleração do processo integracionista de Brasil-Argentina e a posterior incorporação do Paraguai e Uruguai.

A aceleração do processo integracionista bilateral e a possibilidade de isolamento econômico na região levou o presidente do Uruguai, que havia acompanhado todo o processo bilateral entre Brasil e Argentina, a se inserir no processo sub-regional de integração. Posteriormente, após a transição do governo autoritário para o regime democrático, o Paraguai buscou se integrar ao processo entre os três países, contribuindo para o “exercício de ampliação do mercado comum do Cone Sul”. Desenhava-se uma resposta “minilateralista”

---

<sup>29</sup> Conforme o a ATA DE BUENOS AIRES (1990) os governos buscam uma coordenação conjunta referente às políticas macroeconômicas, sobretudo as de maior impacto no fluxo comercial e na estruturação industrial e reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, como metodologia para estabelecer um mercado comum, acompanhadas pela formação de um Grupo de Trabalho Binacional.



aos desafios impostos pela conjuntura internacional que se formava (ALMEIDA, 1998). O Chile decidiu não aderir ao MERCOSUL devido ao regime de alíquota única, cotado a 11%, frente à proposta de flexibilidade tarifária adotado pelos países do Cone Sul.

Em 26 de março de 1991, os presidentes dos quatro países acompanhados dos respectivos ministros das relações exteriores<sup>30</sup> assinaram o Tratado de Assunção, documento responsável por “reger as relações econômico-comerciais” (ALMEIDA, 2008), visando estabelecer em dezembro de 1994, um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O MERCOSUL foi uma importante estratégia das economias do Cone Sul para se inserir nas dinâmicas da economia internacional e incrementar a produtividade nacional para atrair investidores privados (LIMA e MEDEIROS, 2000; BAUMANN, 2001).

O Tratado de Assunção apresenta a continuidade dos mecanismos intergovernamentais e dos instrumentos traçados bilateralmente na Ata de Buenos Aires, estabelecendo-se “o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991). Em ALMEIDA (2008) observa-se o caráter determinante do Tratado de Assunção na configuração das relações comerciais regionais, como etapa fundamental para se alcançar a união aduaneira no processo de integração regional.

O Tratado de Assunção definiu como um de seus principais objetivos a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, por meio, entre outros, da eliminação de direitos alfandegários e de restrições não-tarifárias à circulação de bens e serviços, ou seja, uma zona de livre comércio, que é a primeira etapa das diferentes formas de integração entre dois ou mais países. Essa zona de livre-comércio foi complementada, a partir de 1995, por uma política comercial conjunta dos países membros em relação a terceiros países, o que implicou na definição de uma tarifa externa comum, conformando, portanto, uma união aduaneira (ALMEIDA, 2008).

Para ALMEIDA (2008), um dos problemas da integração latino-americana está relacionado aos prazos irrealistas que são fixados para o cumprimento das metas estabelecidas durante as etapas de integração, assim como a falta de vontade política dos governantes. A ideia em torno de uma “união aduaneira evolucionária” estimularia progressivamente o aprofundamento do processo de integração econômica (ALMEIDA, 1998).

---

<sup>30</sup> Presidentes e Ministros das Relações Exteriores na ocasião da assinatura do Tratado de Assunção: Argentina - Carlos Saul Menem e Guido Di Tella; Brasil - Fernando Collor e Francisco Rezek; Paraguai - Andres Rodrigues e Alexis Frutos Vaesken; Uruguai - Luis Alberto Lacalle e Héctor Gros Espiell.

Em novembro de 1991, o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 18 foi subscrito no âmbito da ALADI, em conformação com as disposições da Sessão Terceira do Tratado de Montevideu (TM-80), entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, reafirmando o Tratado de Assunção, firmado em março do mesmo ano, visando facilitar as condições necessárias para o estabelecimento do mercado comum (BRASIL. ACORDO DE ALCANCE PARCIAL DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA, 1991). De acordo com a passagem de ESTIGARRIBIA (2010), a ALADI representa um importante instrumento de sustentação jurídica para o desenvolvimento de acordos comerciais e políticos, efetivados no âmbito dos processos de integrações sub-regionais.

A ALADI está imersa em uma "integração silenciosa" e não participa das grandes decisões, mas garante a aplicação eficiente da base jurídica de muitas decisões políticas e acordos comerciais adotadas em seu âmbito e outros. A ALADI é a base jurídica do MERCOSUL. Muitos dos seus resultados são tangíveis como os importantes avanços produzidos no desenvolvimento de diferentes mecanismos e temas (ESTIGARRIBIA, 2010) (Tradução do autor).

Em 1991, durante a 1ª Reunião do Conselho Mercado Comum, instituiu-se o Protocolo para Solução de Controvérsias, conhecido como Protocolo de Brasília. Segundo MARTINS (2006), o protocolo cumpre a função de observar as circunstâncias pelas quais determinados governos ou agentes privados foram apontados por outro agente (público ou privado) pelo descumprimento de normas estabelecidas no âmbito do MERCOSUL, procurando estabelecer a solução dos litígios<sup>31</sup>. O Protocolo de Brasília prevê que os litígios do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL possam ser levados ao sistema da Organização Mundial do Comércio (OMC), permitindo serem resolvidos tanto pela via regional quanto multilateral.

Em 2002, a revisão dos mecanismos previstos pelo Protocolo de Brasília sobre o sistema de solução de controvérsia do MERCOSUL levou os países do bloco à conformação do Protocolo de Olivos, cuja inovação concentrou-se na criação do Tribunal Permanente de Revisão, órgão que entrou em vigor a partir de 2004. Segundo o PROTOCOLO DE OLIVOS (2002) os países-membros estariam convencidos sobre “a necessidade de garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais do processo de integração e do conjunto normativo do MERCOSUL, de forma consistente e sistemática”.

O saldo positivo dos fluxos e das trocas comerciais no MERCOSUL ampliaram as perspectivas de aprofundamento do bloco, tornando-se uma agenda importante para a política

---

<sup>31</sup> A solução de litígios no MERCOSUL baseia-se nas seguintes fases: 1) Negociações diretas entre as partes na controvérsia, realizado no prazo de 15 dias; 2) Intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC), realizado no prazo de 30 dias; 3) Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, realizado no prazo entre 60 e 90 dias (MARTINS, 2006).

externa dos países membros. Segundo OLIVEIRA (2003) os benefícios do MERCOSUL refletiram-se nas sociedades e minimizaram a possibilidade de resistência econômica ou política em relação aos objetivos integracionistas do bloco. Em 1992, os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reuniram-se na cidade de *Las Leñas*, acompanhados por ministros de Estado, membros do Grupo Mercado Comum (GMC) e do presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para constituir um cronograma<sup>32</sup> que estabelece as tarefas a serem praticadas pelos Estados integrantes com o propósito de atingir os objetivos da instituição e os prazos que delimitam o processo de integração regional, juridicamente, sustentado pelo Artigo 11 do Tratado de Assunção, visando à conformação do MERCOSUL.

Em 1992, além do MERCOSUL, os esforços do governo brasileiro buscaram estender sua estratégia de inserção regional para a região amazônica, traduzindo-se no lançamento da Iniciativa Amazônica, programa de complementação econômica que envolvia os países que participavam do TCA (1978), durante a VI Reunião de Cúpula do Grupo Rio, realizada em Buenos Aires (HIRST e PINHEIRO, 1995). Após o *impeachment* de Collor, o modelo de inserção internacional do governo de Itamar consistia na defesa do multilateralismo associada a maior democratização do processo decisório internacional, apoio à reforma das Nações Unidas, do FMI e do Banco Mundial, reafirmação das alterações propostas pela Rodada Uruguai, participação nas coalizões globais e nos debates da agenda internacional referentes às questões de Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desarmamento. Seu governo buscou aprofundar o processo de integração regional nas dimensões política, social, econômica e de segurança, em especial no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. O Brasil também estreitou suas relações diplomáticas na comunidade internacional, aproximando-se da China, Índia, Rússia e África do Sul, denominados na época como “países baleia” (FUNAG/IPRI, 1993).

Na percepção de HIRST e PINHEIRO (1995), o Brasil procurou imprimir maior visibilidade internacional por meio da crescente participação brasileira nos foros multilaterais, em especial, os das Nações Unidas e utilizá-la como vetor de inserção internacional durante o processo de reforma das instituições político-financeiras na ordem internacional. O governo de Itamar Franco reforçou a defesa do regime de comércio pela via multilateral como forma de promover o debate sobre as formas de acesso aos mercados internacionais e sobre questões relacionadas à agricultura. Durante a gestão de Celso Amorim no Ministério das Relações

---

<sup>32</sup> O Cronograma de *Las Leñas* foi interpretado como um instrumento orientado para resolver os problemas de assimetria dentro do bloco, pois proporcionava maior inteligibilidade e organização para o cumprimento das medidas condicionadas no Tratado de Assunção, entre elas, o respeito aos critérios comuns estabelecido no MERCOSUL para dar continuidade às negociações na ALADI (COMUNICADO DE LAS LEÑAS, 1992).

Exteriores, em 1993, a linha desenvolvimentista da política externa brasileira ganhou um novo contorno, baseada no desenvolvimento, desarmamento e democracia (SANTANA, 2006).

O processo de integração regional latino-americano e, em especial, o MERCOSUL, reforçou o sentido estratégico institucional para além de um instrumento de liberalização econômica, assumindo prioridade na agenda brasileira de política externa e traduzindo-se em uma espécie de retorno do “pragmatismo responsável” e do projeto de “potência emergente” da década de 1970. Durante o governo de Itamar Franco, Celso Amorim conferiu à política externa brasileira um “sentido universalista” e uma “inserção estelar”, como forma de marcar uma crescente presença brasileira no cenário internacional e auferir benefícios comerciais, tecnológicos, financeiros e políticos, priorizando as relações na América do Sul (HIRST e PINHEIRO, 1995; OLIVEIRA, 2003; SANTANA, 2006).

Conforme observado em ALMEIDA (2008), o processo negociador das etapas da união aduaneira do MERCOSUL concentraram-se na eliminação dos obstáculos que impediam o desenvolvimento do processo de integração regional entre os quatro países.

O período de transição [...] esteve mais voltado para a remoção dos mais diversos obstáculos à livre circulação de bens, capitais e fatores produtivos entre os territórios dos quatro países membros do que para a criação de estruturas política e econômicas de tipo comunitário. Em outros termos as tarefas concentraram-se na eliminação de entraves e barreiras ao livre comércio intrazonal, na identificação das assimetrias setoriais e institucionais que dificultavam a fluidez no intercâmbio, na correção ou harmonização das regras legais (algumas de ordem institucional) e nas medidas administrativas que impediam ou dificultavam a liberdade do comércio, assim como na adoção de regulamentos e procedimentos comuns para facilitar a consecução do objetivo fixado da união aduaneira (ALMEIDA, 1998).

Um dos maiores esforços dos países membros para atingir os objetivos integracionistas do bloco referia-se à assimetria econômica e ao modo como os países iriam conduzir os seus ajustes macroeconômicos diante dos diferentes ritmos que apresentavam suas economias. Segundo ALMEIDA (1998) os trabalhos institucionais do MERCOSUL envolviam a definição de uma tarifa externa comum, a harmonização das políticas de tributação, fiscal, monetária e cambial, de concorrência e defesa do consumidor e ao tratamento dos serviços e dos monopólios estatais (ALMEIDA, 1998).

Constatado que a programação estipulada em *Las Leñas* para o cumprimento das etapas do processo de integração regional apresentava-se ambiciosa e inadequada, os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai buscaram corrigir esta circunstância a partir da reunião realizada em Colônia, no Uruguai, em janeiro de 1994. A reunião chegou ao consenso sobre a necessidade de consolidar uma união aduaneira como peça fundamental para a

construção de um mercado comum. Diante disso, os países membros planejaram-se para a formulação de um novo período de transição das etapas do MERCOSUL com início na reunião de Buenos Aires, em 1995 (OLIVEIRA, 2003).

Decorrente das negociações entre os países-membros durante o período de transição do bloco, os quatro governos reuniram-se na cidade de Ouro Preto em dezembro de 1994, onde desenharam e conformaram um instrumento adicional ao Tratado de Assunção, conhecido como Protocolo de Ouro Preto. Este instrumento configura uma estrutura institucional do MERCOSUL<sup>33</sup> melhor distribuída e com mecanismos mais específicos, proporciona personalidade jurídica de direito internacional ao bloco e determina o *modus operandi* do processo decisório que passa a ser definida por consenso, a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) e as novas características do processo de integração, quando terminadas a etapa de transição do bloco (ALMEIDA, 1998; OLIVEIRA, 2003; MARIANO, 2007).

Em outubro de 1993, durante a VII Reunião do Grupo do Rio, realizado na cidade de Santiago do Chile, o presidente brasileiro Itamar Franco, reunido com representantes do MERCOSUL, do Pacto Andino, da Iniciativa Amazônica e o próprio Chile, sugeriu a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), visando estabelecer uma zona de livre comércio no prazo de dez anos, adotando medidas de redução tarifárias e sem prejuízo aos países que participavam de outros arranjos institucionais de liberalização comercial na região. Neste sentido, a proposta da ALCSA objetiva inserir a presença brasileira nos mercados regionais com o fim de aumentar as suas relações comerciais e apresentar-se como uma opção mais benéfica que a proposta norte-americana do NAFTA (OLIVEIRA, 2003).

A necessidade de ampliar as relações brasileiras na região amazônica levou o Governo Itamar Franco a idealizar outro projeto denominado MERCONORTE. O representante da ALADI, Jerônimo Moscardó e o Embaixador Celso Amorim, que exerceu a função de Ministro das Relações Exteriores entre 1993 e 1994 e havia adquirido grande conhecimento no período em que esteve à frente do GATT eram entusiastas da ideia, contudo, isso levaria o país a participar de dois projetos distintos de integração e poderia fragmentar o país em dois espaços econômicos ao invés de promover uma integração da América do Sul. Durante o VIII Conselho de Ministros da ALADI, Celso Amorim reafirmou a proposta brasileira para a

---

<sup>33</sup> Referente à definição do órgão superior para a condução do MERCOSUL e aos órgãos de capacidade decisória e natureza intergovernamental, o PROTOCOLO DE OURO PRETO (1994) determinou a seguinte estrutura institucional: I – Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do MERCOSUL ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum; II- Grupo Mercado Comum (GMC); III- Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); IV- Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V- Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI – Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

formatação da ALCSA, caracterizando o projeto como “concreta e realista” aberta a todos os países sul-americanos, representando um instrumento de “confluência dos processos sub-regionais de integração sul-americanos”, favorecendo a concertação política do continente no plano hemisférico e global<sup>34</sup> (FLORES, 2005).

No que concerne às iniciativas integracionistas, o governo de Itamar Franco demonstrou-se engajado no tratamento e na direção de sua política externa para a região vizinha. Em HIRST e PINHEIRO (1995) observa-se que o Brasil buscou a cooperação bilateral com a Venezuela em 1993, a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia e o diálogo com o Uruguai visando o combate de produtos subsidiados. O governo brasileiro empenhou-se nos estudos de viabilidade da hidrovía Paraguai-Paraná, projeto que envolve a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, no desenvolvimento das regiões fronteiriças no eixo do Cone Sul e Amazônico, no planejamento de um gasoduto com a Bolívia e nos diálogos estabelecidos com o Chile na tentativa de integrá-lo ao processo de integração regional em movimento.

---

<sup>34</sup> Nota-se que a ideia da ALCSA lançada na reunião do Grupo do Rio é precursora do que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), sob a chancelaria do próprio Celso Amorim.

## **CAPÍTULO 2 - A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NOS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL CONTEMPORÂNEOS (MERCOSUL, UNASUL E CELAC): CONTINUIDADES E MUDANÇAS**

### **2.1 Velhos Tempos, Novos Paradigmas: A Diplomacia Brasileira para a Integração Regional na era FHC**

Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso preservou a manutenção dos princípios de atuação externa do país como o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a autodeterminação e a não-intervenção, associando o paradigma da “autonomia pela distância”, que orientou a posição do país no contexto Pós-Guerra Fria à uma intensa participação na agenda internacional, consolidando o paradigma da “autonomia pela integração” ensaiado em governos anteriores. No campo econômico, defendia a hipótese de que o desenvolvimento nacional precisaria de um “choque de capitalismo<sup>35</sup>” (SANTANA, 2006).

O governo FHC acreditava que o país deveria desempenhar um papel mais ativo nas instâncias de governança global e nos diálogos regionais e multilaterais de política internacional que incidiam sobre os interesses do Brasil, a partir de uma governança fundamentada na legitimidade e responsabilidade. Esse pensamento traduziu-se no exercício da diplomacia presidencial como elemento de renovação à política externa brasileira (LAMPREIA, 2010), isto é, a intensa disposição do presidente da República em viajar ao redor do mundo para participar de ações político-econômicas estratégicas com vistas a promover maior visibilidade e voz ao Brasil no cenário internacional e minimizar o que seu governo interpretava por “déficit” na governança internacional do país (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003; SANTANA, 2006).

Para MALAMUD (2010), o processo institucional do MERCOSUL não ocorreu devido a um contexto de interdependência econômica crescente ou demanda social, mas decorrente do esforço da diplomacia presidencial, recurso tradicional de negociações diretas entre Estados, que se refere à condução das relações internacionais de um país realizado diretamente entre os principais representantes do governo, denominado diplomacia de cúpula

---

<sup>35</sup> Segundo VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA (2003) o termo se traduz na abertura da economia, no fim de monopólios de empresas estatais e na participação do setor privado na produção e infraestrutura como forma de controlar a inflação, adequar o país às mudanças provenientes do processo de globalização e promover a modernização econômica do Brasil. Para isso, baseou-se em uma abertura comercial ao exterior, visando atrair investimentos e tecnologia, na defesa da democracia e na estabilidade econômica como pilares governamentais para promover as mudanças necessárias a um país substancialmente diferente dos últimos anos.

política, ou seja, presidentes ou primeiros-ministros em caso de democracias parlamentares, em oposição à diplomacia burocrática e profissional (DANESE, 2001; MALAMUD, 2010).

Diante desse contexto, o governo FHC priorizou suas relações com os países sul-americanos, atribuindo ênfase ao MERCOSUL e com os principais polos de poder econômico global, tais como os EUA, a União Europeia e o Japão no âmbito dos países desenvolvidos e com a China, a Rússia e a Índia no âmbito dos países em desenvolvimento. Engajou-se nas questões sobre a não-proliferação nuclear, o terrorismo, os direitos humanos, aprofundou as relações com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e uma breve busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Pela via multilateral, seu governo acompanhou a instauração das diretrizes que delimitaram o escopo de atuação da Organização Mundial do Comércio, criada em 1995, defendeu a ideia em torno da necessidade da reforma das Nações Unidas e intensificou a atenção do governo em questões relacionadas à proteção dos brasileiros no exterior (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003; SANTANA, 2006).

Segundo VIGEVANI et. al. (2003) a participação direta do Brasil no processo de construção das normas que regem e constroem a conduta dos países na ordem internacional permitiria ao país maior controle sobre o seu processo de inserção internacional, reverberando-se favoravelmente nos projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Na visão brasileira, atuar globalmente pela perspectiva institucionalista gera melhores condições para um jogo internacional mais igualitário, pois todos os países estariam sob a obrigação de respeitar as regras estabelecidas na instituição o que fortaleceria a posição brasileira. No âmbito regional, em relação ao MERCOSUL, a proeminente capacidade do Brasil favorece um cenário em que a assimetria de poder é interpretada como uma variável importante para caracterizar o papel universalista ou de *global player* assumido pela política externa brasileira (FONSECA, 1998; VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003).

A globalização não influenciou somente a reconfiguração da economia internacional, este fenômeno impactou as relações políticas internacionais e induziu a emergência de novos temas à agenda global, constatado pelos debates sobre meio-ambiente, direitos humanos, narcotráfico, entre outras. A ascensão de uma agenda política internacional *soft* diante dos temas políticos de cunho *hard* levou o governo de FHC a promover mudanças no paradigma da política externa brasileira e acentuar sua dedicação à projeção internacional nas áreas econômica, comercial e cultural, como forma de aumentar a capacidade competitiva internacional do país, utilizando-se de plataformas como o MERCOSUL e a OMC, a fim de conformar o paradigma da “autonomia pela integração” como o principal caminho da



diplomacia brasileira, “sem alinhamentos ou opções excludentes” (ABDENUR, 1994; MELLO, 2000; VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003).

De acordo com a interpretação de VIGEVANI et. al. (2003) o paradigma da “autonomia pela integração” começou a desenhar-se no breve governo de Collor, atravessou as chancelarias de FHC e Celso Amorim durante o governo de Itamar Franco e consolidou-se na presidência de Fernando Henrique Cardoso. Seu projeto de política internacional enquadrou-se, segundo LAFER (2001), em uma “mudança na continuidade”, buscando adequar o Brasil a um sistema internacional em transformação, consciente das próprias capacidades de poder, articulando-se sempre que necessário com outros países, visando à configuração de regimes internacionais favoráveis ao interesse nacional.

Dessa maneira, presenciou-se no governo de FHC a adesão do país à OMC, a determinação da Tarifa Externa Comum no âmbito do MERCOSUL e as negociações com os Estados Unidos e a América Latina, referente à proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Segundo VIGEVANI et. al. (2003) a concepção de *global trader* simboliza a renovação do conceito de universalismo e parte do pressuposto de que a liberalização comercial multilateral proporcionará a maximização de ganhos ao país. Do ponto de vista regional, a diplomacia brasileira optou por priorizar os trabalhos iniciados no MERCOSUL, baseado na concepção Cepalina de Regionalismo Aberto, reforçando o caráter não excludente das relações internacionais brasileiras.

Em VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR (2010) observa-se a compreensão dada por Celso Lafer, então ministro das Relações Exteriores do governo FHC, à concepção de universalismo aplicado à política externa brasileira empreendida em seu período.

[...] (o universalismo) estaria associado às características geográficas, étnicas e culturais do país. Para ele, essa noção incorporaria a pluralidade dos interesses do Estado e da sociedade, as afinidades históricas e políticas, e simbolizaria a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país, pluralizar, ampliar e dilatar os canais de diálogo com o mundo. Na ótica econômica, a ideia do universalismo manifestar-se-ia por meio do termo *global trader*, uma vez que o país possui intercâmbio com uma pluralidade considerável de nações, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas. Do ponto de vista político, a ideia que perpassa a noção do universalismo, que, inclusive, tem implicações para os processos de integração regional da região, é o projeto de tornar o Brasil um ator relevante no cenário internacional através da intensa participação em diversos foros bilaterais, regionais e multilaterais. A operacionalização desse ativismo externo universalista, de base nacional, necessitaria de uma integração regional essencialmente intergovernamental que não criasse qualquer tipo de amarras à projeção externa brasileira (VIGEVANI e RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

A prioridade atribuída ao MERCOSUL em detrimento à conformação da ALCA, embora houvesse dado continuidade às negociações hemisféricas, dava-se tanto pela

proximidade geográfica e histórica entre os países, cuja noção de “destino” nas relações regionais pairava o ideário dos chanceleres Lafer e Lampreia, como pelos custos que o Brasil deveria arcar para consolidar uma integração hemisférica. Ao buscar uma convergência com os regimes internacionais, o país evitaria um “isolamento diante do *mainstream* internacional<sup>36</sup>” e provocaria maior confiança nos países vizinhos por propiciar um ambiente benéfico para a busca do desenvolvimento regional e nacional, conforme assinalado por VIGEVANI et. al. (2003):

No governo FHC consolidou-se uma política brasileira voltada ao entorno geográfico, que se torna referência constante da ação externa. Isso poderia parecer simples, mas sabemos que, no passado, até o governo Sarney, a política regional não teve propriamente centralidade. A interpretação dada ao MERCOSUL, nisso coincidindo com os interesses do governo argentino nos mandatos de Menem, de regionalismo aberto, possibilitou ao Brasil, sem exclusivismo ou alinhamento, simultaneamente, aderir às normas e aos regimes de seu interesse e, ao mesmo tempo garantir a preservação de uma “reserva de autonomia” (PINHEIRO, 1998, p. 61), que se objetivaria pelo espaço de manobra regional. A adesão a algumas normas e regimes significou, em certos casos, fortalecimento do *soft power* pelo retorno obtido de melhor imagem do país (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003).

O governo FHC ao priorizar a integração regional sul-americana no âmbito do MERCOSUL, aumentaria a capacidade negociadora do país e ampliaria sua predisposição para exercer o universalismo<sup>37</sup>. As crises presenciadas na América do Sul, sobretudo no Paraguai (1996, 1999 e 2001) e na Venezuela (2002), acentuou a preocupação nacional em torno das questões democráticas, conduzindo os países-membros a incluir a Cláusula Democrática na instituição. Em julho de 1998, os quatro países do Cone Sul em conformidade com os Acordos de Integração estabelecidos com o Chile e a Bolívia, assinaram o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, reiterando que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Partes” (PROTOCOLO DE USHUAIA, 1998).

A adesão de Brasil e Argentina ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), a inclusão da Cláusula Democrática no MERCOSUL, a viabilização de uma agenda para a provisão de bens públicos internacionais com forma de induzir maior estabilidade na região, a

<sup>36</sup> O *mainstream* internacional era interpretado como a necessidade de maior “participação” e “integração” do país nos regimes internacionais “sustentados por capacitação em termos de elevados níveis de especialização, particularmente para as negociações comerciais e econômicas” (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003).

<sup>37</sup> Em VIGEVANI et. al. (2003) nota-se que o regionalismo exercido pelo Brasil significou um espaço para a reafirmação da autonomia nacional expressada pela concepção de universalismo na qual proporcionou ao país a possibilidade de aprofundar as iniciativas integracionistas em movimento e introduzir novas ações governamentais. A consolidação do MERCOSUL está representada por significativas iniciativas bilaterais

busca pela conformação de posições convergentes no sistema internacional, a mediação de conflitos na região e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, foram pontos fundamentais para garantir a implementação das políticas regionais que solidificaram o MERCOSUL e o processo de integração regional sul-americano (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003; LAS CASAS, 2015).

O regionalismo empreendido pelo Brasil incide em posições internacionais mais afirmativas, consequência do peso das posições convergentes e do consenso conjunto do MERCOSUL perante as negociações em nível hemisférico, a exemplo da ALCA e a nível multilateral. PECEQUILO e CARMO (2015) observam a constante ofensiva norte-americana na América Latina como forma de delimitar um espaço de influência política e econômica.

A proposta da cooperação hemisférica era apenas uma maneira de adequar o discurso ao contexto de paz e cooperação pós-bipolaridade. Como parte desta retórica, anunciava-se o “fim da Doutrina Monroe”, quando, na prática, o que se observava era a sua reafirmação em termos diferenciados. A IA, e iniciativas subsequentes, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), eram instrumentos táticos hegemônicos para reafirmar a presença político-econômica dos Estados Unidos e preservar a América Latina como zona de reserva e/ou válvula de escape para mercados. Eram formas de subordinar as agendas dos países às demandas norte-americanas, esvaziando projetos de autonomia (PECEQUILO e CARMO, 2015).

O MERCOSUL destacou-se por centralizar as principais ações integracionistas durante o governo FHC para a região latino-americana, dando continuidade às políticas iniciadas pelo governo Sarney e Itamar. O MERCOSUL é um projeto sul-americano de longo prazo que se encontra em construção na fase de união aduaneira imperfeita. Como resultados do processo de integração regional empreendido entre 1995 e 2002, VIGEVANI et. al. (2003) afirmam que houve maior coordenação política entre os países-membros do bloco, incremento do comércio intra-regional, mobilização das empresas nacionais, fixação de eixos estratégicos de integração, sobretudo relacionados à matriz energética, que se deslocou da área do Golfo Pérsico para concentrar-se na região sul-americana.

No plano social, constatou-se a conformação do Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL assinado em dezembro de 1998, a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, baseado no entendimento de que “a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social” (DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL, 1998), correspondente ao marco regulatório do direito dos trabalhadores estabelecidos na Organização Internacional do Trabalho (OIT) e que antecede a criação do Instituto Social do MERCOSUL, criado em 2007. Em 2002, os países estabeleceram acordos sobre a regularização migratória interna de cidadãos e a residência para

nacionais dos Estados membros do MERCOSUL. A integração física regional operacionalizou-se por meio do lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e pela utilização de recursos provenientes do Fundo da Bacia do Prata, da Corporação Andina de Fomento e do BNDES, com vistas à criar instrumentos sólidos para a consolidação da integração regional e o fortalecimento institucional do MERCOSUL.

Em BALASSA (1961) observa-se que a integração econômica é interpretada como um movimento pelo qual os Estados se relacionam com o objetivo de cooperar em áreas comuns, visando estabelecer melhores fluxos comerciais a partir de uma estrutura formada por “blocos”, podendo tomar diferentes formas ao longo do processo mediante o grau de aprofundamento dos países membros e baseado em medidas que possam mitigar a discriminação econômica entre economias nacionais. Estas etapas consistem gradualmente na configuração de “uma área de livre-comércio, uma união aduaneira, um mercado comum, uma união econômica e uma completa integração econômica” (BALASSA, 1961). Nota-se durante o processo de integração regional sul-americano que a formação de uma Zona de Preferência Tarifária antecedeu as etapas mencionadas por BALASSA (1961).

No entanto, o processo de integração regional nem sempre se desenvolve conforme idealizado pelos governantes<sup>38</sup> e neste caso, o MERCOSUL não foi exceção, pois enfrentou significativas crises durante o seu processo de amadurecimento. A adesão do modelo liberal provocou o esvaziamento do sentido estratégico<sup>39</sup> e de desenvolvimento referente ao comércio exterior para abrir caminho à influência dos fluxos de capital internacional. A resistência de setores governamentais e a falta de capacidade negociadora do setor privado brasileiro dificultaram o empenho nacional na concretização dos objetivos integracionistas, mediante a percepção de que o país precisaria arcar com custos muito altos em sua execução. A Argentina, por outro lado, não reconheceu o papel brasileiro como *paymaster* no processo de integração regional, assumindo que a preponderância da posição brasileira na região dava-se, proporcionalmente, ao tamanho da economia do país e não à sua “liderança” política.

Conforme ALMEIDA (2008), o bloco não conseguiu formatar um mercado comum como fora estabelecido no Tratado de Assunção, nem mesmo concretizaram os requisitos

---

<sup>38</sup> De acordo com VIGEVANI et. al. (2003) e SANTANA (2006) o baixo grau de crescimento dos países sul-americanos impediu que a estratégia de política externa desses países fosse alcançada em termos comerciais e econômicos, assim como a desvalorização da moeda brasileira – Real – impactou diretamente as relações comerciais com os vizinhos.

<sup>39</sup> Testemunhou-se um fraco desempenho do MERCOSUL no processo de negociação entre o governo colombiano, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), na qual envolveu a participação da ONU, da União Europeia e de países latino-americanos (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003; SANTANA, 2006).

necessários para a conformação plena de uma união aduaneira. Testemunhou-se um declínio nos fluxos de intercâmbio comercial, dificuldades no processo de liberalização tarifária e na coordenação das políticas macroeconômicas entre os países do Cone Sul.

De acordo com VIGEVANI et. al. (2003) embora o peso brasileiro aumentasse o poder de barganha extra-regional do MERCOSUL, parece não ter havido medidas de compensação suficientes por parte do Brasil para reverter as crises que apareciam durante o seu desenvolvimento. Embora tenha havido melhora na imagem do país no cenário internacional, o Brasil e muitos países latino-americanos continuavam demonstrando-se frágeis no tratamento de temas mais sensíveis, ligados a uma agenda de política internacional *soft*, prejudicando a projeção internacional da região.

Conforme observado em FARIA e CEPIK (2003), a transição conceitual de América Latina para América do Sul se associa às práticas discursivas do corpo diplomático dos governos neoliberais nos anos 1990. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) procurou assumir maior presença na América do Sul ao tentar gerenciar conflitos regionais, fortalecer o Pacto Amazônico e desenvolver uma agenda mais cooperativa com Peru, Bolívia, Venezuela e Colômbia. O conceito de América do Sul ganhou corpo no âmbito da primeira Cúpula de Chefes de Estado Sul-Americanos<sup>40</sup>, realizada no ano 2000, contexto das comemorações dos 500 anos de Descobrimento do Brasil e diante da crise no MERCOSUL, cujo enfoque da integração regional se dava principalmente, pela via econômico-comercial<sup>41</sup>.

A reunião de caráter pioneiro na região representou um estímulo para a organização e a convivência entre os Estados em um espaço comum sul-americano, baseado na conformação de uma área singular de democracia, paz, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado. Conforme o documento COMUNICADO DE BRASÍLIA – REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL (2000), a realização da reunião resultou “da convicção de que a contiguidade geográfica e a comunidade de valores levam à necessidade

---

<sup>40</sup> Compareceram à 1ª Reunião de Presidentes da República da América do Sul, os Chefes de Estado da Argentina, *Fernando De la Rúa*; Bolívia, *Hugo Bánzer Suárez*; Chile, *Ricardo Lagos Escobar*; Colômbia, *Andrés Pastrana Arango*; Equador, *Gustavo Noboa*; Guiana, *Bharrat Jagdeo*; Paraguai, *Luis Angel González Macchi*; Peru, *Alberto Fujimori*; Suriname, *Ronald Venetiaan*; Uruguai, *Jorge Batlle Ibañez* e Venezuela, *Hugo Chávez*, assim como os Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), *Enrique Iglesias* e da Corporação Andina de Fomento (CAF), *Enrique García*, realizada em Brasília, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a convite do então presidente brasileiro *Fernando Henrique Cardoso*.

<sup>41</sup> A reunião foi realizada com vistas a organizar de maneira coordenada e cooperativa a construção de ações que compreendessem os temas de: 1) Democracia e Paz; 2) Cooperação Solidária; 3) Aprofundamento do Comércio; 4) Infraestrutura da Integração; 5) Combate às Drogas Ilícitas e Delitos Conexos; 6) Informação, Conhecimento e Tecnologia; baseando-se na percepção de que o “espírito de entendimento e harmonia que marca a relação entre os países sul-americanos [...] deve ser constantemente promovido” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

de uma agenda comum de oportunidades e desafios específicos, em complementação a seu tratamento em outros foros regionais e internacionais”.

O Comunicado de Brasília<sup>42</sup> representou um movimento de liderança do governo brasileiro na busca pelo aprofundamento da integração regional sul-americana, da qual se observa atenção à consolidação das instituições democráticas, o compromisso com os direitos humanos, a proteção do meio ambiente, fundamentado pelo conceito de desenvolvimento sustentável, superação das injustiças sociais e crescimento econômico (FARIA e CEPIK, 2003). A 2ª Reunião de Presidentes da América do Sul foi realizada nos dias 26 e 27 de julho de 2002, na cidade de Guayaquil, no Equador, na qual foi firmado o Consenso de Guayaquil, o qual reiterou os princípios, valores e objetivos da organização de um espaço sul-americano, com ênfase na continuidade do plano de ação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Os Presidentes sul-americanos avaliaram que a unidade da região representa um elemento fundamental para sua inserção na economia mundial, de maneira que a globalização permita aos países alcançarem um desenvolvimento econômico e social mais equitativo. Os governos procuraram concentrar seus esforços na busca por maior equilíbrio nas negociações comerciais multilaterais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, uma vez que estes países adotaram medidas de abertura comercial nos anos 1990 e enfrentaram barreiras de exportação dos seus produtos aos países desenvolvidos, visto que os acordos da Rodada Uruguai não foram suficientes para corrigir os desequilíbrios comerciais existentes.

Alguns dos pontos firmados pelos presidentes sul-americanos sublinham: A vigência das instituições democráticas, concentrando-se na manutenção do estado de direito, no “Compromisso Democrático” do MERCOSUL e no “Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia” como pilar de sustentação política e continuidade institucional na América do Sul; A configuração de um espaço econômico a partir dos princípios do “regionalismo aberto”, considerando as assimetrias nos níveis de desenvolvimento e no tamanho das economias dos países ao tencionar as negociações da ALCA; O financiamento de projetos de infraestrutura de integração, compartilhado pelos governos, setores privados e instituições financeiras multilaterais, por meio do Plano de Ação para a Integração da

---

<sup>42</sup> Dentre os 62 pontos conformados na reunião, buscam-se: 1) gerar uma Zona de Paz Sul-Americana ao estimular o diálogo sobre segurança regional; 2) a consolidação dos processos sub-regionais e o compromisso de fortalecer a América Latina e o Caribe por meio da conformação de uma área de livre comércio das Américas; 3) a proposta da Comunidade Andina (CAN) de iniciar um diálogo político com o MERCOSUL e o Chile; 4) instituir uma área de livre comércio entre os blocos; 5) a instrumentação da identidade sul-americana no plano político e econômico para o fortalecimento das relações bilaterais, multilaterais com outras nações da América Latina e Caribe, do continente e do mundo (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Infraestrutura Regional na América do Sul; Preocupação com o problema das drogas ilícitas e delitos conexos na região, representando riscos para integridade das estruturas políticas, econômicas e sociais da América do Sul.

O Governo FHC (1995-2002), baseado no binômio autonomia-desenvolvimento, em busca da “autonomia pela participação”, articulou uma estratégia em três trilhos a partir do pensamento de inserção internacional internalizado por seu governo.

Tabela 4: A Estratégia em Três Trilhos durante o Governo FHC (1995-2002)

1º TRILHO	OMC	✓Negociações da Rodada Doha; ✓G-20 Agrícola; ✓Contenciosos
2º TRILHO	América do Sul	✓MERCOSUL; ✓Implementação do Protocolo de Ouro Preto; ✓Acordo TRIPs ✓Agenda do Desenvolvimento – Rodada Doha
3º TRILHO	Acordos fora da América do Sul	✓Negociações da ALCA ✓Negociações MERCOSUL-EU

Fonte: Política Comercial e Política Externa no Brasil, IPEA, p. 20, 2012.

Adaptado pelo Autor.

Observa-se no 2º trilho que o Governo FHC reforçou o processo de integração regional, atribuindo ênfase aos temas econômicos e comerciais no âmbito do MERCOSUL e de aproximação com países desenvolvidos.

As iniciativas integracionistas geraram um movimento ascendente nos fluxos comerciais, nas reuniões de cúpula e na criação de grupos de trabalho para a cooperação e o desenvolvimento, favorecendo o cenário internacional para a estratégia da política externa brasileira a ser empreendida durante o governo Lula da Silva (2003-2010) e o exercício do “ativismo responsável” na política regional da chancelaria de Celso Amorim. Contudo, este cenário não implicava em menor complexidade para o processo integracionista regional a ser empreendido durante os governos pós-neoliberais, visto que os reflexos da crise no MERCOSUL em 1998 e 1999, a crítica situação econômica e social da América Latina e a frágil interdependência econômica levada a cabo durante o governo FHC encontravam-se incorporadas à realidade política (SPEKTOR, 2010).

## 2.2 A Ascensão de Governos Pós-Liberais e Pós-Hegemônicos na América Latina

Na década de 1980, a América Latina foi marcada por um período de transição dos processos de redemocratização política que contribuiu para ampliar os espaços de diálogo

político e para a ascensão de novos movimentos partidários. Dessa maneira, os partidos políticos de orientação à esquerda ganharam vitalidade na região a partir da estruturação de modelos políticos que correspondiam às novas realidades econômicas e sociais da região alinhadas ao atual processo democrático recém-instaurado na América Latina.

O impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 afetou diretamente a agenda política dos Estados Unidos. Este fato associado à força da globalização, ao contexto de crise financeira internacional, ao baixo índice de inclusão político-social, ao esgotamento do ciclo econômico proveniente do pensamento político neoliberal alinhado ao Consenso de Washington e às forças do mercado como propulsor do desenvolvimento na América Latina, provocaram uma desestabilização institucional, econômica e social na região, constatado por GRAMSCI (2000) *apud* SILVA (2010) como crise de hegemonia da classe dominante ou “crise do Estado em seu conjunto”. Como resposta a estes fatores exógenos e endógenos, a América Latina testemunhou a ascensão de uma série de movimentos nacionalistas, assim como o recrudescimento da influência de organismos intergovernamentais na governança global e maior protagonismo de atores não-estatais, contribuindo para a introdução de novos temas às agendas internacionais dos Estados (SERBIN, 2009). Conforme visualizado por SERBIN (2009), o mundo presencia o “ressurgimento de um multilateralismo complexo”.

De acordo com SILVA (2010), ao participar de um sistema de disputa eleitoral democrático, os atuais partidos de orientação à esquerda buscaram construir modelos políticos diferentes do tradicional modelo inspirado na socialdemocracia europeia. SILVA (2010) complementa este argumento ao afirmar que os partidos políticos de esquerda dividem-se em “renovadores”, isto é, “caracterizadas por um grau maior de institucionalização, maior integração ao sistema político, aceitação das instituições democráticas e pela crítica moderada ao neoliberalismo”, ou “refundadoras”, ou seja, “apresentam baixo nível de institucionalização, menor integração ao sistema político e pela crítica às instituições democráticas e ao neoliberalismo”.

Na América do Sul, diante do cenário internacional apresentado e do frágil cenário político-econômico regional, testemunhou-se a ascensão de governos progressistas, cujos projetos políticos integracionistas orientavam-se para a configuração de novas estratégias de articulação geopolítica. No final dos anos 1990, a crescente ascensão dos governos progressistas ao poder na América Latina ficou caracterizada como “Onda Rosa”.

A “onda rosa” se iniciou ainda na década de 1990, com a eleição de Hugo Chávez em 1998. Chávez, fundador do personalista Movimento V República (MRV), chegou ao poder em meio ao colapso das instituições e partidos “tradicionais”. Na sequência, Ricardo Lagos, oriundo do Partido Socialista do Chile (PSCh), foi eleito em 2000, representando uma inflexão à esquerda na Concertação, aliança que governava o país desde o retorno à democracia em 1990. Em 2002,



Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito no Brasil. Na Argentina, Néstor Kirchner foi eleito presidente em 2003, e procurou governar como parte integrante desse giro à esquerda – apesar das evidentes dificuldades em se considerar de esquerda um governante oriundo do peronismo. Tabaré Vázquez, da Frente Ampla (FA) venceu as eleições uruguaias em 2004. Em 2005, Evo Morales, do Movimento ao Socialista (MAS) da Bolívia, venceu as segundas eleições que disputou, como culminância da crise político-social vivenciada pelo país nos anos anteriores. No ano seguinte, Rafael Correa chegou ao poder no Equador, após fundar um movimento com o intuito de concorrer às eleições presidenciais, o Pátria Altiva e Soberana (PAÍS na sigla em espanhol), também em meio a um colapso de instituições e partidos “tradicionais”. No mesmo ano, Daniel Ortega e sua Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) regressaram ao poder no Paraguai em 2008 encabeçando uma frente de movimentos sociais, sindicatos e partidos de oposição, encerrando uma hegemonia de seis décadas dos colorados. Por fim, no ano seguinte Maurice Funes, da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN), chegou ao poder em El Salvador. [...] Chávez (2000 e 2006), Lula (2006), Correa (2009) e Morales (2009) foram reeleitos. Lagos foi sucedido por Michelle Bachelet, também do PSCh, eleita em 2006. Kirchner pôde apoiar sua esposa, Cristina Kirchner, como sua sucessora, eleita em 2007. A FA elegeu em 2009 mais um presidente e de suas fileiras, José “Pepe” Mujica (SILVA, 2010).

A compatibilidade ideológica destes governantes viabilizou uma reconfiguração político-econômica e estimulou novas dinâmicas no plano multilateral que elevaram o nível de conformação política regional, a busca pela autonomia e a configuração de um sistema multipolar. Para SERBIN, MARTÍNEZ e RAMANZINI (2012) a Cúpula de Cartagena marca a fase de transformação do regionalismo da América Latina e Caribe, no século XXI, como forma de organização coletiva capaz de responder à altura dos desafios impostos pelas mudanças estruturais do sistema internacional e às consequências das políticas neoliberais.

Os governos progressistas sul-americanos promoveram uma correção nas políticas de liberalização comercial do início dos anos 1990, observando-se em determinados países uma tendência protecionista perceptível na própria região<sup>43</sup>. A ascensão dos governos pós-neoliberais representou uma postura de reflexão sobre o papel a ser desenvolvido pelo Estado na economia e na política, proporcionando uma revisão das estratégias de negociação internacional entre os países da região e destes com resto do mundo, frente às experiências desenvolvidas pelo regionalismo aberto<sup>44</sup>. Para VEIGA e RÍOS (2007) este cenário incitou os governos a construir estratégias nacionais de liberalização unilateral do comércio e esforços para redefinir os métodos e objetivos dos acordos bilaterais e sub-regionais estabelecidos nas décadas anteriores, quando a CEPAL defendia a política de substituição de importações como metodologia para chegar ao desenvolvimento.

<sup>43</sup> Segundo avaliado por VEIGA e RÍOS (2007), o contexto de revisões políticas não são acontecimentos exclusivos da região sul-americana, pois o crescente cenário de interdependência econômica associada às consequências da globalização impõe aos países desenvolvidos a necessidade de reavaliar suas agendas políticas e econômicas com o propósito de reposicionar suas estratégias internacionais diante das transformações globais.

<sup>44</sup> Os compromissos assumidos na região nos anos 1990 não agregaram a profundidade necessária para avançar o projeto de integração regional, visto que estes não são muito diferentes dos compromissos já assumidos em instâncias multilaterais, de maneira que a ampliação da agenda regional e bilateral na América do Sul perdeu relevância e influência na formulação das estratégias políticas nacionais (VEIGA e RÍOS, 2007).

De um lado, uma iniciativa foi liderada pela Venezuela, cuja retórica é fortemente anti-hegemônica, com a constituição da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e do PETROCARIBE, cujo propósito seria ampliar a relevância global do país e da região, por meio da estruturação de alianças com Irã, Rússia e China, além da instrumentalização da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por outro, o Brasil, cuja retórica ampara-se na busca pela autonomia e por uma posição mais branda referente aos EUA, procura consolidar sua capacidade de liderança na região e sua crescente posição de *global player* ao introduzir uma estratégia “multidimensional” de política externa, “baseada no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial” (SERBIN, 2009).

Na América do Sul, ampliaram-se as institucionalidades do MERCOSUL, conformaram a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente, rebatizada como UNASUL e organizaram a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Estes cenários integracionistas retratam a configuração de instrumentos prioritariamente políticos, mas com vistas à composição de uma área comercial em conformidade com a formulação de uma política social comum.

Foi diante de um ambiente pós-Consenso de Washington, de contestação da ALCA e da fraca solidez das reformas neoliberais empreendidas nos últimos anos que a “agenda de desenvolvimento” buscada pelos países do Sul se fortaleceu. Esta formulação política se mostrou como uma alternativa viável para superar o cenário de crise instaurado, ao configurar uma conjuntura com vistas à redução da pobreza, da desigualdade econômica e da inclusão social. Segundo VEIGA e RÍOS (2007), foi diante desse contexto que os projetos de integração regional foram “questionados por seu caráter exclusivamente comercial e são percebidos como parte do *framework* (quadro) da política que dominou os anos 90”.

O distanciamento das políticas dos anos de 1990 configurou dois grupos de países na América do Sul com direções econômicas e políticas diferentes. O primeiro, um agrupamento formado por países integrantes do processo sub-regional de integração da região Andina, no qual objetiva consolidar uma união aduaneira, ampliar sua integração à economia internacional, estabelecer políticas de abertura comercial para bens e serviços e aplicar regras de proteção aos investimentos estrangeiros. Do outro lado, devido ao aumento do protecionismo e do nacionalismo, um grupo formado por Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela resistem às políticas de abertura comercial e revisam políticas que estabelecem regras sobre serviços e atração de investimentos nos acordos comerciais. Dessa maneira, as diferentes preocupações dos países sul-americanos dificultam a convergência de uma agenda

de interesse comum na região e acentuam uma divisão nas estratégias de inserção internacional (VEIGA e RÍOS, 2007).

A ideia de consolidar a América do Sul como uma área de livre comércio, na qual poderia articular-se tanto em nível regional quanto com outros países e blocos regionais, na visão de VEIGA e RÍOS (2007), representaria o modelo denominado pós-liberal, diferenciando-se de uma política integracionista cuja predominância se concentra na área econômica e comercial. O modelo pós-liberal visa atribuir maior importância às questões ligadas à redução das assimetrias estruturais entre os países-membros, assim como retomar as “preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento dos processos de integração”. Esse viés particularmente pós-liberal fomenta iniciativas como a criação do FOCEM, a ampliação da agenda de integração regional com temas relacionados à área social, política e cultural, assim como os novos projetos integracionistas que se conformaram na ALBA e na CASA/UNSAUL.

Conforme observado em VEIGA e RÍOS (2007), o regionalismo pós-liberal se ampara em duas vertentes:

A primeira é basicamente econômica e se apoia numa visão estruturalista (desenvolvimentista) dos processos de integração. Esteve presente desde os primeiros movimentos de integração dos anos 90 e propugnava que a agenda comercial fosse complementada por uma agenda industrial para que os benefícios da integração se disseminassem pela economia e se distribuíssem com certa equidade entre os países-membros dos acordos. [...] A segunda vertente dessa visão tem origem essencialmente política e crítica não apenas a ênfase conferida, nas experiências dos anos 90, à dimensão comercial da integração, mas a prioridade conferida a temas econômicos (VEIGA e RÍOS, 2007).

Na América do Sul, a expansão da agenda econômica se faz tão importante quanto à ampliação da agenda de temas voltados para o desenvolvimento. Percebe-se que os países buscam desenvolver a integração regional como um espaço de equilíbrio político e econômico que não constrangerá o desenho de políticas econômicas nacionais e os modelos de inserção internacional individual dos países. De acordo com VEIGA e RÍOS (2007) as economias emergentes da região buscam a preservação de um “*policy space*” (espaço político) no âmbito dos projetos integracionistas de maneira a favorecer a introdução de mecanismos auxiliares ao desenvolvimento de suas economias, como a utilização de instrumentos de política industrial, de modo a não sofrer com constrangimentos políticos e econômicos advindos de compromissos multilaterais e regionais.

Portanto, se faz necessário ao projeto integracionista da América do Sul a combinação de temas comerciais com a inserção de temas sociais, políticos e culturais. Entretanto, demasiada ênfase aos temas não comerciais e incentivos ao fortalecimento de um

nacionalismo econômico podem levar determinados governos a instrumentalizar o projeto de integração regional sul-americano em direção aos seus próprios objetivos e travar o modelo de regionalismo pós-liberal. Para VEIGA e RÍOS (2007) não existe incompatibilidade entre o projeto integracionista da CASA e os acordos regionais firmados nos anos 1990. A CASA seria um projeto de expansão geográfica com vistas à formatação de uma área de livre-comércio constituída pela união da Comunidade Andina com o MERCOSUL, cuja agenda ganhou novos contornos com a inserção de temas políticos, sociais e culturais, assim como novas ênfases com a dimensão de trabalhos na área de energia, infraestrutura, serviços e captação de investimentos estrangeiros, como forma de minimizar as assimetrias existentes entre os países e manter a continuidade do projeto integracionista sul-americano.

O modelo de regionalismo pós-liberal não impede que a região alcance a condição de união aduaneira, contudo, diante da excessiva ampliação da agenda de integração, dos interesses e objetivos individuais dos países que contemplam o projeto, assim como do grau de nacionalismo econômico e da politização das agendas econômicas externas, o processo de integração regional tende a reproduzir as mesmas metodologias construídas para a construção de consenso dos projetos sub-regionais e a enfrentar impasses semelhantes para o seu aprofundamento.

Para SANAHUJA (2012), os projetos integracionistas pós-liberais estão “reconfigurando as identidades regionais e o espaço político sul-americano”. A ALBA ampliou-se com a entrada da Bolívia, Nicarágua, República Dominicana e Honduras ao bloco e contribuiu para que os países hispânicos se identificassem com a ressignificação do pensamento “bolivariano” promovido pela Venezuela sobre o regionalismo e se engajassem nos debates em torno de temas sociais e econômicos. Entretanto, o bloco apresenta um enfoque presidencialista o que enfraquece os objetivos integracionistas ao não constituir uma arquitetura institucional (SERBIN, 2009).

A UNASUL, por sua vez, “parece alçar como o projeto mais relevante e viável no espaço sul-americano e como verdadeira prova do regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2012). Segundo SERBIN (2009), a diplomacia brasileira articulou uma aproximação com Cuba e um tratado com o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), cujo resultado foi a inclusão da Guiana e de Suriname ao projeto de integração regional no âmbito da UNASUL. A construção de uma nova instância regional como a UNSAUL demonstra a possibilidade dos governos de chegarem a formar consensos em nível regional. Porém, nem um discurso ideologizado venezuelano ou o exercício de uma “hegemonia benigna” brasileira podem consolidar o processo de integração regional, sem estabelecer uma agenda de interesse comum

e uma convergência política com os demais líderes sul-americanos. Os trabalhos de fortalecimento da UNASUL correspondem à vontade política brasileira e regional de constituir o bloco como um instrumento de integração regional e referência na configuração de um sistema multipolar.

### **2.3 O Paradigma do Estado Logístico Brasileiro no Século XXI e o Fortalecimento Político Regional**

O paradigma logístico enquanto modelo analítico<sup>45</sup> da inserção internacional do Brasil no século XXI incorpora os velhos pensamentos clássicos do capitalismo com o estruturalismo latino-americano dos anos 1950. Segundo CERVO (2008), a política externa brasileira se divide em quatro paradigmas<sup>46</sup> e insere o desenvolvimentismo da administração Lula no paradigma Logístico, isto é, uma inserção pela via da interdependência em que se prioriza o multilateralismo e recupera a autonomia decisória da política externa. No âmbito do desenvolvimento econômico, passa a atuar para diminuir sua dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e ampliando políticas sociais, com o intuito de reduzir as disparidades socioeconômicas regionais e limitar a vulnerabilidade externa.

Este modelo de inserção “pós-desenvolvimentista” (CERVO, 2008) designa ao Estado a capacidade pela estabilidade econômica, afastando a ideia de predomínio do mercado para determinar os rumos do desenvolvimento. A partir da interpretação de que os interesses brasileiros correspondem à percepção de uma nação avançada, formula-se um modelo de política exterior que atenda aos interesses nacionais diversificados, visando atribuir medidas que levem a uma interdependência real. Dessa maneira, o país deixa de atuar conforme a ideologia dos países desenvolvidos e passa a proceder nos moldes semelhantes em que estes países se desenvolveram, isto é: 1) Reforçam o núcleo econômico duro nacional; 2) Transferem as responsabilidades do Estado empresário à sociedade; 3) Abrem caminho para a

---

<sup>45</sup> Os paradigmas desenhados por CERVO (2008) consistem em um método de análise pela via da observação empírica, da qual a experiência histórica constitui o campo de observação do pesquisador em três níveis de articulação: 1) O Político; 2) O Diplomático; 3) De Relações Internacionais. Dessa maneira, compreendem-se os paradigmas como um padrão de comportamento ou modo de proceder em uma determinada área do conhecimento, neste caso, o de política exterior, visando uma formulação epistemológica própria em alternativa às teorias ocidentais predominantes, de formulação explicativa sistêmica. Estes paradigmas comportam “a imagem que determinada formulação conceitual projeta das outras nações”, a “percepção de interesses” e a “elaboração política”. Portanto, um paradigma acompanhado por elementos de análise tornam os comportamentos políticos mais elucidativos e proporcionam um melhor recorte analítico do objeto e maior inteligibilidade à pesquisa (CERVO, 2008; 2015).

<sup>46</sup> Cervo (2008) divide a PEB em quatro paradigmas: 1) O liberal-conservador, que vai do Império até 1930; 2) o desenvolvimentista, de 1930 a 1989; 3) o neoliberal, nos anos 1990; 4) o logístico, no século XXI.

internacionalização; 4) Eleva o desempenho do empreendimento estatal a nível de competitividade global; 5) Concede apoio logístico aos empreendimento públicos e privados. Dessa maneira, o Estado ao proteger, também fortalece o capital, as empresas e as tecnologias nacionais e cria condições de “agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais” e de investimentos diretos no exterior, a começar pela América do Sul. Destarte, o Estado logístico molda seu projeto de internacionalização econômica com prioridade de expansão ao entorno estratégico brasileiro.

No intuito de atenuar os efeitos negativos nas áreas política, econômica e social, provenientes de uma política neoliberal, o próprio governo de FHC, em final de mandato, procurou balancear suas prerrogativas neoliberais com um ensaio ao que se determina o Estado Logístico. Portanto, a experiência deste paradigma se firma e se consolida no governo pós-neoliberal de Lula da Silva. Segundo CERVO (2008), o paradigma logístico de inserção internacional do Brasil “se mescla em seu curso com [...] o desenvolvimentista e o neoliberal”, determinando a configuração da política externa brasileira dos governos pós-neoliberais brasileiros na América do Sul.

O governo pós-neoliberal de Lula tomou como legado do governo anterior suas diretrizes de responsabilidade fiscal, um cenário de estabilidade monetária com estímulos à abertura de mercados e ao investimento estrangeiro. Por outro lado, alto endividamento externo, alta carga tributária e baixo índice de investimento em infraestrutura. Em CERVO (2015) observa-se que os benefícios do paradigma Logístico são influenciados pela própria experiência histórica acumulada pelo país, como “o avanço grau de organização social alcançado, porque vinha sendo estimulado desde 1930”, a “abertura econômica dos anos 1990 acompanhada da irrupção de agentes não governamentais” e a vocação universalista.

O governo Lula da Silva sintetiza o modelo neoliberal dos anos 1990 com as diretrizes logísticas ensaiadas no final do governo FHC, em coerência com uma visão cepalina mais ortodoxa e as impulsiona na América do Sul procurando dar força a um projeto de “integração produtiva pela infraestrutura, energia e investimentos”, e pelas coalizões de orientação ao Sul Global, junto a países como Argentina, Rússia, Índia e China com vistas a criar uma barreira às estruturas hegemônicas, aumentar a competitividade da economia nacional, fortalecer a posição do país como ator global e contribuir para a configuração de um mundo multipolar.

O governo Lula empreendeu com êxito um modelo de internacionalização econômico, no qual o Estado adquiriu a funcionalidade central de “indutor das condições de desenvolvimento”, atuando na captação de investimentos nacionais e estrangeiros e na abertura de mercados internacionais que resultou na expansão de empresas brasileiras como

Petrobrás, Vale do Rio Doce, Gerdau, AmBev, Bunge, Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Weg, Grupo Votorantim, entre outras, superando o número de 120 empresas instaladas no exterior, ultrapassando os US\$100 bilhões em investimentos externos, inverteu uma posição de déficit para superávit comercial no âmbito do MERCOSUL, diminuiu a dívida externa do país, empoderou o BNDES como ferramenta de fomento ao desenvolvimento regional e aumentou a participação brasileira em órgãos financeiros multilaterais.

CERVO (2015) condensa a trajetória do papel do Estado ao longo dos paradigmas de inserção internacional do Brasil, ao afirmar que o seu papel oscilou entre a presença proeminente nos períodos desenvolvimentista e logístico e o afastamento ilusório neoliberal, sujeito aos ventos do mercado. Para CERVO (2008) o governo de Lula da Silva (2003-2010), sintetizou os modelos de desenvolvimento “associado” e “autônomo” durante o seu mandato. O desenvolvimento associado está vinculado à manutenção de estreitos vínculos econômicos e políticos com os EUA, conforme observado com grande ênfase nos governos de Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor, (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1997). Enquanto o modelo autônomo que busca o fortalecimento da autonomia política e econômica do país foi exercido durante os governos de Getúlio Vargas (1930-1945/1951-1954), Jânio Quadros/João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974-1979).

### **2.3.1 A Política Externa nos Governos de Lula da Silva (2003-2010)**

A política externa brasileira compreendida entre 2003 e 2010, sob a administração de Luiz Inácio Lula da Silva são caracterizadas como governos pós-neoliberais. Parte-se da premissa de que houve mudanças e inflexões na condução da política externa brasileira durante os governos de Lula da Silva, compostas por momentos de continuidade e ressignificação do papel desempenhado pelo Estado brasileiro na América do Sul e os objetivos nacionais de desenvolvimento e inserção internacional, em relação ao modelo político praticado pelos governos neoliberais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Identificaram-se nos governos pós-neoliberais brasileiros a internalização do modelo político desenvolvimentista<sup>47</sup> (1930-1989) (CERVO, 2008; 2015), com ênfase nos governos de Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart e Ernesto Geisel, períodos em que a política externa foi caracterizada como “Equidistância Pragmática”, “Política Externa Independente” e

---

<sup>47</sup> Dentre os intelectuais que influenciaram o modelo desenvolvimentista, no qual foi continuado em perspectiva histórica pelos pós-neoliberais, destacam-se os pensamentos de: Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Helio Jaguaribe, Roberto Lavagna, Mario Rapoport, Osvaldo Sunkel, Paulo Vinentini e Raúl Bernal-Meza (CERVO, 2008; VIGEVANI, 2015).

“Pragmatismo Responsável”, respectivamente (VIGEVANI, 2015). Em SADER (2013) e CERVO (2008; 2015), observam-se os caminhos predominantes que os governos pós-neoliberais tomaram neste marco temporal: 1) Priorizam-se as políticas sociais e não o ajuste fiscal; 2) Priorizam-se os processos de integração regional e as coalizões Sul-Sul e não os tratados de livre comércio com os Estados Unidos; 3) Prioriza-se o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado. O Capítulo 3 tratará da análise paradigmática entre estes períodos. No momento, apresenta-se a política externa conduzida na administração de Lula da Silva.

Pode-se destacar a participação brasileira nessa ordem internacional em transformação a partir de algumas continuidades referentes aos governos neoliberais dos anos 1990, como o respeito ao multilateralismo e a participação brasileira nos foros multilaterais das quais se presenciava a inserção de novos temas à agenda internacional como direitos humanos, meio-ambiente, segurança internacional, livre comércio, entre outros. O país ganhou notória legitimidade internacional ao se engajar fortemente nos foros multilaterais e contribuir para fortalecer a voz dos países do Sul Global por reformas mais democráticas das instituições político-financeiras internacionais. A preservação da autonomia foi outro importante traço mantido pelos governos pós-neoliberais, no entanto, LEITE (2011) afirma que nos anos 1990, o princípio da autonomia implicava uma “distância qualificada”, no qual o país adotava posições mais defensivas como forma de não alinhar-se com as grandes potências e de maneira a não comprometer a livre atuação de sua política externa.

Nos governos pós-neoliberais verificou-se uma posição oposta, no qual o Brasil passou a contribuir intensamente nos temas globais, visando um quadro de mudanças nas organizações multilaterais por não representarem mais a realidade internacional e o contexto do Pós-Guerra Fria. Para isso, aprofundou-se nas relações com os países do Sul Global mediante um cenário de multipolaridade econômica, como Índia, China, África do Sul e Rússia, assim como os países sul-americanos e alguns países do Norte, como Japão e Alemanha. O Brasil é interpretado como um ator importante para a consolidação dos novos regimes internacionais. O regionalismo é outro aspecto de continuidade na política externa brasileira dos governos de Lula da Silva, porém como é analisado por esta pesquisa, ganha contornos diferentes em suas práticas políticas, afastando-se do modelo neoliberal dos anos 1990 ao priorizar a condução do Estado na busca pelo desenvolvimento regional, reforçando aspectos políticos, econômicos e sociais ao processo de integração sul-americano.

Outro ponto em que se identifica uma continuidade política refere-se à estabilização econômica do país. Como resultado das condicionalidades políticas recomendadas pelo



Consenso de Washington nos início dos anos 1990, o governo brasileiro adotou medidas de abertura comercial, resultando em déficits comerciais e dificuldades para fechar o balanço de pagamentos. Nesse sentido, o governo de FHC priorizou as relações com países desenvolvidos, principalmente, os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e o Japão como forma de angariar capitais, investimentos e tecnologias, assim como a abertura de mercados na América do Sul. Por outro lado, os governos de Lula promoveram ajustes macro e microeconômicos na política monetária e concentrou-se na diversificação das parcerias internacionais do país, sobretudo a partir das relações Sul-Sul.

A continuidade da diplomacia presidencial com o objetivo de projetar a imagem internacional do Brasil foi utilizada fortemente pelo Presidente Lula, que se aproveitou das experiências internacionais à frente do Partido dos Trabalhadores (PT) e de um perfil de liderança carismática para intensificar a busca dos objetivos da política externa brasileira. Na percepção de LIMA (2005), a posição afirmativa do Brasil no sistema internacional foi fruto de uma profunda reflexão da conjuntura global e da realidade interna do país e não apenas o “voluntarismo” de um governo nacional de esquerda. Para ALMEIDA (2003) o posicionamento e as proposições do PT em relação à política externa brasileira evoluíram gradualmente ao longo dos anos, de maneira que não se diferenciavam dos princípios e valores consagrados da política externa brasileira. As reflexões construídas no âmbito partidário contribuíram para a mudança de ênfase da política externa brasileira, porém este pensamento, por si só, não representa a complexidade do processo de formulação de uma política de Estado, exercida de maneira a convergir os interesses nacionais e os compromissos históricos assumidos pela diplomacia brasileira à construção de capacidades estratégicas operacionais para se alcançar os objetivos de desenvolvimento e inserção internacional, diante de um mundo em transformação.

Em AMORIM (2009; 2011) nota-se que a política externa brasileira do Governo Lula esteve entremeada nos assuntos como a Rodada de Doha da OMC, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a revogação da suspensão de Cuba da OEA, a Declaração de Teerã, o processo de paz no Oriente Médio, a campanha mundial de combate à fome e à pobreza, baseando-se na experiência interna do programa Fome Zero, assim como na condução dos esforços para o fortalecimento do processo de integração regional sul-americano ao construir novos espaços de diálogo no âmbito do MERCOSUL, concentrando-se em temas relacionados à política social e participação cidadã, atribuindo novas institucionalidades ao escopo do MERCOSUL.

Ampliou-se a concertação política, econômica e comercial entre os países sul-americanos de modo a constituir um novo bloco regional nomeado, inicialmente por Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente, rebatizado como UNASUL, instituição intergovernamental que integra duas uniões aduaneiras existentes na região, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), visando um contínuo processo de integração sul-americana. Empregou ênfase nas coalizões e cooperações Sul-Sul, na qual intensificou os projetos em torno da infraestrutura física da América do Sul, ampliou suas relações com a África e se articulou ao agrupamento de países emergentes dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Utilizou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como instrumento da política externa, no intuito de estimular o processo de internacionalização das empresas nacionais pelo mundo e a expansão do capital político e econômico brasileiro, concentrando-se no eixo do Sul Global.

Segundo SARAIVA (2011), a “diversificação das parcerias internacionais” foi a estratégia adotada pelo governo Lula na busca por maior autonomia do país e da própria América do Sul, contudo mantiveram-se as relações amistosas do Brasil com os Estados Unidos e a Europa. Sob a administração de Lula, o país retomou a vontade de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, aumentou sua participação nas instituições financeiras multilaterais, contribuiu para a formatação do G-20 Comercial e colaborou para robustecer o G-20 Financeiro como principal foro para a cooperação econômica internacional, eclipsando a atuação do G-8.

Em consonância ao caminho do multilateralismo, o princípio da “Não-indiferença” foi instrumentalizado na diplomacia brasileira e amplamente utilizado nos continentes africano e latino-americano. A operacionalização do princípio se faz a partir do conceito de diplomacia solidária, a qual se acredita que “a minimização das desigualdades substanciais entre países é fundamental para o avanço geral” (AMORIM, 2011). Assim, o princípio da “Não-indiferença” consagrou-se como instrumento que alicerça a nova feição assumida pela política externa brasileira durante os governos de Lula e cria novas vias e perspectivas para a cooperação, como a atuação do Brasil no Haiti<sup>48</sup> (SEITENFUS, ZANELLA e MARQUES, 2007).

A administração Lula da Silva priorizou sua atuação nos mesmos círculos concêntricos que o governo anterior, no entanto, mudou as orientações e ampliou tanto as agendas quanto o escopo de trabalho do Itamaraty. Ao retomar a busca pela autonomia, atribuiu maior

---

<sup>48</sup> Em maio de 2004, o Brasil iniciou junto às Nações Unidas uma de suas mais intensas missões de paz, para restaurar a ordem no Haiti, após um período de insurgência, a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

relevância ao multilateralismo e a uma direção universalista (VIGEVANI, 2015), que esteve associada à experimentação do modelo desenvolvimentista e foi adaptada ao atual contexto internacional. Esta posição delineou os novos rumos da política externa brasileira, empreendida no sentido “Ativa e Altiva”, segundo denominou o então Chanceler Celso Amorim, sem provocar maiores descontinuidades, ou seja, conferindo um aspecto de “mudança na continuidade” (LAFER, 1998) e contribuindo para a construção do capitalismo nacional com inclusão social. Conforme VIGEVANI e CEPALUNI (2007) salientam, os contextos, os líderes e as estratégias da política externa brasileira mudam, porém a busca pelo desenvolvimento, a defesa da soberania e a autonomia estarão sempre permeando os objetivos maiores da diplomacia brasileira.

## **2.4 Novos Tempos, Velhos Paradigmas: Os Rumos da Política Externa Brasileira Pós-Neoliberal no Contexto Regional**

O governo brasileiro interpretou a integração regional como um mecanismo para gerar complementaridade econômica e potencialização da política internacional, com vistas a fortalecer a capacidade negociadora da região nos foros multilaterais. Para AMORIM (2011), a América do Sul em conjunto tem um peso muito importante para o Brasil, pois fortalece a posição e a imagem do país no plano internacional. Diante desse contexto, as estratégias e iniciativas de integração regional sul-americana empreendidas pelo Brasil são fundamentais para que “o país se fortaleça dentro de uma América do Sul forte, uma vez que China, Índia e Estados Unidos apresentam uma economia potencialmente maior que a brasileira”.

As grandes dimensões territoriais do Brasil, seus recursos naturais e humanos, o mercado de potencial expansão econômica e um histórico coerente de suas relações internacionais conduzem o país a uma posição de preponderância na América do Sul. Por outro lado, nenhum país surge com “destino de grandeza”, pois as nações que trabalharam na projeção de sua influência e poder para além de suas fronteiras nacionais e que lograram determinada liderança, historicamente, em algum momento, foram consideradas sociedades periféricas. Segundo GARCIA (2013), o sentimento de unificação da sociedade em torno dos objetivos nacionais estratégicos, independentemente da alternância política interna dos líderes, é responsável pela progressiva mudança de posição de um país no sistema internacional.

Segundo GUIMARÃES (2007), o Brasil foi caracterizado como um grande país periférico devido ao seu grande território, vasta população, cuja economia não atingiu um estágio desenvolvido, mas que apresenta oportunidade de exploração econômica, científico-

tecnológica, industrial e militar com reflexos na projeção política internacional. O alto índice demográfico do país permite desenvolver um número maior de atividades econômicas com escalas mínimas de produção associada à ampliação e diversificação do mercado interno, de modo a diminuir sua vulnerabilidade aos choques econômicos externos.

Durante o século XX, os conflitos e disputas territoriais na América do Sul não provocaram os mesmos efeitos econômicos e políticos gerados pelos conflitos na Europa, nem mesmo se constituiu um sistema integrado e competitivo entre as economias nacionais, como ocorreu na Ásia. A relação dos países latino-americanos era marcada pela maneira isolada e desintegrada do mundo, priorizando suas relações com os países do Norte. Trinta anos atrás, a inserção internacional do Brasil ocorria a partir uma pequena relação geopolítica no âmbito do Cone Sul e relações individuais com alguns países, pela necessidade de lidar com questões de natureza comercial e econômica (AMORIM, 2011). Na época, o conceito de América do Sul não era muito forte.

A América do Sul é uma região com particularidade e dinâmica próprias. Não houve disputas hegemônicas entre os estados nacionais ou de enfrentamento às grandes potências. O fim da Guerra Fria marcou a década de 1990, por profundas alterações na ordem internacional e ampliou as possibilidades de ação externa dos Estados, possibilitando que a América do Sul se posicionasse de maneira mais autônoma. A retomada da democracia também exerceu papel fundamental para diminuir desconfianças mútuas e criar uma atmosfera política propícia às ações coletivas. O sentimento de rivalidade entre Brasil e Argentina foi substituído pela cooperação o que impulsionou mudanças no grau de relação entre os países sul-americanos e contribuiu para a conformação do MERCOSUL, em 1991. Os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) atribuíram prioridade às relações da sub-região, considerando o bloco uma alavanca para o processo de integração e desenvolvimento. A denominação do bloco sub-regional de MERCOSUL foi escolhida para que um dia viesse a se tornar um Mercado Comum da América do Sul.

Na década de 2000, com a ascensão dos partidos de esquerda ao poder, aprofundaram-se as iniciativas integracionistas, ampliando-se os programas de cooperação regional, no intuito de fomentar os Estados de capacidade institucional para se alcançar maior autonomia internacional, crescimento econômico e inclusão social, a partir da organização de uma agenda política, sem restringir as possibilidades de aprofundamento econômico e comercial. Dessa forma, a região latino-americana presenciou as seguintes iniciativas: 1) Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 e rebatizada como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008; 2) Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

(ALBA), criada em 2004; 3º) Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criado em 2010.

No âmbito da América do Sul, as barreiras geográficas naturais do continente são condicionantes que aumentam a dificuldade do processo de integração física na região, fundamental para adensar as relações regionais e promover maior crescimento econômico. A região depara-se com as seguintes barreiras: 1º) Floresta Amazônica; 2º) Cordilheira dos Andes; 3º) Pantanal brasileiro; 4º) Chaco boliviano; 5º) Montanhas e florestas que se estendem da Guiana à Bolívia. A região do Pampa é considerada uma exceção por ser uma área de terras férteis, formada por planícies e relevos. A localização urbana e a atividade econômica da maioria dos países estão localizadas próximas às margens das costas do oceano Atlântico e Pacífico o que torna o projeto de integração física oneroso e trabalhoso. E o Chile, que se encontra como uma economia aberta atribui importância relativa menor às iniciativas integracionistas da região.

Conforme AMORIM (2011), a América do Sul era considerada um conceito geográfico. O conceito que expressava uma visão política e cultural da região era América Latina, as Américas ou o Cone Sul, quando se referiam ao MERCOSUL. A integração era uma realidade difícil de organizar, efetivamente. Apesar das tentativas do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) e do Grupo do Rio, a região não conseguiu constituir um núcleo de coordenação política, econômica e social.

Como observado em AMORIM (2011), existia a interpretação de que o fundamento econômico era indispensável para a solidez da construção política, caso contrário o processo de integração poderia desaparecer conforme houvesse mudanças nas lideranças dos governos da região. A crença no país com “destino de grandeza” por parte dos Chefes de Estados brasileiros levou o país a construir uma política de integração regional mais ampla, sob a estratégia de que ao aprofundar suas relações com a região imediata, poderia aumentar a sua zona de influência geopolítica, fortalecer seu projeto de desenvolvimento nacional e inserção internacional. Daí a importância do fortalecimento de uma identidade sul-americana.

Segundo MEDEIROS (2013), as identidades regionais são importantes para: 1) Justificar a ação estatal e angariar apoio dos cidadãos; 2) Fomentar na população um “espírito” da região, e incutir-lhe o nível regional como possibilidade a ser considerada na formação de suas preferências, aprofundando a integração econômica e cultural entre as sociedades; 3) Definir o que é politicamente possível dentro da instituição regional, uma vez que, a partir da identificação dos Estados com o projeto político da região, os atores internacionais definem os objetivos a serem perseguidos na política exterior.

O discurso brasileiro enfatiza constantemente a importância da integração regional como estratégia nacional, contudo percebe-se que comprometimento da relação brasileira com os seus vizinhos oscila conforme o perfil do governante e a percepção das necessidades nacionais. Desde a década de 1960, os governos brasileiros vêm expandindo as agendas regionais, colocando-se com uma postura de liderança frente às iniciativas que marcam a região, porém, MIYAMOTO (2009) aponta que apesar do projeto de integração regional ser importante, nem sempre foi prioritário pelos governos.

[...] o continente sul-americano sempre foi, continua e permanecerá sendo importante para o Brasil. Tal afirmação, porém, não deve, necessariamente, ser confundida ou entendida como prioritária. Ou seja, parte-se do pressuposto que nada é imutável e que todas as políticas alteram-se de acordo com as conjunturas ou com os interesses, e tal comportamento se aplica a todos os países e todas as regiões do mundo (MIYAMOTO, 2009).

Os governos podem mudar suas orientações, conforme o interesse e a conjuntura que se apresentam. Nos anos 2000, a realização do Foro de São Paulo<sup>49</sup> promoveu uma coordenação político-ideológica dos partidos políticos de esquerda da América Latina, cujo objetivo era discutir alternativas às políticas neoliberais em vigência na região e promover a integração regional no âmbito político, econômico e cultural como plataforma de superação dos efeitos negativos provenientes da adoção de política neoliberais, influenciadas pelas recomendações do Consenso de Washington.

Como observado em HERMANN (2004) a mudança de curso em uma política exterior pode variar por diferentes razões e em graus distintos, como: 1º) Mudanças de Ajuste; 2º) Mudança de Programa; 3º) Mudanças de Objetivo ou Problema; 4º) Mudanças na orientação Internacional, influenciado direta ou indiretamente pelo sistema internacional através de guerras e variações do ciclo econômico ou pela decisão própria do governo em relação à direção de sua política exterior. O autor determina quatro agentes de mudança política: 1º) Condução do Líder; 2º) Apoio Burocrático; 3º) Reestruturação doméstica; 4º) Choque externo; e complementa que esses agentes podem levar um governo a reconfigurar suas alianças.

---

<sup>49</sup> O Foro de São Paulo iniciou em 1990, quando o Partido dos Trabalhadores com o apoio do Partido Comunista de Cuba, nas pessoas de Lula e Fidel Castro, convidaram os partidos de esquerda da América Latina e Caribe para a realização de um seminário na cidade de São Paulo com o objetivo de trocar experiências, ideias e refletir a então conjuntura política, econômica e social do mundo, visando construir uma articulação de partidos políticos socialistas, comunistas, social-democratas e progressistas da América Latina e Caribe. O seminário reuniu mais de 40 organizações latino-americanas, dentre estas, representantes de partidos políticos da Frente Ampla do Uruguai, Partido da Revolução Democrática do México (PRD), Partido Socialista do Chile (PS), Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN) de El Salvador, Frente Sandinista de Libertação Nacional da Nicarágua (FSLN), entre outros. Nos anos 2000, o debate realizado no âmbito do seminário, pautou-se por uma convergência no pensamento, preocupação e reflexão das experiências latino-americanas frente ao ideário do Consenso de Washington, procurando criar uma plataforma anti-neoliberal, anti-imperialista e anticolonialista.

O âmbito doméstico também pode influenciar a política externa a ser empreendida (HERMANN, 2004), pois as questões internacionais podem se tornar pontos de discussão entre líderes partidários em torno da percepção do que são os “interesses nacionais” (SARAIVA, 2010). Os líderes politizam os temas de Política Internacional em busca de maior apoio político interno, diferenciando-se de outras posições partidárias. Dessa forma, o pensamento e a interpretação das classes dominantes no poder estimulam o governo a um realinhamento de suas visões. Conforme afirmação de VIGEVANI e RAMANZINI (2014), a política brasileira para a América do Sul não desconsidera as preferências nacionais, porém é “muito mais determinada pelas instituições do Estado, pela ação da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores”.

Em GARCIA (2013), ressalta-se a importância dos governos pós-neoliberais em ajustarem suas políticas exteriores, adequando-se às novas realidades internas e ao contexto internacional.

O valor de ser uma política de estado não exige a política externa de mudanças, motivadas não só pela alternância política, próprias às democracias, como pelas transformações internacionais das últimas décadas. Estas frequentemente aconselham reorientações necessárias à proteção do interesse nacional e dos grandes valores da política de Estado. É próprio de certo liberalismo político conservador tentar aprisionar a democracia em valores ideológicos imutáveis que impedem qualquer movimento de transformação na sociedade (GARCIA *in* SADER (Org.), 2013).

No Brasil, em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo brasileiro em meio às perturbações da ordem mundial provocada pelo terrorismo associado a um cenário econômico mundial de tendência recessiva. Toda perturbação na ordem internacional demanda uma variedade de respostas possíveis dos Estados nacionais com o objetivo de reordenar o seu posicionamento no sistema internacional (GOUREVITCH, 1986), adequando-se às novas estratégias de desenvolvimento. Neste sentido, ao avaliar os caminhos que levaram o país ao atual estágio de inserção internacional, nota-se que o governo buscou convergir o plano diplomático com as políticas de defesa e desenvolvimento econômico. Como estratégia internacional, o governo imprimiu uma nova orientação à política externa brasileira voltada ao fortalecimento do seu entorno estratégico, com vistas a intensificar sua influência nas áreas geográficas da América do Sul, da África Subsaariana, da Antártida e da Bacia do Atlântico Sul.

Conforme AMORIM (2011), a expressão América do Sul não figurava nos programas do Partido dos Trabalhadores (PT), que reproduziam as tradicionais interpretações de uma integração Latino-Americana. VIGEVANI e CEPALUNI (2007) complementam ao afirmar

que a política externa de Lula da Silva reflete parcialmente as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores, acumuladas desde os anos 1970. Desde a sua fundação, o PT apresenta uma vocação internacionalista que se refletiu na formulação de um conjunto de propostas e orientações para a política externa brasileira, contidas no âmbito dos planos de governo nas eleições realizadas entre 1989 e 2002. Para VIGEVANI (2015), o crescimento econômico “impulsionou a ação política brasileira” em nível regional e global, durante o período em que o PT ascendeu ao poder nacional.

Após a derrota nas eleições 1989, a Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores (SRI-PT), conduzida por Marco Aurélio Garcia, buscou intensificar a construção de suas propostas e definir as orientações da política externa brasileira a serem apresentadas para a sociedade. Para isso, houve a iniciativa partidária de estabelecer uma interlocução com diplomatas do Itamaraty, dentre eles, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, bem como representantes das embaixadas brasileiras no exterior. Incentivou-se, ainda, a criação de encontros regionais de militantes do PT que residiam fora do Brasil.

As transformações do sistema internacional, no início do século XXI, levou o partido a construir uma proposta de política externa em maior nível de detalhamento, utilizando-se da *expertise* em políticas públicas nacionais e internacionais acumuladas durante os anos de governo à frente de municípios e estados para o nível nacional. A criação do Foro de São Paulo associado aos encontros regionais do PT no exterior, as relações com partidos políticos da esquerda mundial, movimentos sociais, sindicatos, associações da sociedade civil, intelectuais e representantes religiosos contribuíram ao longo dos anos para a construção de uma aliança política de combate ao neoliberalismo devido aos impactos negativos que este modelo apresentava ao desenvolvimento dos países periféricos.

Para ALMEIDA (2003) a ideia do PT em constituir uma instância de governança paralela ao governo nacional e em conjunto com os partidos nacionais de esquerda, visando aprofundar o conhecimento das relações internacionais do país e avançar no desenvolvimento de um programa de governo, sinalizou o comprometimento do partido com um exercício político responsável e elevou a importância das experiências internacionais do partido à frente de governos municipais e estaduais. A troca de experiência em políticas públicas com partidos políticos internacionais cooperou para o crescimento da *expertise* política do PT, no qual buscava diferenciar-se dos outros partidos nacionais em sua forma de governar. A ênfase nos aspectos sociais elevou o reconhecimento da imagem do PT no plano internacional e influenciou parcialmente a construção do plano de governo do partido para as relações internacionais do Brasil.



No Plano de Governo de 2002<sup>50</sup>, que levou o Partido dos Trabalhadores (PT) e o candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, observa-se significativa relevância partidária aos aspectos referentes à integração regional e defesa da soberania, expressados nos parágrafos de 14 a 18, cuja ênfase encontra-se na ampliação das institucionalidades do MERCOSUL. Esta estratégia foi fundamental para os objetivos nacionais de desenvolvimento e inserção internacional, possibilitando a abertura de negociações regionais que se reverberaram no desenvolvimento de novos processos integracionistas na América Latina, consubstanciado na criação da UNASUL e da CELAC.

A diplomacia brasileira atribuiu prioridade a integração regional por acreditar nos benefícios advindos deste processo para a autonomia regional, desenvolvimento nacional e projeção internacional do país, contribuindo para configurar um sistema internacional multipolar. Para o governo brasileiro, a relevância da América do Sul deve-se a uma realidade econômica e política mais fácil para explorar. Contudo, MIYAMOTO (2009) destaca que apesar de o país ter retomado os relacionamentos Sul-Sul de maneira distinta dos relacionamentos com orientação ao Sul dos anos 1980, não deixou de participar nas instituições multilaterais ou de estabelecer relações diplomáticas estratégicas com os países emergentes e desenvolvidos, sobretudo com os Estados Unidos em diferentes frentes, não se caracterizando por um governo anti-hegemônico.

O projeto de integração regional do governo Lula enfrentou o desafio de conferir um sentido de unidade e identidade aos governos sul-americanos. Esse esforço traduziu-se em visitas do Presidente Lula a todos os chefes de Estado e de governo da América do Sul, entre outras iniciativas bilaterais e multilaterais, o que demonstrou forte engajamento da política externa brasileira com o processo de integração sul-americano. Estes simbolismos são marcas do comportamento político e presidencial de Lula da Silva e contribuiu para quebrar as resistências existentes ao projeto de integração regional, ainda que tenha sido alvo de algumas críticas durante os seus governos<sup>51</sup>.

Segundo AMORIM (2011) o governo brasileiro precisou enfrentar a relutância de vários países sul-americanos, pois estes países encontravam-se condicionados por uma visão hemisférica pró-Alca e por uma interpretação distorcida sobre a integração comercial. Alguns países compreenderam o engajamento brasileiro como uma forma de constranger a inserção

---

<sup>50</sup> Vide ANEXO B - Plano de Governo de 2002: Crescimento, Emprego e Inclusão Social – Política Externa para Integração Regional e Negociação Global.

<sup>51</sup> Scolese (2006) e Rohter (2008) *apud* Miyamoto (2009) ao se referir sobre os movimentos diplomáticos brasileiros que foram alvo de críticas como: 1) A retórica da liderança regional; 2) O interesse do Brasil em confeccionar artefatos nucleares; 3) Crise energética e perdão da dívida boliviana; 4) Papel dubio em relação à Colômbia e Venezuela.

internacional de outros países. O então Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, segundo AMORIM (2010) referiu-se, inicialmente, ao projeto brasileiro como uma “Alca *Light*”. No entanto, o projeto americano “Iniciativa para as Américas” do Presidente George W. Bush estimulou uma concertação política do MERCOSUL, obrigando-os a uma coordenação em matéria econômica e comercial que não existia, acelerando a criação da Tarifa Externa Comum e contribuindo, indiretamente, ao processo regional sul-americano.

O Governo Lula interpretou uma visão de mundo distinta do governo anterior sobre a forma de inserção internacional do Brasil, contudo, também se utilizou da estratégia de negociação em três trilhos no âmbito da política comercial e influenciou o aprofundamento do projeto político de integração regional na América do Sul. Dessa maneira, com a ascensão do governo pós-neoliberal à presidência nacional, o grupo identificado como *autonomistas* (SARAIVA, 2010) no Ministério das Relações Exteriores do Brasil/Itamaraty, introduziu uma política denominada “autonomia pela diversificação” como nova orientação à política externa brasileira que transcende as relações econômicas e comerciais e se volta à negociação com países do Sul Global.

Segundo quadro publicado por OLIVEIRA (2012) nota-se as orientações e caminhos adotados pelo Governo Lula ao utilizar-se da estratégia de negociação em três trilhos, sendo:

Tabela 5: A Estratégia em Três Trilhos durante o Governo Lula da Silva (2003-2010):

1º TRILHO	OMC	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Negociações da Rodada Doha;</li> <li>✓G-20 Agrícola;</li> <li>✓Contenciosos</li> </ul>
2º TRILHO	América do Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Acordos comerciais com o Equador, Peru, Venezuela e Colômbia;</li> <li>✓Ingresso da Venezuela ao MERCOSUL;</li> <li>✓Mercosul Social, Político e Institucional;</li> <li>✓Parlamento do MERCOSUL;</li> <li>✓FOCEM</li> <li>✓União de Nações Sul-Americanas-UNASUL</li> </ul>
3º TRILHO	Acordos fora da América do Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓Mercosul-Países Árabes</li> <li>✓Mercosul-SACU</li> <li>✓Mercosul-Israel</li> <li>✓Mercosul-Índia</li> <li>✓Mercosul-Egito</li> <li>✓Mercosul-CAN</li> </ul>

Fonte: Política Comercial e Política Externa no Brasil, IPEA, p. 27, 2012.

Adaptado pelo Autor.

O exercício das negociações em três trilhos foi reforçado e ampliado no Governo Lula em relação à estratégia em três trilhos do Governo FHC. Os acordos comerciais adicionados

com a Venezuela, Peru, Colômbia e Equador no âmbito do MERCOSUL foram um estímulo ao projeto de integração regional sul-americana, bem como as novas institucionalidades aplicadas ao MERCOSUL contribuíram para modificar o eixo estritamente econômico e comercial do bloco sub-regional, conformando temas políticos e sociais entre os Estados-Membros. Segundo MIYAMOTO (2009), a política do Governo Lula demonstrou-se mais assertiva do que as políticas empreendidas em governos anteriores, a exemplo da ampliação do MERCOSUL que agregou um fator positivo nas relações com a própria região.

O nível multilateral representa a convergência entre os interesses públicos e privados que influenciaram a formulação da política comercial externa do país. O último nível é representado pela orientação ao Sul Global como forma de diversificar as relações políticas e econômicas do país em busca de autonomia nacional, retomando aspectos do nacional-desenvolvimentismo que havia perdido prestígio nos anos 1990 (VEIGA, 2005), utilizando-se dos mecanismos da cooperação Sul-Sul. Para VIGEVANI e RAMANZINI (2014) a compreensão de integração regional implica determinado grau de compartilhamento de soberania, contudo observa-se que a política empreendida na América do Sul busca o “fortalecimento nacional”, tendo a autonomia como “um elemento definidor da ação externa”, conforme observado por VIGEVANI (2015):

[...] a racionalidade da posição do Brasil de defesa do princípio da autonomia no MERCOSUL tem relação com a defesa da inter-governamentalidade enquanto princípios da integração. Trata-se de posição restritiva ao adensamento da institucionalidade do bloco (VIGEVANI, 2015).

As instituições regionais ao abrir espaços para a participação crescente de novos atores domésticos em seu processo decisório se beneficiam de novas fontes de legitimidade e potencializam sua independência decisória no processo de integração regional, afastando a possibilidade de instrumentalização da instituição pelos Estados-Membros. Dessa forma, o que se observa no comportamento governamental da América do Sul é a busca por uma relação de inter-governamentalidade e menor aprofundamento institucional do bloco, de maneira que a condução do processo se concentre na mão do Estado.

A ampliação da agenda regional realizada pelo Governo Lula contribuiu para intensificar o projeto de integração regional sul-americana e a autonomia nacional. Conforme observado em VISENTINI e SILVA (2010):

A integração regional poderia garantir a governabilidade e o desenvolvimento em toda a América do Sul. Além disso, uma integração sul-americana reforçada é um instrumento essencial de negociação quando se enfrenta a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Como resultado, a diplomacia brasileira procurou

garantir a autonomia do país, a inserção internacional múltipla e uma ação mais consistente e menos retórica do que aquela liderada por Fernando Henrique Cardoso (VISENTINI E SILVA, 2010, p.56)

Segundo VEIGA (2005) as relações do Brasil com países em desenvolvimento evidenciam a característica de universalização da política externa de Lula. Para LIMA (2010) a perspectiva internacional foi a principal diferença entre os governos FHC e Lula. Enquanto o Governo neoliberal de FHC apostou na busca pela credibilidade internacional, o Governo pós-neoliberal de Lula se concentrou na ampliação da autonomia internacional. O engajamento estratégico do Governo Lula no processo de integração regional na América do Sul, baseado nos pilares político, econômico e de segurança, segundo AMORIM (2010), “confere maior latitude às ações políticas do Brasil”.

Diante disso, o Brasil elevou suas propostas bilaterais ao patamar regional, das quais surgiram as reuniões de cúpula do MERCOSUL-África e MERCOSUL-Países Árabes empreendidos nos mesmos moldes que a China e a Índia realizavam. A iniciativa brasileira de elevar as reuniões bilaterais ao nível regional foi uma estratégia, cujo objetivo seria levar os países sul-americanos a uma concertação política para fortalecer a identidade e autonomia regional que viria a se materializar com a conformação da CASA/UNASUL, o aprofundamento da cooperação Sul-Sul para diversificar as parcerias internacionais e os laços institucionais em busca da multipolaridade, assim como expandir as oportunidades comerciais e abrir mercados para a inserção de empresas brasileiras no exterior.

Para MIYAMOTO (2009), embora o MERCOSUL tenha sido uma das plataformas de atuação internacional do Governo FHC, este governo não foi “pródigo” nas políticas voltadas para a integração regional. Por outro lado, o Governo Lula não pode ser considerado “precursor do aprofundamento das relações econômicas, políticas, comerciais e estratégicas sul-americanas, porque a região esteve sempre na agenda da política externa brasileira”.

#### **2.4.1 A Cooperação Internacional no âmbito da América do Sul**

As iniciativas de estruturação da cooperação internacional foram motivadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), devido à necessidade de reconstruir países afetados por conflitos e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados. Durante os anos de 1950, a cooperação se disseminou como uma ferramenta relacionada ao conceito de ajuda ou assistência internacional. Com o objetivo de que a cooperação mudasse o sentido de uma ajuda vinculada a interesses político-estratégicos para ser uma fonte de trocas e interesses

mútuos no intento de capacitar os entes envolvidos, os países do Sul reivindicaram a revisão do conceito por parte da ONU que, por sua vez, substituiu o conceito de “ajuda” ou “assistência internacional”, pelo termo “cooperação técnica”, na Assembleia Geral da ONU de 1959, por meio da Resolução 1.383.

A Carta da ONU em seu artigo 1º reconhece a Cooperação Técnica Internacional como “ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário”, evocando o respeito aos direitos humanos como forma de garantir uma convivência pacífica entre todas as populações. Os artigos 55 e 56 do capítulo IX estabelecem os princípios gerais da cooperação técnica, solicitando aos membros da ONU que se comprometam a cooperar mutuamente, como forma de possibilitar um convívio pacífico entre todos os países (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Na década de 1970, a ONU criou o conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), conhecida como “cooperação horizontal”, elemento adicional às opções de cooperação bilateral e multilateral, com o objetivo de reduzir as cooperações do eixo Norte-Sul, ao reconhecer a possibilidade de aprendizado e “ganhos mútuos a partir de uma relação de trocas entre partes iguais”.

A cooperação internacional no Brasil, como mecanismo auxiliar do desenvolvimento, ocorreu no final da Segunda Guerra Mundial, na conferência de *Bretton Woods*, em julho de 1944, quando foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (2016), ligada ao Ministério das Relações Exteriores, a cooperação internacional é desenvolvida de forma horizontal, que se refere à cooperação “implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual é promovido o adensamento de suas relações e o estreitamento dos seus laços políticos e econômicos” e a cooperação recebida do exterior que “abrange as cooperações técnicas de caráter bilateral e multilateral, na busca de internacionalização dos conhecimentos técnicos, disponibilizados por organismos internacionais e por países mais desenvolvidos, dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional” (BRASIL/MRE. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2016).

Após o fim da Guerra Fria, em 1989, a cooperação Sul-Sul surgiu como uma opção ao desenvolvimento dos Estados mais pobres, permitindo ao Brasil um deslocamento das relações de dependência com o eixo Norte-Sul. Consolidado como uma prática política, a cooperação internacional passou a ser uma importante ferramenta do Estado para sua ascensão internacional, autonomia e desenvolvimento nacional. As coalizões Sul-Sul não são recentes, mas ganharam nova ênfase nos anos 2000, quando os governos pós-neoliberais de Lula da Silva estabeleceram um papel central nas cooperações Sul-Sul e ampliaram as oportunidades

de empreender projetos de cooperação técnica internacional de modo a instrumentalizar o objetivo de autonomia pela diversificação.

Segundo o MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2015), o país compreende a cooperação internacional como uma opção estratégica de estreitamento de vínculos, representando um instrumento capaz de produzir impactos positivos nas sociedades, alterar os níveis de vida, modificar realidades e estimular o desenvolvimento econômico, institucional, ambiental e social. Este enfoque ideológico levou os governos pós-neoliberais a promover maior protagonismo e assertividade no projeto de integração da América do Sul concentrando-se nas modalidades de cooperação técnica internacional e cooperação Sul-Sul, cujas funções são caracterizadas por DESIDERÁ NETO (2015):

[...] cooperação internacional de tipo Sul-Sul: i) a coalização internacional, caracterizada pela formação de grupos de dois ou mais países em desenvolvimento para coordenar posições e atuar conjuntamente em mecanismos multilaterais de negociação das regras que orientam a governança global, ii) e a cooperação para o desenvolvimento nas modalidades, técnica, financeira, científica, ou tecnológica, a qual envolve transferências (predominantemente bilaterais, mas também por meio da intermediação de instituições regionais do Sul) de recursos financeiros, de informações e de experiências entre países em desenvolvimento, com função explícita de promover o desenvolvimento do país receptor (DESIDERÁ NETO, 2015).

A cooperação Sul-Sul empreendida durante a administração dos governos pós-neoliberais contribuiu para expandir a diversificação das parcerias internacionais do Brasil. Nos anos 2000, utilizou-se inicialmente das cooperações internacionais na América do Sul para atingir os objetivos da inserção internacional do Brasil e de integração regional, designados desde as aproximações do país com a Argentina, no bojo do processo de redemocratização nacional durante os governos de Sarney e Alfonsín. Em 2004, criou-se o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) com o objetivo de contribuir com a agenda de desenvolvimento do bloco e reforçar o comprometimento dos Estados nacionais com a integração regional. Os países economicamente maiores procuraram contribuir para reduzir as assimetrias dos países de menor desenvolvimento e estabelecer laços institucionais duradouros para desenvolver os projetos de cooperação internacional necessários, visando melhorar a infraestrutura local, a competitividade das economias e o desenvolvimento social. O contexto econômico favorável e o sucesso dos programas sociais de transferência de renda contribuíram para impulsionar a imagem do Brasil no sistema internacional como potência emergente (FOCEM, 2015; DESIDERÁ NETO, 2015).

Os projetos de cooperação internacional se ampliaram na América do Sul conforme o processo de integração foi se aprofundando nos âmbitos do MERCOSUL e da UNASUL. Isso

permitiu ao Brasil desempenhar uma política externa em conformidade com os objetivos de autonomia, multilateralismo, desenvolvimento e defesa nacional. Nesse sentido, os modelos de cooperação técnica e cooperação Sul-Sul também foram e levados e empreendidos com ênfase no continente africano.

#### **2.4.2 O MERCOSUL Social**

No final da década de 1980, presenciou-se a criação da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), responsável por produzir políticas e propostas ao desenvolvimento econômico e social da região, mediante a crise da dívida externa enfrentada pelos Estados e ao recente e frágil processo de redemocratização dos países. Com a criação do MERCOSUL, as bases sociais dos respectivos países membros concentraram-se na produção e no tratamento de assuntos da instituição regional no âmbito da Coordenadora, a partir da compreensão de que o Cone Sul é um bloco político, econômico e social que apresenta potencial impacto nos projetos de desenvolvimento dos Estados nacionais e na política internacional, conforme se verifica abaixo:

A Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) é um organismo de coordenação e articulação dos sindicatos dos países do Cone Sul. Foi fundada em Buenos Aires, com o apoio da ORIT em 1986. O principal objetivo da CCSCS no momento da sua fundação foi defender a democracia e os direitos humanos, lutando contra os regimes autoritários que ainda subsistiam na região (no Chile e no Paraguai) e articular uma ação conjunta contra a dívida externa e seus efeitos sobre as economias dos países do Cone Sul. No final de 1990, a CCSCS aprovou como uma de suas prioridades de trabalho, a necessidade de um papel de liderança que os sindicatos deveriam ter na integração econômica e social do Cone Sul. Nessa data, apenas começavam a entrar em vigência acordos bilaterais envolvendo Argentina, Uruguai e Brasil. Quando os governos realizaram o Tratado de Assunção, em março de 1991, a CCSCS já tinha começado a apresentar propostas para o MERCOSUL, acompanhando desde o início o processo de integração (COORDENADORA DE CENTRAIS SINDICAIS DO CONE SUL, 2016).

Com a criação do MERCOSUL no início dos anos 1990, os Estados membros comprometeram-se com a harmonização de suas legislações em área pertinentes, visando um cenário de fortalecimento do processo de integração regional. Nesse sentido, a internacionalização das políticas educacionais apresentou-se como um mecanismo de modernização nacional (BOTTO, 2015), incorporadas no âmbito de acordos institucionais do bloco, influenciando a formulação das políticas públicas ligadas à área de Educação dos países. Este processo de transferência e difusão das políticas públicas, delineadas no corpo institucional do MERCOSUL, marcou a participação da sociedade no processo de integração

regional, em seus diversos setores representativos, caracterizado pela formação dos regimes internacionais.

Nesse sentido, mediante a assinatura do Protocolo de Intenções pelos Ministros de Educação dos países membros, vislumbraram-se programas de estímulo à integração dos sistemas educacionais, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e a sensibilização social em torno da integração regional (BERNARDO, 2015). Os governos de FHC demonstraram-se empenhados e abertos à participação democrática da sociedade civil no processo de integração regional, traduzindo-se no comprometimento do governo nacional, ao assinar um protocolo de integração educacional, visando o prosseguimento de estudos de pós-graduação e capacitação de recursos humanos em países do MERCOSUL, no ano de 1995. Posteriormente, celebrou-se um Memorando de Entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento e reconhecimento de títulos de graduação, em 1998, bem como o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do MERCOSUL, em 1999 (BERNARDO, 2015). Os governos de Lula da Silva deram continuidade à ampliação da cooperação em políticas educacionais, ao assinar o Acordo sobre a criação e implementação de um sistema de acreditação de carreiras universitárias para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados, em 2008.

Segundo BERNARDO (2015), à medida que as relações entre os Estados membros evoluem, aprofunda-se os acordos na área social e educacional, frutos da medida de harmonização das legislações prevista no tratado constitutivo mercosulino, favorecendo a construção de uma agenda cooperativa e o exercício de *soft power* dos países regionais, sobretudo, a partir da proposição de modelos provenientes do Brasil e da Argentina ao bloco. A transferência e difusão de políticas públicas no MERCOSUL, em relação ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior, cujo objetivo é o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre os Estados membros, podendo influenciar a elaboração de novos modelos institucionais, segundo BERNARDO (2015, p.14), “segue a política proposta pela Argentina”, demandando uma posição voluntária e estratégica do Brasil, como forma de comprometimento nacional ao processo integracionista.

Durante a condução do MERCOSUL entre os anos 1990 e 2002, os movimentos sociais e sindicatos sul-americanos acompanhavam os trabalhos desenvolvidos no âmbito do MERCOSUL, visando contribuir para a formulação de políticas e para a ideia da integração regional em diferentes níveis governamentais. De acordo com BOTTO (2015), a inclusão do ensino superior na agenda dos governos sul-americanos não veio a partir de uma demanda



doméstica, mas foi uma resposta defensiva ao processo de transnacionalização promovida pela OMC e por acordos bilaterais. Os países buscaram adotar políticas que os posicionassem como atores mais competitivos no mercado global, diante do cenário de globalização.

No ano 2000, os presidentes dos Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile assinaram a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social (2000), com vistas a “fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio de experiências e informações, a fim de contribuir para a superação dos problemas sociais mais agudos que os afetam e para definir os temas ou áreas onde seja viável uma ação coordenada ou complementar para solucioná-los”. Em setembro de 2000, o Compromisso de Gramado levou à criação da reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social, cujo objetivo foi desenvolver medidas e “orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas para o desenvolvimento social dos Estados Parte”. A continuidade dos trabalhos desenvolvidos na reunião ministerial se estabeleceu no âmbito do Foro de Consulta e Concertação Política do MERCOSUL (FCCP), vinculado ao Conselho de Mercado Comum, procurando estabelecer um espaço de discussão comum e a definição de estratégias conjuntas.

No mesmo ano, houve a assinatura da Declaração do Milênio, compromisso conjunto na consecução dos objetivos de desenvolvimento econômico, acompanhado de uma distribuição mais equitativa e de desenvolvimento humano, que reconhece o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. São características que buscaram fortalecer a democracia, ao fundamentar à preocupação social no âmbito do MERCOSUL. O Protocolo de Ushuaia contribuiu para a promoção de diálogos sobre Direitos Humanos, Meio Ambiente, Cultura, Democracia de modo a regulamentar essas áreas e garantir a observância dos Estados sobre os temas. Em 2005, aprovou-se o Protocolo Constitutivo do PARLASUL que incorporou as diretrizes firmadas no primeiro protocolo e colaboram para a harmonização jurídica interna dos países membros.

No ano de 2006, durante a Cúpula Social do MERCOSUL, discutiu-se sobre a proposta de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), iniciativa incorporada às agendas oficiais dos presidentes dos Estados membros. As cúpulas sociais são seminários e debates sobre os impactos do MERCOSUL na realidade local, compreender as necessidades de desenvolvimento dos governos estaduais e municipais, bem como das organizações da sociedade civil, de modo a democratizar a informação e dividir os benefícios advindos das relações entre os povos os povos sul-americanos, executado sob a coordenação do Foro Consultivo Econômico e Social.

Em 2007, com sede no Paraguai, criou-se o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), cuja missão é “[...] consolidar a dimensão social do Mercosul como um eixo fundamental no processo de construção da região por meio de pesquisa, o intercâmbio e a coordenação e difusão de políticas sociais regionais, contribuindo para a redução das assimetrias e para a promoção do desenvolvimento humano integral” (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2009). O ISM é responsável pela elaboração do Plano Estratégico de Ação Social que instituiu as diretrizes de projetos sociais implementados a nível regional nos quatro Estados partes, assim como a criação da Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, integrada por representantes de alto nível em assuntos sociais dos países.

Em outubro de 2008, mediante o Decreto Presidencial nº 6594, instituiu-se o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de “promover a interlocução entre o governo federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas para o Mercado Comum do Sul (Mercosul)” (BRASIL. DECRETO PRESIDENCIAL 6.594). O Mercosul Social e Participativo visa construir uma capacidade institucional de interlocução entre as políticas em discussão no âmbito do MERCOSUL, em convergência com as necessidades, sugestões e propostas de políticas públicas para o desenvolvimento da sociedade civil, de modo a contribuir para a legitimação das ações do governo no bloco.

Em 2009, o Conselho de Mercado Comum criou o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e em 2010, a Unidade de Participação Social (UPS) e a aprovação do Estatuto de Cidadania do MERCOSUL, que observa os direitos fundamentais dos cidadãos pelos próximos 10 anos, em matéria de circulação de pessoas, fronteiras, identificação, documentação, trabalho e emprego, educação, transporte e defesa do consumidor no âmbito regional.

Em 2011, aprovou-se o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, primeira iniciativa conjunta elaborada para conciliar a construção de projetos e políticas no âmbito social. Este documento harmoniza e norteia as ações dos ministérios e secretarias que desempenham atividades na área de políticas sociais, buscando: 1) Coordenar e monitorar os projetos sociais regionais; 2) Promover e desenvolver pesquisas que apoiem o processo de tomada de decisão dos projetos sociais; 3) Fomentar espaços de análise e difusão de temas da agenda social do MERCOSUL; 4) Compartilhar as melhores experiências e práticas sociais em nível regional. O ISM divide seus projetos de políticas sociais nos campos de Economia Social e Solidária; Segurança Alimentar e Nutricional; Erradicação da Extrema Pobreza e Sistema de Informação do MERCOSUL sobre Políticas e Indicadores Sociais (SIMPIS).

Durante a Cúpula Social do MERCOSUL realizada em 2012, representantes de movimentos sociais e populares, motivados pelos valores de justiça social e solidariedade buscaram o fortalecimento da agenda social e participação cidadã no bloco, por meio da conformação da Declaração de Brasília, que enfatizou a fragilidade da construção das democracias em referência a ruptura democrática que culminou na deposição do Presidente do Paraguai e no apoio a inserção da Venezuela, Bolívia e Equador ao bloco. Sublinhou-se a necessidade de aperfeiçoamento da participação social em coerência com a dimensão econômica e comercial da instituição e o multilateralismo, procurando superar o modelo neoliberal. A Cúpula se destacou, ainda, pelo apoio a promoção do desenvolvimento industrial regional, a soberania alimentar, a solidariedade mútua, a busca pela democratização dos meios de comunicação, acesso de informação às negociações no âmbito do MERCOSUL, de maneira que o processo de integração regional garanta os plenos direitos à cidadania no bloco, garantindo compatibilidade aos Direitos Humanos que regem as relações humanas, conforme estabelecidos na ONU.

Portanto, percebe-se que os temas sociais tornaram-se emergentes no âmbito do bloco que estava inicialmente, orientado a um processo de integração econômica e liberalização comercial entre os países. Assim, a instituição procura estabelecer uma formulação política a partir de uma lógica “*bottom-up*”, em um contexto na qual as políticas sociais são consideradas um elemento fundamental para o progresso da integração regional e redução das assimetrias, favorecendo a expansão do bloco nas frentes políticas, econômicas, sociais e culturais.

#### **2.4.3 A Gênese da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**

A aproximação entre os esquemas de integração regional do MERCOSUL e da CAN remontam ao acordo-quadro de liberalização do comércio assinado em 1998, visando impulsionar a conformação de uma área de livre-comércio sul-americana. Contudo, a crise política dos países da CAN e a crise cambial do MERCOSUL paralisou a capacidade externa de negociação dos blocos. Os dois esquemas de integração voltariam a se aproximar novamente no âmbito da reunião de presidentes sul-americanos organizado pelo Brasil nos anos de 2000 e 2002.

Em 2003, o primeiro dia do governo de Lula da Silva foi tomado pela reunião em que o Presidente brasileiro e seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, receberam no Palácio do Planalto o presidente peruano, Alejandro Toledo, um político de centro-direita com

inclinações liberais no plano econômico e seu Ministro de Exterior, Allan Wagner. O Peru sinalizava o desejo de uma aproximação mais forte com o Brasil. Contudo, AMORIM (2011) afirma que o governo brasileiro aproveitou-se do empenho peruano para aprofundar o projeto de integração regional e tentar constituir uma Área de Livre Comércio Sul-Americana ao estender a relação bilateral Brasil-Peru para um vínculo entre os blocos sub-regionais do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN).

Para AMORIM (2010) a relação com um governante de tendência centro-direita ajudaria a evitar uma caracterização ideológica do projeto de integração sul-americana liderada pelo governo brasileiro. Embora a integração latino-americana seja um princípio constitucional, a então posição geopolítica dos países dificultaria que esta integração fosse alcançada em curto prazo. Na época, havia dois projetos de integração em discussão, um representado pela ALCA e o outro, por um projeto de expansão do MERCOSUL, que visava à formação de um espaço econômico-político na América do Sul.

O Governo Lula caracterizou-se pelo intenso exercício da diplomacia presidencial, isto é, a decisão de um presidente por exercer um papel atuante no cenário internacional e por um intenso ativismo da diplomacia brasileira liderado pelo próprio Chefe de Estado, o Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim e o Secretário-Geral das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães. Conforme observado por ALMEIDA (2004), o ativismo da diplomacia brasileira durante o governo Lula é reconhecido por ser uma das fases mais dinâmicas na história do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), cujo governo imprimiu um caráter multi-presencial à política externa.

O Presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim realizaram visitas bilaterais e reuniões em todos os países sul-americanos. Como resposta ao engajamento brasileiro, o então presidente da Colômbia, Álvaro Uribe convidou o presidente brasileiro para participar da reunião do Grupo Andino, tornando-se o primeiro presidente do Brasil a participar de uma cúpula da CAN (AMORIM, 2011). A reunião da CAN funcionou como uma possibilidade de apresentar aos demais países, a ideia de construir uma área de livre comércio na região e não uma união aduaneira ou um mercado comum, de modo que a proposta não cerceava as demais iniciativas dos países sul-americanos com outros países.

Na medida em que as relações brasileiras se aprofundaram na América do Sul, os acordos na área comercial e de infraestrutura foram se intensificando. A institucionalização da integração regional foi marcada pelo desenvolvimento de ferramentas operacionais que auxiliaram a execução de projetos na região, como: 1º) A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); 2º) O Programa de Substituição Competitiva

de Importações (PSCI); 3º) O Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (Prosul).

Os resultados do comércio exterior brasileiro com os países sul-americanos superaram as transações realizadas com os Estados Unidos. Isso motivou o governo brasileiro a trabalhar na evolução de acordos comerciais e pela integração política da América do Sul, que, posteriormente, se traduziram na intensificação de obras de infraestrutura em países sul-americanos com investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), utilizado como instrumento de política externa, em países como Venezuela, Peru, Equador, na ligação aberta ao Pacífico via Rodovia Interoceânica e na ligação Chile-Bolívia-Brasil. Fato significativo foi a ocasião em que o Acordo-Quadro Mercosul-Peru foi firmado e desencadeou um acordo com mais três outros países da Comunidade Andina. Em 18 de outubro de 2004, o MERCOSUL protocolou na Aladi o primeiro acordo com os países andinos, inserindo o acordo Mercosul-Peru, no contexto Mercosul-CAN, tornando-se embrião para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Foi na 3ª reunião de Presidentes da América do Sul, realizada entre os dias 7 e 9 de dezembro de 2004, em Cuzco, no Peru, em que os presidentes dos países sul-americanos “em favor da integração, unidade e construção de um futuro comum”, decidiram a partir de uma convergência entre as iniciativas integracionistas na região, fortalecer a “institucionalidade existente”. Esta institucionalidade se instrumentalizou na conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com o objetivo de configurar um bloco entre os doze países da região, sendo: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Equador, Bolívia, Guiana e Suriname (VEIGA e RÍOS, 2007). Este cenário é caracterizado pela literatura como um período de arranjos políticos pós-hegemônicos e pós-liberais.

A 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul resultou na Declaração de Cuzco, documento que orienta a coordenação política e o aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Chile, por meio de uma zona de livre comércio, visando desenvolver um espaço sul-americano integrado nos aspectos político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura na região, amparado sobre a base das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes. Desenvolveram-se novos mecanismos financeiros, promoveu-se a transferência de tecnologia e a cooperação horizontal nos âmbitos da Ciência, Educação e Cultura, de maneira a contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional e a integração física, fortalecendo a identidade da região, outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais.

Desse modo, a Comunidade Sul-Americana de Nações, conforme dispõe na Declaração de Cuzco, “[...] implementará progressivamente seus níveis e âmbitos de ação conjunta, promovendo a convergência sobre a base da institucionalidade existente, evitando a duplicação e sem que implique novos gastos financeiros” (DECLARACIÓN DE CUSCO, 2004). Em 2005, houve a primeira reunião dos ministros da Comunidade Sul-Americana de Nações, destinada a organizar a Cúpula dos Países da América do Sul que viria a preparar a Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul, adotada em Brasília. O processo de integração encontrava-se em um estágio de consolidação quando o Presidente Chávez (Venezuela) sugeriu que a CASA fosse transformada em União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), procurando estabelecer um nome mais forte à instituição.

No âmbito dessa mudança na epígrafe da instituição, as relações entre os países da região já apresentavam importantes avanços na parte econômica e comercial. Outros fatores políticos que contribuíram ao avanço da integração sul-americana foram, a intensificação das relações diplomáticas entre Brasil e Colômbia, na qual o Presidente Uribe apresentou grande interesse político-estratégico e a disposição da Venezuela em se aproximar politicamente do MERCOSUL, situação que já havia sido expressada por Chávez durante o governo FHC.

A UNASUL é uma instituição intergovernamental que integra duas uniões aduaneiras existentes na região, o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN), visando estabelecer um contínuo processo da integração sul-americana. Segundo o MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2015), a UNASUL procura construir um espaço de integração dos povos sul-americanos, privilegiando um modelo de “desenvolvimento para dentro”, isto é, a influência do pensamento da CEPAL em que propõe um modelo de desenvolvimento pela via industrializante e endógena (FURTADO, 2007) com potencial intervenção do Estado.

Em dezembro de 2005, os presidentes sul-americanos criaram a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana, com o propósito de elucidar os desafios a serem enfrentados pelos governos na construção de políticas convergentes em torno do projeto de integração regional. O documento foi submetido ao crivo dos presidentes sul-americanos durante a 2ª reunião dos Chefes de Estado, realizado em Cochabamba, na Bolívia, em 2006. Como resultado da reflexão do grupo, o documento indicava aos presidentes um movimento de aproximação e consolidação de um bloco regional na América do Sul, cujos trabalhos deveriam se concentrar não apenas na convergência comercial, mas também na introdução e diversificação das formas de cooperação internacional nas áreas política, social e cultural.

Conforme análise de VEIGA e RÍOS (2007) o documento reflete mudanças com relação às propostas iniciais da CASA, na qual se concentrava na constituição de uma área de livre-comércio a partir da convergência dos processos sub-regionais de integração regional existentes na região. Sugeriu-se diminuir a ênfase dada à integração comercial e explorar novos campos de cooperação nas áreas de infraestrutura, energia, meio-ambiente, combate à pobreza, à exclusão social, na complementação industrial e agrícola, em fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia.

Do ponto de vista do Grupo de Reflexão, amparar o projeto de integração regional na “institucionalidade existente” não era o suficiente para garantir a solidez necessária para o aprofundamento do projeto de integração regional na América do Sul, por isso, aconselhou-se o “reforço da arquitetura institucional” ao projeto de integração. Na Declaração de Cochabamba, os países demonstraram receptividade a muitas sugestões apontadas pelo Grupo de Reflexão, no entanto, demonstraram-se mais tímidos no tocante ao reforço institucional da comunidade (VEIGA e RÍOS, 2007).

A UNASUL se coloca como uma instituição de crescente importância na região e principal instrumento de solução das diferenças e de projeção da identidade sul-americana. Em um mundo organizado em blocos, a América do Sul é uma estratégia em potencial para inserção internacional do Brasil. A adaptação do desenho institucional do projeto de integração regional procurou estabelecer prioridade a uma convergência política que levasse à união dos países sul-americanos. As reuniões ministeriais de 2006, em Cochabamba, na Bolívia, consolidou um plano estratégico visando à construção de uma agenda comum entre os Estados-Membros. Em 2007, na Ilha de Margarita, na Venezuela, deram início a uma discussão em torno de uma secretaria para a UNASUL que veio a ser fixada na cidade de Quito, no Equador, em 2008.

Como resultados dos esforços dos governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, estes países conformaram o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, documento que delineia as relações intra-regionais do bloco, em vigência desde 11 de março de 2011. Baseando-se na Declaração de Cuzco, firmada em 8 de Dezembro de 2004, na Declaração de Brasília, em 30 de setembro de 2005 e na Declaração de Cochabamba, em 9 de Dezembro de 2006, os países do bloco afirmam:

[...] sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americana e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, económico, social, cultural, ambiental, energético e de

infraestrutura para contribuir ao fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011).

A UNASUL busca construir uma integração flexível e gradual, contribuindo para uma concertação política com vistas a resolver problemas sociais persistentes, gerar estímulos ao desenvolvimento, fortalecer a democracia, soberania e independência dos Estados, de modo a configurar um sistema internacional multipolar<sup>52</sup>. As decisões normativas no âmbito da instituição são tomadas por meio de consenso geral entre os seus órgãos<sup>53</sup>. Para BURGESS (2008) o Brasil exerce uma “hegemonia consensual” na UNASUL, ou seja, a construção de consensos por meio da distribuição de ideias ao invés de impor pressões na área econômica ou de segurança.

O Tratado Constitutivo da UNASUL e seus respectivos estatutos setoriais reconhecem a existência das assimetrias regionais e enfatiza o comprometimento dos Estados membros em atenuar essas diferenças. De acordo com AMORIM (2010), mesmo diante de ganhos assimétricos, os Estados reconhecem os benefícios advindos do projeto de integração regional, pois segundo MYAMOTO (2009), o Brasil colaborou para que a instituição funcionasse como um mecanismo eficaz de desenvolvimento para toda a América do Sul, sem deixar de implementar políticas movidas por seus próprios interesses. Em outras palavras, SARAIVA (2010) atribui ao projeto integracionista do Governo Lula, “elementos de *soft power*, com bases de realismo grociano”, uma relação de ganhos absolutos em que todos se beneficiam.

Em seu artigo 5º - *Desarrollo de la Institucionalidad*, a UNASUL observa a possibilidade de outras instâncias institucionais setoriais em caráter permanente ou temporário de consulta, diálogo, reflexão, coordenação intergovernamental de políticas e cooperação, cujo projeto ou trabalho deve ser sancionado por um dos órgão principais competentes da instituição. Este mecanismo é fundamental para a continuidade dos projetos prioritários de integração regional e para instaurar os conselhos ministeriais setoriais.

A UNASUL, em seu artigo 15º - *Relaciones com Terceros*, fomenta diálogos sobre temas de interesse regional ou internacional e estabelece mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados ou pessoas de personalidade jurídica internacional,

---

<sup>52</sup> O Tratado da União de Nações Sul-Americanas (2011) foi ratificado sob os seguintes princípios: 1º) Respeito à Soberania; 2º) Integridade Territorial dos Estados; 3º) Autodeterminação dos Povos; 4º) Solidariedade; 5º) Cooperação; 6º) Paz; 7º) Democracia; 8º) Participação Cidadã e Pluralismo; 9º) Direitos Humanos; 10º) Redução das Assimetrias; e 11º) Desenvolvimento Sustentável.

<sup>53</sup> A sucessão da Presidência *Pro Tempore* da UNASUL acontece uma vez ao ano, respeitando a ordem alfabética dos Estados-Membros. A instituição divide-se em quatro órgãos: 1º) Conselho de Chefes e Chefes de Estado e Governo; 2º) Conselho de Ministra e Ministros de Relações Exteriores; 3º) Conselho de Delegadas e Delegados; 4º) Secretaria Geral, responsáveis por organizar as relações entre os Estados-Membros e pelas decisões intra-regionais no mais alto nível do bloco.



priorizando projetos na área de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e demais áreas consideradas prioritárias. Para a solução de controvérsias internas, é estimulada a abordagem de diálogo direto entre os Estados Membros. Se os Estados não chegarem a um acordo, a querela é levada às instâncias principais da UNASUL para discussão. A instituição admitiu México e Panamá como membros observadores, em 2004.

Em março de 2014, na cidade de Quito, os Estados Membros firmaram o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, fundamentados pela Declaração de Buenos Aires, assinada em 1 de outubro de 2010, no qual reiteram seu compromisso com o Estado de Direito e suas instituições, bem como dos Direitos Humanos e suas liberdades fundamentais como requisito essencial para participar da UNASUL. O Protocolo entrará em vigor em caso de “ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática do Estado-Membro, de uma violação da ordem constitucional ou qualquer situação que ponha em risco o exercício legítimo de poder e a vigências dos valores e princípios democráticos”.

A UNASUL possui um corpo organizacional de doze conselhos ministeriais e um plano energético estratégico, das quais estão apresentadas abaixo:

### **1) Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC)**

Instância permanente em matéria de Cultura, cujos eixos prioritários relacionam-se às áreas de Economia da Cultura, Defesa e Conservação do Patrimônio e Indústrias Culturais (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO DE CULTURA, 2012*).

### **2) Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS):**

Criado através de uma proposta brasileira de convergência política e cooperação entre os Estados-Membros em matéria de defesa, com vistas a alcançar a integração das forças de defesa sul-americanas, consolidação da América do Sul como uma zona de paz e estabilidade democrática que permita o pleno desenvolvimento dos povos, a vigência e proteção aos sistemas democráticos de governo e a proteção às potenciais ameaças externas ou internas, assim como a defesa dos seus recursos naturais<sup>54</sup>.

O CDS surge como um dos quadros mais relevantes da UNASUL, cuja conformação baseou-se em três declarações presidenciais: 1ª) Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia

---

<sup>54</sup> Segundo ABDUL-HAK (2013) a cooperação em defesa implica a coordenação recíproca das políticas de múltiplos Estados com relação a uma potencial ameaça e ao uso e controle da força nas relações interestatais.

e Chile (1999); 2ª) Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana (2002); 3ª) Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina (2004). Apresenta compatibilidade aos princípios e propósitos estabelecidos na Carta da ONU e da OEA, assim como às decisões tomadas no Conselho de Chefas e Chefes de Estados e Governo da UNASUL (*ESTATUTO CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO*, 2008).

Em 2006, à época da CASA, a Comissão Estratégia de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americana submeteu formalmente aos Chefes de Estado a proposta para se criar uma unidade de defesa que congregasse gradualmente o desenvolvimento de uma doutrina regional de defesa<sup>55</sup>. Seu Plano de Ação divide-se entre os eixos de Políticas de Defesa, Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, Indústria e Tecnologia de Defesa, Formação e Capacitação.

As intervenções realizadas pelo CDS carregam elementos promovidos pela ONU no que tange ao conceito da “responsabilidade de proteger” e se diferenciam de posições mais veementes advindas da Venezuela, ajudando a legitimar o CDS como interlocutor dos conflitos intrarregionais na América do Sul. Para os anseios estratégicos do Brasil, a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) possibilita ampliar a defesa do território nacional, proteger as comunidades brasileiras residentes na América do Sul e auxilia na promoção da estabilidade regional, cenário fundamental para ampliar as exportações brasileiras, inserir as multinacionais brasileiras na região e diversificar seus investimentos e relações comerciais.

A via de diálogo em Defesa na região conduz o bloco ao aprofundamento do processo de integração regional ao mitigar suas desconfianças regionais e promover um espaço de diálogo prioritário para a condução de projetos de cooperação e resolução de conflitos. Dessa maneira, contribui para atingir um grau de autonomia regional significativo e para a construção da identidade sul-americana ao afastar a possibilidade de ingerências externas e resolução das divergências sob as lentes de organizações hemisféricas e globais, alheias à realidade local.

### **3) Conselho Eleitoral da UNASUL (CEU):**

Promove a cooperação e o acompanhamento em matéria eleitoral, participação cidadã e democracia. Esta área setorial busca impulsionar a inovação dos sistemas eleitorais, o

---

<sup>55</sup> No período em que se promovia a transição de CASA para UNASUL, ocorreram conflitos e divergências regionais entre Colômbia e Equador, devido ao princípio de “combate preventivo” da Colômbia contra as FARC, em território equatoriano. Este fato conduziu os países a um quadro de discussões no âmbito regional e elevou a estratégia diplomática brasileira de concertação política na região ao sugerir a criação do CDS.

intercâmbio das boas práticas eleitorais e a modernização de equipamentos. Os Estados membros podem solicitar à UNASUL por meio da CEU o envio de delegados observadores para acompanhar os processos eleitorais de seu país<sup>56</sup> (*ESTATUTO CONSEJO ELECTORAL DE UNASUR, 2012*). O fato dos observadores eleitorais partirem dos países da UNASUL colabora para a manutenção das relações dos Estados membros do bloco, legitima o processo democrático dos países e fortalece a autonomia da região, ao substituir os observadores originários da União Europeia ou Estados Unidos pelos observadores sul-americanos.

#### **4) Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS):**

Sua atuação orienta à formulação de programa de cooperação horizontal, políticas integrais e complementares com o objetivo de erradicar a pobreza, favorecer a inclusão social com equidade e justiça social, assim como contribuir ao desenvolvimento sustentável, de modo a promover sociedades mais justas, participativas e democráticas com o propósito de reduzir as assimetrias e aprofundar a integração regional (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL, 2011*).

#### **5) Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD):**

O Conselho identifica as drogas como um problema comum e crescente a ser enfrentado de maneira equilibrada pelos países sul-americanos, respeitando a legislação interna vigente nos países e os tratados internacionais e regionais em vigor sobre a matéria. Busca-se estabelecer uma cooperação que reduza a demanda e oferta de entorpecentes e uma política de inclusão social aos dependentes de drogas (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS, 2010*).

#### **6) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF):**

Formado por representantes dos Bancos Centrais e Ministérios da Fazenda, Economia e Finanças dos países membros. Seu objetivo é sugerir políticas que promovam um cenário de pleno desenvolvimento econômico e social e uma integração financeira transparente, harmonizada com as políticas econômicas e fiscais dos Estados membros. Dentre suas

---

<sup>56</sup> A primeira Missão de Observadores da União de Nações Sul-Americanas foi desempenhada nas eleições da Venezuela, em 2012, na qual os delegados da UNASUL realizaram reuniões com líderes dos partidos políticos, aprimoraram seu conhecimento sobre o sistema técnico de votação, redigiram relatórios sobre o cenário de polarização política do país, realizaram diálogos com a população e acompanharam o processo eleitoral. Dentre outras atuações do CEU, observam-se as recomendações do órgão ao Conselho Eleitoral local do Equador, em relação ao número de profissionais que trabalhariam no controle das eleições, assim como na publicação de notas técnicas, na qual demonstram preocupação com a identificação dos eleitores e o processo de apuração dos votos.

competências, o CSEF procura estimular o uso das moedas locais para as transações comerciais dentro do bloco, avaliar os fundos financeiros que apresentem as melhores condições para atender às demandas dos projetos de desenvolvimento e integração regional e avaliar novas formas de cooperação com outros blocos regionais (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANOS DE ECONOMÍA Y FINANZAS*, 2008).

### **7) Conselho Sul-Americano de Educação (CSE):**

Responsável por políticas que promovam o direito de acesso à educação como bem público em todos os níveis educacionais, o intercâmbio técnico de conhecimentos, troca de experiências e capacitação de recursos humanos que estimulem a construção de uma sociedade democrática, respeitando a igualdade de oportunidades e a diversidade cultural (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO DE EDUCACIÓN*, 2008).

### **8) Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN):**

O COSIPLAN é uma das mais relevantes instâncias de coordenação política e estratégica da UNASUL, encarregada pelo intercâmbio, coordenação e articulação dos programas e projetos de integração da infraestrutura regional. No ano 2000, os Chefes de Estado dos doze países da América do Sul instituíram um programa denominado Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), responsável pelo financiamento à modernização da infraestrutura regional por meio da coordenação de projetos intergovernamentais<sup>57</sup>. Em 2009, o COSIPLAN incorporou a IIRSA como Foro Técnico para o planejamento da integração da infraestrutura regional e substituiu o Comitê de Direção Executiva por um Conselho em nível de Ministros, dando continuidade aos avanços conquistados pelo programa.

Seus propósitos concentram-se na identificação de áreas territoriais adequadas para a implementação da infraestrutura, no desenho de estratégias regionais que promovam a complementariedade dos projetos em desenvolvimento nos planos setoriais, no impulso à execução dos projetos prioritários para integração, na construção de redes de infraestrutura com aplicação de metodologias de equilíbrio ambiental e coesão territorial, estimulando a participação cidadã (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO*, 2009).

---

<sup>57</sup> O IIRSA é subsidiado por instituições financeiras multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e instituições privadas.

O seguinte quadro apresenta uma caracterização geral dos projetos concluídos no âmbito do COSIPLAN/IIRSA, divididos entre seus Eixos de Integração e Desenvolvimento, conforme apresentado na reunião de Atualização da Carteira de Projetos e da API, dia 15 de abril de 2015, no Uruguai<sup>58</sup>.

Tabela 6: Percentual de Projetos Concluídos por Eixos de Integração e Desenvolvimento

<b>Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID)</b>	<b>Projetos Concluídos por Carteira de Projetos (%)</b>
Eixo Andino	17%
Eixo de Capricórnio	11%
Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná	12%
Eixo do Amazonas	17%
Eixo do Escudo das Guianas	6%
Eixo do Sul	5%
Eixo Interoceânica Central	12%
Eixo MERCOSUL-Chile	23%
Eixo Peru-Bolívia-Brasil	4%

Fonte: *Cartera de Proyectos Concluidos*, IIRSA, 2015.

### **9) Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS):**

Apresenta compatibilidade com as diretrizes da Carta da ONU e da OEA quanto à garantia do direito de acesso à saúde como componente vital para o desenvolvimento humano e proteção social. Está encarregado de propor políticas de saúde, identificar situações de vulnerabilidade social e apontar os riscos e medidas de prevenção ao alastramento de doenças. Possuem redes estruturantes de cooperação que contribuem ao desenvolvimento regional e aos casos de emergências e desastres. Coordenam um sistema de informação regional sobre saúde e grupos de trabalho inter-regionais para inovação de pesquisas na área (*ESTATUTO CONSEJO DE SALUD SURAMERICANO*, 2008).

### **10) Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações com a Delinquência Organizada Transnacional (DOT):**

<sup>58</sup> Entre 2003 e 2015 a IIRSA obteve um crescente número de projetos submetidos ao seu programa, chegando a uma carteira de 593 projetos, distribuídos em 47 grupos pertencentes a 9 Eixos de Integração e Desenvolvimento com um total de investimento estimado em US\$182.436 milhões de dólares, cujos princípios norteadores dos trabalhos são: 1º) Regionalismo Aberto; 2º) Eixos de Integração e Desenvolvimento; 3º) Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional; 4º) Aumento do Valor Agregado da Produção; 5º) Tecnologia da Informação; 6º) Convergência Normativa; 7º) Coordenação Público-Privada.

Mecanismo de coordenação de programas entre autoridades nacionais responsáveis pela segurança cidadã, intercâmbio de experiências e formulação de políticas integradas na área judicial, policial e nas agências de inteligência como forma de aumentar o tempo de resposta destes agentes frente às diferentes manifestações de delinquência transnacional (*ESTATUTO CONSEJO SURAMERICANO EM MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, JUSTICIA Y COORDINACIÓN DE ACCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL*, 2008).

#### **11) Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED – CDS):**

Criado a partir da necessidade de gerar um pensamento estratégico de defesa sul-americano e contribuir para a formação de recursos humanos da área militar cuja formação complementar acontecia fora do âmbito regional. O centro de estudos proporciona uma capacitação geoestratégica da América do Sul, fundamental para apoiar os projetos de cooperação militar em matéria de defesa regional tanto quanto para amparar os trabalhos desenvolvidos pelo CDS e empreendidos em território latino-americano. Dentre suas funções estratégicas está a formação de um núcleo de documentação que congrega estudos e pesquisas sobre defesa a serviço dos Estados-Membros e a análise permanente sobre situações, eventos e tendências relacionadas à paz e defesa regional (*ESTATUTO DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO*, 2015).

#### **12) Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS):**

Órgão integrante do CSS, denominado Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, com sede permanente no Brasil, cujo objetivo é a formação de um centro de altos estudos e debates de políticas na matéria de saúde visando à formação de recursos humanos providos de capacidade gerencial para desenvolver programas e assessorias técnicas para a organização, promoção e disseminação dos conhecimentos e pesquisas científicas globais em saúde no âmbito regional, aplicando o conceito de trabalho em redes e fomentando a formulação de uma política externa comum na UNASUL em matéria de saúde (*ESTATUTO DE EL INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD*, 2011).

#### **13) Diretrizes de Estratégia Energética Sul-Americano:**

Refere-se aos objetivos que norteiam a coordenação política dos Estados-Membros para a exploração e abastecimento energético regional e a cooperação de projetos que

identifiquem fontes energéticas alternativas. O desenvolvimento da cooperação em infraestrutura sob a responsabilidade do COSIPLAN é fundamental para favorecer a distribuição e independência energética na região, permitindo aos Estados usufruir dos benefícios advindos pela área. A região apresenta significativa capacidade de geração energética, imputando aos Estados membros a responsabilidade pelo intercâmbio de tecnologias e experiências capazes de aprimorar a prospecção, produção e comercialização das energias alternativas e renováveis. As Diretrizes incentivam acordos entre empresas estatais nacionais com o propósito de se criar cadeias produtivas integradas entre diferentes setores industriais, gerando produtos de valor agregado mais alto para consumo final.

A energia é elemento fundamental para o desenvolvimento econômico regional e agente de força para o desempenho industrial. Contudo, cabe à UNASUL incentivar o uso racional dos recursos naturais de maneira que se encontre equilíbrio entre as necessidades de desenvolvimento e a sustentabilidade, assim como a harmonia entre os países produtores e consumidores de energia renovável e alternativa, respeitando o marco legal fixado em cada um dos países (*LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA ENERGÉTICA SURAMERICANA*, 2008).

Como visto em VIGEVANI e RAMANZINI (2014) o caráter intergovernamental da UNASUL a constitui de padrões políticos de integração de “continuidade e mudança” e não representam uma repetição das iniciativas integracionistas empreendidas anteriormente na região. A integração assumiu dimensões caracterizadas como regionalismo pós-liberal (VEIGA e RÍOS, 2007) em que se prioriza a concertação política, sem perder de vista a integração econômica. O projeto integracionista não busca a formulação de uma política externa comum, mas mecanismos que atenuem as diferenças regionais. Os projetos ligados à segurança, integração da infraestrutura física da região e financiamento da integração se apoiam na ideia de ampliar a “latitude das ações políticas internacionais do Brasil” e o fortalecimento da soberania nacional (AMORIM, 2011).

Dessa forma, o processo de integração regional sul-americana não se encaixa na compreensão neofuncionalista de MATLARY (1994) e HAAS (2004), no qual a integração implica o desencadeamento de *spill over* voltado à atenuação do poder nacional em favor da supranacionalidade; ou na compreensão de MORAVCSIK (1994) cujo avanço da integração resulta da combinação de interesses nacionais, baseando-se em uma formulação política “*bottom-up*”. O Estado se comporta de maneira racional e egoísta, buscando maximizar seus ganhos de forma que a relação custo-benefício dos processos de integração seja favorável ao Estado. De acordo com VIGEVANI e RAMANZINI (2014), uma das características da integração regional é “a busca *ex post facto* do apoio doméstico essencial à implementação de

acordos, o que dificulta a utilização teórica do neofuncionalismo e do liberal-intergovernamentalismo para sua compreensão”.

A orientação da política externa brasileira do governo Lula estabeleceu uma relação entre a autonomia pela distância e autonomia pela diversificação (BORBA, 2012; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). Segundo VIGEVANI (2015), condicionar a ideia da integração aos princípios de autonomia preenche as necessidades dos países periféricos em encontrar ferramentas que os auxiliem no alcance de seus objetivos.

#### **2.4.4 A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)**

Com o movimento de ascensão dos governos pós-neoliberais no Brasil, a América do Sul foi elevada à primeira prioridade de suas relações internacionais. Verificou-se o crescente engajamento dos governos de Lula na conformação política da América do Sul, sem restringir a ampliação de acordos econômicos e comerciais, cujo espaço na agenda dos países sul-americanos foi dividido com a inserção dos temas e questões de política social. Observa-se uma liderança cooperativa brasileira na coordenação estratégica em torno dos projetos de integração regional em andamento desde os anos 1990 (CARMO e PECEQUILO, 2015).

Para compreender um processo de institucionalização regional, NOLTE (2010) sugere uma análise baseada no conceito de hegemonia cooperativa, a partir do estudo dos interesses e das estratégias das potências regionais. A hegemonia cooperativa é uma estratégia *soft* de dominação<sup>59</sup> (poder econômico, conhecimento tecnológico, participação em instituições, influência cultural e ideológica) realizada por meios de acordos e cooperação institucional de longo prazo, na qual requer da potência regional o compartilhamento de poder para agregar os Estados mais fracos ao projeto regional idealizado. O processo de institucionalização e integração regional são instrumentos que conferem ganhos de poder em escala às potências regionais que objetivam aumentar sua influência na política internacional.

Este tipo de dominação colabora para a difusão das ideias políticas das potências regionais, minimiza as chances de surgir uma contra-aliança na região e proporciona menor vulnerabilidade às influências de Estados externos, especialmente, quando estes Estados, a nível mundial, representam os interesses e objetivos do Ocidente, que não apenas dominam as estruturas de poder das organizações globais, mas também as ideias, normas e princípios que

---

<sup>59</sup> Segundo NOLTE (2010) para a maioria dos Estados, o domínio regional apenas é possível sob a forma de hegemonia cooperativa. Este modelo atribui maior legitimidade à estratégia regionalista da potência regional e maior estabilidade na região, pois inclui a participação dos países secundários que são atraídos pelos incentivos positivos lançados pelo modelo cooperativo em exercício.



as sustentam. Dessa maneira, esse modelo equilibra as assimetrias regionais e garante o acesso da potência regional aos recursos estratégicos para o seu desenvolvimento e inserção internacional.

Desde 2003, os governos ditos pós-neoliberais na América Latina lideraram iniciativas integracionistas na América do Sul. Em um contexto geral, nota-se que as iniciativas recentes de integração latino-americana traduziram-se na ampliação das institucionalidades do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na constituição da Comunidade de Sul-Americana de Nações (CASA), rebatizada como União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, na criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) em 2004, rebatizada Aliança Bolivariana para as Américas em 2009, que está associada às ações do SUCRE e da aliança PETROCARIBE, fundada em 2005. Em 2010, organizou-se a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no âmbito da 23ª Cimeira do Grupo Rio e formalmente instituída em 2011, na Venezuela.

Do ponto de vista brasileiro, com exceção da ALBA, os esforços do MERCOSUL, da UNASUL e da CELAC representaram uma plataforma de ação internacional para o Brasil e foram reforçadas com as iniciativas de cooperação Sul-Sul através da organização das Cúpulas América do Sul-Países Árabes, América do Sul-África e o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) (VIGEVANI, 2015).

Conforme visto em CARMO e PECEQUILO (2015), a CELAC, antecedida pelo Grupo do Rio e pelo Grupo de Contadora e Apoio a Contadora, no âmbito da Cúpula entre América Latina e Caribe (CALC), é uma iniciativa brasileira que não incluiu as presenças extra-regionais dos Estados Unidos e Canadá. Convocaram-se os 33 países latino-americanos e caribenhos, integrantes de diferentes arranjos institucionais, em um movimento de mudança política para a superação da crise econômica provocada pelo neoliberalismo nos anos 1990 e como oportunidade de reinserção internacional para Cuba. Atualmente, a CELAC representa um novo mecanismo intergovernamental de diálogo e concertação política, em caráter permanente, com vistas a empreender projetos de cooperação para o desenvolvimento.

A CELAC é compreendida como um fórum de diálogo alternativo à OEA e, portanto, na visão do governo brasileiro não deveria ser interpretada como uma instância de confrontação ou substituição à OEA. Contudo, houve a percepção de que se formou um grau de identidade maior no âmbito da CELAC do que na OEA (VIGEVANI, 2015). O processo de cooperação latino-americano fortalece a autonomia regional e favorece o desenvolvimento econômico-social dos países da região em um contexto de crescente interdependência, cujas

economias estiveram vinculadas por muitos anos ao Consenso de Washington que beneficiou as empresas transnacionais e os setores dominantes da economia.

Em 2013, o Chile sediou a I Cúpula da CELAC, evento na qual os países membros começaram a desenvolver os mecanismos de diálogo da Comunidade com outras regiões do mundo, estabeleceram princípios de solidariedade em relação ao Haiti e preocupação quanto aos temas ligados à segurança alimentar, terrorismo e especulação financeira, resultando na Declaração de Santiago. Em 2014, a II Cúpula da CELAC ocorreu em Cuba, cuja pauta foi entremeada acerca da exploração dos recursos naturais, do embargo norte-americano a Cuba, de políticas culturais e do combate ao terrorismo, levando os países a firmarem a Declaração de Havana. Nesta mesma cúpula, ressalta-se a convergência política alcançada ao proclamar a região como uma Zona de Paz e incentivar as negociações entre a Colômbia e as FARC.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, a CELAC tem demonstrado capacidade de convergir suas ideologias políticas e coordenar objetivos comuns da região sobre temas relevantes da agenda internacional como o desarmamento nuclear, as mudanças climáticas, o problema mundial das drogas, a soberania territorial das Malvinas, entre outros, que se manifestam nas intervenções realizadas no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas e suas comissões setoriais, em som uníssono, visando se posicionar como um ator relevante no sistema internacional. Segundo FIGUEROA (2012), é necessário que a América Latina desenvolva uma estratégia que permita conciliar os seus objetivos em cooperação e coordenação com outras regiões de modo a impactar na ordem internacional prevalecente. Constatou-se que o mecanismo de diálogo político permitiu à CELAC utilizar-se da ferramenta de cooperação para se aproximar da União Europeia, China, Rússia, Índia, entre outros países e blocos regionais.

A CELAC é considerada uma ferramenta estratégica para a América Latina alcançar sua autonomia. A inserção da China na região representa uma contrabalança em relação à presença histórica dos Estados Unidos na região latino-americana. Ao contrário da presença norte-americana, a China não apresenta condicionalidades políticas para desenvolver o comércio bilateral com os países da América Latina, instaurando um princípio de benefício mútuo em suas relações. O comércio bilateral entre a China e a CELAC passou de US\$ 10 milhões de dólares para US\$ 257 milhões em 2013, tornando o dragão asiático a principal fonte de crédito para a região.

Em FIGUEROA (2012), observam-se considerações a respeito de uma possível confrontação ideológica entre a Comunidade e as iniciativas de integração regional emergentes - UNASUL e ALBA. No entanto, o perfil intergovernamental dos arranjos sub-

regionais possibilita aos países continuar realizando esforços de ampliar e incorporar os temas da agenda internacional no âmbito da cooperação regional, bem como diversificar suas negociações internacionais, sem que isso implique comprometimento prejudicial à América Latina.

É necessário esclarecer os objetivos de todos os projetos, os níveis coincidentes de seus membros e as sinergias que possam surgir entre eles, mas também respeitar as suas diferenças [...] Não se pode esquecer que a unidade alcançada pela CELAC não está baseada em posições políticas iguais, modelos econômicos, nem em aliados extraterritoriais, mas em um denominador comum, cuja manutenção demanda grande astúcia e equilíbrio. O comum é a aspiração de avançar em busca de sociedades mais justas, democráticas e independentes. Porém cada povo irá selecionar as formas e mecanismos para alcançar estes fins, com base no pleno respeito pela autodeterminação. Esses caminhos e políticas adotadas são heterogêneos e, em alguns casos divergentes (FIGUEROA, 2012).

A CELAC considera as iniciativas regionais do espaço sul-americano essenciais para a construção do espaço latino-americano, pois mesmo que a UNASUL e a ALBA conduzam temas de interesses próprios, ambos os projetos possuem uma agenda comum em inúmeros pontos sobre o desenvolvimento da região e temas internacionais. Dessa maneira, poderiam considerar-se um espaço intermediário de conformação política independente, no qual possam harmonizar suas políticas e legislações, visando maior coordenação na CELAC.

Ao estabelecer uma “intervinculação” entre os processos sub-regionais de integração, ou seja, proporcionar um ambiente de coexistência entre as instâncias de integração regional existentes na região, a CELAC estaria absorvendo maiores benefícios do que obstáculos advindos desses processos. Diante disso, a região impulsionaria os projetos da região com vistas ao progresso socioeconômico, institucional e político, segundo FIGUEROA (2012), baseando-se em “valores alternativos”, em busca: 1) Da redefinição do papel do Estado; 2) Novas formas de gestão e vínculos entre o setor público, privado e a sociedade; 3) Novas vias negociadoras e acordos que possibilitem a inserção internacional da região.

A CELAC pode ajudar a superar a divisão que ainda prevalece na América Latina e Caribe, e limita o reconhecimento internacional da região como um ator coeso. Dessa forma, a área aumentaria a sua capacidade de negociação e sua potencialidade econômica. Notável é a contribuição que um bloco desta natureza representaria na formação de um mundo multipolar, em aliança com outras potências médias e países emergentes (FIGUEROA, 2012).

Segundo VIGEVANI (2015) a CELAC é importante para o Brasil, mas com “menor densidade que o MERCOSUL e a UNASUL”. A CELAC busca promover o pensamento integracionista e a continuidade das ações que haviam sido desenvolvidas desde o Grupo do Rio e de Contadora. Nesse sentido, a CELAC procura representar os interesses de um grupo continental capaz de articular conjuntamente algumas ações com a comunidade internacional.

A América Latina é composta por uma área territorial de 21 milhões de km<sup>2</sup>, 580 milhões de habitantes, diversidade cultural e reservas significativas de matérias primas, capacidade energética, água potável, biodiversidade, petróleo e terras férteis, concentrando 8% do PIB mundial. A configuração de um espaço exclusivamente latino-americano foi idealizada durante as lutas de libertação dos Estados nacionais, porém a formalização das instituições regionais remontam as iniciativas da década de 1960, quando os governos da região se organizaram sob a influência do pensamento cepalino, traduzindo-se em esforços que resultaram na criação da ALALC (TM-60), do MCCA (1960), ALADI (TM-80), entre outras. No século XXI, a América Latina e o Caribe necessitam redesenhar uma arquitetura institucional mais compatível com a realidade da região, visando estabelecer a CELAC, enquanto novo ator do sistema internacional, como um polo de influência internacional e um ponto de equilíbrio das relações internacionais em conformação com a construção de um mundo multipolar.

### **CAPÍTULO 3 - AS LINHAGENS E INTERPRETAÇÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL DURANTE OS GOVERNOS PÓS-NEOLIBERAIS DO BRASIL**

#### **3.1 Identificações da Política Externa dos Governos Pós-Neoliberais**

Esta seção estará dedicada a analisar os governos pós-neoliberais de Lula da Silva (2003-2010), tendo em vista suas aproximações com o paradigma da Política Externa Independente (PEI), identificada nos governos dos Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, entre os anos de 1961 e 1964, assim como na condução da política externa do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” do Presidente Ernesto Geisel<sup>60</sup>, entre os anos de 1974-1979, durante o regime da ditadura militar. Estes períodos remontam à revisão da postura brasileira e do processo decisório em política externa a partir de estratégias externas semelhantes.

Esses três momentos da política externa brasileira identificam-se pela forma com que interpretaram o sistema internacional e os caminhos pela qual o Brasil estabeleceria sua projeção internacional e a sua política de desenvolvimento. Segundo LEITE (2011) a diversificação das relações de cooperação do Brasil nos governos de Jânio/Jango, Geisel e Lula com outros países em desenvolvimento delineou uma estratégia de “renegociação da dependência brasileira em relação aos países industrializados no contexto de um mundo em transformação”, visando promover uma inserção internacional de perfil universalista, de pensamento autonomista, de orientação ao Sul, priorizando suas articulações no âmbito regional, adequadas ao seu peso econômico, político e territorial.

O período da política externa independente (PEI), segundo LEITE (2011) “nasceu de um contexto de redefinições não só da configuração do poder mundial, mas, sobretudo, das percepções internacionais do Brasil”, permitindo ao país despontar novos cursos de ação no plano internacional e atender aos anseios da sociedade por novos rumos na inserção internacional do Estado brasileiro. Mesmo diante da renúncia do Presidente Jânio Quadros, os chanceleres que se sucederam à frente do Ministério das Relações Exteriores, sendo San Tiago Dantas entre 1961 e 1962, Afonso Arinos de Melo Franco em 1962, Hermes Lima entre 1962 e 1963, Evandro Lins e Silva em 1963 e João Augusto de Araújo Castro entre 1963 e 1964,

---

<sup>60</sup> Ernesto Geisel era membro permanente da Escola Superior de Guerra (ESG), no qual apresentava certo distanciamento político da linha-dura militar. No plano interno, seu governo se associa com o início de uma abertura política “lenta, gradual e segura”, no intuito de controlar a abertura para uma democracia conservadora, por meio de medidas de liberalização progressiva, conhecida por “política de distensão” (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993; FAUSTO, 2012).

durante o governo de João Goulart (1961-1964) atribuíram sentido de unidade à formulação da política externa independente e à sua execução política.

Entre 1961 e 1964, o sistema internacional passava por transformações que proporcionavam maior flexibilização na bipolaridade da ordem internacional e melhor margem de concertação política ao Brasil. Essas transformações foram marcadas pela recuperação econômica e política da Europa Ocidental, a afirmação do bloco socialista, a descolonização afro-asiática e a institucionalização da política de cooperação Sul-Sul. A situação econômica dos países latino-americanos apresentava-se estagnada, levando-os a uma articulação política na busca por projetos de caráter nacional-desenvolvimentista. O sistema interamericano apresentava sinais de esgotamento o que permitiria à América Latina se afastar dos Estados Unidos como zona de influência e desenvolver uma concertação política regional que possibilitasse agir com base em maiores ganhos absolutos para a região e ganhos relativos para os países (LIGIÉRO, 2011).

O pensamento brasileiro para as relações internacionais dividia-se entre grupos nacionalistas<sup>61</sup>, cujo objetivo favorecia uma posição de distanciamento em relação aos Estados Unidos e o grupo de opositores<sup>62</sup>, que defendiam a ideia do Brasil se alinhar com os norte-americanos no combate mundial ao comunismo (FAUSTO, 2012). A Política Externa Independente (PEI) assentou-se na busca pelo Estado de ganhos relativos e absolutos, apoiada por uma concepção nacional-desenvolvimentista, levando o governo a adotar uma política externa soberana, autônoma, em convergência com as ideias de universalismo, sistematizados, segundo PECEQUILO e CARMO (2015), a partir de uma posição no sistema internacional que busca “a construção do Brasil como *global trader* e *global player*”<sup>63</sup>, elevando a capacidade de inserção internacional do país (PINHEIRO, 2004; VISENTINI, 2013;).

---

<sup>61</sup> Segundo FAUSTO (2012) [...] os nacionalistas defendiam o desenvolvimento baseado na industrialização, enfatizando a necessidade de se criar um sistema econômico autônomo, independente do sistema capitalista internacional. Isso significava dar ao Estado um papel importante como regulador da economia e como investidor em áreas estratégicas – petróleo, siderurgia, transportes, comunicações. Sem recusar o capital estrangeiro, os nacionalistas o encaravam com muitas restrições, seja por razões econômicas, seja porque acreditavam que o investimento de capital estrangeiro em áreas estratégicas poria em risco a soberania nacional.

<sup>62</sup> Por outro lado, o grupo de opositores defendia o seguinte pensamento: [...] defendiam uma menor intervenção do Estado na economia, não davam tanta prioridade à industrialização e sustentavam que o progresso do país dependia de uma abertura controlada ao capital estrangeiro. Sustentavam ainda uma postura de rígido combate à inflação, através do controle da emissão de moeda e do equilíbrio dos gastos do governo (FAUSTO, 2012).

<sup>63</sup> Para PINHEIRO (2004) e VIDIGAL (2012) o posicionamento brasileiro de *global player* e *global trader*, fundamenta-se nas seguintes concepções: 1) Na mundialização das relações internacionais do Brasil; 2) Serviço exterior isento de compromissos ideológicos; 3) Segmentação internacional dividida entre Norte-Sul em substituição a percepção de Leste e Oeste; 4) Ampliação das relações comerciais internacionais; 5) Participação nas decisões internacionais; 6) Busca pelo desenvolvimento, paz e desarmamento; 7) Compromisso aos mecanismos de solução pacífica de controvérsias; 8) Respeito aos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos.

Em CERVO (2008) constata-se a formulação das novas interpretações brasileiras sobre as relações internacionais:

Em 1960, embora o Brasil dispusesse das contribuições da Cepal, o pensamento independentista, liderado por San Tiago Dantas, procurou formular novas concepções sobre as relações internacionais do Brasil, centralizadas nas ideias de desenvolvimento e emancipação econômica no plano interno e não-intervenção e coexistência pacífica dos regimes capitalista e comunista, no plano externo. Este pensamento configurou um deslocamento das relações com os Estados Unidos e a diversificação de eixos externos de cooperação para o desenvolvimento, contribuindo para conformação de um pensamento universalista (CERVO, 2008).

No âmbito da Política Externa Independente (PEI) nota-se que o delineamento de suas diretrizes expressou um “sentido de liderança brasileira” (VIDIGAL, 2012) no continente. Os governos brasileiros de Dutra, Vargas e Kubitschek mantiveram o pensamento pan-americanista entre as estratégias hemisféricas do Brasil, apoiada pelas análises da ESG, que interpretava as relações de proximidade e alinhamento com o EUA como benéficas para elevar o reconhecimento hemisférico do país em termos políticos e econômicos (JAGUARIBE, 1958). Os pensadores do nacional-desenvolvimentismo produziam suas análises no âmbito do ISEB e defendiam a formulação de uma política externa universalista, alegando que os ganhos econômicos e industriais da política de alinhamento americanista dos governos anteriores foram pontuais e de caráter técnico, distante das metas ambicionadas pelo governo brasileiro<sup>64</sup> (LIGIÉRO, 2011).

No âmbito interno, o pensamento nacional-desenvolvimentista ganhou o apoio de novos grupos empresariais que haviam se formado no país, assim como da classe média e das associações de trabalhadores. A aproximação brasileira com o bloco socialista representou a materialização do princípio do universalismo e um momento de inflexão na prática política do governo nacional ao romper com o alinhamento às políticas americanistas. Na interpretação da PEI, as relações com o bloco socialista poderiam contribuir para o interesse nacional e o desenvolvimento econômico brasileiro, promovendo a abertura de novos mercados internacionais às exportações de produtos brasileiros<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> O grupo nacional-desenvolvimentista afirmava que o alinhamento americanista impede a coordenação política entre os países do Sul e prejudicaria os esforços das políticas de desenvolvimento nacional. O pensamento pan-americanista limita as possibilidades de ação externa do país, posicionando-se em uma relação de dependência econômica e tecnológica com o eixo Norte, inibindo o modelo de inserção internacional do país em comparação a projeção de países com dimensão semelhante, como a Turquia, o Egito e a Índia (LIGIÉRO, 2011).

<sup>65</sup> LEITE (2011) afirma o Brasil restabeleceu relações diplomáticas que haviam sido rompidas desde a Segunda Guerra Mundial com a Hungria, Romênia, União Soviética e outros países da Europa Oriental, nos quais o país estabeleceu relações comerciais e a ampliação da representação diplomática em Varsóvia, Sófia e Tirana, além da criação de um órgão interministerial especializado em negociações com países socialistas.

Ao mesmo tempo em o Brasil relacionava-se com países do bloco soviético, procurava-se manter as tradicionais relações brasileiras com o bloco capitalista como forma de afirmar o amadurecimento da democracia brasileira e o comprometimento com as obrigações políticas e o sistema interamericano, garantindo ao país, apoio na sustentação do regime democrático e na política de estabilização macroeconômica, fundamentais para o processo de industrialização nacional. Para BUENO (2002) os anos entre 1961 e 1964 representaram o período de maior distanciamento nas relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos.

Dentre os fatores que contribuíram para o distanciamento dessas relações estavam, a condicionalidade imposta pelo FMI ao governo brasileiro na busca por linhas de financiamento para os projetos de desenvolvimento nacional, associado à interpretação ideológica norte-americana de que o Brasil pudesse construir uma república sindicalista. Os governos de Quadros e Goulart atribuíram ao governo a responsabilidade de lutar contra a pobreza, buscar o desenvolvimento e minimizar as diferenças entre os eixos mundiais Norte-Sul, assumindo o compromisso de intensificar uma agenda política ao Sul e as relações entre os povos do Brasil, da África e da Ásia (CERVO e BUENO, 2014; LEITE, 2011).

A visão do governo do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) a partir de uma nova leitura do Brasil no sistema internacional remonta-se às questões de segurança e desenvolvimento. Procurou-se manter maior articulação do Brasil com os países em desenvolvimento na busca por uma nova ordem econômica internacional, concentrando-se no processo de substituição de importações, com vistas a inserir o país na divisão internacional do trabalho, como exportador de bens manufaturados, de forma que projetasse o crescimento nacional diante de um cenário de instabilidade internacional. Segundo LEITE (2011) o cenário internacional estava marcado por um significativo aumento dos preços do petróleo, na matriz energética mundial e na instabilidade do sistema monetário, provocando desequilíbrios nas contas externas do governo.

Neste contexto, a condição de interdependência em que o Brasil se encontrava propunha uma interpretação de viés mais econômico do que político, influenciando a diplomacia brasileira a buscar um acelerado modelo de desenvolvimento econômico e social para diminuir sua diferença com os países industrializados. Adotou-se uma estratégia de ampliação das parcerias internacionais do Brasil, de maneira a dar “relevo especial ao nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar” (GEISEL, 1974), transformando o Brasil “numa potência emergente” (AZEREDO DA SILVEIRA, 1974). Este pensamento priorizou o relacionamento do Brasil com os países vizinhos,



estendendo-se, posteriormente, ao continente Americano. Em LEITE (2011) observam-se os caminhos da estratégia econômica brasileira em face do contexto internacional:

[...] o Brasil deveria reduzir sua dependência em relação aos centros industrializados, ampliando mercado para as exportações, garantindo a oferta apropriada de matérias-primas, sobretudo energéticas, diversificando fontes de financiamento e gerando tecnologia moderna, como a nuclear, por meio da universalização das parcerias externas. Tal necessidade fazia-se ainda mais premente em virtude, de um lado, da intransigência dos EUA e de países europeus em abrirem seus mercados às exportações dos países em desenvolvimento e em transferirem tecnologia a ele e, do outro, do acúmulo de déficits nas balanças de comércio e de serviços das contas nacionais (LEITE, 2011).

A diplomacia do governo Geisel guiou-se por um “pragmatismo responsável e ecumênico” evitando alinhamento automático aos Estados Unidos e constrangimentos ideológicos. Dessa maneira, a posição internacional do Brasil diante dos mais diversos temas da agenda internacional – meio ambiente, comércio, direitos humanos, tecnologia, entre outros – afastou-se da posição norte-americana e aproximou-se dos países da Comunidade Europeia e do Japão a partir da interpretação de que estes relacionamentos convergiam melhor aos propósitos nacionais de desenvolvimento, ampliação dos mercados e avanços tecnológicos.

Os rumos internacionais promovidos durante a política externa brasileira dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva no século XXI, enquadram-se em um contexto de Pós-Guerra Fria, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, em 1989 e pela dissolução da União Soviética, em 1991. Os determinantes internacionais da época baseavam-se na configuração de um pensamento e uma prática política neoliberal que demonstrava sinais de esgotamento nos anos 2000 e perpetuava as relações de dependência entre centro-periferia. Verificou-se, ainda, que um contexto de crescente formação dos blocos econômicos internacionais e o vácuo de influência dos Estados Unidos na região sul-americana no início do século XXI, poderiam gerar oportunidades para uma reorganização das relações entre os países em desenvolvimento e desenvolvidos.

Estas interpretações contribuíram para a formulação de uma política externa “Ativa e Altiiva”, traduzindo-se em esforços de orientação e cooperação ao Sul, dinamizados pela diversificação das parcerias internacionais do Brasil. O empenho dos governos de Lula da Silva resultou na consolidação do G-20 comercial como principal foro de cooperação econômica internacional, na formação do fórum de diálogo IBAS, no agrupamento dos BRICS, no desenvolvimento de uma política para o continente africano, na participação de missões de paz da ONU, na defesa do multilateralismo e, principalmente, no fortalecimento do conceito político de América do Sul.

Os três governos não estabeleceram uma relação excludente com o Norte, apenas redefiniram a condição de “aliado especial” com os Estados Unidos e priorizam as relações entre os países em desenvolvimento como uma oportunidade para complementarem-se em termos políticos, técnicos e econômicos, estimulando a conformação de uma posição política convergente nas negociações internacionais, diante dos respectivos contextos da ordem internacional. Segundo FONSECA JÚNIOR (2000) e LEITE (2011) verificaram-se entre os três governos um grau de semelhança nas orientações, linhas e objetivos da política externa brasileira, mesmo diante de contextos internacionais diferentes.

No âmbito da PEI, a idealização de uma cooperação horizontal enfrentou obstáculos ideológicos internos, um processo de desenvolvimento econômico nacional pouco diversificado que não contribuía para a sustentação do projeto e um ambiente político internacional de amadurecimento dos países em desenvolvimento. Durante o período do Pragmatismo Responsável, a necessidade de acesso a novos mercados e a matérias-primas específicas levou a diplomacia brasileira a contar com um número restrito de parceiros internacionais entre os países em desenvolvimento, pois os países apresentavam limitação nos seus mercados consumidores, uma crise econômica gerada pelos choques do petróleo e crescente dívida externa.

A política internacional de Geisel interpretou que um agrupamento internacional entre os países subdesenvolvidos proporcionariam mais custos do que ganhos ao país, pois estas relações não possibilitariam ao Brasil acesso suficiente aos mercados, capitais e transferência de tecnologia. O país também precisou enfrentar as desconfianças e dificuldades geradas no âmbito regional advindas da idealização do projeto Brasil Potência e no âmbito interno, gerada pela ambiguidade entre a necessidade de uma ordem internacional mais justa e democrática e um lento processo de abertura democrática nacional com o desenvolvimento de políticas socioeconômicas.

Em relação à condução da política externa dos governos de Lula da Silva, o país aproveitou-se da estabilização política nacional para aproximar-se dos países emergentes como a China, Índia, Rússia e África do Sul. A situação externa dos países em desenvolvimento favoreceu a política de cooperação Sul-Sul, elevando o nível das alianças econômicas estratégicas ao grau político com vistas à conformação de um sistema mais próximo da multipolaridade e em contrapeso a significativa dimensão e influência dos Estados Unidos. Para isso, o país assumiu um papel protagonista nos foros multilaterais, participou dos principais debates da agenda internacional de segurança, engajou-se mundialmente no

combate contra a fome e a pobreza e na reforma das instituições multilaterais políticas e econômicas, sobretudo o Conselho de Segurança da ONU.

O fortalecimento da democracia interna e a diplomacia presidencial de Lula da Silva colaboraram para a maior representatividade e reconhecimento do país no cenário internacional. Como parte do processo de consolidação democrática e participação social, a condução da política externa brasileira encontrou dificuldades na formação de consensos internos que implicaram em críticas e obstáculos em torno da assinatura de acordos internacionais e do engajamento diplomático brasileiro pelo mundo, ao abrir um significativo número de embaixadas em países do Sul e na intermediação brasileira nas negociações do programa nuclear iraniano.

Em LEITE (2011) observa-se que as circunstâncias internacionais do século XXI favoreceram a condução a política de diversificação das parcerias internacionais do Brasil e de cooperação Sul-Sul dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva, diferentemente da realidade nacional e internacional dos governos de Quadros/Goulart e Ernesto Geisel, contribuindo para ampliar as perspectivas de inserção internacional do país e auferir ganhos políticos e econômicos.

O fortalecimento político e econômico dos países em desenvolvimento ofereceu substrato para a consolidação e ampliação de iniciativas de cooperação com o Sul. A democratização interna, se por um lado, desfez o consenso entre a política interna e a externa observada no período Geisel, por outro, permitiu maior credibilidade às ações externas do país. Por fim, se, nas décadas de sessenta e setenta, objetivou-se a alteração da inserção brasileira na ordem internacional, no primeiro Governo Lula, a meta foi mais ambiciosa. O Brasil arrogou-se maiores responsabilidades na cooperação Sul-Sul, no entendimento de que os benefícios auferidos pela coordenação de políticas com os países em desenvolvimento superaram eventuais ônus. O fim último constituiu não só a mudança do país nessa ordem, mas a mudança da própria ordem, de unilateral para multipolar, com a contribuição brasileira nesse processo. Conciliou-se, na ação internacional do país, a utopia e a realidade, nos termos de Carr, ao buscar-se modificar a realidade, com base na observação e análise das oportunidades oferecidas por esta, a fim de que o cenário externo refletisse os anseios não dos países desenvolvidos, mas também dos países em desenvolvimento (LEITE, 2011).

Com relação à política regional, nos anos 1960, o Chanceler San Tiago Dantas introduziu uma política externa de participação e coordenação de posições políticas comuns no âmbito dos foros internacionais no intuito de assegurar a defesa dos povos contra os resíduos do colonialismo existentes no mundo. O governo de Quadros intensificou suas relações com o Peru, o Paraguai e o Chile, visando fortalecer os princípios de não-intervenção, a autodeterminação dos povos, a defesa da democracia representativa, o apoio às iniciativas integracionistas da ALALC, o desarmamento progressivo como forma de preservação da paz e

a solidariedade hemisférica, de modo a protegerem-se de ideologias externas que pudessem romper com as orientações políticas firmadas nas declarações conjuntas entre o Brasil e estes países sul-americanos. Estas aproximações contribuíram para ampliar as relações comerciais internacionais do Brasil e estabelecer mecanismos de incremento da integração física e estrutural entre as partes (LIGIÉRO, 2011).

Durante o governo de Goulart, intensificaram-se as relações com o Uruguai, Paraguai, Bolívia, México e o Chile, destacando-se iniciativas em torno da instalação de agências bancárias (Banco do Brasil) e escritórios comerciais nestes países. Observou-se uma demanda política dos países vizinhos pela coordenação de posições comuns nos organismos internacionais, viabilizando um regime de consultas regulamentado pelas chancelarias sul-americanas, assim como o melhor aproveitamento dos recursos naturais da região para o desenvolvimento dos países, a exemplo do potencial hidrelétrico de Salto Grande.

A Argentina continua a ser o principal parceiro estratégico do Brasil na região e a partir desse entendimento, os governos de Quadros e Goulart deram continuidade às políticas que haviam sido desenhadas e executadas durante o governo de Kubitschek referente à ALALC e à OPA<sup>66</sup>. Essa continuidade levou os países à assinatura de novas declarações conjuntas no âmbito cultural, comercial e político com o objetivo de alcançar uma coordenação de suas políticas exteriores em prol do desenvolvimento sul-americano, de um mercado continental mais aberto às exportações dos produtos latino-americanos, dos compromissos advindos da OPA e da Aliança para o Progresso e em resistência a quaisquer interferências externas ao continente.

O Brasil reforçou os princípios de Uruguiana com a Argentina e o Uruguai, visando intensificar o comércio de bens industriais com estes países, por meio da livre conversibilidade cambial e de um acordo que pudesse inibir o exercício de testes nucleares. As relações regionais orientadas pela política externa independente apresentavam tanto preocupação comercial quanto significativo conteúdo político. As relações estratégicas entre Brasil e Argentina são um modelo da concertação política que se elevou ao nível regional e conferiu maior poder de ação à região latino-americana frente à influência norte-americana.

Entretanto, o golpe militar ocorrido na Argentina levou o país a um processo de reorientação da política externa, afastando-se dos princípios de Uruguiana e distanciando-se

---

<sup>66</sup> LESSA (2008) observa que embora os resultados da OPA sejam considerados limitados, esta contribuiu para que a política externa brasileira reconhecesse a conexão entre “os níveis de desenvolvimento econômico e as condições de estabilidade sistêmica”. Promover o crescimento econômico e o Estado de bem-estar social seria fundamental para conter influências externas sobre a concepção de desenvolvimento e autonomia dos países, promovendo maior estabilidade política à região latino-americana.

da cooperação brasileira para uma aproximação aos EUA, frustrando a possibilidade de integrar as cadeias produtivas dos dois países. O Brasil buscou reforçar os compromissos fixados no âmbito do TM-60 como forma de estabelecer uma área de livre comércio latino-americana e estimular o desenvolvimento regional e a expansão comercial da América Latina, instrumentalizando a ALALC em um mecanismo que proporcionaria acesso aos mercados de países desenvolvidos, visando à exportação dos produtos manufaturados. No entanto, segundo LEITE (2011), a realidade da ALALC caracterizou-se por não caminhar conforme os países latino-americanos ambicionavam sua inserção comercial internacional.

Orientada pelos princípios de multilateralização e reciprocidade, a instituição (ALALC) caracterizava-se pelo unilateralismo e pela inflexibilidade, ao prever uma liberalização comercial multilateral, descartando a possibilidade de acordos sub-regionais. Ainda que admitisse estatuto especial para os países de menor desenvolvimento relativo, a organização não supunha sistema integral de apoio a esses Estados que efetivasse o tratamento diferenciado. A ALALC esbarrava, ainda, na situação dos mercados e produtos latino-americanos, em grande parte, concorrentes entre si, o que impedia a complementaridade necessária para a criação de mercado comum no longo prazo. A maioria dos Governos latino-americanos, por fim, enfrentava instabilidade política e econômica interna, o que dificultava a continuidade de suas políticas exteriores, particularmente, do compromisso com a liberalização comercial (LEITE, 2011).

Durante a política externa de Geisel, a cooperação brasileira com os países latino-americanos dividia-se entre os eixos da região Amazônica, Platina, América Central e Caribe, México, Chile e participação nos foros multilaterais latino-americanos, procurando desvencilhar-se da imagem de que o Brasil empreendia uma política externa expansionista. As relações com a Argentina continuaram no patamar de principal parceiro estratégico e comercial do país, enquanto as relações com o Uruguai e o Paraguai intensificaram-se em encontros e acordos de cooperação econômica e técnica, garantindo amparo jurídico para o aprofundamento das relações bilaterais. Como resultado verificou-se a concessão de linhas de crédito aos governos platinos da região o que possibilitou um incremento significativo das exportações brasileiras de bens de consumo duráveis e não duráveis, além de investimento em obras de infraestrutura que beneficiaram a região.

As relações brasileiras com a região amazônica delineavam o caráter universalista da política externa do governo Geisel, no qual buscou intensificar as exportações do país e assegurar acesso aos suprimentos de energia (petróleo, gás e carvão) visando equilibrar o déficit da balança comercial brasileira. Lançou-se a ideia de um acordo-quadro na região amazônica, no intuito de estimular o desenvolvimento econômico, superar problemas comuns e preservar os recursos naturais de uma exploração não sustentável. Brasil e Bolívia firmaram

um acordo de cooperação e complementação industrial que permitiu ao governo brasileiro financiar estudos para o desenvolvimento de um polo industrial na Bolívia, comprometendo-se, em contrapartida, com o fornecimento de gás natural ao Brasil por 20 anos. Ampliou-se a linha de crédito que permitiria ao governo boliviano comprar material rodoviário brasileiro. O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio (1977) ampliou a possibilidade de ações conjuntas e financiamento do governo brasileiro às obras de infraestrutura ferroviária e demais projetos de desenvolvimento vinculados ao Fundo de Desenvolvimento Boliviano.

Intensificaram-se iniciativas bilaterais de promoção comercial e cooperação técnica e científica com o Chile, resultando no relançamento da Comissão Especial de Coordenação Brasileiro-Chilena. Referente à Colômbia, estabeleceram-se acordos comerciais, em especial, o “comércio compensado de prospecção de carvão coqueificável” colombiano (LEITE, 2011), em parceria entre as empresas SIDERBRAS (Brasil) e INGEOMINAS (Colômbia).

O governo Geisel assinou acordos que possibilitou ao Peru acesso a uma linha de crédito para aquisição de bens de capital brasileiro e ampliou o mercado brasileiro à exportação de cobre e metais não ferrosos advindos do Peru. O Convênio de Amizade e Cooperação também estimulou as relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela, resultando na primeira visita de um chefe de Estado venezuelano ao país e na participação da empresa brasileira Camargo Corrêa na construção da hidrelétrica de Guri. Com o Equador, o Brasil fixou outro modelo de acordo compensado, estabelecendo a venda de petróleo equatoriano em troca de bens brasileiro e a atuação conjunta de empresas brasileiras e equatorianas na exploração de hidrocarbonetos. Em 1975, o Brasil iniciou suas relações diplomáticas com o Suriname, resultando em mais um Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio.

Brasil e México assinaram um Tratado de Amizade e Cooperação que se materializou em cinco convênios nas áreas de transporte marítimo, turismo, cooperação científica e tecnológica, intercâmbio de jovens técnicos e cooperação financeira. No âmbito das iniciativas comerciais, os países assinaram um acordo de cooperação industrial que se traduziu na multiplicação das exportações brasileiras em seis vezes. Os esforços das visitas bilaterais do Presidente Geisel aos países latino-americanos refletiram-se no aumento das exportações brasileiras para o bloco econômico do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

No âmbito multilateral, o governo Geisel fortaleceu os trabalhos OEA e posicionou-se por uma flexibilização da ALALC, no intuito de formar arranjos sub-regionais e negociações bilaterais visando uma conformação econômica entre os países latino-americanos, capaz de superar a recessão econômica internacional da época e as medidas protecionistas impostas pelos países desenvolvidos. O apoio à criação do SELA constituiu-se como alternativa de

cooperação econômica latino-americana proposta por México e Venezuela, de forma a construir um foro de cooperação, coordenação e consulta conjuntos (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993).

Segundo LEITE (2011), os objetivos brasileiros de diversificação e aprofundamento das relações regionais consistiam dos seguintes propósitos:

[...] (i) projetar-se politicamente na região, rompendo o isolamento em áreas como a amazônica; (ii) garantir o suprimento de recursos energéticos, reduzindo, assim, a sua vulnerabilidade no setor; (iii) expandir o comércio de bens de capital e de consumo, sobretudo industrializados, na América Latina, equilibrando a balança comercial, na busca de novos mercados, por meio da participação em feiras internacionais e da concessão de linhas de crédito. Não é fortuito, pois, o fato de que a América Latina tenha se tornado, no período, o terceiro maior bloco comercial do Brasil, atrás da CEE e dos EUA. [...] A busca de solidariedade na região voltou-se a temas como o exercício da soberania permanente sobre os recursos naturais, não só da Bacia Amazônica, como também, de até duzentas milhas marítimas, bem como sua plataforma continental; a defesa dos preços internacionais dos produtos de base como o café; e a reformulação das regras do comércio internacional em bases justas e equitativas (LEITE, 2011).

O governo Geisel atribuiu mais importância às relações bilaterais com os países latino-americanos como forma de alcançar determinado grau de desenvolvimento nacional e atribuiu à solidariedade regional brasileira a possibilidade de extrair ganhos mais significativos do que as vantagens econômicas e tecnológicas que poderia conseguir no âmbito multilateral. (MYAMOTO e GONÇALVES, 1993).

Durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva desenharam-se uma política de integração regional com instrumentos que procuravam corrigir as assimetrias estruturais e produtivas dos países sul-americanos. Dentre as inúmeras medidas regionais, destacaram-se a criação do FOCEM no âmbito do MERCOSUL, a harmonização de acordos de integração entre o MERCOSUL e a CAN, a admissão de novos membros associados no âmbito do MERCOSUL, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) como iniciativa que visava estabelecer uma coordenação política e econômica da região, a continuidade na realização das Reuniões de Presidentes da América do Sul e o financiamento de recursos do BNDES<sup>67</sup> para a viabilização dos projetos estruturantes de integração física, como hidrelétricas, ferrovias, linhas de transmissão, aeroportos, gasodutos, portos, estradas, rodovias, metros, entre outros.

---

<sup>67</sup> O BNDES promoveu ampliação ao acesso e limite de financiamento à exportação de bens e serviços brasileiros, contribuindo ao governo para a inserção de empresas brasileiras na região sul-americana. A disseminação de empresas brasileiras no exterior contribuiu para gerar inversões financeiras ao Brasil e multiplicaram as exportações nacionais para o MERCOSUL, conforme a Tabela 7 do item 3.3.1 deste capítulo.

Segundo GUIMARÃES (2016) em entrevista concedida ao autor, a política de integração regional dos governos de Lula preocupava-se tanto com os benefícios econômicos e políticos advindos dos investimentos brasileiros quanto com a introdução de uma política regional de fortalecimento da competitividade internacional da região, de consolidação democrática e justiça social. A solidariedade aos países menos desenvolvidos pode ser representada pelo acordo assinado entre o então Presidente brasileiro, Lula da Silva e o Presidente paraguaio, Fernando Lugo, prevendo a doação de aproximadamente US\$ 500 milhões para a construção de uma linha de transmissão ao Paraguai que, apesar de ter o maior percentual de geração de energia per capita do mundo, produzida por meio da hidrelétrica de Itaipu, sofre constantemente com apagões de energia, prejudicando o desenvolvimento industrial de seu país. Esta iniciativa comprova o reconhecimento brasileiro das assimetrias regionais sul-americanas, fortalecendo o desenvolvimento das nações vizinhas e, conseqüentemente, reforça o processo integracionista da América do Sul como um todo.

Brasil e Argentina deram continuidade à relação especial e estratégica, visando aprofundar suas agendas bilaterais na busca por um desenvolvimento econômico sustentável da região, na luta contra a pobreza, no fortalecimento da democracia e na reforma do sistema econômico e político internacional, representados no acordo de entendimento Brasil-Argentina assinado em 2004, conhecido como Ata de Copacabana e pela criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), instrumento que tem por objetivo disciplinar e prevenir danos às indústrias domésticas.

A política de integração regional brasileira dos governos de Lula incrementou a capacidade de barganha e negociação internacional da América do Sul. Contudo, LIMA (2005) afirma que a ascensão dos governos de esquerda ao poder na região, não foi suficiente para conduzir um alinhamento político sul-americano automático. Este sentimento foi fruto dos esforços de planejamento estratégico da política externa brasileira, o que não impediu problemas de cooperação, devido à natural atenção política dos partidos sul-americanos de esquerda às demandas internas de suas sociedades, ocasionando tensões regionais como o processo de nacionalização dos hidrocarbonetos explorados pela Petrobrás na Bolívia ou a iniciativa unilateral da Venezuela em promover uma política integracionista paralela.

O governo brasileiro procurou aproximar-se dos processos de integração regional latino-americanos como a SICA e a CARICOM, com ênfase à cooperação técnica nas áreas de saúde e energia, buscando estabelecer determinado grau de convergência política vislumbrando o futuro lançamento de uma estratégia de integração latino-americana, expressado na organização da CELAC e no fortalecimento de um sistema multipolar.



Portanto, nota-se nos três momentos da política externa brasileira, significativo grau de semelhança na orientação internacional, procurando estabelecer prioridades às relações regionais como instrumento para construir alianças político-econômicas estratégicas. A partir da percepção de que o nível regional constitui-se como um importante ponto influenciador e de potencialização da ação externa, elevou-se o grau de convergência política, no intuito de gerar maior capacidade de negociação internacional à região, estimular a participação das empresas brasileiras na economia sul-americana e provocar aumento nas exportações de bens e serviços.

A integração regional baseada no princípio da autonomia buscou atender às necessidades nacionais de desenvolvimento, bem-estar social e inserção internacional, minimizando a influência de Estados externos. Nesse sentido, os governos pós-neoliberais destacaram-se pelos reflexos bem-sucedidos de sua política regional e pelo reconhecimento das assimetrias regionais como obstáculos que poderiam impedir o desenvolvimento e a inserção da América do Sul no mundo e a construção de sistema multipolar.

### **3.2 O Pensamento para a Integração Regional durante os Governos Pós-Neoliberais e Neoliberais**

Entre os anos de 1990 e 2010, a relação entre os governos neoliberais e pós-neoliberais brasileiros é marcada por um conjunto particular de percepções ideológicas e analíticas desenvolvidas a partir de diferentes escolas de pensamento e correntes interpretativas da realidade internacional, responsáveis por influenciar os rumos da integração regional sul-americana. Neste plano, analisa-se a interpretação da corrente desenvolvimentista, marcada pela influência do pensamento estruturalista da CEPAL e os seus desdobramentos na corrente pós-neoliberal para a integração regional nos anos 2000, assim como a corrente neoliberal, marcada pela influência da conferência de 1989, denominado Consenso de Washington e seus reflexos no ideário da integração sul-americana.

A ideia de desenvolvimento é importante para dar luz aos projetos de crescimento de uma sociedade. Segundo ARRIGHI (2013), a ideia do desenvolvimento é uma ilusão eficaz e necessária para a utopia da sociedade no que concerne a sua busca por uma vida melhor e não sobre a inserção dos países periféricos no primeiro mundo ou sobre a padronização de vida encontrada nestes países. Na busca por diminuir as disparidades econômicas entre as regiões, os governos de países de menor desenvolvimento procuraram adotar medidas que promovessem a industrialização e a modernização, enquanto meio eficaz de recuperar o atraso

em relação à riqueza dos países do Norte, no entanto este processo pode gerar tanto custos quanto benefícios. A CEPAL colaborou com os governos, ao recomendar a industrialização às economias latino-americanas como maneira de inverter a lógica do comércio internacional vigente na época<sup>68</sup>. A presença de Raúl Prebisch na formulação das ideias referentes aos desafios do desenvolvimento, a partir do método histórico-estrutural, contribuiu para alterar a percepção inicial de desconfiança que os países latino-americanos tinham da instituição.

Embora alguns países tenham conseguido atingir algum resultado na busca por uma distribuição de riqueza mais equitativa, as ações dos Estados, no geral, fracassaram, pois o resultado positivo de alguns países não foi o bastante para alterar a hierarquia global da riqueza. Pelo contrário, depois de muitos anos, a diferença na acumulação da riqueza entre as regiões do mundo aumentou, ou seja, mesmo que os países de menor desenvolvimento conseguissem internalizar mudanças na estrutura social de seus países, inspirada pelas mudanças estruturais dos países mais ricos, esses Estados não conseguiam gerar riqueza suficiente.

A industrialização é considerada um fenômeno espontâneo e indicativo da existência de mudança no padrão de crescimento de um polo periférico, através do modelo de desenvolvimento para fora – baseado na expansão das exportações, e desenvolvimento para dentro – baseado na ampliação da produção industrial. O tema da integração econômica regional foi interpretado como um mecanismo estratégico de superação do cenário de insuficiente dinamismo econômico e baixa produtividade da economia latino-americana. A política de integração projetava três dimensões interdependentes, sendo a aceleração do crescimento, a expansão e diversificação das exportações e o avanço da industrialização (TAVARES e GOMES, 1998).

Segundo LAFER (2002), a integração regional deve muito ao pensamento da CEPAL e à reflexão acadêmica:

Os processos de integração regional no pós-guerra não podem ser entendidos sem referência à Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e a sua análise da forma como as instituições e a estrutura produtiva diferenciavam nosso “desenvolvimento tardio” daquele dos países mais desenvolvidos, e requeriam, portanto, políticas adaptadas às condições locais. Um dos legados do pensamento cepalino é a visão multidisciplinar do desenvolvimento [...] (LAFER, 2002).

---

<sup>68</sup> Esta estratégia visava tirar os países latino-americanos da dependência industrial e tecnológica a partir da política de substituição de importações, sem reproduzir a divisão internacional do trabalho entre as próprias economias latinas, uma vez que as economias de Brasil, Argentina, México e Chile são maiores em comparação aos outros países regionais.

A integração regional constitui uma forma avançada da política de desenvolvimento (BAUMANN, 2005) com capacidade de fazer com que os países organizem um mercado comum latino-americano, visando o crescimento econômico da região e a diminuição da diferença entre os centros industrializados. Nesse sentido, seria importante conceder um tratamento diferenciado aos países que apresentavam um nível de desenvolvimento mais baixo como forma de promover um desenvolvimento conjunto mais justo e equitativo (ESTEVES, 2008). A política de integração deveria contribuir para a ampliação do mercado consumidor e a diversidade de bens produzidos na região, levando os países a complementação, ampliação das economias e maior dinamização dos processos de industrialização.

Como resultado, estes fatores levariam ao aumento do fluxo comercial entre os países da mesma região e destes com regiões externa, de maneira que promoveria o desenvolvimento econômico regional. Outra contribuição do processo de integração regional seria o aumento do poder de barganha nas negociações internacionais dos países periféricos frente aos países centrais e no âmbito das organizações internacionais. Para alcançar esses objetivos, no entanto, seria necessária a coordenação de uma política comum entre os países latino-americanos. Desde os anos 1960, testemunharam-se diversas iniciativas governamentais para a construção de uma organização econômica regional, como a ALALC (1960), o MCCA (1960), Pacto Andino (1969), ALADI (1980), entre outros.

No entanto, segundo SUNKEL (1971), a falta de sucesso dessas iniciativas deve-se a uma série de fatores, como a necessidade de uma união política na região, a preocupação dos governos com a configuração de um quadro de supranacionalidade, o temor da exploração das multinacionais na região latino-americana após o processo de integração, a forma de tratamento aos países de menor desenvolvimento, ao limitado mercado consumidor regional e um cenário de desigual processo de desenvolvimento e industrialização. Segundo PREBISCH (1973), o ideário integracionista não foi assumido pelas elites governamentais latino-americanas, refletindo-se na falta de reformas estruturais que estavam ligadas ao processo de integração regional e as mudanças de caráter econômico e social dos Estados nacionais.

Dessa forma, os governos e os grupos dominantes internos não apresentavam meios para cumprir as expectativas geradas pelas mudanças sociais propostas, advindas pelo desejo de modernização, instaurando um momento de crise nas ideologias e práticas desenvolvimentistas. O processo de industrialização da periferia não modificou a estrutura das relações entre o centro e a periferia, porém tem sido uma revolução nas condições da escala econômica mundial. Com a generalizada política de industrialização, não houve uma diminuição na diferença de renda entre os países do primeiro e terceiro mundo. Nos anos de

1980 houve uma pequena diminuição no indicador do terceiro para o primeiro mundo, porém essa diminuição foi devido a um processo de desindustrialização maior do primeiro mundo do que a industrialização do terceiro.

O começo dos anos 1980 foi marcado pela configuração de um novo cenário político e econômico mundial, caracterizadas por um programa político de desregulação econômica e participação mínima do Estado, denominada neoliberal, substituindo o pensamento keynesiano desenvolvimentista. Em 1989, período em que se desdobraram maiores esforços de desenvolvimento do terceiro mundo, os Estados Unidos assumiram o projeto econômico e político da globalização, sob os moldes do Consenso de Washington.

Os países periféricos, ao incorporar as relações de mercado como as novas regras do jogo, contribuíram para reproduzir o domínio das políticas do Norte sobre o Sul e a manutenção da hierarquia da riqueza. O Consenso de Washington surgiu como resultado de uma conferência realizada nos Estados Unidos, na qual se reuniram estudiosos sobre a América Latina, representantes do FMI e do Banco Mundial, visando estabelecer condicionalidades econômicas, de ordem fiscal e monetária<sup>69</sup> que deveriam servir de instrumentos para a reinserção da região latino-americana no mercado internacional.

Nos anos 1980, apenas Brasil, Peru e Cuba não haviam adotado o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal. O ideário neoliberal foi divulgado como um programa de medidas políticas e econômicas que levaram países como Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos ao sucesso, tornando-se uma condição imposta aos países latino-americanos que buscavam acesso as linhas de crédito e financiamento oferecidas pelos organismos internacionais e pelo governo americano que procuravam renegociar as suas dívidas externas e retornar ao sistema financeiro internacional (ESTEVES, 2008).

Segundo BATISTA (1994), por trás das “recomendações” do Consenso de Washington, encontravam-se dois objetivos básicos:

O primeiro se refere à drástica redução do Estado e como consequência à “corrosão” do conceito de nação. O segundo objetivo a ser alcançado pelas medidas seria a máxima abertura possível às importações de bens e serviços e a liberalização para a entrada de capitais de risco nos mercados latino-americanos. Este dois objetivos estariam por trás do objetivo maior que era garantir a absoluta soberania do mercado auto-regulável nas relações econômicas, tanto internas como externas (BATISTA, 1994).

---

<sup>69</sup> Condicionais do Consenso de Washington: 1) Disciplina fiscal; 2) Prioridades no gasto público; 3) Reforma tarifária; 4) Liberalização financeira; 5) Liberalização comercial; 6) Taxas de câmbio; 7) Investimento externo direto; 8) Privatizações; 9) Desregulação de mercados diretos; 10) Direitos de propriedade intelectual (ESTEVES, 2008).

Segundo DABÈNE (2012) o pacto de integração econômica entre Brasil e Argentina do final dos anos 1980 ainda era influenciado pelo estruturalismo da CEPAL, visando uma complementaridade intra-setorial, modernização tecnológica e harmonização das políticas econômicas. Contudo, verificou-se uma mudança de paradigma e uma guinada política à direita, a partir dos governos Collor de Mello (1990) e que prosseguiu até o final dos governos de FHC (2002), baseando-se no modelo econômico neoliberal. O lançamento do MERCOSUL foi interpretado como uma resposta à situação econômica em que Brasil e Argentina se encontravam, sinalizando o alinhamento da política regional às políticas internas de liberalização comercial e abertura econômica, recomendadas pelo Consenso de Washington, sob a hegemonia norte-americana.

Em DABÈNE (2012) observa-se que o objetivo do MERCOSUL não era promover o desenvolvimento econômico, mas liberalizar o comércio e adotar uma tarifa externa comum. A difusão do Consenso de Washington no pensamento dos governos neoliberais deve-se a crise da dívida externa associado a um modelo de desenvolvimento protecionista. Diante desse cenário regional, abriam-se as condições necessárias para que os EUA adotassem uma estratégia de “multilateralismo modular em cascata” (DABÈNE, 2012), representado por inúmeras propostas regionais como a Iniciativa para as Américas e a ALCA, configurando a América Latina como sua zona de influência. No entanto, o desenvolvimento do MERCOSUL e a preponderância regional brasileira representavam um obstáculo às ambições americanas.

A crise cambial e econômica dos anos 1990 afetou a conjuntura socioeconômica latino-americana e o modelo político neoliberal dos governos da região. A ascensão dos governos progressistas de Lula, Kirchner, Chávez, Tabaré, Lugo e Correa, representou uma virada nas perspectivas políticas do continente, estabelecendo críticas ao modelo neoliberal, resistência ao Consenso de Washington e promovendo uma nova guinada no processo de integração regional sul-americano. Esta guinada à esquerda dividiu-se entre uma esquerda radical, inspirada pela retórica de Chávez (Venezuela) e uma esquerda moderada, representada pelo governo Lula (Brasil). Conforme DABÈNE (2012), o governo brasileiro de Lula da Silva adotou uma abordagem neodesenvolvimentista global de integração regional que atravessa clivagens políticas, isto é, uma síntese entre o neoliberalismo e o pensamento estruturalista de desenvolvimento da CEPAL, baseado nas teorias de Keynes e Prebisch.

Em alternativa ao neoliberalismo, o Partido dos Trabalhadores (PT), ligado à representação política dos governos de Lula da Silva, junto aos partidos políticos latino-americanos de orientação à esquerda, defendiam um novo modelo de integração regional através do Foro de São Paulo e do Fórum Social Mundial, como um exercício de

“*brainstorming* transnacional” (DABÈNE, 2012), associado às experiências dos próprios partidos com o processo integracionista em diferentes esferas governamentais. Nesse sentido, os governos sul-americanos buscaram a reafirmação de suas soberanias nacionais, a solidariedade e autodeterminação dos povos, assim como o fortalecimento do conceito político e cultural da região, com vistas a interromper a fuga de capitais do continente, o pagamento da dívida externa e promover a criação de políticas econômicas que produzissem resultados para a maior parte da população associado à redução da pobreza.

No Brasil, o PT procurou desenvolver um conjunto de propostas para a reforma econômica e política nacional, apoiada nos eixos social e democrático, visando promover um efeito “expansivo e irradiador sobre toda a economia” a partir um novo modelo de política industrial associada às mudanças no papel do MERCOSUL. Do ponto de vista partidário, o fortalecimento do MERCOSUL é um instrumento de construção da integração regional sul-americana e resistência à ALCA, cujo objetivo desta era eliminar as barreiras alfandegárias e estabelecer uma área de livre comércio, favorecendo o capital financeiro internacional.

Para articular o novo ciclo de desenvolvimento sustentado será necessária uma política industrial capaz de articular setores e tecnologias tradicionais com as vanguardas produtivas, hoje muitas vezes sufocadas pelos efeitos da globalização. Essa política industrial buscará compatibilizar a produção e atividade de micros, pequenas e médias empresas com as de grandes grupos regionais, nacionais e internacionais, especialmente no âmbito de um Mercosul renovado (RESOLUÇÕES DO II CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

Dessa maneira, o Brasil deveria conviver com o atual processo de globalização desde uma perspectiva soberana, posicionando-se no mundo de maneira mais afirmativa. Esta percepção partidária contribuiu parcialmente na construção do projeto nacional de desenvolvimento durante os governos de Lula da Silva, na qual a política externa brasileira viria a ser o instrumento que asseguraria as condições internacionais para que se realizassem as transformações conjunturais necessárias, o combate à hegemonia das grandes potências e o fortalecimento político, econômico e social da integração regional, priorizando a ampliação das institucionalidades do MERCOSUL e as relações Sul-Sul.

Neste âmbito, pode-se interpretar que a doutrina de complementaridade industrial idealizado pela CEPAL havia sido internalizada pelos governos de Lula da Silva e dinamizada através do processo de integração regional sul-americano (DABÈNE, 2012), colaborando para os contornos de um paradigma neodesenvolvimentista, ao reconhecer a necessidade de instrumentos que possam reduzir as assimetrias regionais, a elevação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, baseado na correção dos equívocos do ideário nacional-

desenvolvimentista. Nesse sentido, a integração regional procurou estabelecer a complementaridade de setores e políticas produtivas, financeiras e sociais face um contexto de reestruturação mundial do capitalismo.

De acordo com KLEMI e MENEZES (2016) o pensamento neodesenvolvimentista dos governos de Lula da Silva internalizou um conjunto de reflexões acadêmicas e intelectuais, com destaque para as interpretações de Luiz Carlos Bresser-Pereira, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula, Renaut Michel, Luiz Gonzaga Beluzzo, Daniela Prates e Ricardo Bielschowky, responsáveis por elaborar análises circunstanciais dos aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais do Brasil, a partir de uma metodologia comparativa e crítica da interpretação nacional-desenvolvimentista, dos efeitos das políticas neoliberais e do impacto do Consenso de Washington, diante das transformações do sistema internacional, gerando um novo modelo teórico do desenvolvimentismo.

### **3.2.1 O Pensamento para o MERCOSUL no centro das reflexões políticas**

A formulação da política externa brasileira em sua história deparou-se com mudanças de orientações, identificações e ressignificações, por vezes mais alinhadas aos países do Norte, por outra, favorecendo as relações no eixo Sul. Mudam-se os líderes de Estado, adaptam-se as linhas da política externa. No entanto, notam-se alguns elementos de continuidade entre os objetivos nacionais que sempre permearam a diplomacia brasileira e os diferentes governos, na visão de VIGEVANI e CEPALUNI (2007), são a busca pelo desenvolvimento, a defesa da soberania e a autonomia. VIGEVANI e RAMANZINI (2014) complementam esta visão ao afirmar que estes elementos, sobretudo, a autonomia são elementos definidores da ação externa brasileira no âmbito do processo de integração regional sul-americano.

No entendimento de MARIANO e RAMANZINI (2012), a continuidade da política externa brasileira limita a amplitude do MERCOSUL, uma vez que as características do bloco devem compatibilizar-se com os seus grandes objetivos – desenvolvimento e autonomia. Dessa forma, limita-se o aprofundamento do bloco, cujo processo de integração regional está caracterizado pela intergovernamentalidade e as dificuldades provenientes das assimetrias regionais. Ao analisar o pensamento para o MERCOSUL no centro das reflexões políticas, busca-se compreender o seu processo entre o período de 1990 e 2010. Para MARIANO e RAMANZINI (2012) a crise institucional do bloco são reflexos dos limites estruturais desse modelo que se apresenta associado aos objetivos da política externa brasileira.

Nesse sentido, o aprofundamento do bloco implicaria na ruptura do princípio de autonomia nacional, o que exigiria do Brasil uma subordinação política aos mecanismos regionais de caráter supranacional instituídos no MERCOSUL, representando parcial perda da autonomia nacional. Neste caso, a política de desenvolvimento do país estaria vinculada parcialmente às necessidades de superação da condição de subdesenvolvimento da região, mas também às diretrizes dos grupos políticos e econômicos dominantes, sobretudo, brasileiros. Esta possibilidade comprometeria o tratamento das questões de assimetria regional e a construção das cadeias produtivas no MERCOSUL, colaborando para incentivar medidas que visam acelerar os ganhos econômicos dos setores dominantes nacionais e regionais.

O intergovernamentalismo do bloco preserva o nível de autonomia do Estado nacional, possibilitando ao país de maior preponderância regional intervir nas estratégias políticas para a integração regional. Neste caso, a influência brasileira no processo de integração regional confere ao país margem de manobra para se relacionar externamente, porém restringe o aprofundamento do bloco devido às desconfianças dos atores regionais em assumir as diretrizes de integração introduzidas no MERCOSUL, frente ao significativo cenário de assimetrias de poder entre os membros. Dessa forma, o processo de integração regional sul-americano no MERCOSUL permanece estagnado no cenário de união aduaneira imperfeita.

O modelo atual do bloco permite maior liberdade política ao Brasil no processo de inserção internacional, refletindo-se na participação do país nos foros internacionais, na aproximação com outros países em desenvolvimento, na coordenação da política de cooperação Sul-Sul, assim como no processo de ampliação dos mercados de exportação de bens e serviços brasileiros. Ao instrumentalizar o uso do MERCOSUL como plataforma de inserção internacional brasileiro, o atual modelo não requer uma visão de desenvolvimento compartilhada com os demais países, que apresentam realidades e perspectivas de desenvolvimento muito distintas da brasileira. Presenciou-se no MERCOSUL um período de maior alargamento do que aprofundamento do bloco.

A percepção de desenvolvimento relaciona-se melhor às práticas governamentais, variando suas estratégias conforme as mudanças do contexto internacional e as necessidades nacionais, manifestando-se de diferentes maneiras entre os governos neoliberais de 1990 e os pós-neoliberais dos anos 2000, sendo o principal elemento de identificação das inflexões governamentais e contribuindo para modificar o eixo entre a percepção de um país subdesenvolvido para um país em desenvolvimento. No entanto, em relação aos objetivos nacionais de desenvolvimento e à busca pela autonomia, foram constatadas continuidades dos



governos brasileiros na preservação destes elementos norteadores da ação externa brasileira, conforme se verificam em VIGEVANI e CEPALUNI (2007):

Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

A política externa brasileira elabora os paradigmas no momento em que os princípios da autonomia e o desenvolvimento são condições estratégicas contempladas no processo ideológico e nas práticas políticas, ou seja, quando estes elementos demonstram as orientações, rumos e objetivos a serem alcançados pela diplomacia brasileira, preservando a soberania nacional e procurando diminuir a diferença entre as condições econômicas e de bem-estar social deste, com os países desenvolvidos. Os paradigmas da política externa brasileira oscilaram entre linhas *universalistas* e *americanistas* ao longo da história, contribuindo para orientar as expectativas dos atores internos e externos perante o processo de inserção internacional do país.

O paradigma da autonomia pela participação ou integração, inicia-se no governo Collor e consolida-se no governo FHC, sob a ideia de submeter o Estado a um programa de liberalização comercial, privatizações, diminuição na participação do Estado na economia, influenciado pelas orientações do Consenso de Washington e um modelo de Regionalismo Aberto. Embora o programa tenha demonstrado avanços no crescimento dos fluxos comerciais entre os países do MERCOSUL, os baixos índices de crescimento socioeconômico e a crise vivenciada pela instituição, levaram os países do bloco à organização da Conferência de Brasília nos anos 2000, quando se reuniram os presidentes sul-americanos.

Para VIZENTINI (2000), o MERCOSUL constitui o primeiro processo de integração sul-americano a apresentar resultados concretos e a abrir oportunidades regionais para uma melhor inserção internacional da região. No plano ideológico, os governos dos anos 1990 alegaram que o baixo nível de institucionalização e o perfil intergovernamental do bloco promoveriam avanços no processo de integração regional. Conforme se verifica em VIZENTINI (2000), os governos neoliberais engendraram um raciocínio centrado nos

aspectos comerciais, contudo, idealizavam o MERCOSUL para além desses aspectos, visando construir um espaço econômico ampliado e uma estratégia política como base para a inserção internacional do país, de modo a forjar um poder regional e enquadrar-se em uma geopolítica particular, envolvendo, primeiramente, a região platina, ampliando-se para as regiões andino-amazônicas e, finalmente, a África Austral.

[...] quanto mais se deterioravam as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratou de criar uma nova realidade regional. Por meio da integração com os países vizinhos, além de benefícios econômicos mais imediatos, se reforçaria a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e de seus parceiros latinos no plano mundial. Neste sentido, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial constituía o objetivo essencial, apesar do discurso oficial, mas fazia parte de um projeto mais abrangente. Quando os Estados Unidos anunciaram a criação do Nafta, o Brasil reagiu lançando em 1993 a iniciativa da Alca e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCas), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul (VIZENTINI, 2000).

Ao estimular os países sul-americanos a associar-se ao MERCOSUL por meio da negociação de acordos de livre comércio, em um contexto na qual Bolívia, Chile e Venezuela negociavam formas de cooperação com a instituição, interpretava-se o MERCOSUL como núcleo duro, possibilitando ampliar a margem de manobra e a capacidade de resistência das propostas de negociação do Norte, vinculadas à adoção de medidas liberais ortodoxas que seriam necessárias para que os países sul-americanos mantivessem relações especiais com os países desenvolvidos.

O modesto avanço do bloco influenciou a competição internacional e exigiu dos Estados Unidos a aprovação do mecanismo de *Fast Track* como forma determinar a sua zona de influência política e econômica. A crise econômica asiática de 1997 e o colapso da Bolsa de Valores na Ásia e na Rússia em 1998 refletiram-se negativamente na região, associado ao paradigma neoliberal como forma de regulação da globalização, contagiou a condução do MERCOSUL nos anos 1990 e impossibilitou tanto o desenvolvimento de uma economia de escala quanto a implementação de reformas sociais de caráter redistributivo de renda, fundamentais para o adensamento e fortalecimento do bloco. Esses fenômenos produziram a fuga de capitais do Brasil, com perda de metade das suas reservas cambiais, uma forte desvalorização do real e o encarecimento das importações brasileiras que atingiu diretamente a Argentina, provocando a crise do MERCOSUL.

Diante de um sistema internacional em transformação nos governos de Lula da Silva, a diplomacia brasileira se demonstrou disposta para dialogar com a sociedade, fortalecer os

mecanismos democráticos de participação social no processo de formulação da política externa, criando capacidade de apoio institucional para as escolhas políticas do governo e levando a cabo o exercício de utilizar o MERCOSUL, como o primeiro nível de um espaço geopolítico e econômico ampliado. A autonomia pela diversificação dos governos de Lula traduziu-se em um sentimento de liderança regional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

A ideia de ampliação e coordenação dos aspectos sociais e políticos do MERCOSUL enquanto mecanismos indispensáveis para o destravamento e aprofundamento do bloco, elevaram suas relações a um nível de coordenação política estratégica, na qual demonstrava o peso que a instituição teria como eixo estruturante dos novos delineamentos do próprio projeto nacional de desenvolvimento. Observou-se uma parcial inflexão no comportamento da política externa brasileira ao reconhecer as assimetrias regionais do bloco e propor mecanismos institucionais para sua superação, a exemplo da criação do FOCEM.

Os esforços regionais dos governos de Lula da Silva implicaram em mínimo compartilhamento da soberania regional, natural aos processos de integração regional, porém singular ao modelo integracionista do MERCOSUL, como forma de impulsionar o aprofundamento da integração regional, sem perder de vista a configuração do modelo “MERCOSUL contido na política externa brasileira” (MARIANO e RAMANZINI, 2007), viabilizando ganhos nas áreas políticas, sociais e comerciais, com reflexos diretos no aumento das exportações brasileiras intra-bloco. O interesse do Brasil no MERCOSUL corresponde a uma lógica de ganhos relativos e preservação da preponderância regional, mesmo que o país comprometa-se com um baixo nível de compartilhamento de soberania. É possível identificar similaridades no pensamento dos governos neoliberais e pós-neoliberais de que o MERCOSUL não é interpretado simplesmente como um bloco de integração econômica entre os países sul-americanos, mas uma instância de governança político-diplomática estratégica.

Para DABÈNE (2000) a integração regional não pode ser apenas um processo, precisa ter também um projeto ligado, fundamentalmente, ao “motor” da integração, conforme será analisado nos itens subsequentes. Nesse sentido, as circunstâncias internacionais e o perfil das lideranças políticas se refletiram em diferentes práticas políticas, resultando em mudanças na condução da instituição.

### **3.3 Governos Pós-Neoliberais e Neoliberais: Práticas Políticas e Integração**

Entre os anos de 1990 e 2010, a política externa brasileira dedicou-se a conformação de um espaço político, econômico, social e de segurança estratégica na América do Sul. O

conceito de América do Sul iniciou-se no final do governo de FHC, ano em que promoveu a Reunião de Presidentes da América do Sul (2000), quando afirmou que a região seria um espaço na qual o Brasil conseguiria desenvolver com maior senso de realidade o seu processo de integração regional. O neoliberalismo beneficiou-se de um momento em que o capitalismo encontrava-se em crise. Esta prática engendrou um conjunto de mudanças econômicas, políticas e militares em escala global, influenciada pelos Estados Unidos e grupos econômicos hegemônicos, constituindo-se um programa de normas institucionalizadas, na qual passam a moldar o comportamento social (VELASCO e CRUZ, 2010).

Nos anos 1990, a região sul-americana presenciou a criação do MERCOSUL como o mais novo modelo de integração regional, orientado por uma lógica baseada no Regionalismo Aberto, visando à superação da crise econômica e cambial que assolava a região e uma melhor inserção das economias do Cone Sul no sistema econômico internacional. O modelo de regionalismo empreendido pelos governos neoliberais encontrava-se influenciado pelos efeitos do processo da globalização e pela difusão das diretrizes do Consenso de Washington de 1989, na qual o neoliberalismo internalizou os seus preceitos e adaptou o seu novo modelo de regionalismo conforme as diretrizes que, segundo SARAIVA (2011), visavam à obtenção de uma economia aberta, a articulação multinacional para construção de uma economia de escala e a defesa de regimes democráticos, estruturados com base no pensamento liberal-ortodoxo na área econômica e política.

Conforme SARAIVA (2011), a prática liberal favorece os Estados a adotarem medidas de liberalização condicionada, sem deixar de lado uma política industrializante testemunhada no período desenvolvimentista. Nesse sentido, a visão liberal consiste na abertura indiscriminada da economia, concentrando-se no desenvolvimento dos setores produtivos que apresentavam maiores vantagens comparativas e melhor inserção econômica internacional. Atribuiu preferência aos acordos de livre comércio em detrimento das uniões aduaneiras, ao interpretar que este modelo é um obstáculo para negociações internacionais, estimulando uma aproximação política e econômica com os Estados Unidos (SARAIVA, 2011). As práticas políticas neoliberais procuraram adotar uma política de integração capaz de minimizar os impactos provenientes do processo de abertura excessiva para o exterior, aceitando um quadro de união aduaneira imperfeita no MERCOSUL.

A China é responsável por significativas transformações econômicas estruturais na economia mundial, refletindo-se positivamente em diversos países. Conforme PINTO e CINTRA (2015), as transformações da China contribuíram para o acúmulo de reservas em moeda estrangeira de outras regiões e ao declínio do modelo neoliberal de desenvolvimento

dos anos 1990, dando lugar nas eleições subsequentes aos modelos de governo mais alinhados à esquerda política, que adotaram políticas fiscais e monetárias de demanda efetiva e de transferência de renda, questionando as diretrizes contidas no “Consenso de Washington” de 1989. A China tornou-se um grande polo produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia, bem como um intenso mercado consumidor.

Os governos de Lula apresentaram parcial continuidade da política econômica que vinha sido conduzida no governo FHC, porém a percepção pós-neoliberal brasileira do sistema internacional inaugurou um novo paradigma político, de perfil autonomista e universalista, procurando exercer um papel mais afirmativo na região e no mundo. Segundo CERVO (2013) a América do Sul vivenciou três projetos integracionistas distintos na região, caracterizados, primeiramente, pela ressignificação do pensamento bolivariano e socialista da Venezuela de Hugo Chávez, marcada por uma forte posição anti-hegemônica; segundo, um projeto de contornos essencialmente comercialistas proveniente da Argentina e que, logo, foi associado ao projeto estratégico brasileiro; terceiro, um projeto universalista brasileiro que reafirmou, a partir da assinatura do Consenso de Buenos Aires (2003), o MERCOSUL como um espaço político e econômico regional comum, catalisador de valores sociais associados aos princípios da Cúpula do Milênio da ONU (2000), contribuindo para moldar uma estrutura capitalista nos Estados nacionais, em busca do desenvolvimento e da integração produtiva.

No Brasil, a estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) modificou-se com a criação da Subsecretaria Geral para a América do Sul (SGAS) o que representou um significativo engajamento e o peso com que o governo Lula da Silva trataria as questões regionais, sobretudo, o desenvolvimento do projeto de integração regional (MARIANO, 2007). No âmbito do MERCOSUL, a ampliação das institucionalidades promoveu alicerces mais sólidos para o processo de integração, mediante mecanismos regulatórios que incentivaram as trocas comerciais e o intercâmbio político e social do bloco, aumentando o nível de confiança entre os países.

No ano de 2003, o Brasil desempenhou um papel decisivo na Conferência da OMC realizada em Cancun, no qual o G-20 contribuiu para projetar a crescente presença brasileira no mundo. No entanto, o travamento das negociações multilaterais se refletiu na dedicação dos esforços da diplomacia brasileira em direção ao Sul Global, na qual se priorizou o fortalecimento da integração regional sul-americana e reforçou a aproximação das relações econômicas entre Brasil e China, relação esta que já vinha apresentando seus contornos em função das forças de mercado (FLORÊNCIO, 2015) provenientes do modelo neoliberal, mas que também apresentou um fundo político, advindo da convergência autonomista e

universalista presente nas estratégias de política externa dos países e efetivado no âmbito dos BRICS, a partir do engajamento político brasileiro de perfil pós-neoliberal.

Em conjunto aos aspectos políticos e sociais como forma de garantir a democracia e a autonomia nacional, enfatizados durante os governos pós-neoliberais brasileiros, KLEMI e MENEZES (2016) afirmam que as práticas políticas econômicas regionais dos governos de Lula da Silva concentraram-se nos seguintes esforços:

[...] a formação de um espaço econômico unificado, alicerçado no livre comércio e em projetos de infraestrutura, o aprofundamento da aliança estratégica com a Argentina, a revitalização do MERCOSUL, com a consolidação da União Aduaneira, e o aprofundamento das relações econômicas e comerciais com os países do norte da América do Sul (como o ingresso da Venezuela em 2012) (KLEMI e MENEZES, 2016).

A criação da CASA (2004), rebatizada de UNASUL em 2008, instituição com o objetivo de promover uma organização política da região sul-americana, apresentou-se como um mecanismo de integração estratégico, ao convergir dois esquemas de integração sub-regionais, o MERCOSUL e a CAN e ampliar significativamente os trabalhos de cooperação técnica e intercâmbio das experiências de políticas públicas nas mais diversas áreas do conhecimento. Dentre estas áreas, destacam-se a saúde, a educação, o desenvolvimento social, a política anti-drogas, a matriz energética, o conselho eleitoral, a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN/IIRSA), responsável por absorver os projetos de infraestrutura para a integração que eram conduzidos na IIRSA.

No entanto, existe a controvérsia de que a UNASUL é uma instituição ineficiente de alto componente ideológico, capaz de reduzir a prioridade do MERCOSUL como catalisador da integração regional (ALMEIDA, 2012) e apenas, mobilizar uma coordenação de política, sem efetivamente, chegar a um processo de integração. Contudo, compreende-se que a integração é um meio de coordenação regional da ordem política, econômica e social de longo prazo. Logo, o processo integracionista sul-americano necessita um período de amadurecimento e compromisso dos Estados para a sua consolidação. Para KLEMI e MENEZES (2016), a criação da UNASUL representou uma estratégia complementar no projeto de integração sul-americano e “tem se mostrado importante no aprofundamento da confiança entre os países da região, pois, como fórum de concertação política, tem conseguido lograr êxitos, principalmente na garantia da democracia regional”.

A UNASUL é reconhecida como um canal de diálogo entre os atores sul-americanos e destes com outras regiões do mundo, a exemplo dos diálogos que foram organizados entre a

América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes, assim como as aproximações entre América do Sul-União Europeia. As expectativas de integração no modelo dos governos neoliberais dos anos 1990 repousavam-se nas etapas de integração econômica, sugeridas por BALASSA, diferentemente do processo proposto pelos governos pós-neoliberais, ao atribuir a UNASUL um elemento político agregador dos processos integracionistas, cujos resultados são evidenciados pela exposição de SARAIVA (2011):

[...] tem tido um desempenho agregador e tem contribuído para a solução de situações de crise que, sem um marco institucional consolidado, poderiam ter resultados prejudiciais ao continente. A UNASUR não representa um tipo de integração econômica, mas tem aberto caminhos para uma articulação político-estratégica importante. A UNASUL como mecanismo de formação de consensos tem podido acomodar visões diferentes sobre integração, experiências de integração econômica, países individuais e um projeto de formação de identidade com a ALBA (SARAIVA, 2011).

Segundo GUIMARÃES (2015), a UNASUL destaca-se como “um longo processo de afirmação política e econômica dos países da América do Sul, de uma aspiração histórica de unidade do continente e de uma situação internacional que evoluiu da bipolaridade para a unipolaridade e desta última, para a multipolaridade”. E complementa ao afirmar que o conceito de integração sul-americana e de América do Sul enquanto entidade política difere-se das perspectivas integracionistas do ideário pan-americanista que predominou até a Operação Pan-Americana de JK e a Revolução Cubana.

O conceito se remete às iniciativas de “defesa da unidade sul-americana” GUIMARÃES (2015) encontradas em Simón Bolívar, na sua Carta de Jamaica. É certo, contudo, que as realidades históricas ao longo das iniciativas integracionistas na América do Sul oscilaram e adaptaram-se conforme o respectivo interesse nacional e a realidade do sistema internacional, mas admite-se que as relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos apenas transformaram-se em novos conceitos, certamente, mais complexos, porém estas se fundamentam na busca pela autonomia política regional, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. A organização da CELAC visa ampliar esse horizonte de integração e cooperação ao âmbito latino-americano, consolidando o processo histórico regional.

Os anos 2000 foi um período em que a região latino-americana apresentou altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), crescente distribuição de renda, diminuição da pobreza extrema, continuidade de sua estrutura produtiva e das exportações especializadas em recursos naturais. A China aproveitou-se deste momento propício para se aproximar economicamente da região por meio do comércio, de investimentos e financiamento nos

países da América Latina. Esta aproximação foi condicionada pela prosperidade das *commodities*, liquidez internacional e pela mudança de orientação política proporcionada pelos governos menos alinhados aos pensamentos neoliberais. A América do Sul aproveitou-se dos efeitos macroeconômicos positivos, provenientes do crescimento e do impacto da economia chinesa para ampliar sua especialização produtiva e as exportações da região em recursos naturais. Diante desse contexto, a China aproveitou para ampliar sua participação econômica na região por meio do comércio e investimentos.

A região sul-americana procurou estimular mudanças estruturais no que concerne ao crescimento econômico, à distribuição de renda e à redução da pobreza extrema. Os esforços de reconstrução de políticas industriais e de ciência e tecnologia ainda não atingiram as expectativas esperadas, de maneira que os problemas com a diversificação e especialização produtiva persistiram.

### **3.3.1 O MERCOSUL no centro das práticas políticas**

A assinatura da Declaração de Iguaçu (1985) representou o compromisso brasileiro permanente com a integração regional, transformando-se em uma política de Estado intensamente observada pela diplomacia brasileira, independentemente do partido político ou tendência ideológica. A assinatura do PICE (1986) entre Brasil e Argentina impulsionou fortemente o processo de integração regional sul-americano ao estimular a cooperação em setores econômicos preferenciais, fonte das diretrizes que orientaram o modelo de integração produtiva no âmbito do MERCOSUL, nos anos 2000 (BAUMANN, 2010).

Desde a assinatura do Tratado de Assunção (1991), o MERCOSUL constitui-se como um polo econômico-comercial e político-estratégico do Brasil, proveniente da flexibilização dos acordos bilaterais e sub-regionais absorvidos pela ALADI, com vistas, por um lado, a viabilização da promoção comercial e atração de investimentos, por outro, uma plataforma de influência regional, integração competitiva na economia internacional e poder de barganha do país nas negociações internacionais de maneira a fortalecer o processo de inserção internacional brasileiro (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003). Nos anos 1990, baseado em um modelo de Regionalismo Aberto, o bloco apresentou um crescimento no fluxo comercial intra-bloco, apresentando-se um atrativo destino de investimentos estrangeiros (LAMPREIA, 1998). No entanto, as sucessivas crises enfrentadas no final da década por Brasil e Argentina, diminuiu o dinamismo comercial existente, provocando medidas unilaterais que levaram o MERCOSUL à crise. (FLORÊNCIO, 2015).



O governo de Fernando Henrique Cardoso consolidou suas práticas políticas regionais baseadas no paradigma da autonomia pela integração, isto é, uma “autonomia articulada com o meio internacional”. Seu governo caracterizou-se pela busca de “confiança dos mercados”, “credibilidade internacional”, “estabilização monetária”, “abertura econômica” e “consolidação democrática”, refletindo-se em uma estratégia política regional de modo a instrumentalizar o MERCOSUL para alcançar um papel de maior preponderância regional ao Brasil e uma posição mais afirmativa no sistema internacional. Dessa forma, FHC empenhou-se no exercício da diplomacia presidencial como forma de criar as condições regionais necessárias para a internacionalização da economia brasileira e a inserção de agentes econômicos nacionais na América do Sul.

Enquanto bloco de perfil neoliberal, o MERCOSUL demonstrou capacidade de reforçar as negociações internacionais do Brasil durante as negociações de livre comércio com a União Europeia e os Estados Unidos, além de ter elevado a concertação política do bloco nas negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), permitindo ao Brasil uma participação mais afirmativa no desenvolvimento das normas internacionais (LAMPREIA, 1998), “buscando incorporar o conceito de *global trader*” (VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA, 2003).

O MERCOSUL, união aduaneira imperfeita com perfil de baixa institucionalidade, foi uma iniciativa regional muito importante idealizada pelos governos neoliberais dos anos 1990. O bloco regional apresentou estrategicamente um fundo político-diplomático, ao estabelecer uma via de diálogo com outros esquemas de integração na região e em outras partes do mundo, assim como na intermediação da crise no Paraguai e defesa da ordem democrática dos Estados membros. Durante a gestão do governo de FHC, os governos sul-americanos reafirmaram este compromisso por meio da assinatura do Protocolo de Ushuaia (1998) e a introdução da “cláusula democrática”, assegurando estabilidade política para a condução das negociações comerciais do bloco, bem como a criação da IIRSA (2000), programa que visa promover um avanço no processo de integração regional através dos projetos de modernização da infraestrutura, dinamizando as relações políticas, econômicas e socioculturais.

Em convergência com a busca do governo por credibilidade internacional, VIGEVANI, OLIVERIA e CINTRA (2003) observam que a estabilidade política da região ampliava a possibilidade de inserção internacional do Brasil, protegia os interesses comerciais do país em determinado grau perante as grandes potências e estimulava uma aproximação com países estratégicos como Índia, China, África do Sul e Japão. Verificou-se que o governo de Lula da Silva deu continuidade às aproximações comerciais com estes países, incluindo a continuidade

das relações com a CAN no âmbito regional, porém elevaram-se estas relações a um grau político estratégico, visando à conformação de um cenário de multipolaridade e uma posição revisionista da ordem internacional.

A crise de desvalorização cambial do Real em 1999, deteriorou o cenário regional com impactos diretos no MERCOSUL e na balança bilateral com a Argentina, alterando a competitividade intra-bloco, imposta pela realidade dos desequilíbrios acumulados e pela falta de coordenação macroeconômica dos dois principais países indutores do bloco (ALMEIDA, 2012), levando o processo de integração regional mercosulino a um nível de estagnação. Para SARAIVA (2011), o MERCOSUL não levou a uma regionalização em termos de interdependência entre os países do bloco, nem mesmo o fluxo comercial representou um desempenho significativo. O Regionalismo Aberto empreendido no bloco pelos governos neoliberais brasileiros defendeu a institucionalização na medida em que esta potencializava os benefícios econômicos nacionais, advindos de um processo de integração funcional.

A política externa dos governos neoliberais de FHC e pós-neoliberais de Lula da Silva devem ser analisadas à luz dos objetivos de autonomia e desenvolvimento. Nessa perspectiva, segundo MARIANO e RAMANZINI (2012), o perfil do MERCOSUL encontra-se vinculado a estes grandes objetivos da política externa brasileira: a Autonomia, princípio em que se verificou maior continuidade e manutenção dos objetivos nacionais entre os governos neoliberais e pós-neoliberais; o Desenvolvimento, correspondente às práticas políticas do Estado nacional e passivo de maiores mudanças de ênfase e inflexões. Conforme é defendido nesta pesquisa, as diferenças entre os governos neoliberais de FHC e pós-neoliberais de Lula da Silva encontram-se nos campos dos programas e metodologias utilizadas pelos governos para conduzir as práticas políticas regionais, de maneira a atingir os objetivos estratégicos da inserção regional brasileira na América do Sul e no mundo (STURARO e NEVES, 2011).

Segundo FLORENCIO (2015) “a permanência daqueles dois objetivos básicos - autonomia e desenvolvimento - está alicerçada em uma política externa que, historicamente, traz a marca da continuidade”. Com relação às práticas políticas, identificou-se na política externa brasileira a ocorrência de três rupturas: 1) economia agrário-exportadora; 2) economia em processo de industrialização; 3) liberalização comercial (MARIANO e RAMANZINI, 2012). O pós-neoliberalismo dos governos de Lula da Silva configurou-se uma mescla entre estas práticas políticas, baseando-se em um modelo de integração física e produtiva, complementar ao projeto de crescimento econômico com inclusão social em país de capitalismo tardio, possibilitando ao Brasil, traduzir seus excedentes de poder em preponderância regional.

O MERCOSUL é conduzido por um modelo intergovernamental o que, na teoria, dificultaria o aprofundamento do bloco a um nível supranacional, contudo, ALMEIDA (2012) salienta que um modelo de supranacionalidade precisaria de instituições fortes para não ceder às pressões dos governos nacionais. A supranacionalidade compõe apenas um dos elementos que constitui o processo de integração regional e não poderia ser interpretado como o cerne integracionista. A integração rasa e a informalidade regem a maior parte dos processos de integração regional pelo mundo, caracterizando o modelo supranacional como a exceção.

A Reunião de Presidentes dos Países da América do Sul, realizada em 2000, a convite do governo FHC, estimulou uma concertação econômica e política regional, sobretudo, em função da criação da IIRSA, instrumento de harmonização da integração física da região, concentrando-se em esforços do MERCOSUL para dinamizar a economia nacional, orientando-se às relações com os países do Sul, o que provocou os primeiros sinais de mudança do paradigma neoliberal para um ensaio do paradigma logístico (CERVO, 2008).

Nos anos 2000, muitos governos sul-americanos passaram a adotar modelos de leitura similar ao neodesenvolvimentismo como forma de se recuperar da crise cambial e do fraco desempenho econômico, provenientes das estratégias de inserção econômica internacional neoliberal que dominou a região nos anos 1990. Dessa forma, verificou-se menor disposição dos Estados nacionais à liberalização comercial unilateral e preferencial, ainda que alguns países sul-americanos tenham escolhido abrir seus mercados como Chile, Colômbia e Peru. Presenciou-se um ambiente de politização das agendas regionais, de modo a colaborar para um processo de revisão do regime de investimento estrangeiro direto, das políticas comerciais e os projetos de integração da infraestrutura que haviam sido implementados nos anos 1990 (VEIGA e RIOS, 2008).

Após a assinatura do Consenso de Buenos Aires, o MERCOSUL coordenou suas políticas regionais, visando estabelecer medidas de integração produtiva, isto é, uma integração que se concentra nos setores econômicos que apresentam melhor nível de coordenação conjunta entre indústrias e empresas e maior peso estratégico para o Estado, associado à convergência política e à institucionalidade normativa do bloco, através da Tarifa Externa Comum (TEC) (BAUMANN, 2010).

De acordo com SARAIVA (2011) os Estados membros do MERCOSUL apresentam grandes diferenças entre os seus parques industriais, o que condicionam a divergências institucionais no âmbito do bloco, uma vez que as economias de menor desenvolvimento buscam uma coordenação de políticas macroeconômica maior associada à introdução de uma agenda industrializante. Nesse sentido, o reconhecimento das assimetrias regionais pode ser

compreendido como um passo para o fortalecimento do bloco ao criar mecanismos que procurem assegurar o desenvolvimento de setores produtivos das economias menores, promovam uma integração estratégica de recursos, associada a uma agenda de questão distributiva e ampliação de mercados (SARAIVA, 2011).

O governo brasileiro empenhou-se na criação de mecanismos que pudessem minimizar as assimetrias regionais, amparado por uma diplomacia que incorporou o princípio da “não-indiferença” e a solidariedade internacional entre os povos como forma de fortalecer posição política e econômica do Brasil. Na América do Sul, a solidariedade regional brasileira é compreendida como uma estratégia que fortalece o compromisso dos países com o projeto integracionista. Como resultado, criou-se o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destinado a financiar programas e projetos às economias e regiões sul-americanas menos desenvolvidas, apoiar o funcionamento da estrutura institucional e a coesão social do MERCOSUL, fortalecendo o processo de integração regional (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016).

O MERCOSUL apresenta assimetrias em diferentes dimensões do processo de integração regional, sejam políticas, econômicas, naturais, sociais e culturais. Contudo, a dimensão estrutural do bloco relaciona-se, principalmente, às preocupações no desequilíbrio econômico e comercial entre os países com posteriores reflexos na redução das disparidades sociais e na construção da identidade política da região. A estratégia política de redução das assimetrias estruturais e coesão social desenvolvida pelo FOCEM é proveniente da experiência dos fundos estruturais e de coesão realizados na União Europeia. Entretanto, o desafio do FOCEM depara-se com uma significativa diferença territorial, demográfica e mercadológica, tornando algumas dimensões dessas assimetrias até mesmo incorrigíveis.

O desequilíbrio econômico existente entre os países vão além das questões supracitadas. É preciso considerar os problemas de infraestrutura regional, o diferente estágio de desenvolvimento dos países, medido a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o índice de Gini, as diferenças no PIB *per capita* e o Índice de Competitividade Global (ICG), como alguns dos aspectos que influencia a competitividade econômica da região e realça as assimetrias regionais existentes entre Argentina, Paraguai e Uruguai, sobretudo, perante a dimensão do Brasil. Consequentemente, isto pode levar as economias mais vulneráveis a adotar medidas protecionistas e diminuir seu incentivo ao processo de integração, uma vez que suas economias ficam mais expostas aos efeitos negativos provenientes do processo. Mesmo o Brasil, país marcado pela profunda desigualdade econômica e social interna, começou a apresentar resultados mais positivos nos índices de IDH e ICG a partir de 1997, o

que implica diretamente na disposição de recursos financeiros para arcar com os custos provenientes dos projetos de desenvolvimento e cooperação regional.

Segundo BITTARELLO e MORGADO (2009), embora as assimetrias regionais no MERCOSUL tenham sido reconhecidas entre os anos de 1991 e 2003, poucas medidas foram tomadas pelos governantes da época, pois o modelo de desenvolvimento neoliberal acreditava que o livre-comércio a nível regional, a organização das econômicas de escala, o incremento dos investimentos estrangeiros diretos e a criação de um mercado comum seriam condições suficientes para fomentar o crescimento econômico, implicando diretamente na redução das assimetrias (BITTARELLO e MORGADO, 2009). Nesse sentido, os instrumentos tradicionais de redução das assimetrias econômicas e comerciais foram pouco eficazes<sup>70</sup>. A partir de 2003, a Rodada Doha da OMC configurou um novo consenso político em torno da prioridade no tratamento das assimetrias regionais dos processos de integração e abertura comercial.

No âmbito sul-americano, a Conferência de Montevideu, realizada em 2003, marcou a criação de um fundo de coesão com o objetivo de reduzir as assimetrias do bloco regional e melhorar a competitividade das econômicas menos desenvolvidas, fruto da proposta política do governo do Paraguai e aceito pelo Conselho do Mercado Comum, principal órgão do MERCOSUL. A reunião do Conselho do Mercado Comum nº 27/03: Fundos Estruturais, a partir da “necessidade de dotar o MERCOSUL de instrumentos que possibilitem o eficaz aproveitamento das oportunidades geradas pelo processo de integração, especialmente quanto aos recursos disponíveis, o melhoramento das interconexões físicas, a complementação industrial dos diferentes setores da economia baseado nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio” (MERCOSUL. CMC 27/03), assim como na correção das assimetrias existentes entre os países, em especial, a condição do Paraguai como país sem litoral marítimo, buscou a organização de um Grupo de Alto Nível, composto por representantes permanentes dos países no MERCOSUL, para a realização de estudos e o estabelecimento de Fundos Estruturais.

Dessa forma, o FOCEM foi criado em dezembro de 2004, no sentido de corrigir o cenário das assimetrias regionais existentes, operacionalizando-se como um instrumento para financiar os projetos de redução das assimetrias estruturais e das assimetrias das políticas públicas, desenvolver a competitividade dos Estados nacionais e promover a coesão social, cujos trabalhos iniciaram-se em 2006 com vigência pelo período de 10 anos no bloco.

---

<sup>70</sup> O Tratado de Assunção, em seu Artigo 6, apresenta um parágrafo no qual sublinha o reconhecimento de diferenças pontuais no ritmo do Paraguai e Uruguai, cujos processos de liberalização econômica foram contemplados com prazos mais extensos de adaptação nas diretrizes do bloco econômico, assim como um número maior de produtos a serem excluídos da lista de desgravação tarifária automática (MERCOSUL, 1991).

O Brasil é o principal contribuinte do FOCEM, representando 70% dos recursos, seguido pela Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e a o Paraguai com 1%. Conforme o propósito de redução das assimetrias regionais constatou-se que o Paraguai é o maior beneficiário do fundo, recebendo 48% do aporte total dos recursos, seguido do Uruguai, contemplado com 32% do montante (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2016). Segundo BARROS e RAMOS (2013), o perfil de “solidariedade” estratégica da diplomacia brasileira em reduzir as assimetrias regionais caracteriza-se a partir da seguinte leitura do governo:

(a) garantir a expansão dos mercados nacionais e, portanto, da capacidade de demanda de países como Paraguai e Uruguai; (b) evitar fatores desestabilizadores a partir de conflitos internos; (c) evitar o poder de atração das propostas de tratados de livre comércio (TLC) com potências extra-regionais, como os Estados Unidos. [...] A generosidade é estratégica porque a integração apresenta-se simultaneamente como solidariedade (cooperação e formação de uma identidade comunitária regional e supranacional) e como recurso de poder (projeção internacional, concertação político-diplomática, expansão de oportunidades de comércio e formação de cadeias produtivas com economias de escala) (BARROS e RAMOS, 2013).

A operacionalização do FOCEM divide-se em quatro programas, cujos objetivos respeitam uma ordem prioritária de classificação e execução no âmbito regional, sendo: 1) Convergência Estrutural (Distribuição do Programa I - Representa 43%); 2) Desenvolvimento da Competitividade (Distribuição do Programa II - 29%); 3) Coesão Social (Distribuição do Programa III - 16%); 4) Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração (Distribuição do Programa IV - 12%) (FOCEM, 2016). Entretanto, o FOCEM também demonstra deficiências na concepção e desenvolvimento dos projetos.

Ao associar a dimensão territorial dos países com o nível de desenvolvimento dos mesmos, o fundo aponta o Uruguai como um dos grandes beneficiários de recursos junto ao Paraguai. Contudo, ao considerar a diferença *per capita* e o índice de IDH entre os dois países<sup>71</sup>, presume-se que a distribuição dos recursos do fundo poderia estimular um aumento das assimetrias ao invés de reduzi-las. A distribuição dos recursos deveria considerar não apenas as assimetrias entre os países, mas as assimetrias internas de um país visando estimular a construção de novos polos de desenvolvimento.

---

<sup>71</sup> Uruguai: US\$ 15.720,00 PIB *per capita* e IDH 0,783 (Alto Desenvolvimento Humano); Paraguai: US\$4.190 PIB *per capita* e IDH 0,679 (Médio Desenvolvimento Humano) Fonte: *Human Development Report*, UNDP (2015) e Banco Mundial (2015).

Segundo SOUZA et. al. (2011), os projetos submetidos ao FOCEM atravessam seis instâncias de análise para sua aprovação<sup>72</sup>. No entanto, embora a quantidade de projetos submetidos ao FOCEM obedeça a uma proporcionalidade definida pelo MERCOSUL, os tetos de recebimento anuais dos recursos resultam de decisão política do Brasil, o que poder gerar distorções na distribuição dos recursos disponíveis e a instrumentalização do fundo. Outras questões significativas referem-se à falta de clareza na seleção dos projetos escolhidos e o limitado valor disponível no fundo para a realização dos programas, elevando-se o tempo necessário para uma correção mais profunda das assimetrias regionais o que poderia levar à interpretação de que o FOCEM constitui-se um instrumento político com o objetivo de reduzir as desconfianças regionais ao invés de um mecanismo inovador regional capaz de provocar um sentido integracionista mais forte nos Estados membros do MERCOSUL (BITTARELLO e MORGADO, 2009).

A ampliação institucional do MERCOSUL representou um período de significativo engajamento dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva nas práticas políticas regionais e no pensamento integracionista brasileiro, em relação ao movimento neoliberal dos anos 1990, sobretudo, durante o governo FHC, traduzindo-se em mecanismos que conformaram um novo modelo de cooperação para a construção da infraestrutura por meio do FOCEM, a cooperação em moedas locais, o Parlamento do MERCOSUL, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, a criação do Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, o Fundo da Agricultura Familiar, o Fundo de Financiamento do Setor Educacional, o Fundo de Promoção do Turismo e a defesa da democracia.

A introdução de políticas educacionais no processo de integração regional, durante o final dos anos 1990, contribuiu para a ampliação dos programas de participação social a outras áreas do conhecimento, como saúde, educação, cultura, previdência social, entre outras. O Mercosul Social e Participativo procurou inserir nos debates promovidos por meio da Cúpula Social do Mercosul, um número mais diversificado de organizações da sociedade civil para além das organizações sindicais e associações empresariais que se faziam presentes no âmbito

---

<sup>72</sup> Conforme SOUZA, OLIVEIRA e GONÇALVES (2011) a Unidade Técnica Nacional (UTN) realiza a primeira avaliação técnica do projeto. Posteriormente, o projeto é apresentado à Comissão de Representantes Permanente do MERCOSUL (CRPM) para verificar se os critérios de exigibilidade para submissão ao FOCEM estão em conformidade com os objetivos do fundo. Caso aprovado, o mesmo retorna a UTN, sob a responsabilidade da Secretaria do MERCOSUL para o aprofundamento da análise técnica e reenvio à (CRPM). Por fim, o projeto é submetido à análise do Grupo de Mercado Comum (GMC) que elabora um relatório para avaliação do Conselho de Mercado Comum (CMC). Este, por sua vez, realiza o parecer final da avaliação dos projetos, conforme regulamentado pelo CMC nº 18/2005.

das discussões sobre as políticas do bloco, durante os anos 1990. Estes esforços traduziram-se no desenvolvimento do conceito de Mercosul Cidadão, cujo propósito é a ampliação da participação da sociedade civil no processo de propostas para a formulação de políticas públicas empreendidas entre o governo nacional e o MERCOSUL, assim como a democratização dos benefícios advindos do processo de integração do bloco, reforçando a construção de uma identidade comunitária.

As iniciativas dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva resultaram em aumento dos fluxos comerciais totais do MERCOSUL, conforme apresentado na Tabela 7, na criação de mecanismos de articulação política, convergência estrutural e coesão social, com vistas a um exercício político mais solidário, procurando minimizar as assimetrias regionais sul-americanas, porém sem perder de vista os grandes objetivos da política externa brasileira, que consiste em uma política que promova as condições necessárias para sua inserção internacional, assegurando a autonomia nacional e o desenvolvimento econômico, associado ao bem-estar das sociedades do país e da região sul-americana, como forma de fortalecer a própria posição do Brasil no mundo.

Tabela 7: Fluxos Comerciais do MERCOSUL entre os anos 1990 e 2010

<b>Totais Gerais - MERCOSUL</b>			
<b>ANO</b>	<b>EXPORTAÇÃO*</b>	<b>IMPORTAÇÃO*</b>	<b>SALDO*</b>
<b>Governos brasileiros neoliberais</b>			
<b>1990</b>	1.320.245	2.311.827	-991.582
<b>1991</b>	2.309.352	2.242.704	66.648
<b>1992</b>	4.097.470	2.228.563	1.868.907
<b>1993</b>	5.386.910	3.378.254	2.008.656
<b>1994</b>	5.921.475	4.583.271	1.338.204
<b>1995</b>	6.153.768	6.843.924	-690.156
<b>1996</b>	7.305.282	8.301.547	-996.265
<b>1997</b>	9.045.111	9.426.203	-381.023
<b>1998</b>	8.878.234	9.416.203	-537.969
<b>1999</b>	6.778.178	6.719.245	58.933
<b>2000</b>	7.739.599	7.796.209	-56.610
<b>2001</b>	6.374.455	7.009.674	-635.219
<b>2002</b>	3.318.675	5.611.720	-2.293.045
<b>Governos brasileiros Pós-Neoliberais</b>			
<b>2003</b>	5.684.310	5.685.229	-919
<b>2004</b>	8.934.902	6.390.493	2.544.409
<b>2005</b>	11.746.012	7.053.699	4.692.313
<b>2006</b>	13.985.829	8.967.387	5.018.442
<b>2007</b>	17.353.577	11.624.752	5.728.825
<b>2008</b>	21.737.308	14.934.029	6.803.279



<b>2009</b>	15.828.946.773	13.107.441.700	2.721.505.073
<b>2010</b>	22.601.500.959	16.620.151.158	5.981.349.801

\*Valores em US\$ Milhões.

Fonte: MDIC. (PECEQUILO e CARMO, 2015).

Adaptado pelo autor

O aprofundamento político e social do MERCOSUL favoreceu a coordenação dos projetos com ênfase no desenvolvimento e não no comércio, consequência dos resultados da política de fortalecimento dos Estados nacionais. Para isso, o governo brasileiro empenhou-se na coordenação dos projetos de melhoramento dos parques industriais e das cadeias produtivas regionais, nos programas de cooperação técnica entre ministérios, assim como no incremento da infraestrutura e a aplicação do mecanismo de redução das assimetrias regionais, assumindo o papel parcial de *paymaster* da integração regional e projetando a imagem do Brasil e da região no cenário internacional em termos estratégicos, conforme SARAIVA (2011) destaca:

A visão progressista, por sua vez orienta-se para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico vis a vis terceiros Estados. Entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõe um processo de integração cuja base seja uma identidade comum no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional (SARAIVA, 2011).

A criação do Parlasul representou um pequeno passo em direção à dimensão supranacional do bloco como uma forma de sinalizar o compromisso dos países com o projeto integracionista, pois conforme observado por BARROS e RAMOS (2013) “a adoção do modelo supranacional jamais foi objetivo do bloco, dado que desde o Protocolo de Outro Preto estava afirmando que os órgãos com capacidade decisória apresentam natureza intergovernamental”.

O MERCOSUL também vivencia exercícios de alargamento do bloco com a aproximação de países como Venezuela, país que já havia manifestado interesse em integrar o MERCOSUL desde o governo de FHC, mas também Bolívia e Equador como membros permanentes. A relação com a Venezuela é motivo de divergências e convergências no bloco, pois Chávez liderou o projeto integracionista bolivariano da ALBA, proposta que divergia do projeto brasileiro, argentino, entre outros países, conforme SARAIVA (2011) ressalta:

A ALBA e a UNASUL são iniciativas diferentes entre e com características próprias. A ALBA inclui uma maior institucionalização e uma forte rede de cooperação técnica e financeira com viés político, enquanto a UNASUL tem um caráter estritamente intergovernamental

e de institucionalidade baixa, garantindo a autonomia dos Estados membros. Em termos econômicos, a UNASUL pode acomodar diferentes iniciativa sub-regionais como o MERCOSUL e a CAN (SARAIVA, 2011).

A incorporação da Venezuela no MERCOSUL, por outro lado, apresentava um horizonte de oportunidades ao bloco referentes à possibilidade maior integração produtiva, ampliação de mercados, promoção comercial, dimensiona a geopolítica regional do bloco e principalmente, insere um mercado consumidor de aproximadamente 30 milhões de pessoas. A Venezuela é detentora de uma das maiores reservas de petróleo do mundo, apresentando um fundo econômico estratégico para o Brasil e o MERCOSUL, além de contribuir para a revitalização e estabilidade do bloco, fortalecendo o seu poder de negociação internacional e maior coesão nos foros multilaterais (BARROS e RAMOS, 2013).

A maior presença econômica da China na região sul-americana afetou diferentemente os países da região latino-americana, gerando conflitos e complementaridades. Entre o período de 2002 e 2011, as correntes de comércio entre a China e a América Latina aumentaram em 13 vezes, elevando o valor de exportações de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 86,3 bilhões, enquanto as importações foram de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 45,5 bilhões. A China tornou-se ainda uma fonte de financiamento para a região, superando o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em PINTO e CINTRA (2015) observa-se uma análise que segmenta as relações sino-latinoamericanas em três grupos: 1º) Chile e Peru que foram impactados de forma positiva pela presença chinesa em virtude de exportar *commodities* e não sofrer pressão competitiva das manufaturas chinesas; 2º) Argentina e Brasil foram beneficiados pela demanda de *commodities*, porém impactados pela pressão competitiva das manufaturas chinesas que apresentam baixo valor unitário; 3º) A América Central e o México não possuem *commodities* de exportação para a China e sofrem grande pressão competitiva das exportações chinesas.

Conforme PINTO e CINTRA (2015), Brasil e Venezuela foram dois governos que buscaram desenvolver estratégias econômicas de desenvolvimento, sobretudo, em função da estratégia política regional. Embora o Brasil tenha apresentado *superávit* comercial com a China, o país ainda apresenta pouca competitividade industrial e uma fraca política de inovação o que, conseqüentemente, abre possibilidade para um futuro desequilíbrio nas relações comerciais entre os dois países, considerando, ainda, que a China utiliza-se do câmbio artificial que favorece a importação de seus produtos.

A política externa chinesa assemelha-se a política externa americana ao procurar garantir acesso às fontes de matérias primas. Esta demanda impactou diretamente as economias do MERCOSUL, principalmente, a brasileira, ao estimular a atividade econômica do bloco e novos fluxos comerciais, gerando divisas importantes aos Estados membros e valorizando as moedas locais. A falta de oportunidade de investimentos nos países desenvolvidos tornou o MERCOSUL e a América Latina uma região atraente para a China. Contudo, a intensa inserção econômica regional da China poderia gerar graves reflexos no processo de integração das cadeias produtivas industriais da América do Sul, provocando a desnacionalização de suas economias locais, proveniente da aquisição de empresas e dificultando o balanço de pagamentos.

Devido ao aumento das *commodities*, da grande liquidez e das baixas taxas de juros nos países centrais, a América do Sul vivenciou um momento de “redução da restrição externa ao crescimento” (PINTO e CINTRA, 2015), permitindo que a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas e de transferência de renda gerassem maiores taxas de crescimento do PIB e melhorias sociais. No entanto, ainda que a região tenha vivenciado um período de prosperidade, PINTO e CINTRA (2015) alegam os países da região não conseguiram mudar suas estruturas produtivas especializadas, permanecendo um padrão de especialização da produção e das exportações centrada na exploração de recursos naturais (minérios, energia e alimentos) e valores de baixo valor agregado, gerando dependência dos preços de *commodities* e colocando em risco o desenvolvimento da região. O MERCOSUL não conseguiu lograr os êxitos esperados do processo integracionista na primeira década do bloco, sobretudo, em função da crise cambial que assolou Brasil e Argentina, provocando desequilíbrios comerciais, econômicos e sociais.

Os anos 2000 representaram a mudança de paradigma do processo de integração regional, tendo o Regionalismo Aberto se enfraquecido a favor de um modelo de integração física e produtiva (MURGI, 2013), com o resgate do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, denominado por Regionalismo Pós-liberal (VEIGA e RÍOS, 2007). Embora este modelo não tenha se distanciado inteiramente das recomendações do Consenso de Washington ou consolidado plenamente o processo integracionista sul-americano, conseguiu inverter um cenário de estagnação do processo de integração regional, ao criar um conjunto de capacidades sócio-político-econômicas que fortaleceram institucionalmente o MERCOSUL, aumentando os fluxos comerciais do bloco em relação aos governos neoliberais dos anos 1990, recuperando a confiança entre os Estados membros e elevando o nível de convergência estratégica regional, essencial para os objetivos da política externa brasileira.

### 3.4 Linhagens e Interpretações Pós-Neoliberais sobre a Integração Sul-Americana

As linhagens e interpretações sobre a integração regional sul-americana dada pelos governos de Lula da Silva (2003-2010) configuram-se de diferentes segmentos históricos, intelectuais e analíticos, constituído pelos anseios de compreender qual é o papel do Brasil no mundo e pela assertividade com que se procurou alcançar maior protagonismo regional e internacional, a partir da introdução de uma política externa “Ativa e Altiiva” e um regionalismo pós-neoliberal. O processo de amadurecimento político dos governos de Lula foi composto, parcialmente, pela identificação histórica do PT com as lutas de libertação nacional dos povos latino-americanos e a idealização de uma “Pátria Grande”, constituída de capacidade para conformar uma organização política regional, garantindo a independência e a integridade territorial dos Estados. Embora o país não tivesse participado da confederação entre países hispano-americanos, muitas das ideias do Tratado de 1826 foram incorporadas a documentos regionais latino-americanos posteriores (ALEIXO, 1984).

Desde os seus primórdios, a América Latina é uma região que constantemente luta pela sua independência e busca o seu desenvolvimento diante das diversas formas e tentativas de colonização pelos países do centro. Assim como as aspirações imperiais dos países colonizadores, sobretudo a Espanha e Portugal, os Estados Unidos definiram a América Latina como sua zona de influência, procurando desestimular a formação de uma identidade regional, soberana e latino-americana, reproduzindo uma relação de dependência econômica e comercial, influência ideológica e cultural, alinhamento político e intimidação militar, velado por uma retórica de defesa regional ou cooperação com “aliados especiais”.

Conforme se verifica em GUIMARÃES (2015) as relações dos Estados Unidos com a América Latina fazem parte de uma estratégia continuada de dominação.

A primeira dessas estratégias, de natureza neocolonial, tem sua origem e impulso nos Estados Unidos em cumprimento do objetivo permanente de estabelecer sua hegemonia política e militar nas Américas. A primeira etapa dessa estratégia seria expulsar as Potências europeias de suas possessões na região. A segunda etapa seria a celebração de pactos regionais de solidariedade política e militar e, finalmente, mas simultaneamente, consolidar sua hegemonia através da integração da economia de cada país da América Latina à economia americana (GUIMARÃES, 2015).

A experiência internacionalista do Partido dos Trabalhadores (PT) contribuiu de modo parcial para o pensamento e as práticas políticas regionais empreendidas durante os governos de Lula da Silva. Segundo VELASCO E CRUZ (2010), no final dos anos 1980, a crise do

socialismo soviético provocou nos partidos políticos brasileiros de orientação à esquerda, um movimento de renovação política, conforme é explicado por POMAR (2016), “com a progressiva substituição do termo socialismo pelo desenvolvimento como ideia estruturante do pensamento de parte da esquerda brasileira”. Nesse sentido, o PT conscientizou-se sobre a necessidade de trilhar um caminho próprio.

O PT desenvolveu um desígnio próprio de construção teórica e política, influenciados pelas variadas tradições socialistas brasileiras e internacionais, visando constituir um modo próprio de atuar, denominado “socialismo petista”. Nesse sentido, o Partido dos Trabalhadores (PT) apoiou-se na busca pela promoção do desenvolvimento, na autonomia internacional e no amadurecimento da democracia como elementos estruturantes das propostas políticas de superação, no plano das ideias e das alternativas políticas, do modelo neoliberal desenvolvido no país durante os anos 1990, reposicionando o papel do Estado no planejamento econômico, político e social. VELASCO E CRUZ (2010) observa que o Partido dos Trabalhadores foi “o primeiro partido político a introduzir a questão da integração regional na sua agenda”, tendo como efeito a organização do Seminário Nacional sobre o MERCOSUL, resultando na publicação da Carta de Curitiba, documento da qual o PT pautou suas campanhas eleitorais e sua proposta de mudança nos rumos do bloco.

O propósito da integração regional latino e sul-americana versa sobre a necessidade de alcançar melhores condições de bem estar econômico, desenvolvimento político e social, utilizando-se racionalmente dos recursos naturais dispostos em seu território, estimulando o progresso tecnológico, promovendo meios de capacitação intelectual para sua população e construindo cadeias produtivas que permitam aos países progredirem continuamente. A estratégia de integração regional é um instrumento vinculado à política de desenvolvimento do Estado (GUIMARÃES, 2007). A ascensão dos governos progressistas nos anos 2000 representou o início de um ciclo de novas interpretações políticas nas sociedades latino-americanas, cuja estratégia de integração regional parecia criar uma retaguarda estratégica aos governos que pretendiam reformar o projeto capitalista de suas nações.

As linhagens e interpretações sobre a integração regional sul-americana dos governos pós-neoliberais de Lula da Silva (2003-2010) também se identificam com as orientações internacionais conduzidas durante os governos de Quadros/Goulart (1961-1964) e Geisel (1974-1979). Os três governos guiaram-se por um paradigma político universalista e um pensamento autonomista da política externa brasileira, traduzindo-se em iniciativas de aproximação política ao Sul Global, priorizando suas relações bilaterais e a implementação de esquemas de integração regional com os países latino e sul-americanos. As práticas políticas

regionais contribuíram para ampliar as perspectivas de inserção internacional do país, desenvolvimento econômico, industrialização e bem-estar social. A diversificação das parcerias internacionais colaborou para recuperar o protagonismo político do país no âmbito internacional, reposicionar sua política de desenvolvimento e minimizar as relações de dependência com os países do Norte.

Desde a década de 1950, presenciaram-se inúmeros esforços de integração regional latino e sul-americanos como o Pacto do ABC, a ODECA, o MCCA, a ALALC, o Pacto Andino, a ALADI, a CARICOM, o SELA, o Grupo Rio, o MERCOSUL, a UNASUL, a ALBA, a CELAC e outros. As organizações regionais têm por objetivo promover o desenvolvimento econômico dos países-membro da região, por meio de instrumentos que estimulem a ampliação dos mercados de produção e comércio, o processo de industrialização e a autonomia política. A maioria dessas organizações regionais enquadra-se no modelo ideológico do neoliberalismo, cujo propósito concentra-se na especialização econômica dos Estados, estimulando os países em desenvolvimento a produzir e exportar matérias primas para a produção industrial e consumo dos países desenvolvidos que, por sua vez, exportam produtos industrializados aos países em desenvolvimento, amparados por medidas protecionistas de seus mercados (GUIMARÃES, 2007).

Verifica-se que este tipo de relação comercial vigorou nos países latino-americanos desde sua independência. Entre as décadas de 1950 e 1980, os Estados Unidos demonstraram certo apoio às iniciativas integracionistas latino-americanas e ao planejamento econômico da região em busca da industrialização. Porém, este apoio foi acompanhado de interesse que os mercados regionais fossem receptivos ao capital estrangeiro. A criação do BID em 1959, instituição controlada pelos Estados Unidos, procurava incentivar o desenvolvimento na América Latina e Caribe a partir de mecanismos institucionais vinculados às organizações regionais do MCCA e da ALALC.

No entanto, o pensamento econômico liberal voltou a predominar na região após o movimento da Revolução Cubana, controlado pelas ditaduras militares com apoio financeiro, político e militar norte-americano diante da possibilidade de autonomia e alguma concorrência nas exportações industriais da região. Segundo GUIMARÃES (2007) os Estados Unidos desenvolveram uma política de retaliação aos países que desenvolviam medidas interpretadas como prejudiciais aos interesses norte-americanos. Tais medidas foram continuadas nos governos americanos subsequentes e se estenderam ao âmbito multilateral por meio das negociações da Rodada Uruguai do GATT, dando vazão e força às teorias neoliberais reproduzidas pelo Consenso de Washington (1989) que “viriam a se enraizar nas mentes das

elites acadêmicas, políticas e econômicas da América Latina, fortalecidas pelas ideias de pensamento único” (GUIMARÃES, 2015).

Os ideais neoliberais se consolidaram após o fim da Guerra Fria e com a dissolução da União Soviética (1991), ocasião em que a ordem internacional presenciou uma força unipolar. A crítica situação econômica e social das sociedades latino-americanas, as crises financeiras que assolaram o início do século XXI, devido às políticas de liberalização econômica do pensamento neoliberal no auge da globalização e a ascensão das práticas terroristas provocaram nas sociedades um sentido por mudanças políticas que confrontaram diretamente com a percepção e o pensamento das elites latino-americanas.

É diante desse contexto de crescente desigualdade social e econômica, de ascensão da China na ordem internacional em contraponto ao declínio relativo dos EUA, determinado pelos custos da manutenção do poder e interesses pelo mundo (*over extension*) e engajamento político na guerra ao terror, de recomposição política da Rússia e da hegemonia internacional do capitalismo, que se devem analisar a interpretação e o desenvolvimento do modelo pós-liberal, sobretudo, referente ao regionalismo pós-liberal empreendido pelos governos Lula da Silva (2003-2010) na América do Sul, no âmbito da quarta onda de regionalismo.

A primeira onda de regionalismo (1947-1961) configurou-se pelos paradigmas do desenvolvimentismo e estruturalismo como difusão doutrinária do pensamento da CEPAL a partir de uma metodologia planejada, visando à conformação de uma agenda de integração econômica e industrialização pelo modelo de substituição das importações. Esta onda apresenta uma convergência com as tentativas lançadas entre o período de 1930 e 1945, apresentando influências externas dos Estados Unidos como o Tratado Interamericano de Influência Recíproca, a OEA, o BID e a Aliança para o Progresso, assim como da Europa com o desenvolvimento da CECA e da Comunidade Econômica Europeia.

A segunda onda de regionalismo (1970-1986) configurou-se por uma mudança de segunda ordem no desenvolvimentismo e fim do consenso, marcado pela difusão do modelo de crescimento e exportação asiático com foco em uma agenda de integração econômica. Este período apresenta convergência com o modelo de substituição de importações a partir de uma metodologia de planejamento mais flexível e sem prazos fixados. Na América Latina, presenciou-se o lançamento de iniciativas de organização política e econômica regional como o Grupo da Contadora, o Grupo de Apoio a Contadora e o Grupo do Rio.

A terceira onda de regionalismo (1990-1999) configura-se pelo paradigma do neoliberalismo e do regionalismo aberto, marcado pela difusão do Consenso de Washington e uma agenda de liberalização comercial a partir de uma metodologia de redução tarifária,

mediante um potencial cenário latino-americano de protecionismo associado a uma situação de crise da dívida dos Estados. Este período apresentou influência externa norte-americana com a Iniciativa para as Américas (1990), a ALCA (1994) e Europeia com o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o MERCOSUL, em 1995.

A quarta onda de regionalismo configura-se pelo paradigma neodesenvolvimentista e pós-neoliberal empreendidos por Brasil e Venezuela, marcado pela difusão do Foro de São Paulo e pelo Consenso de Buenos Aires, visando à conformação de uma agenda que extrapola as questões comerciais ao inserir aspectos políticos, sociais e de segurança nos processos de integração regional, a partir de uma metodologia de flexibilidade e cooperação funcional. Este período também foi marcado por influências externas provenientes dos acordos bilaterais de alguns países latino-americanos com os Estados Unidos, pela Europa na busca por acordos de cooperação e diálogo político e pela ascensão da China como parceira comercial do MERCOSUL, contribuindo para a sustentação do próprio processo de integração regional.

Segundo GUIMARÃES (2015), a estratégia dos Estados Unidos de manutenção das relações de poder com a América Latina continuou durante os governos progressistas, “não mais do que quase socialistas e, mais das vezes, apenas nacionalistas-desenvolvimentistas”, por ocasião da estratégia política latino-americana de busca pela autonomia nacional e desenvolvimento econômico. A UNASUL constituiu-se uma das principais articulações políticas sul-americanas, distanciando-se parcialmente da iniciativa realizada pelo governo de FHC, ao convocar uma reunião de presidentes da América do Sul, pois este grupo já apresentava determinado grau de aproximação política aos princípios norte-americanos no cenário em que o neoliberalismo era o modelo hegemônico, dinamizado pelo Consenso de Washington e orientado pelo conceito do Regionalismo Aberto.

Diante dessa circunstância, Argentina, Brasil e Chile haviam aderido às declarações de desarmamento e não-proliferação sem qualquer tipo de contrapartida. A IIRSA foi um importante instrumento criado pela reunião de presidentes sul-americanos, sendo posteriormente, vinculada ao âmbito do COSIPLAN, na UNASUL. A iniciativa das negociações da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) partiu do Brasil, da Argentina e Venezuela durante a terceira reunião de presidentes sul-americanos a partir da identificação de políticas internas mais progressistas e de orientações autonomistas na política internacional. O governo brasileiro se esforçou para superar as desconfianças geradas entre os governos sul-americanos que ainda não reconheciam a região como entidade política, apenas geográfica.

O conceito político regional vinculava-se a ideia de América Latina, porém o governo brasileiro engajou-se através do exercício da diplomacia presidencial e das inúmeras visitas



bilaterais que realizou na região para disseminar a ideia de uma organização política regional entre os países da América do Sul. As reuniões resultaram na assinatura da Declaração de Cuzco em 2004, carta de intenções que deu origem à CASA e ao tratado de constituição da UNASUL em 2008, cujos propósitos vão além dos objetivos expostos em seu Tratado Constitutivo, segundo aponta GUIMARÃES (2015), elevando o relacionamento dos países sul-americanos a um nível estratégico, essencial para a consolidação do projeto de integração regional brasileiro, uma vez que a maioria desses países fazem fronteira com o território nacional.

Os verdadeiros objetivos da UNASUL, muito além daqueles objetivos retórico, que se encontram enumerados em seu Tratado Constitutivo, seriam os seguintes: (a) criar um sistema específico de solução de controvérsias entre os Estados sul-americanos, fora da OEA e do Conselho de Segurança da ONU; (b) criar uma maior autonomia em matéria tanto em termo de defesa, como de produção de equipamento; (c) reduzir a influência das Grandes Potências na política e na economia dos Estados sul-americanos; (d) criar um bloco de Estados, razoavelmente coeso, sem assimetrias extremas, que possa permitir a cada país melhor participar das negociações internacionais; (e) impedir o surgimento de regimes autoritários nos Estado da região; (f) criar um espaço econômico mais amplo e integrado na região; (g) atender às aspirações históricas de unidade sul-americana (GUIMARÃES, 2015).

Dessa forma, a UNASUL ao promover a convergência dos esquemas de integração regional da América do Sul, se tornaria um instrumento com capacidade para transferir parcialmente a organização política regional centralizada na OEA, na qual reduziria o poder de ingerência norte-americana na região e encorajaria a formação de um sistema multipolar. A UNASUL apresentou evolução significativa de sua institucionalidade através da criação dos conselhos setoriais que permitiram aos países da região intensificar sua cooperação política, tecnológica, econômica e militar, com destaques à organização do Conselho Sul-Americano de Defesa e à capacidade institucional de gerenciar conflitos entre Estados sul-americanos, com respeito aos princípios da democracia, da não-intervenção e da autodeterminação.

Na visão do governo brasileiro, a organização política sul-americana permitiria a região alcançar o nível de concertação latino-americano desejado. A organização da CELAC é resultado, primeiramente, da interação entre países no Grupo do Rio, em 1986, constituído por Estados que integravam o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Costa Rica) e Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Uruguai e Peru). A coordenação dos Estados latino-americanos, entre as suas atividades, visava resolver os conflitos ocorridos na América Central entre Nicarágua, Salvador e Honduras, no período de 1986 e 1987, sem ingerências extra-regionais. Na ocasião, presenciava-se a influência indireta dos EUA no conflito.

Outra questão regional relacionava-se ao isolamento de Cuba. Embora, tenha-se presenciado no início dos anos 1990, uma busca pela reinserção de Cuba no sistema interamericano, foram os esforços dos governos pós-neoliberais e de orientação à esquerda latino-americanos que introduziram Cuba oficialmente para o Grupo do Rio, em 2008, após anos de forte perseguição americana ao país e diante do embargo econômico imposto pelos Estados Unidos. A reinserção de Cuba aos organismos multilaterais regionais é consequência da mudança de perfil político e ideológico latino-americano e reforçam a estratégia de transferir o centro de poder político da OEA para a América Latina, vislumbrando a CELAC como o centro institucional político decisório da região.

O MERCOSUL corresponde ao principal núcleo de articulação econômica da América do Sul e corresponde a mais de 70% da economia regional. Segundo GUIMARÃES (2015) os Estados membros do MERCOSUL caracterizam-se por serem grandes produtores e exportadores de *commodities* agrícolas, assim como de minérios e petróleo. Contudo, a região possui a presença desregulamentada de empresas multinacionais, apresentam parques industriais pouco integrados e menos sofisticados, implicando na baixa competitividade internacional da região em comparação aos países desenvolvidos e a China. É com foco na condução do MERCOSUL que se presenciam os principais questionamentos políticos e econômicos do processo de integração regional, tornando-se o centro das reflexões ideológicas e das práticas políticas dos governos brasileiros, aumentando o seu grau de vulnerabilidade institucional, provocado por ingerências externas ou mudança na percepção das elites latino-americanas que procuram influenciar o processo político regional.

Com a ascensão dos governos de esquerda na América do Sul, Brasil e Argentina assinaram o Consenso de Buenos Aires em 2003, sinalizando o momento de renovação política do processo de integração regional sul-americano, conduzido por governos de perfil progressistas, no qual concordam em “impulsionar decididamente a participação da sociedade civil, fortalecendo os órgãos existentes, assim como as iniciativas que contribuam para a complementação, parceria e diálogo amplo e plural” entre as partes no plano bilateral e regional (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).

O governo brasileiro de Lula da Silva promoveu uma significativa mudança conceitual no Ministério das Relações Exteriores ao fortalecer a noção de América do Sul, através da criação de uma subsecretaria geral voltada especificamente para tratar os assuntos sul-americanos. Dentre os temas, destacaram-se o desenvolvimento de mecanismos para o aprofundamento do bloco, as negociações de aproximação com outros esquemas de integração regional na região, a ampliação dos projetos de infraestrutura no continente e a articulação de

uma posição comum frente às negociações hemisféricas. Nesse sentido, buscou-se fortalecer as agendas políticas, sociais e culturais do bloco, sem se descuidar dos aspectos econômicos da integração sul-americana (MARIANO, 2007).

Um significativo passo para a coesão do bloco foi o reconhecimento das assimetrias regionais, compreendidas como uma situação não permanente das economias mais fracas, levando o governo brasileiro à execução de uma política regional estratégica e à criação de programas e instrumentos que pudessem contribuir para a superação dessas assimetrias, em conjunto com a promoção do desenvolvimento e a conformação de um consenso político diante das negociações internacionais. Desse modo, o MERCOSUL representaria uma presença mais influente da América do Sul no mundo.

Dentre as iniciativas de fortalecimento da integração regional sul-americana no âmbito do MERCOSUL, ressaltam-se a criação do FOCEM, o aumento das reuniões especializadas nos diversos setores de cooperação, a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, a criação do Parlamento do MERCOSUL, o funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão, o apoio ao desenvolvimento dos trabalhos da Rede Mercocidades, a maior participação dos movimentos sociais latino-americanos associados à Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, especialmente, quando esta passou a apresentar propostas para promover a dimensão social do MERCOSUL e a criação de um grupo de alto nível para analisar o processo de modificação institucional do bloco regional (MARIANO, 2007).

A ascensão das potências emergentes, sobretudo, a China, contribuiu para sustentar o crescimento econômico regional e o processo integracionista sul-americano. A América do Sul tornou-se uma fonte de investimento atraente para os chineses, devido às oportunidades limitadas encontradas nos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo em que a China se tornou uma das principais parceiras comerciais dos países do MERCOSUL, sua inserção regional na América do Sul pode provocar a desnacionalização das economias locais, causar tensão entre os Estados membros e dificultar o projeto integracionista brasileiro (GUIMARÃES, 2015).

Na medida em que o MERCOSUL evoluiu as suas institucionalidades, o bloco transformou-se em um alvo da ofensiva política dos Estados Unidos, que procurou influenciar as elites nacionais latino-americanas contra o aprofundamento do bloco regional e em defesa do modelo de regionalismo aberto. Esta prática corresponderia à assinatura de acordos de livre comércio com países desenvolvidos, a exemplo das negociações em curso com a União Europeia, abrindo precedente para um acordo com os Estados Unidos, o que provocaria o fim da Tarifa Externa Comum (TEC), nas palavras de AMORIM (2016), o “coração do MERCOSUL” e a possível dissolução do bloco (GUIMARÃES, 2015).

Segundo VIGEVANI (2015), a estratégia política regional adotada pelo Brasil consiste na formação de círculos concêntricos de integração, estabelecendo uma relação de prioridades em sua concertação econômica, política e social, *a priori* no âmbito do MERCOSUL, na qual se relaciona com os países do Cone Sul (atualmente soma-se ao grupo Venezuela, Bolívia e Equador), *a posteriori* na UNASUL, bloco que promove uma convergência entre os esquemas de integração do MERCOSUL e da CAN, e finalmente na CELAC, abarcando toda a América Latina e o Caribe. Esta estratégia permite ao Brasil viabilizar o processo de integração regional em escalas, desempenhando parcialmente um papel de *paymaster* regional, ampliando espaços de concertação econômica, fluxos comerciais e apoio político-diplomático, de modo que permita ao país atingir o objetivo de criar uma comunidade latino-americana e impulsionar as suas aspirações internacionais de potência emergente.

As linhagens da integração regional sul-americana conduzida pelos governos pós-neoliberais de Lula da Silva permearam o cruzamento de diferentes interpretações históricas, ideologias políticas, estudos técnicos de viabilidade econômica e a inovação das práticas políticas de desenvolvimento, caracterizando uma política externa mais afirmativa, de pensamento autonomista e prática universalista. A perspectiva histórica demonstrou que, assim como nas iniciativas integracionistas dos governos nacionais que os antecederam, o regionalismo dos governos de Lula da Silva também oscilou entre desconfianças regionais e afinidades políticas. A reorientação da política externa dos governos de Lula da Silva e as suas práticas políticas regionais demonstraram sua preocupação em proteger o interesse nacional e regional das influências políticas, econômicas e ideológicas das grandes potências com maior ênfase que os governos de FHC, sem desrespeitar os princípios tradicionais que sempre nortearam a condução externa da diplomacia brasileira.

O Brasil conquistou através do processo de integração regional sul-americano uma inserção internacional mais qualificada, com crescimento econômico e um pequeno avanço na redução das desigualdades sociais, porém o amadurecimento da democracia brasileira precisa se consolidar institucionalmente de modo a não comprometer o desenvolvimento contínuo de uma política de Estado. A vulnerabilidade do Estado aos jogos político-partidários pode ameaçar a sustentação dos ganhos políticos e econômicos da diplomacia brasileira no tempo, dificultando a construção forte de um projeto nacional de desenvolvimento. Esta pesquisa procura contribuir para a reflexão sobre a importância deste tema na transformação do Estado e para futuras deliberações acadêmicas de modo qualitativo, promovendo a democratização dos assuntos internacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo identificar as continuidades e rupturas do processo de integração regional conduzido durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) no Brasil, a partir da formação das linhagens de pensamento e interpretação das práticas políticas regionais, em relação à condução do regionalismo empreendido no período neoliberal dos anos 1990, com destaque para os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A ordem regional e internacional não são estruturas estáveis do sistema internacional, logo, o regionalismo é visualizado como um processo indeterminado, cujas dinâmicas são respostas à marginalização econômica do Sul Global, durante o período de reconfiguração política e econômica marcada pela Guerra Fria.

Foi diante das novas transformações da conjuntura política e econômica mundial do século XXI que Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil, caracterizando sua proposta política de governo pelo sentimento de mudança. As novas orientações da política externa brasileira nos anos 2000 enquadram-se, primeiramente, neste cenário maior de inflexão proporcionado pelo fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, pelos efeitos da disseminação do modelo neoliberal da globalização instituído no Brasil durante os anos 1990, período em que o governo de FHC procurou ajustar-se à nova ordem internacional. No entanto, o modelo neoliberal representou um momento de crescente influência das estruturas hegemônicas do capitalismo, diminuindo a capacidade nacional de gerenciar suas estratégias de desenvolvimento econômico e social.

Segundo GUIMARÃES (2007) “intelectuais, diplomatas e políticos da América Latina proclamam em todas as oportunidades seus anseios de construir ou de reconstruir a identidade perdida da América Latina”. Os governos de Lula da Silva reforçaram a continuidade dessa perspectiva a partir dos esforços nacionais de aprofundamento do processo de integração sul-americana e latino-americana, visando preencher substancialmente as lacunas integracionistas nos âmbitos político e social, como forma de estimular uma ressignificação do pensamento integracionista da região.

Os processos de integração regional latino-americanos proporcionaram aos Estados nacionais a possibilidade de estabelecer uma coordenação política e econômica, com vistas à ampliação dos mercados comerciais, o desenvolvimento da cooperação nas diferentes áreas do conhecimento, contribuindo para o fortalecimento nacional em tempos de crise econômica, afastando-se minimamente do eixo de dependência com os países do centro, responsáveis pela manutenção das relações desiguais com a periferia, devido ao seu poder de constrangimento

político, força militar e influência econômica. Desde a década de 1960, foram celebrados acordos e criadas organizações regionais nos países latino-americanos que apresentaram um êxito inicial pouco sustentável. Estas organizações extinguiram-se ao longo do tempo pelas limitações econômicas e estruturais dos próprios países, pelos impactos dos regimes militares e a influência externa dos países do Norte.

Identificaram-se mudanças na condução dos processos de integração regional no Brasil durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), cujos objetivos de política externa contribuíram para o maior engajamento integracionista no âmbito regional resultando na ressignificação do MERCOSUL e na criação da UNASUL a nível sul-americano, e na organização da CELAC a nível latino-americano, representando um momento de continuidade no pensamento integracionista brasileiro e de inflexão nas práticas políticas regionais em relação aos governos neoliberais dos anos 1990, que atribuíram ênfase estritamente aos aspectos econômicos e comerciais da integração regional. No pensamento dos governos latino e sul-americanos a integração regional é um instrumento da política de desenvolvimento que busca a exploração sustentável de seus recursos naturais, o desenvolvimento intelectual, a capacitação técnica de sua mão de obra e a construção da capacidade produtiva, visando atingir melhores níveis de desenvolvimento econômico, político e social de suas sociedades (GUIMARÃES, 2007).

O MERCOSUL, instituição subscrita no âmbito da ALADI e que transcende os governos neoliberais e pós-neoliberais no Brasil, encontra-se como a organização regional que resiste como o principal instrumento de integração econômica sul-americana. Nos anos de 1990, a instituição presenciou significativo aumento do comércio entre os países membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), porém a crise econômica e cambial que atingiu o bloco levou os governos progressistas sul-americanos a estimular um processo de ressignificação do MERCOSUL ao ampliar as suas institucionalidades e atribuir maior importância às questões políticas e sociais do bloco.

Este período representou um momento de aprofundamento das práticas políticas regionais do governo brasileiro, permitindo estabelecer mecanismos que conformaram um novo modelo de cooperação da infraestrutura por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), a cooperação em moedas locais, a criação do Parlamento do MERCOSUL, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira, a criação do Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, o Fundo da Agricultura

Familiar, o Fundo de Financiamento do Setor Educacional, o Fundo de Promoção do Turismo e a defesa da democracia.

Os governos de Lula da Silva também promoveram continuidade aos programas e iniciativas que haviam sido realizados pelos governos neoliberais dos anos 1990, estabelecendo mecanismos regulatórios mais sólidos que permitissem a estabilidade e o fortalecimento da instituição, como o Tribunal Permanente de Revisão advindo do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, a criação do Instituto Social do MERCOSUL, cuja institucionalidade ampliou-se significativamente em comparação à Declaração Sociolaboral do MERCOSUL fixada em 1998, o Selo MERCOSUL Cultural e inúmeros instrumentos de caráter econômico e comercial.

A consolidação da UNASUL como instrumento central da organização política da América do Sul e os seus conselhos setoriais viabilizaram o aprofundamento da cooperação política, militar, econômica e tecnológica na região, tendo como unidades de maior relevância a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, os projetos de infraestrutura conduzidos em um arcabouço mais amplo de desenvolvimento regional no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN/IIRSA), a criação do Conselho Eleitoral Sul-Americano e a cooperação técnica na UNASUL Saúde. Verificaram-se a idealização de iniciativas voltadas à criação do Banco do Sul e um futuro Fórum de Participação Cidadã a nível regional. Nesse sentido, a CELAC complementou-se como um espaço autônomo de coordenação política regional.

A perspectiva histórica e política conjugada nos três capítulos que compõem esta pesquisa verificou que os governos de Lula da Silva (2003-2010) estabeleceram identificações com o pensamento político, em dois momentos da política externa brasileira: a Política Externa Independente, orientada por um pensamento nacional-desenvolvimentista e conduzida pelos presidentes Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), bem como a política externa orientada pelo “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” conduzida no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), período em que se inicia um lento processo de abertura democrática.

Nesse sentido, os governos pós-neoliberais de Lula da Silva deram continuidade a um projeto nacional que introduzia o país na categoria de potência emergente, a partir de uma política externa universalista e de fortalecimento da autonomia nacional e regional, conferindo ao país um modelo de regionalismo estrutural em coerência com a retomada da visão ortodoxa da CEPAL, presenciada no Brasil, durante os anos 1960. Estas interpretações traduziram-se em esforços de orientação ao Sul, como: a diversificação das parcerias internacionais do Brasil; a consolidação do G-20 comercial como principal foro de cooperação econômica

internacional; a formação do fórum de diálogo entre países emergentes do IBAS; a elevação das relações comerciais ao nível político e estratégico junto à Rússia, Índia, China e África do Sul, resultando no agrupamento dos BRICS; a cooperação técnica com os países africanos, atribuindo aspectos de interesse econômico, político e social; o engajamento brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH); a defesa do multilateralismo; a conformação do princípio da não-indiferença; e a priorização das relações com os países vizinhos da região sul-americana e latino-americana.

Foi diante desse cenário que o paradigma de política externa do Estado Logístico se consolidou. Conforme CERVO (2008), o desenvolvimentismo dos governos de Lula da Silva (2003-2010) insere-se no paradigma Logístico, isto é, prioriza o multilateralismo e recupera a autonomia decisória da política externa. No âmbito do desenvolvimento econômico, o Estado logístico passou a atuar para diminuir a dependência tecnológica e financeira e ampliou as políticas sociais, com o intuito de reduzir as disparidades socioeconômicas regionais (CERVO, 2008). Este modelo ampliou as possibilidades de inserção internacional do Brasil, estabeleceu novas prioridades nacionais de desenvolvimento e orientou as práticas políticas regionalistas dos governos pós-neoliberais brasileiros, contribuindo para determinar a América do Sul como região prioritária de suas relações internacionais.

Enquanto a economia de livre-comércio provocou a divisão internacional do trabalho, na qual a América Latina voltou-se para as relações em que prevaleciam as vantagens comparativas de tipo natural, resultando na reprodução das condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento entre os países de centro-periferia, o modelo de regionalismo pós-liberal previu a condição de assimetrias de desenvolvimento como fatores que poderiam impedir o progresso regional e constranger a inserção internacional da região.

Dessa forma, o regionalismo dos governos de Lula da Silva contribuiu para a configuração de um espaço de Governança de Desenvolvimento Regional (GDR) (BORZEL e RISSE, 2016), priorizando a atuação do poder público na criação ou atualização das instituições regionais, refletindo-se no aumento da competitividade internacional dos países em diferentes setores e na inserção internacional dos agentes econômicos nacionais. A GDR não é um resultado de vantagens comparativas naturais como era interpretado por outros modelos de regionalismo, mas um resultado do programa de desenvolvimento, iniciativas de capacitação, aberturas de mercado, conectividade de infraestrutura, integração energética e reguladora, de modo que os processos de integração regional e a cooperação Sul-Sul poderiam beneficiar os países em desenvolvimento.



Em NABERS (2007) nota-se que a liderança regional apresenta uma dimensão normativa. Neste caso, os governos brasileiros buscaram compatibilizar sua visão de mundo com os objetivos dos países secundários, em um contexto regional de baixa institucionalidade como forma de fortalecer a sua preponderância regional, refletindo-se na projeção do país em direção ao contexto internacional. No entanto, a América do Sul continua sendo uma região caracterizada pela produção e exportação de matérias primas agrícolas e minerais, bens de consumo de baixo valor agregado, baixo índices de industrialização, com significativa desigualdade social e econômica, representada pela falta de convergência política em algumas questões da agenda internacional.

Se por um lado, as instituições regionais representaram um avanço na concertação política, econômica e social sul-americana, ao promover o aumento das relações comerciais, os investimentos em infraestrutura, a criação de mecanismos de incremento da segurança regional e na defesa da democracia e autonomia nacionais, por outro, identificou-se a falta de reconhecimento da liderança regional brasileira, pela Argentina, parceira estratégica e histórica do Brasil, quando se juntou ao México, em oposição à busca brasileira por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU ou, ainda, pela falta de apoio de alguns países às candidaturas brasileiras por um representante na OMC e no BID.

Os acordos de livre-comércio do Chile, Colômbia e Peru com os Estados Unidos tornaram-se outro obstáculo que dificultam o desenvolvimento das políticas de integração regional sul-americanas. O processo de nacionalização dos hidrocarbonetos explorados pela Petrobrás, na Bolívia, provocou outro momento de tensão na política integracionista brasileira. Embora a aproximação da Venezuela com o MERCOSUL tenha sido econômica e politicamente importante ao bloco, a ressignificação do pensamento bolivariano disseminado pelo governo venezuelano de Hugo Chávez (1999-2013), na América do Sul e na América Central, acompanhado do lançamento das iniciativas integracionistas da ALBA e do PETROCARIBE, geraram determinado grau de confrontação ideológica com a interpretação integracionista dos governos brasileiros de Lula da Silva.

A legitimação de uma potência regional é considerada uma categoria social que pressupõe uma capacidade material suficiente para arcar com os custos institucionais em sua região, o reconhecimento de grandes potências em relação à sua preponderância regional e a ocorrência de mudanças no funcionamento do sistema internacional, em função das suas estratégias de política externa (FLEMES, 2010). A noção de preponderância é determinada tanto pela distribuição econômica entre os países da região como pelos recursos de *soft power* utilizados por um país no nível regional e global. Na percepção de NOLTE (2010) a

legitimação regional torna-se mais relevante que o reconhecimento promovido por grandes potências.

As regiões podem tanto constranger, como aumentar a projeção internacional de um país. Os governos brasileiros pós-neoliberais acreditaram que a região seria um meio de ação externa mais eficaz no alcance dos objetivos de desenvolvimento nacional, do que o nível global ou a via unilateral. As instituições regionais - MERCOSUL, UNASUL e CELAC – procuraram criar as condições necessárias para configurar um determinado grau de ordem e estabilidade política na região, sendo capazes de influenciar parcialmente a política externa dos países sul-americanos. Contudo, nota-se que o Brasil reluta a um aprofundamento institucional, visto que uma possível autonomia institucional poderia constranger os interesses brasileiros. O governo brasileiro necessita demonstrar o horizonte positivo dos processos de integração regional às elites nacionais, como forma de criar as condições necessárias para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento mais forte e dar continuidade a uma inserção internacional afirmativa e contínua no tempo, evitando se isolar da região mediante alternativas integracionistas externas que possam surgir.

Os estudos sobre as linhagens de pensamento e interpretação sobre a integração regional demonstraram que o Brasil procurou se posicionar como um *paymaster* das instituições regionais, engajando-se em um comprometimento regional que pudesse potencializar sua ação externa e minimizar o cerceamento das suas relações com o resto do mundo, utilizando-se dos processos integracionistas como plataforma de inserção internacional e meio de alcançar os objetivos de desenvolvimento nacional, estabelecendo instrumentos que visavam à formação de uma identidade política regional e a promoção de um desenvolvimento conjunto mais equitativo e competitivo no cenário internacional.

Segundo o relatório divulgado pela CEPAL, o Panorama Social da América Latina (2014), verificou-se que entre os anos de 2002 e 2011 a pobreza na América Latina e Caribe diminuiu de 43,9% para 29,6% e entre os anos de 2005 e 2012, a pobreza no Brasil diminuiu de 28% para 14%. Esta pesquisa reforça a percepção de AMORIM (2010) e GUIMARÃES (2007; 2015) ao afirmar que a integração regional confere maior latitude às ações políticas do Brasil, fortalecendo sua posição e imagem no plano internacional, promovendo melhores índices de desenvolvimento econômico e bem-estar social à nação. O nível de análise regional demonstrou-se fundamental para a compreensão das estratégias brasileiras de política externa empreendidas durante os governos pós-neoliberais de Lula da Silva (2003-2010).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Roberto. *A política externa brasileira e o 'sentimento de exclusão'*. In: FONSECA Júnior, Gelson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, pp. 31-46.
- ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair Iain (orgs). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press, 2007.
- ALADI. *Quienes Somos*. Acerca de ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración, 2016. Disponível em: <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>
- ALDECO, Carlos. *Proceso de integración en el marco de la ALADI*. Secretaria General de la ALADI, Panamá, maio 2012.
- ALEIXO, José Carlos Brandi. *O Brasil e a América Central*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 101-104, 1983, pp. 21-58.
- ALEIXO, José C. B. *Integração na América Latina*. Revista de informação legislativa, v. 21, n. 81, jan/mar, 1984, pp.19-32.
- ALEIXO, José C. B. *O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá*. RBPI, 2000, pp.170-191.
- ALMAO, Valia P. *A Consistência Democrática Na Venezuela Em Tempos De Mudança Política*. Opinião Pública, Campinas, Vol. Xi, Nº 1, março 2005.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer; CORRÊA, Vanessa P. *A CEPAL ainda é uma escola de pensamento?* Rev. econ. Contemp., vol.15, n.1, 2011, pp. 92-111.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Mercosul: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: LTR, 1998.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Trajetória do Mercosul em sua primeira década (1991-2001): uma avaliação política a partir do Brasil*. Revista Urutágua, Ano 1, n. 03, dezembro 2001.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: Da fundação à diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, 2003, pp. 87-103.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 47, Nº 1, pp. 162-184, 2004.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Políticas de Integração Regional no governo Lula*. Revista do Programa de Mestrado em Direito do UNICEUB, v.2, n. 1, p. 20-54, 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Evolução Histórica do Regionalismo Econômico e Político da América do Sul: um Balanço das Experiências Realizadas*. In: Cena Internacional, vol. 10, no. 2, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: convergências e divergências*. Temas e Matizes, n. 14, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações*. Revista Espaço da Sophia, parte 1, n. 43, jul/set 2011.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005, pp. 291.

AMADO, A. M.; MOLLO; M. L. *Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: A origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores*. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 34, n. 1, jan/mar. 2004, p. 129-156.

AMORIM, Celso. *Conceitos e Estratégias da diplomacia do governo Lula*. Diplomacia, Estratégia e Política, Vol. 1, No1, 2004.

AMORIM, Celso. *A Política externa do governo Lula*. Política Externa, Vol. 13, No1, pp. 157-163, 2004.

AMORIM, Celso. *A Integração Sul-Americana*. Diplomacia, Estratégia & Política, nº10, pp. 5-27, 2009.

AMORIM, Celso. *Conversas com Jovens diplomatas*. Editora Benvirá, 2011.

ARRIGHI, GIOVANNI; SILVER, BEVERLY J; and BREWE, BENJAMIM D. *Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide Studies in Comparative International Development*. Vol. 38, n 1, pp. 3 – 31, 2013.

AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. SP, Ed. DA UNESP, 1998.

AYERBE, Luís Fernando. *Cultura, desenvolvimento e integração na América Latina e Caribe*. In: Integração Latino americana e caribenha. Ed. Imprensa oficial: São Paulo, 2007, pp.219-251.

AZAMBUJA, Marcos. *O reordenamento Sarney-Alfonsín*, pp. 79-84, in América do Sul e Integração Regional, IPRI Funag, 2012.

BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. London: Allen and Unwin, 1961.

BANDEIRA, Luiz A. M. *As políticas neoliberais e a crise na América do Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, p. 135-146, 2002.

BANDEIRA, Luiz A. M. *Brasil e os Processos de integração regional: Mercosul/ALCA*. Revista Espaço Acadêmico, n. 33, Fevereiro de 2004.

BANDEIRA, Luiz A. M.. *Política exterior do Brasil: de FHC a Lula*. Brasília, Câmara dos Deputados, *Plenarium*, Ano II, No2, pp. 64-83, 2005.

- BANDEIRA, Luiz A. M. *O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior*. Revista Espaço Acadêmico, n. 91, dezembro, 2008.
- BANDEIRA, Luiz A. M. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, pp. 128.
- BARBOSA, Rubens Antônio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.
- BARBOSA, Rubens. *O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960 - 1990)*. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon (org). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930 - 1990)*, Vol.II, Cultura Editores Associados, São Paulo, 1996.
- BARBOSA, Rubens A. (Org.). *Mercosul: Quinze Anos*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.
- BARROS, Pedro; RAMOS, Felipe. *O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)*. Revista IMEA-UNILA, Vol.1, N. 2, p. 7-20, 2013.
- BATISTA, Paulo Nogueira. *A América do Sul em Movimento*. Revista de Economia Política, Vol. 28, n.2, 2008.
- BAUMANN, Renato. *A integração regional vista pela Cepal*. In: POLETTTO, D. W. (coord.). *50 anos do manifesto da CEPAL*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
- BAUMANN, Renato. *Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas*. In: BAUMANN, R. (Org.). *Mercosul avanços e desafios da integração*. Brasília: IPEA, 2001.
- BAUMANN, Renato. *A Geopolítica da Integração na América Latina – Uma Perspectiva Sul-Americana*. In: LIMA, Marcos Costa. (Org.). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. FACEPE (UFPE), Editora Cortez, São Paulo, 2001b.
- BAUMANN, Renato. *Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – Com referencia a Celso Furtado*. CEPAL, LC/BRS/DT.028, agosto 2005.
- BAUMANN, Renato. *Integração Produtiva - Caminhos para o Mercosul*. In: ARCURI, Reginaldo. *Série Cadernos da Indústria ABDI*, vol. XVI, Brasília-DF, 2010.
- BELLAMY, Renato. *Liberalismo e sociedade moderna*. (Trad. M. Lopes). São Paulo: UNESP, 1994.
- BERMUDEZ, Anselmo. *El Protocolo de Caracas*. ALALC. Buenos Aires, 1981, pp. 74-109.
- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el mundo. El pensamiento latino-americano y la teoría de las relaciones internacionales*. Nuevohacer, Grupo editorial latino-americano, Buenos Aires, 2005.
- BERNARDO, Glaucia J. *A transferência de políticas públicas de educação superior do Mercosul ao Brasil*. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPR, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BITARELLO, L.; MORGADO, L. F. G. *Assimetrias de mercado e o papel do Focem na consolidação do Mercosul*. A procura de um novo paradigma de desenvolvimento. SciencePo, Opalc, 2009.

BORDA, Sandra. *Desafios y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas*. Documento CRIES 18, 2012.

BOTTO, Mercedes. *La integración regional en América Latina: Quo Vadis?*. El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada. Eudeba, Buenos Aires, 2015.

BRAGA, Márcio B. *Integração e desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal*. São Paulo: Annablume, 2002, pp. 204.

BRAGA, Márcio. B. *Integração econômica regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL*. Prolam, São Paulo, v. 1, n. 1, 2002, pp. 1-26.

BRAGA, Márcio B.; PINTO, Hugo E. M. *A lógica do regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações*. (Artigo), PROLAM/USP, 2003.

BRASIL. I REUNIÃO DE PRESIDENTES SUL-AMERICANOS. *Comunicado de Brasília*, 1º de setembro de 2000. Resenha de Política Exterior, n. 87, pp. 163-174.

BRASIL. ABACC. *Declaração Conjunta sobre Política Nuclear*. Acordos e Declarações, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Materiais Nucleares, 1985.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Tratado de Montevideú, 1980*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Argentina, 1988*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Tratado de Assunção, 1991*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica n. 18 Firmado no âmbito da ALADI entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Protocolo de Ouro Preto, 1994*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Declaração Sociolaboral do Mercosul, 1998*. In: Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. In: Legislação e Textos Básicos, 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Legislação e Textos Básicos*. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. 5ª ed, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Balanço da Política Externa Brasileira*. Publicações e Notícias, Brasil, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordo pela qual se cria a Comissão Especial de Coordenação (Brasil-Argentina)*. Sistema de Acordo Integrado, Atos Internacionais, Brasil, 1965.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Convênio de Amizade e Consulta*. Sistema de Acordo Integrado, Atos Internacionais, Brasil, 1961.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mercosul*. Política Externa, Brasil, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Ata de Buenos Aires*. Sistema Consular Integrado, Atos Internacionais, Brasil, 1990.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Declaração de Iguaçu*. Sistema Consular Integrado, Atos Internacionais, Brasil, 1985.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. *Crescimento econômico com poupança externa?* Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n. 2, 2009, pp. 3-27.

BUENO, Clodoaldo. *Relações Internacionais: assimetrias nacionais e formação de blocos*. In: Ensaio latino Americanos de Relações Internacionais. Rafael Duarte (org). São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2007, pp.88.

BUENO, Clodoaldo. *O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX-XXI*. Política Externa (USP), v. 19, nº 2, p. 41-54, 2010.

BUENO, Clodoaldo. *O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-Americana*, pp. 43-62, In: América do Sul e Integração Regional, IPRI Funag, 2012.

BUENO, Clodoaldo. *O Barão do Rio Branco no Itamaraty*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 55, p. 170-189, 2012.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. *Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil*. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, dez. 2014, pp. 549-583.

BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa Independente do apogeu do populismo*. In História da Política Exterior do Brasil. Brasília, Editora Unb, 2014.

CAMARGO, Sonia; VASQUEZ OCAMPO, José Maria. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil*. Uma década de política exterior. São Paulo: Editora Convivo, 1988.

CARMO, C. *O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira*. In: Serbin, Andres; Martinez, Laneydi; Ramanzini Junior, Haroldo. CRIES. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, p.301.

CAVLAK, Iuri. *A ALALC como auge da integração sul-americana no século XX*. Revista História: Debates e Tendências, UPF, 2012, pp. 38-59.

COMUNIDADE DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS, CELAC. *Grupo do Rio*. Quiénes somos, Antecedentes. Comunidad de Estados Latinoamericanos e Caribenhos, 2016.

COMUNIDADE DE PAÍSES LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS, CELAC. *Declaración de Río de Janeiro*. Quiénes somos, Antecedentes. Comunidad de Estados Latinoamericanos e Caribenhos, 1986.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 45, No 1, pp. 5-35, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. Editora: Saraiva, p. 297, 2008.

CERVO, Amado Luiz. *Integração da América do Sul depende do Brasil*. Meridiano 47, nº 46, pp. 3-4, Junho de 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora: UnB, 525 p., 2014.

COBAS, Yilliams; ESPRONCEDA, Rodriguez. *La política exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM*. In Cries, 2012.



CORAZZA, Gentil. *O “regionalismo aberto” da Cepal e a inserção da América Latina na Globalização*. Porto Alegre: Ensaios FEE, v. 27, n. 1, p. 135-151, 2006.

COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR. Historia. CCSCS, 2016. Disponível em: <http://www.ccscs.org/index.php/2014-02-10-19-39-57/historia>

CÔRTEZ, Octávio, H. D. G. *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. IPRI, FUNAG, 2010.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *O Brasil no mundo. Ensaios de análise política e prospectiva*. Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Editora Unesp, 2010.

DABÈNE, Olivier. *La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique*. Presses de Sciences Po, 1997.

DABÈNE, Olivier. *Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: Regional Integration of a third kind*. Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Panel “Waves of change in Latin America. History and Politics”, San Francisco, 2012, pp. 32.

DATHEIN, Ricardo. *A integração latino-americana sob a perspectiva do desenvolvimento econômico*. Texto para Discussão, N. 17/2005, Departamento de Ciências Econômicas, UFRGS, 2005.

DEUTSCH, Karl W. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1978.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos, 2003.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. *As Relações Brasil-Paraguai: Do Litígio da fronteira brasileiro-paraguiaia (1962) à Ata de Cataratas (1966)*. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Unb, 2013.

ESTEVES, Thiago. *Integração regional na América Latina: da Cepal ao Consenso de Washington*. Revista Ideas, v.2, n.2, p. 172-202, 2008.

ESTIGARRIBIA, Félix; AMORIM, Celso. *A integração Latino-Americana em foco: 50 anos de ALALC/ALADI*. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Integração LatinoAmericana: 50 anos da ALALC/ALADI*. Brasília: FUNAG, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A Política externa brasileira e a América do Sul: da fase retórica dos anos FHC ao pragmatismo neodesenvolvimentista do governo Lula*. Site Conjuntura Internacional, PUC-Minas, Novembro de 2003.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2012.

FIEL. *Costos laborales en el Mercosur: comparación de los costos laborales directos*. Documento de Trabajo, n. 35, Buenos Aires, 1992.

FIGUEROA, O. *Le Celac: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avals y obstáculos para lograr su consolidación*. In: Serbin, Andres; Martinez, Laneydi; Ramanzini Junior, Haroldo. CRIES. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, p.177.

FLORENCIO, Sérgio A. L. *Trajetória do Mercosul e mudanças de paradigmas da política externa brasileira: possíveis interpretações para a crise no bloco*. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n.19, 2015.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável*. In Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). USP, Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, 2000.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRIEDRICH, Tatyana; GUIMARÃES, Guilherme. *Ensaio de integração: Brasil e Argentina no século XX, pontos de aproximação e de afastamento até a formação do Mercosul*. Revista Estudos Internacionais, v.3, n1, p. 115-140, 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *O ISEB e o desenvolvimentismo. Os anos JK*. CPDOC, 2016. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Plano de Governo do Partido dos Trabalhadores 2002. Programas de Governo, Partido dos Trabalhadores (PT)*, 2016.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *Raízes do Subdesenvolvimento*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, Celso. *Essencial Celso Furtado*. Org.: AGUIAR, Rosa Freire. Ed. Companhia das Letras, 2013.

FUSER, Igor. *Integração energética na América do Sul: Um dilema político*. Anuário Cries 2010.

GALVÃO, Thiago Gehre. “*América do Sul: Construção pela Reinvenção (2000 – 2008)*”. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 52, pp. 63-80, 2009.

GARCIA, Marco Aurélio. *Integração Regional é fortalecida pela cooperação soberana*. Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”. Portal Vermelho, 2013. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/218809-9>

GERMÂNICO, S. P. *El Grupo Andino de Hoy: Eslabón Hacia la Integración de Sudamérica*. Universidad Andina Simón Bolívar del Ecuador. Quito, 1995

GONÇALVES, L. E. F. C. *As relações Brasil-CEPAL (1947-1964)*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A rodada Uruguai do Gatt (1986-1994) e a política externa brasileira: acordos assimétricos, coerção e coalizões*. Dissertação de mestrado. UNICAMP, 2005, pp. 195.

GUIMARÃES, Samuel P. *Inserção internacional do Brasil. Economia e Sociedade*, Nº 17, 2001, pp. 1-31.

GUIMARÃES, Samuel P. *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional*. Contraponto, 5ª ed., 2007.

GUIMARÃES, Samuel P. Unasul: *Análise e diagnóstico da inserção do Brasil na América do Sul e os processos de integração regional*. Documentos. Senado Federal, Liderança da Minoria, 2015.

HERMANN, Charles F. *Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy*. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, Nº 1, 1990, pp. 3-21.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. *A Política externa do Brasil em dois tempos*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, nº 1, 1995, pp. 5-23.

HIRST, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. *Nueva Sociedad*, dez. 2010, pp. 22-41.

HURRELL, Andrew. *O ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.17, n.1, jan/jun, 1995, pp.23-59.

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. *Consenso de Buenos Aires*. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2013.

IRI; Instituto de Relaciones Internacionales. *Comunicado de Las Leñas, 1992*. Universidad Nacional de La Plata. In: *Revista de Relaciones Internacionales*, n3, 2007.

ITAIPU. *Ata do Itaipu*. Perfil Institucional, Documentos Oficiais. Itaipu Binacional, 1966.

ITAIPU. *Tratado de Itaipu*. Perfil Institucional, Documentos Oficiais. Itaipu Binacional, 1973.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), 1958.

JAGUARIBE, Helio. *Sociedade e Cultura*. São Paulo: Vértice, 1986.

KLEMI, Albene; MENEZES, Roberto. *Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica desenvolvimentista (2003-2014)*. *Caderno CRH*, vol. 29, n. SPE. 03, pp.135-150, 2016.

LAS CASAS, Taiane. *A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações*. Revista Brasileira de Política Internacional, janeiro 2015.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira 2001-2002*. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), 2002.

LAFER, Celso. *Brasil: desafios e dilemas da política externa*. Estudos Avançados. São Paulo, v. 14 n. 38, 2000.

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

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo. Memórias de cinco décadas na cena internacional*. Ed. Objetiva, 2010, pp. 344.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2011.

LESSA, Antônio Carlos. *Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana*. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 2, pp. 5-7, dezembro, 2008.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. *A autonomia na política externa Brasileira - a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília, FUNAG, 2011.

LIMA, Marcos Costa, e MEDEIROS, Marcelo de Almeida (orgs.). *O Mercosul no limiar do Séc. XXI*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

LIMA, Maria R. S. *Ejes Analísticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña*. América Latina/Internacional, vol.1 nº 2, 1994, pp. 27-46.

LIMA, Maria R. S. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 48, Nº 1, 2005, pp. 1-36.

LIMA, Maria R. S.; SANTOS, Fabiano. *O interesse nacional e a integração regional*. Papéis Legislativos, ano 2, n. 1, abril 2008.

MALAMUD, Andrés. *Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur*. In: Marcílio Toscano Franca Filho, Lucas Lixinski and María Belén Olmos Giupponi, eds: *The Law of MERCOSUR*. Oxford: Hart Publishing, 2010, pp. 9-27.

MALMANN, Maria Izabel. *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina*. Ed. EDIPUCRS, 2008, pp. 119.

MARRACH, Sonia A. *Neoliberalismo e educação*. In: GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo (Org.). *Infância, educação e neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996.

MARGARIÑOS, G. *Integración económica Latinoamericana: proceso Alalc/Aladi 1950/2000*. Asociación Latinoamericana de Integración. Montevideo, Uruguay 2005.

MARIANO, Marcelo P. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara/SP, 2007, pp.217.

MARIANO, Marcelo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir da política externa brasileira*. Revista de Sociologia Política, v. 20, n. 43, pp. 23-41, 2012.

MARIANO, M.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. *O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013)*. Relações Internacionais (Lisboa), v. 41, p. 123-134, 2014.

MATLARY, Janne Haaland. *Integration theory and international relations: what does the elephant look like and how should it be studied?* Paper, 2nd ECSA World Conference, 1994.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *La genèse du Mercosud*. L'Harmattan. Recherches Amériques Latines, 2000.

MELLO, Flávia de Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado em Ciências Políticas, USP, São Paulo, 2000.

MELLO, Flávia de Campos. *Política externa brasileira e os blocos internacionais*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 16(1), 2002, pp. 37- 43.

MENDONÇA, Filipe; MIYAMOTO, Shiguenoli. *A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)*. Século XXI, Porto Alegre, V.2, N. 2, jul/dez, 2011.

MENDONÇA, Filipe. *A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na história política comercial dos Estados Unidos*. Tese de Doutorado. UNICAMP, 2013, pp. 345.

MERCADO COMUM DO SUL. *O Fundo para a convergência estrutural do Mercosul – FOCES (2005-2015)*. Unidade Técnica FOCES - UTF, Secretaria do Mercosul, 2016.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da UNASUL*. Dados, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

MILANI, Carlos R. S. *A importância das relações Brasil-Estados Unidos na política externa brasileira*. Boletim de Economia e Política Internacional do IPEA, n. 6, abr./jun., 2011, pp. 69-85.

MILNER, Helen V.; MANSFIELD, Edward D. *The New Wave of Regionalism*. International Organization, V01. 53, No. 3. (Summer, 1999), pp. 589-627.

MIRANDA, Sergio G.; SANTANA, Cristián O. *Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano: aproximación a una lectura de segundo orden*. Polis, Santiago, v. 7, n. 21, 2008.

MORACVSIK, Andrew. *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach* in BULMER, Simon e ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. 194 p.

MYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, W. S. *Os Militares e a Política Externa Brasileira: 1964-1984*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC, Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, pp. 211-246.

MURGI, Rafael. *A evolução do processo de integração sul-americana: avanços conquistados e dificuldades recentes*. Revista Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v. 10, n.2, p. 63-73, 2013.

MYAMOTO, Shiguenoli. *O Brasil e a América Latina: Opções políticas e integração regional*. Cadernos PROLAM, USP, Ano 8, vol. 1, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)*. Programas Binacionais de Coperación Fronteriza, Un modelo para el Desarrollo de la Amazonia, Publications, 1978.

OLIVEIRA, Ivan. *Política Comercial e Política Externa no Brasil: Uma análise da estratégia de negociação comercial brasileira (1995-2010)*. Texto para discussão, IPEA, 2012.

OLIVEIRA, Alessandra C. *Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina*. Nações Unidas, CEPAL, Documento de projeto, 2014.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. Editora Unesp, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. ONU, 1947.

PECEQUILO, Cristina. *As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos (1989-2008). As três fases contemporâneas*. Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina, outubro, 2008.

PECEQUILO, Cristina S.; CARMO, Corival A. *O Brasil e a América do Sul. Relações Regionais e Globais*. Ed. Alta Books, 2015, pp. 279.

PETROCCHI, Renato. *San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e de democracia*. Carta Internacional, vol. 10, n.2, jul/dez 2015, p. 81-96.

PINHEIRO, Letícia. *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.



PINTO, E. C; CINTRA, M. A. *América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento*. IE-UERJ, Texto para discussão 12, 2015.

PINTO, Hugo E. M. *A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina*. (Doutorado), PROLAM/USP, 2006.

POMAR, Valter. *Socialismo*. Coleção o que saber. Fundação Perseu Abram, Partido dos Trabalhadores, 2016.

PREBISCH, Raul. *El Mercado Común Latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales*. CEPAL: El Mercado Común Latinoamericano, México, Naciones Unidas, 1959.

Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/073.pdf>

QUISPE-REMON, Florabel. *Problemas y perspectivas de proceso de integración en América Latina*. In. Law: Ver. Colomb. Derecho Int., n. 16, 2012, pp. 259-291.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. *Mudanças da inserção brasileira na América Latina*. Lua Nova, São Paulo, 2009.

RAPOPORT, Mario; MUSACCHIO, Andrés (Coords.). *La Comunidad europea y el Mercosur: una evaluación comparada*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer/ FIHES, 1993.

REIS, Oswaldo D. R. *As três gerações do Regionalismo Político*. 1º Encontro Nacional da ABRI, Integração Regional, 2007.

REISS, Daniel G. *Concessão de Créditos entre bancos centrais no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2010.

RICUPERO, Rubens. *Um personagem da República*. In: RICUPERO, R.; ARAÚJO, J. H. P. José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

RICUPERO, Rubens. *Processos de integração na América Latina: convergência e/ou divergência*. Estud. av., São Paulo, v. 10, n. 27, agosto 1996, pp. 163-177.

SANTANA, Carlos R. *Política externa em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula*. Carta Internacional, novembro, 2006.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1999.

SADER, Emir (Org.). *10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Editora: Flacso Brasil, 2013, 384p.

SADER, Emir. *A crise da direita brasileira*. Portal Vermelho, Agosto, 2013. Disponível em: <http://vermelho.org.br/noticia/220162-1>

SALGADO, G. *El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad*. Revista de la CEPAL, n. 7, 1979, 87-133.

SANAHUJA, J. *Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR*. In: Serbin, Andres; Martinez, Laneydi; Ramanzini Junior, Haroldo. CRIES. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, p.19.

SARAIVA, M. G.; TEDESCO, L. *Brasil e Argentina: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria*. Rev. Bras. Polít. Int., vol. 44, n 2, Brasília, 2001.

SARAIVA, Miriam. G. *A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático x autonomistas*. Madrid: Real Instituto Elcano, mar. 2010.

SARAIVA, Miriam. *Integração Regional na América do Sul: processos em aberto*. 3º Encontro Nacional da ABRI, Universidade de São Paulo (USP), 2011, pp. 16.

SARAIVA, Miriam G. *Quatro desafios do entorno regional*. Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, MUNDORAMA, 2015.

SERBIN, Andrés. *A América do Sul em um mundo multipolar. A UNASUL é a alternativa?*. Revista Nueva Sociedad, dezembro de 2009.

SERBIN, A; MARTINEZ, L.; RAMANZINI, H. *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. In: Serbin, Andres; Martinez, Laneydi; Ramanzini Junior, Haroldo. CRIES. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012, p. 07.

SILVA, Fabricio, P. *Até onde vai a “onda rosa”?*. Observatório Político Sul-Americano Análise de Conjuntura, n. 2, IUPERJ, fevereiro de 2010.

SILVA, Luiz Fernando. *Caminhos e descaminhos da integração sul-americana durante a era Chávez (1999-2006)*. Anais do XI Encontro Internacional da ANPHLA, 2014, pp. 20.

SILVA, Roberta R. M. *A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007)*. Rev. Bras. Polít. Int., vol. 17, n 33, Brasília, 2009.

SOARES, Maria Regina. *Avanços, impasses e desafios da integração*. Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”. Brasil no Mundo, 2013. Disponível em: <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinioao/avancos-impasses-e-desafios-da-integracao/#.V55cSfkrJdg>

SOUZA, A; OLIVEIRA, I; GONÇALVES, S. *O Fundo de convergência estrutural do Mercosul: Agendas e Propostas*. IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional., n. 5, 2011.

SPEKTOR, Matias. *O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 1, p. 117-145, 2002.

SPEKTOR, Matias. *Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, PP. 25-44, 2010.



UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Tratado Constitutivo de UNASUR*. Unasul, 2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Lineamientos de Estrategia Energética Suramericana*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto de El Instituto Suramericano de Gobierno en Salud*. Unasul, 2011.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano*. Unasul, 2015.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano em Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo de Salud Suramericano*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento*. Unasul, 2009.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano de Educacion*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericanos de Economía y Finanzas*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Unasul, 2010.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano de Desarrollo Social*. Unasul, 2011.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Electoral de UNASUR*. Unasul, 2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo de Defensa Suramericano*. Unasul, 2008.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto Consejo Suramericano de Cultura*. Unasul, 2012.

VEIGA, P. M. *Brazil's trade negotiation strategy under Lula*. Rio de Janeiro: Cindes, Oct. 2005.

VEIGA, P; RIOS, S. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Serie Comercio Internacional. CEPAL, Nações Unidas, 2007

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O Brasil no mundo: ensaios de uma análise política e prospectiva*. Programa San Tiago Dantas. Editora Unesp, São Paulo, 2010.

VIDIGAL, Carlos. *A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas*, pp. 63-78, In: América do Sul e Integração Regional, IPRI Funag, 2012.

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

VIGEVANI, Tullo, RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Pensamento brasileiro e integração regional*. Contexto Internacional, v.32, n.2, jul/dez. 2010, pp. 437-487.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto Internacional, Vol. 29, No 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul*. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, Junho 2014, pp. 517-552.

VIGEVANI, Tullo. *El hemisfério ante un entorno global cambiante y la reconfiguración regional*. Coloqui hemisférico de expertos, redes de la sociedade civil regional y think tank. Cumbre de las Americas, Panamá. CRIES, 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, pp.117.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): do nacionalismo a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 279.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Principles of the trading system*. Understanding the WTO, Basics. World Trade Organization, United Nations, 2016.

## ANEXO A – ENTREVISTAS DE NATUREZA QUALITATIVA

### TEMA: A VISÃO BRASILEIRA SOBRE O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANO

- 1) A interpretação histórica sobre o papel do Brasil durante o processo de integração regional na América Latina;
- 2) O papel das instituições regionais no processo integracionista: MERCOSUL, UNASUL e CELAC;
- 3) A diplomacia brasileira nos anos 1990 e o processo de integração regional;
- 4) O pensamento e as práticas políticas durante a condução da política externa brasileira nos anos 2000.

<b>ENTREVISTADOR</b>
André Sanches Siqueira Campos - Discente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI IE UFU) e bolsista da FAPEMIG.
<b>ENTREVISTA 1: Mônica Valente</b>
Mônica Valente pelo Partido dos Trabalhadores (PT). É Secretária Nacional de Relações Internacionais. A psicóloga Mônica Valente foi presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo (Sindsaúde-SP) e vice-presidenta da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Entre 2001 e 2002 foi chefe de gabinete da prefeitura petista de Marta Suplicy na cidade de São Paulo e, entre 2002 e 2004, secretária de Administração e Gestão Pública. Ela atuou também como assessora técnica Legislativa na área da Saúde na Assembleia Legislativa de São Paulo. Fonte: Texto do Partido dos Trabalhadores em 2016, disponível em <a href="http://www.pt.org.br/comissao-executiva-nacional/monica-valente/">http://www.pt.org.br/comissao-executiva-nacional/monica-valente/</a>
<b>ENTREVISTA 2: Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães</b>
O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, dentre as várias posições que ocupou, exerceu o cargo de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil entre os anos de 2003 e 2009, foi empossado como Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em 2010 e Alto-Representante Geral do MERCOSUL entre 2010 e 2012. Fonte: <a href="http://lattes.cnpq.br/9349206982744751">http://lattes.cnpq.br/9349206982744751</a>

**ENTREVISTA 3: Luiz Dulci**

Luiz Dulci foi Secretário-Geral da Presidência da República durante o governo Lula e é um dos membros fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT). O Instituto Lula atua na cooperação do Brasil com a África e a América Latina. O exercício pleno da democracia e a inclusão social aliada ao desenvolvimento econômico estão entre as principais realizações do governo Lula que o Instituto pretende estimular em outros países. Fonte: Texto parcial do Instituto Lula em 2016, disponível em <http://www.institutolula.org/sobre>

**ENTREVISTA 4: Embaixador Celso Amorim**

O Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, dentro as várias posições que ocupou, exerceu o cargo de Ministro das Relações Exteriores (MRE) do Brasil entre 1993 e 1995, durante o governo de Itamar Franco e entre 2003 e 2010 durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2009, David Rothkopf, comentarista da revista americana *Foreign Policy*, indicou Amorim como “o melhor chanceler do mundo”. Foi presidente da Embrafilme, Embaixador do Brasil em Genebra e presidente do Conselho de Segurança da ONU. Fontes: Texto parcial do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo em 2016, disponível em <http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoac/celso-amorim> e texto parcial da contracapa do livro Celso Amorim: Breves Narrativas Diplomáticas.

**ENTREVISTA 5: Embaixador Celso Lafer**

O Embaixador Celso Lafer, dentre as várias posições que ocupou, exerceu o cargo de Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministro das Relações Exteriores em 1992, durante o governo de Fernando Collor e entre 2001 e 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Foi Embaixador do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) e junto à Organização das Nações Unidas (ONU) entre 1995 e 1998. Fonte: Texto parcial da Academia Brasileira de Letras em 2016, disponível em <http://www.academia.org.br/academicos/celso-lafer/biografia>

**ANEXO B – PLANO DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES 2002**

<b>PLANO DE GOVERNO DE 2002 (Arts. 14, 15, 16, 17 e 18)</b>
<b>Crescimento, Emprego e Inclusão Social</b>
<b>Política Externa para Integração Regional e Negociação Global</b>
<p><b>14.</b> A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. Nos marcos de um comércio internacional que também vem sofrendo restrições em face do crescente protecionismo, a política externa será indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo.</p>
<p><b>15.</b> Uma nova política externa deverá igualmente contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina.</p>
<p><b>16.</b> É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum.</p>
<p><b>17.</b> A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional. De imediato, nosso governo desenvolverá ações de solidariedade para com a Argentina, que permitam a este país irmão superar suas dificuldades atuais e contribuir para uma aliança latino-americana consistente.</p>
<p><b>18.</b> Essa política em relação aos países vizinhos é fundamental para fazer frente ao tema da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O governo brasileiro não poderá</p>

assinar o acordo da ALCA se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. Essas medidas foram agravadas recentemente pelas condições definidas no Senado norte-americano para a assinatura do tratado e pela proteção à agricultura dos Estados Unidos. A política de livre comércio, inviabilizada pelo governo norte-americano com todas essas decisões, é sempre problemática quando envolve países que têm Produto Interno Bruto (PIB) muito diferentes e desníveis imensos de produtividade industrial, como ocorre hoje nas relações dos Estados Unidos com os demais países da América Latina, inclusive o Brasil. A persistirem essas condições a ALCA não será um acordo de livre comércio, mas um processo de anexação econômica do Continente, com gravíssimas consequências para a estrutura produtiva de nossos países, especialmente para o Brasil, que tem uma economia mais complexa. Processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção. As negociações da ALCA não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil. Nosso governo se esforçará para construir um relacionamento sadio e equilibrado com os Estados Unidos, país com o qual mantemos importante relação comercial. Além disso, o Brasil deverá propor aos países do Continente relações fundadas no equilíbrio, na cooperação e em mecanismos compensatórios que favoreçam um desenvolvimento harmônico.

**Fonte:** Fundação Perseu Abramo – Plano de Governo do PT 2002 (2016).