

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

Edição Quadrimestral | volume 1 | edição nº 3 | 2012

*Integração, imaginação e política
externa: as bases do paradigma
sul-americano?*

Roberto Goulart Menezes



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

**Integração, imaginação e política externa:
as bases do paradigma sul-americano?**

Roberto Goulart Menezes¹

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir a trajetória recente da integração regional a partir de uma perspectiva brasileira tendo como referência à política externa do governo Lula da Silva para a América do Sul. Na trajetória da integração sul-americana persistem problemas estruturais tais como a baixa complementaridade econômica, baixa interdependência, assimetrias, baixa capacidade da maioria dos Estados entre outros. Apesar dessas adversidades e entraves a integração segue no horizonte. Para lidar com os desafios da integração ao longo da última década, o Itamaraty passou a trabalhar com duas agendas: uma seletiva e a outra profunda.

Palavras-chave: *integração regional; política externa; Mercosul e América do Sul.*

Integration, imagination and foreign policy: the bases of the South American paradigm?

Abstract: The aim of this work is to discuss the recent trajectory of the regional integration from a Brazilian perspective taking into account the foreign policy of Lula da Silva government to South America. In this trajectory of the south American integration persist structural problems such as low economic complementarity, low interdependence, asymmetries, low capacity of most states among others. Spite of these adversities and obstacles the integration follows in the horizon. To deal with the challenges of the integration a long with the last decade, Itamaraty started to work with two agendas: selective and deep ones .

Key words: *regional integration; foreign policy; Mercosul and South America.*

¹ Professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). rgmenezes@unb.br

No limiar do século 21, a América Latina continua em busca de uma visão de si mesma, algum significado essencial. Conforme tem ocorrido em várias épocas da sua história, outra vez ela se defronta com mais interrogações do que respostas, mais inquietações do que perspectivas. Pode ser vista como um continente, vasto arquipélago de nações diferentes e estranhas entre si, buscando a integração e vivendo a fragmentação, parecendo vertebrado e invertebrado. Mobiliza experiências e memórias, façanhas e derrotas, heróis e santos, monumentos e ruínas, em busca de alguma visão de si mesmo, significado essencial, conceito.

Octavio Ianni.

Enigmas do pensamento latino-americano.

1 Introdução

A dinâmica dos processos de integração na América Latina caracteriza-se pela coexistência e interação: Mercosul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro Americano, Alba entre outros. Isso não significa que as lógicas política e econômica que regem cada um desses processos sejam similares e que eles estejam isentos de conflitos e tensões.

Na trajetória do desenvolvimento da integração latino-americana persistem problemas estruturais tais como a baixa complementaridade econômica, baixa interdependência, assimetrias, baixa capacidade da maioria dos Estados entre outros. A concentração de renda que faz da região a mais desigual de todas é um dos principais entraves aliado ao baixo desenvolvimento.

A crise financeira internacional de 2008 incidiu fortemente sobre a agenda regional. Entre seus principais efeitos, a região apresentou redução no crescimento das economias, aumento do protecionismo, retração nas exportações e queda dos investimentos.

Apesar das adversidades e dos entraves mencionados acima a integração segue no horizonte. A vitória eleitoral de governos com orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista transformou a conjuntura geopolítica regional. Esses novos governos reivindicam maior autonomia no plano internacional para seus países perante os Estados Unidos e “defendem um projeto político e econômico sul-americanista” (FIORI, 2007, p. 99; 2011), além de, no plano doméstico, almejarem justiça social com a mudança gradual na agenda política e econômica que marcou a região desde o começo da década de 1990: o neoliberalismo.

A agenda pós-liberal redesenhou os rumos da integração e a concepção de uma integração multidimensional para além dos aspectos econômicos comerciais entrou em cena. Nessa modalidade de integração outras dimensões como a produtiva, a energética e a física são agregadas ao processo (LIMA; COUTINHO, 2007).

Para lidar com os desafios da integração ao longo da última década, o Itamaraty passou a trabalhar com duas agendas: uma seletiva e a outra profunda. A política externa do governo Lula da Silva (2003-2010), teve como objetivos na América do Sul a formação de um espaço econômico unificado alicerçado no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, 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. O ingresso da Venezuela como membro pleno em 2012 e as negociações em andamento para a incorporação da Bolívia, são parte dessa estratégia.

O objetivo deste artigo é discutir a trajetória recente da integração regional a partir de uma perspectiva brasileira tendo como referência a política externa do governo Lula da Silva para a América do Sul.

2 A sombra da Alca na construção da integração sul-americana

Entre as Cúpulas de Miami (2003) e a de Mar Del Plata (2005), a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) naufragou. Desde o começo das negociações, esse ambicioso projeto dos Estados Unidos para amarrar as economias da região despertou resistências e desconfianças em parte dos países latino-americanos. Por quase uma década a ALCA pairou sobre os processos de integração da região. O projeto tal como se encontrava, embutia uma concepção de livre comércio abrangente, abarcando aspectos normativos que incidiam sobre a capacidade reguladora dos países (CRUZ, 2010).

As negociações hemisféricas foram duras. Eram lidas na chave da ameaça à soberania do País pelos formuladores da política externa brasileira e foi um grande teste para a diplomacia do governo Lula da Silva (2003-2010) que adotou uma postura mais ofensiva nas negociações. A nova estratégia da política externa brasileira não trazia em si o entusiasmo pela formação da ALCA, o que não implicou pura e simplesmente o abandono das negociações.

A partir de 2003, a posição brasileira passou a reforçar em seus discursos e propostas o fato de que o “livre comércio” representado pela ALCA ia além das regras negociadas na Organização Mundial do Comércio, e esse escopo amplo da iniciativa representava uma das principais dificuldades para se chegar a um acordo final. Cobrindo nove grandes áreas, a ALCA incidia sobre temas-chave para o desenvolvimento brasileiro como política industrial, de concorrência, investimentos e propriedade intelectual. O calendário exíguo para que os países apresentassem suas ofertas era outro complicador para o novo governo.

Recém empossado, o governo Lula da Silva tinha poucos meses para apresentar ofertas para cada uma das áreas implicadas no processo negociador. As mudanças da equipe negociadora, contexto negociador complexo e com um calendário que deixava escassa margem para uma eventual correção de rumos, o Itamaraty reorientou a estratégia brasileira.

Na avaliação da diplomacia o modo como o processo negociador tinha sido conduzido até então não interessava ao Brasil. No entanto, a aversão do governo Lula da Silva à ALCA e sua avaliação de que se tratava de um projeto hegemônico dos Estados Unidos que poderia representar uma anexação da região à economia deles não levou a um abandono das negociações. Pelo contrário, a estratégia brasileira que desagradou tanto Washington como os seus aliados chaves (Canadá, México e Chile) beneficiou-se da perda de importância do tema na gestão Bush e do novo cenário político da América Latina.

Com o impasse nas negociações da VIII Reunião Ministerial em Miami (2003), os países acordaram novas bases para as negociações deixando de lado a proposta de uma ALCA “abrangente”. Considerado ambicioso demais em sua versão original, o novo formato proposto pelos negociadores brasileiros acabou contemplado na declaração final da Reunião.

Politicamente, a proposta de uma ALCA *light* ou “ALCA possível” consistia em reduzir o escopo do projeto original e torná-lo mais modesto, evitando assim comprometer a margem de autonomia das partes contratantes. Os diferentes níveis de compromissos significavam que pelo novo formato de negociação, as partes estavam livres para, a partir de um acordo mínimo, adicionar novos itens em si, conforme a necessidade de cada um dos países participantes do acordo.

Os Estados Unidos fez ofertas distintas de acesso a seu mercado, deixando para o Mercosul a mais modesta delas. Para reduzir este problema da heterogeneidade de interesses, e ao mesmo tempo enfraquecer coalizões, os Estados Unidos propuseram listas de ofertas dirigidas a grupos de países. Desta forma, a ALCA funcionaria, na prática, como guarda-

chuva institucional para coleções de acordos preparados sob medida para grupos específicos de países.

A Cúpula de Miami resultou em um profundo impasse nas negociações e representou de certo modo uma vitória das nações que resistiam a sua conclusão tal como vinha sendo negociada. Pouco tempo depois, na Cúpula de Mar Del Plata (2005) ela seria finalmente rejeitada pela Venezuela, Brasil e demais países do Mercosul. Na avaliação de Garcia,

Ela não foi assinada porque não atendia o interesse nacional. Não tem nada de ideologia quando muito pode ser o molho do filé, mas o filé era esse. Não correspondia ao interesse nacional e pelo contrário, seria extremamente prejudicial para o interesse nacional. [...] É importante dizer que o Mercosul ali se comportou bonito e em realidade quem derrubou a ALCA foi a articulação do Brasil com a Argentina e o acordo que o Uruguai e Paraguai tiveram e a Venezuela meio que, o Chávez acha que as mobilizações que houve em Mar Del Plata derrubaram a ALCA. Mas ali foi muito mais correr pro abraço, porque o gol já tinha sido feito lá atrás, o gol foi feito na sala de reuniões. Foi um momento muito importante do ponto de vista de um afiançamento das relações da Argentina com o Brasil. Não interessava para o País. (GARCIA, entrevista ao autor, 2009).

Fechada a porta do ‘livre comércio via ALCA, os Estados Unidos reposicionaram o seu projeto estratégico de integrar as economias da região a partir de seus interesses econômicos, políticos e comerciais, através da ‘negociação’ de acordos bilaterais com o Chile (2003), Peru (2005), Colômbia (2006) e CAFTA-R (2006). Para Batista Jr. (2008),

Esses acordos bilaterais não diferem muito entre si, uma indicação de que não há propriamente negociação com Washington, mas a aceitação pura e simples de um contrato de adesão. Negociam-se apenas aspectos secundários, minúcias operacionais, prazos de implementação etc. Como observou o economista norte-americano e Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz, “em matéria de tratados de livre comércio, os Estados Unidos não negociam, impõem (p. 227-228).

O espectro da ALCA reforçou a formulação e execução de uma agenda brasileira mais pró-América do Sul. Com a renovação das lideranças políticas sul-americanas e a rejeição da ALCA esperava-se uma nova dinâmica na lógica dos processos de integração. Afastada a ameaça da estratégia dos Estados Unidos, uma nova oportunidade se abria para a revisão, ampliação e o aprofundamento do tão sonhado e suado projeto integracionista regional. Apesar da proximidade de identidades ideológicas essa expectativa não se consumou como o esperado. A nova fase da integração regional vive uma “situação paradoxal” (GARCIA, 2008) e a liderança brasileira deparou-se com novos desafios no processo de integração no subsistema sul-americano. A razão maior desse paradoxo está no fato de que apesar dos

governos de esquerdas se mostrarem mais inclinados a apoiar o regionalismo, isso não tem sido suficiente para fazer avançar a integração na região.

3 Sai a América Latina, entra a América do Sul

Enquanto um dos componentes da identidade internacional do Brasil, a dimensão geográfica da América do Sul sempre esteve presente no horizonte regional da sua diplomacia, desde a proclamação da República (BUENO, 2002). Essa construção se deu de modo lento, mas persistente. Ao se voltar mais à sua vizinhança, o País “faz política da sua geografia”. No entanto, em termos práticos, a tomada de consciência pelo Brasil de se perceber como um país sul-americano deu-se de maneira lenta e em décadas recentes, bem como o emprego do termo América do Sul nomeia realidades geográficas distintas entre o final do século XIX e o início do século XXI (SANTOS, 2005).

Tanto a diplomacia do governo Lula da Silva, bem como a do ex-presidente F.H. Cardoso, sempre se reivindicaram como pró-América do Sul e cada qual buscou fazer do Brasil o vetor de integração regional. A experiência do Mercado Comum do Sul (1991) assinalou o caminho da integração regional como uma das prioridades da política externa brasileira. Ele conformou um novo subsistema regional numa reação criativa para ajustar os países integrantes às transformações sistêmicas em curso desde meados da década de 1980. No plano geopolítico, a Iniciativa para as Américas lançada em junho de 1990 pelo executivo dos Estados Unidos foi decisiva bem como as transformações na ordem internacional advindas do fim do bloco socialista e o fim da guerra fria.

Em 1995, no discurso de despedida como Ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco (1992-994), o embaixador Celso Amorim reforçou a necessidade de se “trabalhar pela afirmação da América do Sul como conceito não só geográfico, mas também político e econômico”². Essa construção de um espaço sul-americano integrado, vislumbrado ainda no governo Itamar Franco com a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1994, está na raiz do atual interesse do Brasil pela região.

Quase uma década depois, com a assinatura, em 2004, do acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, criando uma zona de livre comércio na América do Sul um

² Discurso de transmissão de cargo para Luiz F. Lampreia em 02/01/1995. *Resenha de política exterior do Brasil*, n. 76, n. 1, 1995, p. 14.

espaço integrado começou a ganhar corpo. Essa nova associação regional reúne as três regiões geopolíticas do subsistema sul-americano: o platino, o andino e o amazônico.

Nas duas gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o conceito de América do Sul firmou-se no discurso diplomático e passou a ocupar o lugar do conceito de América Latina, considerado pelo presidente Cardoso muito amplo e de pouca operacionalização. Essa percepção estava presente em seu discurso, mesmo antes de ele assumir a presidência da República. Ainda quando era ministro das Relações Exteriores, Cardoso defendia a formação de “uma plataforma sul-americana” (1994, p.189). Em 1997, Cardoso afirmava: “Nunca acreditei na possibilidade de integração latino-americana e muito menos caribenha. Não dá. Então, na minha visão, o nosso espaço histórico-geográfico é a América do Sul [...] o espaço que nós temos que organizar é esse aqui.” (SALLUM JR, p. 25). O primeiro encontro dos governos da região, realizado em Brasília no contexto das comemorações dos 500 anos do Brasil, fez parte dessa nova orientação. Nesse encontro, decidiu-se lançar a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a fim de integrar fisicamente a América do Sul por meio de 10 eixos de integração com a realização de obras nos setores de transportes, energia e telecomunicações.

No discurso da diplomacia do governo Lula da Silva, a América do Sul também configura uma frente externa de primeira ordem, e diferente do período Cardoso, a ênfase política nas relações com a região merece destaque. Na definição de Celso Amorim, ela é a “prioridade das prioridades”. Porém, como sublinhou Amorim em seu discurso de posse o universalismo continua sendo o eixo central da política externa brasileira. Segundo Amorim, a América do Sul é a principal prioridade, mas a política externa do País “não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo” (AMORIM, 2003a, p. 57).

O reforço da presença do Brasil na região e o discurso diplomático que eleva a América do Sul à condição de prioridade na agenda da nova política externa do País reacendem o debate acerca da liderança regional do Brasil no espaço sul-americano. A pesquisa desenvolvida por Souza (2009) com integrantes da comunidade brasileira de política externa mostra que dos dezoitos grandes temas identificados, oito foram considerados de extrema importância e desses, quatro estão relacionados à atuação do País na região: garantir a democracia na América do Sul, integrar a infraestrutura, fortalecer a liderança regional do Brasil e fortalecer o Mercosul.

A iniciativa política do Brasil na criação da Comunidade Sul Americana das Nações (CASA), desde 2007 denominada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), abriu uma frente complementar no projeto de integração sul-americano. E tem se mostrado importante no aprofundamento da confiança entre os países da região, pois enquanto fórum de concertação político tem conseguido lograr êxitos principalmente na garantia da democracia regional.

O conceito de integração que está na base da CASA é o da integração multidimensional, para além do *regionalismo aberto* proposto pela Cepal no começo dos anos 1990. Por regionalismo aberto entende-se a liberalização comercial ampla, visto como uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral.

O espaço significativo que a América do Sul ocupou na agenda da diplomacia do governo Lula da Silva se refletiu também na área burocrática destinada a cuidar dos assuntos na região³. No Ministério das Relações Exteriores, a divisão encarregada pela região ganhou uma Secretaria Geral para América do Sul (SGAS), que passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe, sob a coordenação do Embaixador Ênio Cordeiro, que a comandou até o segundo semestre de 2009, quando fora nomeado embaixador em Buenos Aires.

Segundo João Luiz Pinto, a SGAS foi criada para satisfazer às demandas da diplomacia brasileira na relação com os países da região “para atender as necessidades da política com os nossos vizinhos. É uma subsecretaria completamente diferente das outras subsecretarias políticas, no sentido que ela engloba tudo” (Entrevista ao autor, 2009).

A criação da SGAS pode ser entendida como forte indicativo do grau de importância que a região adquiriu na última década. No início dos anos 1990, todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único Departamento, o das Américas. A dimensão política e estratégica concedida a América do Sul e a necessidade de uma Subsecretaria dotada de capacidade para articular as ações da política externa na região, em um nível mais elevado. E pode ser considerado como o início da construção de um novo paradigma na política externa brasileira, o sul-americano.

4 Sul-americano: Um novo paradigma?

A ênfase política do governo Lula da Silva para a região reavivou o debate da liderança regional latente na agenda externa do País:

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (AMORIM, 2003b, p. 77).

Negada reiteradamente pela diplomacia do País, a liderança brasileira enfrenta resistências na região, sobretudo da Argentina e da Venezuela. A política do governo Hugo Chávez de subvenções econômicas à Argentina (através da compra de bônus da dívida), ao Equador e à Bolívia representa um desafio ao exercício de liderança por parte do Brasil (LIMA, 2007). Para Garcia, a relação do presidente Lula e Chávez, apesar de algumas divergências, é de confiança e isso tem ajudado na ação conjunta dos dois países. As ações da política externa de Chávez não preocupam a diplomacia brasileira. Já Danese (2009) considera que independente da boa relação com a Venezuela, o Brasil é a principal força econômica da região e muitos países dependem dela:

A Venezuela representa para o Brasil um desafio que é muito saudável, o de reafirmar para nós mesmos e para os outros aquilo que nós somos. A Venezuela quer fazer do jeito que ela faz, nós fazemos da nossa maneira. Então é um pouco essa a ideia de que nós damos o exemplo, damos a inspiração e a força que nós podemos dar. Você não pode negar a força que a economia brasileira tem para esses países. O que seria a Argentina e o Paraguai sem a economia brasileira? Países que têm um grau de relação muito intensa com o Brasil (Entrevista ao autor, 2009).

Como maior economia da região, o Brasil detém 62,1% do PIB (2008), 50,4% da população, metade do território, capacidade tecnológica e científica, além de recursos para investimentos (vide o processo de internacionalização de suas empresas e os aportes do BNDES). A construção desse novo espaço sul-americano tem no Brasil um de seus pilares e necessita do engajamento do País na sua consecução. Assim, o peso do Brasil expresso pela posse de significativos indicadores para a realidade regional o obriga a exercer uma liderança

³ Do total de viagens realizadas ao exterior pelo presidente Lula da Silva, 30% delas foram para a América do Sul, o que somou 145 dias. A Europa com 32% e 137 dias, África com 11% e 51 dias e a América do Norte com 10% e 47 dias. *Folha de S. Paulo*, 10. Set. 2010.

com generosidade (Guimarães, 2006).

Seja qual for a liderança de que se queira falar, o diplomata João Luiz Pereira, do Departamento de América do Sul I, diferente de Danese (2009) se mostra mais reticente com a possibilidade de o tema ser tratado com naturalidade no meio diplomático. O diplomata sugere na entrevista que no passado recente, a exaltação do peso regional por parte de potências extra-regionais, pode ter sido uma maneira de contribuir para acirrar os ânimos dos vizinhos para com o Brasil:

No Itamaraty em geral, a palavra liderança dá uma certa urticária. Durante 20 anos, o Itamaraty teve que se livrar de uma amaldiçoada frase que dizia que: “Onde fosse o Brasil iria a América Latina”. Isso, enfim, não sei se foi de propósito ou se foi bobagem e na medida em que os anos passam, eu me convenço de que foi de propósito. Então, a palavra liderança tem que ser muito matizada, muito adjetivada. A gente sempre tem que ter presente uma frase que o presidente Lula usa muito: “Não adianta a gente ter uma bela casa no meio de uma favela”. [...] O Paraguai que sempre fez um jogo de vai vem entre Brasil e Argentina não vai querer ouvir falar de liderança. (Entrevista ao autor, 2009).

A cautela se justifica pelo histórico de desconfiança de seus vizinhos quanto às possíveis pretensões *imperialistas* do gigante brasileiro. O papel articulador desempenhado pelo País em situações de crise e instabilidade institucional não poderia ser sacrificado em nome de uma liderança que empurra alguns de seus vizinhos a estreitar seus laços para fora do Mercosul e da região.

Nesse sentido, Danese (2009) defende que o Brasil utilize o seu potencial de poder para exercer uma liderança em favor do conjunto da região. Daí decorre que “liderança não é algo que você reivindica. Você exerce ou não exerce”. Proclamar a liderança sem ter os meios materiais de exercê-la é que gera desconfianças. Novamente, a estabilidade econômica, a recuperação da capacidade de planejar e adoção de políticas capazes de enfrentar as graves questões sociais brasileiras são ressaltadas por Danese (2009) para reforçar a ideia de que aos poucos um novo discurso da liderança ganha espaço na diplomacia “O problema todo da liderança era afetado nas etapas anteriores, é que você evitava falar em liderança na medida em que você tinha uma consciência muito aguda das suas próprias deficiências. Dava uma impressão de falso voluntarismo você falar em liderança quando você tinha consciência tão aguda dos seus problemas. (Entrevista ao autor, 2009).

Essa noção de liderança aproxima-se daquela desenvolvida por Arrighi (2008) no campo da economia política internacional no uso da noção de hegemonia. Em sua leitura gramsciana, “enquanto a dominação repousa principalmente sobre a coerção, a liderança

associada à hegemonia repousa sobre a capacidade do grupo dominante de apresentar-se como portador de um interesse geral e de ser percebido assim” (p. 35). Esse interesse geral pode ser identificado a partir dos aspectos ‘coletivos do poder, em vez dos ‘distributivos:

Os aspectos distributivos do poder dizem respeito a uma relação de jogo de soma zero, no qual um participante só ganha poder quando outros o perdem. Os aspectos coletivos do poder, ao contrário, referem-se a uma relação de jogo de soma positiva, no qual a cooperação entre participantes distintos aumenta seu poder sobre terceiros ou sobre a natureza (ARRIGUI, 2008, p. 160).

Assim, a liderança pensada como direção e o domínio, conquista o consentimento dos liderados por meio da persuasão e do consenso. A liderança ‘intelectual e moral’ se fundamenta, portanto, na capacidade de um ator conduzir um grupo de nações a uma direção desejada, e ao mesmo tempo, conseguir que ele seja visto como promotor do interesse geral.

A liderança brasileira nesse sentido encontra fortes obstáculos na região e está permanentemente sendo desafiada. A negociação de um acordo de investimento do Uruguai com os Estados Unidos e as relações deste no campo da segurança com o Paraguai trouxeram apreensão à diplomacia brasileira. As ofertas dos Estados Unidos aos dois sócios menores do Mercosul desafiaram o Brasil a assegurar aos sócios menores novas condições e possibilidades na integração regional. Para Garcia,

Agora nós reconhecemos também que a região tem problemas e esses problemas inclusive não só dificultam a integração, mas eles criam dificuldades para a própria ação da PEB. A integração econômica ela não pode, evidentemente ela tem um capítulo comercial, mas ela não pode se resumir a integração comercial, até porque em alguns casos a integração comercial ela tem um efeito negativo sobre a questão das assimetrias como o Brasil tem uma economia complexa, muito diversificada (Entrevista ao autor, 2009).

De acordo com Lima e Coutinho (2007) “no plano estatal, a legitimidade de uma liderança cooperativa brasileira depende do grau de generosidade que o Brasil, como país mais forte, está disposto a demonstrar” (p. 136). A maneira de lidar com as assimetrias no processo de integração seria um dos indicadores dessa generosidade e meio de reafirmar os propósitos de uma concepção de integração para além dos preceitos do regionalismo aberto.

No rol de políticas encampadas pelo governo Lula da Silva para mitigar as assimetrias políticas, econômicas e estruturais no Mercosul, ainda que insuficientes, estão a eliminação da cobrança dupla da TEC e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005 (Decisão CMC N° 45/04). Seu orçamento de US\$ 100 milhões anuais será composto da seguinte forma: Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%,

Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Na apresentação de projetos, o Paraguai terá 48% dos recursos e o Uruguai 32%. Brasil e Argentina ficam com 10% cada. As propostas brasileiras para atender as reivindicações dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, e mitigar as assimetrias, foram rejeitadas pela Argentina. Até o momento, o FOCEM é o principal mecanismo institucionalizado voltado para auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul.

Para estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e de facilitar o acesso aos principais mercados do acordo tanto ao Paraguai como ao Uruguai, o FOCEM prioriza a realização de obras de infraestrutura, sobretudo, transporte, telecomunicações e energia.

Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo não é suficiente para lidar com as grandes assimetrias econômicas no seio do Mercosul. Para o governo brasileiro, o FOCEM é um começo e seu alcance é limitado “Nem o Brasil nem a Argentina são a Alemanha ou a França e o FOCEM não são os fundos estruturais [da União Europeia] eles ajudarão topicamente, mesmo a gente dobrando eles ainda vão ficar muito aquém das demandas”. (GARCIA, entrevista ao autor, 2009)

No caso do Mercosul, são fortes as disparidades regionais internas e as limitações orçamentárias, o que faz do FOCEM um mecanismo importante para as pequenas economias do acordo. Considerando o volume de investimento interno direto que o Paraguai tem recebido, o FOCEM figura como uma importante fonte de financiamento de seu desenvolvimento: em 2005 o país recebeu US\$ 48 milhões, em 2008 US\$ 209 milhões e em 2011 US\$ 149 milhões (CEPAL, 2012). Já o Brasil foi o destino de cerca de 44% dos investimentos externos diretos na América Latina em 2011, com o total de US\$ 66,6 bilhões e a Argentina com US\$ 7,24.

O Brasil, apesar de ter a América do Sul como uma prioridade de sua agenda externa, não tem conseguido utilizar seu papel de país central na região para impulsionar um processo de integração capaz de aumentar as capacidades das economias da América do Sul. Esse novo protagonismo não poderia sacrificar parcela substancial de seu papel articulador em nome de uma liderança que desperta a desconfiança de seus vizinhos mais próximos e os empurra para estreitar seus laços para fora do Mercosul.

5 Considerações finais

As lições que as duas décadas de existência do Mercosul oferecem para pensarmos o processo de integração regional são muitas. A recuperação da vitalidade desse acordo parece demandar mais imaginação política e histórica por parte de seus membros, uma vez que a integração é um projeto de Estado e por isso de longo prazo. Internamente, um dos desafios do governo Lula da Silva foi refazer a “coalizão que sustentou essa política na fase desenvolvimentista” (LIMA, 2007). E na medida do possível desenvolver uma política externa ativa solidária e efetiva no espaço sul-americano.

Para que haja um espaço sul-americano integrado e no qual os países da região possam encontrar soluções coordenadas para seus conflitos é o horizonte vislumbrado pela liderança regional brasileira como parece indicar a criação da Unasul. Proposta pelo Brasil, ela tem como objetivo maior estabelecer um espaço sul-americano integrado político e economicamente unindo os 12 países da América do Sul. A ampliação da influência brasileira na América do Sul passa pela criação de novas instituições coletivas e intenciona neutralizar ou reduzir a margem de manobra dos Estados Unidos, bem como impedir a emergência de outras potências regionais, como Argentina e Venezuela, “inserindo-as em instituições coletivas nas quais o Brasil tem papel protagonista” (GRATIUS, p.5). Assim, a Unasul é uma iniciativa pensada do ponto de vista geopolítico e representa uma inovação por se tratar de um exercício de autonomia da região frente ao histórico da presença institucional e política dos Estados Unidos.

Com o discurso da generosidade para com os vizinhos, o governo Lula da Silva mobilizou aspectos da liderança intelectual e moral. Tal modalidade se manifesta na criação ou proposição de instituições regionais, tais como a Unasul e o Conselho de Defesa Sul Americano, reservando para si o papel de protagonista. Essa seria a principal modalidade de liderança praticada pelo Brasil, sendo um importante ativo para o sistema internacional o papel de mediador na região.

Uma questão em aberto é até que ponto essa liderança intelectual e moral brasileira poderá auxiliar na integração sul-americana. A superação da desconfiança dos vizinhos para com o Brasil é um dos desafios a ser enfrentado. Mais recentemente, a formação da Aliança do Pacífico que reúne México, Colômbia, Chile e Peru e que conta com forte apoio dos Estados Unidos, representa mais pressão e desafios para a estratégia de integração brasileira na América do Sul. Apesar das repetidas declarações de otimismo saídas da Cúpula do

Mercosul, uma névoa segue no seu horizonte. Em suma, a política e a imaginação precisam voltar à cena.

Recebido em dezembro/2012;

Aprovado em janeiro/2013

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. *DEP*, n. 10, 2009, p. 5-27.

_____. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP*, n. 1, out./dez. 2004, p. 41-48.

_____. A diplomacia do Governo Lula. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, 10/04/2003a.

_____. Entrevista. A semente do projeto. *Carta Capital*, n. 242, 28 mai. 2003b, p. 34-37.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista Economia Política*. 2008, vol.28, n.2, p. 226-238.

BOUZAS, Roberto. Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe: El caso del Mercosur. BID, 2003, 32p. (mimeo).

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. IN: CARDIM, C.H.; ALMINO, J. (orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: EMC, 2002, p. 359-392.

CAMARGO, Sônia. Mercosul: Crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*: São Paulo, 2006, n. 68, p. 57-90.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: *A Arte da política. A História que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp. 601-681.

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

CRUZ, Sebastião Velasco. Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: *O Brasil no mundo*. São Paulo: Unesp, 2010, p. 71-86.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, S. *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, p. 101-123.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

_____. Entrevista ao autor. Brasília, novembro de 2009.

FIORI, J. L. O Brasil e a América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011 (textos para discussão), n. 42, 34p.

_____. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 97-124.

GARCIA, Marco Aurélio Garcia. Entrevista ao autor. Brasília, 2009.

_____. A Opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr-jun. 2008, p.

GRATIUS, S. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? *Fride*, working paper, n. 35, abril de 2007, 30p.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HERMANN, C. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, 34, p. 3-21, 1990.

HURRELL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, vol. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

LEO, Sergio. As “chances” da Europa e Mercosul. *Valor Econômico*, 10. 12. 2012.

_____. E se o Brasil fosse à luta sem o Mercosul. *Valor Econômico*, 11.7.2012.

LIMA, M. R. S. (2007) Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. *Foreign Affairs em espanol*, oct./dic. p. 38-43.

_____; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 125-152.

_____.and HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol.82, n. 1, 2006, p. 21-40.

Lula projeta Brasil a 'líder regional e ator global de 1ª ordem', diz jornal argentino. BBC Brasil. Folha Online. 12.10.2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2005) *América do Sul: 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Brasília: Funag.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2008) Cúpula extraordinária da Unasul, Costa do Sauípe, Bahia 16. Dez. 2008. Disponível em www.mre.gov.br Acesso em: 09/06/2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Externa*. Vários anos.

MOREIRA, Assis. Aliança do Pacífico deve afetar o Brasil. *Valor Econômico*. 19. 11. 2012.

PINTO, João Luiz Pereira. Entrevista ao autor. Brasília, julho de 2009

SANTOS, Luiz. C. V. G. (2005) A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n. 2, pp. 185-204.

SALLUM JR., B. (1997) Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro. Entrevista de Fernando H. Cardoso. *Lua Nova*, n. 39, p. 11-31.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda internacional do Brasil*. A política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 2009.

ZANINI, Fábio. Lula quer que Brasil “assuma sua grandeza”. *Folha de S. Paulo*, 17.01. 2003.”