



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**O Brasil e a Unasul:** integração regional da América do Sul e coordenação de governo

**Dissertação de Mestrado.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Luiz Jorge Werneck Vianna

Rio de Janeiro  
Fevereiro de 2014



**Marcelo Viana Estevão de Moraes**

**Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Luiz Jorge Werneck Vianna**

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Maria Alice Rezende de Carvalho**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**

Coordenadora Setorial do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2014

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Marcelo Viana Estevão de Moraes**

Graduou-se em Direito na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ em 1987. Especializou-se em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília - UnB em 1995. É diplomado em Altos Estudos de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra – ESG - 2010.

#### Ficha Catalográfica

Moraes, Marcelo Viana Estevão de

Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo / Marcelo Viana Estevão de Moraes ; orientador: Luiz Jorge Werneck Vianna. – 2014.

179 f. : il. (color.) ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2014.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Unasul. 3. Integração regional. 4. Política pública. 5. Coordenação governamental. 6. Política externa. 7. Política internacional. 8. América do Sul. I. Vianna, Luiz Werneck. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração desta dissertação.

À minha família, pelo apoio incondicional.

A meu orientador, prof. Luiz Werneck Vianna, pelo apoio recebido.

Aos meus mestres pelos ensinamentos.

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pela licença concedida.

A PUC-Rio e ao Departamento de Ciências Sociais, pela excelência no ensino.

Aos funcionários do Departamento pela presteza e simpatia.

Aos meus colegas de curso, pelo aprendizado cotidiano.

Aos meus amigos, por serem as presenças de todas as horas.

A você que não me faltou quando eu precisei...

## Resumo

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Vianna, Luiz Jorge Werneck. **O Brasil e a Unasul: integração regional da América do Sul e coordenação de governo.** Rio de Janeiro, 2014. 179p. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais – Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação tem por tema a constituição da Unasul sob a perspectiva da política externa brasileira e por objeto a análise dos mecanismos de coordenação político-administrativa das políticas domésticas do governo federal brasileiro que estão relacionadas com a consecução dos propósitos da Unasul. Os eixos de conflito no sistema internacional, no sistema nacional e na condução da política externa são relacionados na medida em que condicionam a integração regional sul-americana por meio da Unasul como objetivo de política pública. A abordagem adota a perspectiva do formulador de políticas públicas que, de um ponto de vista realista, identifica atores e interesses, avalia seus recursos de poder e as capacidades, em especial do Estado nacional brasileiro, mediante o uso de conceitos de análise e de implementação de políticas públicas, de ciência política, de relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública. O foco está na dimensão administrativa e em sua centralidade para o êxito da integração regional, pois há um hiato entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa brasileira e o baixo perfil da coordenação das políticas públicas domésticas que dão suporte ao processo. Há uma agenda importante em curso e os procedimentos administrativos estão sendo aperfeiçoados, mas são ainda insuficientes para dar suporte ao projeto geopolítico de constituição de um polo de poder sul-americano.

## Palavras-chave

Unasul; integração regional; política pública; coordenação governamental; política externa; política internacional; América do Sul.

## Abstract

Moraes, Marcelo Viana Estevão de; Vianna, Luiz Jorge Werneck (Advisor). **Brazil and UNASUR: Regional Integration of South America and government coordination.** Rio de Janeiro, 2014. 179p. MSc. Dissertation - Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation is about the creation of UNASUR from the perspective of Brazilian foreign policy and analyses the mechanisms of political and administrative coordination of domestic policies of the Brazilian federal government that are related to the achievement of the purposes of UNASUR. The axes of conflict in the international system, in the national system and in the conduct of foreign policy are related as conditioning of South American regional integration through UNASUR as public policy objective. The approach adopts the perspective of the formulator of public policy that, from a realistic point of view, identifies actors and interests, evaluates its power resources and capabilities, in particular of the Brazilian state, through the use of concepts of analysis and implementation of public policy, political science, international relations, economics, geopolitical and public administration. The focus is on the administrative dimension and its centrality to the success of regional integration, because there is a gap between the presidential priority given to South American integration in Brazilian foreign policy and the low profile of coordinating domestic policies to support the process. There is an important agenda in progress and administrative procedures are being improved, but are still insufficient to support the geopolitical project of establishing a pole of South American power.

## Keywords

UNASUR; regional integration; public policy; government coordination; foreign policy; international affairs; South America.

## Sumário

1. Introdução	11
1.1. Tema e objeto	11
1.2. Problema e Hipótese	19
1.3. Objetivo	19
1.4. Metodologia	20
1.5. Limitação do objeto	20
1.6. Sistematização	21
2. Marco teórico	23
2.1. Aspectos preliminares	23
2.2. Análise de Política Pública e Política Externa	25
2.3. A Formulação da Política Externa na Perspectiva Realista	38
2.4. Integração	45
2.5. Os Paradigmas de Cervo, Bresser-Pereira, Pinheiro e Lima: descrição, periodização e correlação recíproca	47
2.6. Considerações Finais	58
3. Unasul: contexto, história e redesenho do sistema interamericano	63
3.1. A Unasul e seu contexto	63
3.2. A Unasul e a trajetória da integração	74
3.3. A ALCA, os EUA e a China	83
3.4. O Foro de São Paulo	91
4. O Brasil e a Unasul: a busca da autonomia e do desenvolvimento	96
4.1. Considerações preliminares	96
4.2. O Brasil e a integração nas dimensões objetivas e subjetivas	97
4.3. Autonomia, desenvolvimento, universalismo e projeção internacional: correntes de pensamento e ação na diplomacia	107
4.4. O PT e a política externa	116
4.5. A opinião pública brasileira e a integração regional	121
4.6. Considerações Finais	123
5. A Unasul e a coordenação de governo no Brasil	128
5.1. Considerações Iniciais	128
5.2. A integração regional e o planejamento governamental	132
5.3. A coordenação de governo e o gerenciamento intensivo	139
6. Conclusão	152
Referências Bibliográficas	160

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Mercosul - Indicadores Econômicos

72

## Lista de quadros

Quadro 1 - Resenha executiva – acompanhamento de prioridades 142

“A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transporte e comunicações.”  
Fernando Henrique Cardoso, 2000.

"Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo."  
Lula da Silva, 2008.

"Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e a Unasul."  
Dilma Rousseff, 2011.