

# 1. Introdução

## 1.1. Tema e objeto

A União das Nações Sul-Americanas - Unasul<sup>1</sup> foi criada em 2008 para institucionalizar o processo crescente de coordenação e consulta desenvolvido pelos doze países da América do Sul em matérias diversas: do desenvolvimento ao diálogo político, da integração produtiva à facilitação do comércio regional, do estabelecimento de estratégias comuns para temas da agenda internacional à integração de infraestrutura; da colaboração em questões estratégico-militares à redução das desigualdades sociais.

O objeto da presente dissertação é a Unasul e sua repercussão no âmbito da administração federal brasileira no que concerne à coordenação de políticas públicas internas com vista à consecução dos objetivos desta organização internacional.

A Unasul marca uma inflexão geopolítica hemisférica e global, pois esse novo organismo internacional pretende ser ator relevante na governança regional e mundial como expressão de uma identidade coletiva sul-americana. O ineditismo reside no fato de que pela primeira vez foi constituída uma organização internacional congregando a totalidade dos países independentes da América do Sul. Saliente-se, no entanto, que esse novo ator, até o momento, tem caráter intergovernamental, diferenciando-se da natureza supranacional da integração europeia.

O Brasil desempenhou um papel fundamental na criação do novo organismo, dada a sua importância geopolítica, geoeconômica e geoestratégica no espaço regional. A integração da América do Sul é uma prioridade da política externa brasileira afirmada e reafirmada pelos últimos presidentes da República.

---

<sup>1</sup> O Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN assim define a Unasul: “Organização internacional cujo objetivo é promover a integração regional com base na convergência de interesses em torno da consolidação de uma identidade própria e do desenvolvimento econômico e social da região” (Brasil, 2012, p.261)

Uma das iniciativas inovadoras adotadas pela política externa do governo Lula foi a proposta de constituição de uma Comunidade Sul-Americana de Nações - Casa, que dava substância àquela que foi definida pelo Presidente Lula como sua prioridade número um na esfera internacional: a integração da América do Sul. Essa Comunidade foi criada, por unanimidade, na terceira cúpula de presidentes sul-americanos, em 2004, em Cuzco, no Peru. Posteriormente, em 23 de maio de 2008, em reunião extraordinária dos chefes de Estado e Governo da região, realizada em Brasília, a Casa foi transformada na Unasul.

Com efeito, essa iniciativa deu nova dimensão institucional a uma inflexão ocorrida na política externa brasileira a partir dos anos 80, quando o Brasil iniciou um processo de aproximação com os países vizinhos do subsistema platino, em especial a Argentina. Até então a integração regional havia sido fundamentalmente objeto de retórica diplomática. Com a redemocratização, isso mudou, tendo por marco simbólico o programa de integração e cooperação com a Argentina, no período dos governos Sarney-Alfonsín, os primeiros após a redemocratização em ambos os países. Em seguida, adveio a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, criando o Mercado Comum do Sul – Mercosul, que incluía originalmente Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Em 2000, o Presidente Fernando Henrique Cardoso realizou em Brasília a primeira cúpula de presidentes dos países da América do Sul. Naquela oportunidade, salientou que

“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” (Cardoso, *apud* Bandeira, 2009, p.83).

Em seu discurso de posse, em 2003, o Presidente Lula afirmou que a grande prioridade de sua política externa seria a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social.

A integração político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica dos países sul-americanos ganhou forma institucional com a Unasul, que passou a ser um instrumento de projeção internacional da região no processo de construção do novo sistema de governança global e no redesenho dos regimes, normas e organizações que regem o sistema internacional. Garcia afirma

que “como Lula havia dito, e Dilma reiterou em seu discurso de posse, o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul” (Garcia, 2013, p.57).

A presente dissertação analisa o processo de constituição e consolidação da Unasul a partir da perspectiva brasileira. A abordagem é a do formulador de políticas públicas que, de um ponto de vista realista, identifica os atores e os interesses em jogo, avalia os recursos de poder e as capacidades, em especial do Estado nacional brasileiro e de sua estratégia de ação, tendo por foco a dimensão administrativa e sua centralidade para uma política de projeção de poder. As políticas públicas domésticas são instrumentos capazes de transformar recursos potenciais em capacidades efetivas que dão suporte à política externa. Esses recursos e capacidades dão os meios para que a política externa, que também é uma política pública, possa projetar os interesses nacionais brasileiros no espaço externo. Por sua vez, a política externa deve criar condições que favoreçam o desenvolvimento dessas capacidades.

Para que esse projeto representado pela Unasul possa prosperar, o Brasil enfrenta o desafio de transformar sua extraordinária base de poder potencial em poder efetivo, já que arcará com responsabilidade expressiva nos custos do processo integracionista, dada a forte assimetria entre os países da região sob todos os aspectos. Dentro de uma perspectiva realista, um dos elementos de capacidade do Estado nacional reside na efetividade de sua administração na mobilização de recursos materiais e organizacionais para a consecução dos objetivos de política. Essa efetividade depende de uma melhor coordenação entre as instâncias governamentais e entre o Estado e a sociedade civil.

A política externa é instrumento de promoção e proteção dos interesses do Estado no cenário externo. É ela que dá consecução aos interesses de um Estado concreto no âmbito das relações internacionais. A criação da Unasul, por exemplo, é a materialização no âmbito externo de um interesse nacional brasileiro que neste caso se conjugou com os interesses nacionais específicos de cada Estado partícipe deste processo concreto de integração regional. Mas a política externa também é uma política pública, no caso, uma “*policy top-down*”, moldada por razões de Estado, pela condução presidencial e pelo corpo burocrático insulado e profissionalizado da diplomacia brasileira, que ocupa uma posição de centralidade

na conformação dos objetivos desta política e na consecução de um, assim definido, interesse nacional.

A integração regional sul-americana não surgiu como prioridade na agenda externa a partir de uma demanda da sociedade, mas de uma iniciativa de Estado. No entanto, sua evolução subsequente dependeu e depende de suporte social, pois o êxito da iniciativa está condicionado a um aumento na frequência de transações não apenas entre Estados, mas principalmente entre indivíduos, empresas e sociedades civis dos países que se integram. Nesse aspecto, a política externa vai se encontrar com a política doméstica e com os atores políticos, econômicos e sociais que a protagonizam.

A hipótese desta dissertação é de que há um descompasso entre a prioridade presidencial conferida à integração sul-americana na política externa, em especial à consecução do rol de objetivos geral e específicos definidos no tratado constitutivo da Unasul, e a sua expressão interna na administração federal brasileira, principalmente no que concerne à coordenação das políticas públicas correlatas com esses objetivos, que estão a cargo, isolada ou transversalmente, de diversas agências - ministérios setoriais, órgãos e entidades vinculadas, empresas estatais – sujeitas a ritmos e modos operacionais próprios.

Na verificação da hipótese são utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar. A pesquisa é do tipo estudo de caso, essencialmente qualitativa, de forte conteúdo descritivo, sem pretensões epistêmicas de alcance geral. No procedimento de coleta de dados foram utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, com pesquisa empírica, documental e bibliográfica, e realização adicional de entrevistas abertas com autoridades do governo federal em posições estratégicas nos órgãos de coordenação da ação governamental.

A relevância da dissertação reside no tratamento de aspecto negligenciado na análise do tema em questão, qual seja a conexão entre política externa e

políticas domésticas, trazendo elementos que possam eventualmente subsidiar o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação, comando e controle federal das políticas públicas internas identificadas como relevantes para a implementação dos objetivos geral e específicos da Unasul.

Ademais, ao fazê-lo, busca identificar atores e eixos de conflito no âmbito do sistema internacional e interamericano; do sistema político brasileiro e do corpo burocrático diplomático, conforme recomendação dos integrantes da banca responsável pelo exame de qualificação do termo de referência da dissertação, de maneira a contextualizar sociologicamente a análise do objeto, qual seja, as relações do Brasil com a Unasul e seus reflexos na dimensão administrativa do governo federal brasileiro, em especial no que se relaciona com a coordenação de políticas públicas.

Conforme mencionada, a hipótese é de que há um descompasso entre a prioridade fixada pelo governo brasileiro e sua repercussão na administração pública federal no que concerne à coordenação das políticas públicas nacionais para a implementação dos objetivos da Unasul. Para evidenciar esse descompasso foi feita uma correlação entre as ações e objetivos que integram a agenda da integração e as prioridades em políticas públicas definidas para fins de monitoramento especial da ação governamental por parte da Presidência da República por meio da Casa Civil. Essa opção derivou do papel igualmente crucial que a Presidência da República representa tanto na condução da política externa, como no gerenciamento intensivo das prioridades governamentais no âmbito da política interna.

No que concerne à coordenação da relação externa do Brasil com a Unasul, a competência é do Ministério das Relações Exteriores - MRE. Mas o MRE não tem competência para coordenar a atuação interna dos demais ministérios na consecução de compromissos assumidos no âmbito da Unasul e, tampouco, para lhes cobrar resultados.

No que diz respeito a ações voltadas para a implementação transversal de políticas direcionadas para a integração regional no espaço sul-americano, o Plano Plurianual de Ações (PPA) 2012/2015 prevê um programa específico que abrange

projetos e atividades relacionados com o Mercosul, a Unasul e iniciativas correlatas, que é o Programa de Integração Regional Sul-Americana, doravante nomeado como PIRS, que define objetivos e responsabilidades setoriais.

São onze os objetivos definidos no PIRS, que ficam sob a responsabilidade de ministérios distintos, no caso, os Ministérios da Defesa; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Integração Nacional. No entanto, o PPA é um instrumento administrativo do sistema de planejamento e orçamentação federal, de caráter compreensivo, pois dele devem constar todos os programas, projetos e ações do governo federal, não sendo um mecanismo de definição de prioridade governamental e/ou de coordenação impositiva das políticas públicas governamentais. O PPA, ao abranger o conjunto de ações, projetos e programas do governo federal, não define quais são as prioridades, nem do governo, nem do Presidente da República nesse conjunto.

Esse comando e essa coordenação de caráter político, que expressam uma orientação presidencial, são exercidos pela Casa Civil que, nos termos de sua estrutura regimental, trata do acompanhamento das prioridades definidas pela Presidência da República. Existe, portanto, uma agenda para fins de acompanhamento prioritário na qual não entram as ações e objetivos referentes a Unasul ou ao PIRS, que não estão contemplados entre os que são objeto desse monitoramento intensivo de prioridades presidenciais, cujo viés é politicamente mais impositivo.

Assim é que embora a integração regional sul-americana seja declaradamente uma prioridade política enfatizada pelos últimos presidentes do país e pela atual mandatária, esta prioridade não encontra expressão nos mecanismos políticos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais, ainda que programa específico referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de gestão, como é o caso do PIRS no PPA vigente.

Embora haja disponível literatura especializada sobre a Unasul, conforme consta da bibliografia desta dissertação, na referida literatura o tema Unasul é abordado sob as mais diversas perspectivas, mas essa dimensão de política pública

e de coordenação governamental, que constitui o objeto da presente dissertação, é rarefeita, o que lhe confere originalidade.

Não obstante a definição precisa do objeto a ser pesquisado, nos termos acima descritos, a dissertação contextualiza a criação da Unasul, sob a perspectiva brasileira, considerando eixos de conflito que condicionam a marcha do processo em sua dimensão sociopolítica, nacional e internacionalmente.

Considerando as duas institucionalidades centrais para a integração da América do Sul na perspectiva do Brasil, a Unasul e o Mercosul, é possível afirmar que houve uma mudança na estratégia de inserção regional do Brasil entre a criação do Mercosul, em 1991, e a da Unasul, em 2008: transitou-se de uma estratégia de regionalismo aberto, caracterizada pela prevalência de questões econômicas e comerciais, moldada por um paradigma normal de inserção internacional (Cervo, 2003, 2008) no marco da ortodoxia econômica convencional neoliberal (Bresser-Pereira, 2006); para um modelo de regionalismo pós-liberal, orientado geopoliticamente, tendo por suporte uma estratégia logística (Cervo, 2003, 2008) de orientação neodesenvolvimentista ou novo desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2006). O processo de criação da Unasul simboliza, por seus objetivos, uma inflexão no padrão da integração regional sul-americana: do regionalismo normal aberto para o regionalismo neodesenvolvimentista pós-liberal.

Como política pública, a política externa mantém os elementos que a caracterizaram historicamente: está estruturada por seus formuladores dentro de uma perspectiva realista, baseada no interesse nacional, e cujo modo operacional, considerada a taxonomia das *policies* de Lowi (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.177-201), permite classificá-la como política redistributiva, com prevalência da orientação *top-down* e condução pela Presidência da República, cuja formulação e implementação estão sob forte controle de um corpo burocrático profissionalizado e especializado. Esses são os elementos que dão o enquadramento da política externa na perspectiva brasileira, ainda que haja clara tendência no sentido de sua democratização. A essa realidade mais permanente se conjugam os aspectos variáveis verificados no ambiente externo, no ambiente interno brasileiro e no interior da corporação diplomática, em que a mudança na correlação de forças

entre os atores em cada sistema específico contribuiu para mudar a conformação paradigmática de inserção externa e regional do Brasil na transição de um padrão de regionalização aberta para outro dito pós-liberal, no qual se deu a constituição da Unasul.

De fato, da criação do Mercosul, quando os países platinos se articularam para, por meio da regionalização, se prepararem para a nova realidade da globalização no mundo que emergia após o fim da Guerra Fria, até o lançamento da Unasul, houve importantes mudanças nos cenários hemisférico e global; no panorama político e econômico nacional e na orientação de política externa da chancelaria brasileira. Três pontos se destacam:

O primeiro, que se vincula à correlação de forças nos sistemas internacional e interamericano, está diretamente relacionado, por um lado, com o fracasso do projeto americano de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas - ALCA e, por outro, com a emergência da China como um parceiro econômico expressivo da América do Sul e do Brasil.

O segundo ponto, que diz respeito ao panorama político e econômico nacional brasileiro, relaciona-se com a transição da hegemonia de um bloco político normal para um pós-liberal, cuja inflexão simbólica é dada pela vitória de Lula e do PT nas eleições presidenciais de 2002.

Por fim, o terceiro refere-se à transição de hegemonia dentro da chancelaria, com um enfraquecimento da linhagem institucionalista pragmática, que prevaleceu no governo Fernando Henrique Cardoso, em favor dos autonomistas, que assumiram a proeminência nas gestões presidenciais petistas (Saraiva, 2010).

Essas três variáveis condicionaram a natureza, o escopo e o grau da integração regional almejada, inclusive quanto ao caráter intergovernamental - e não supranacional - da Unasul.

## **1.2. Problema e Hipótese**

Não há correspondência na esfera doméstica brasileira da prioridade conferida pela política externa ao processo de integração regional sul-americano no que concerne à coordenação e consecução das medidas e ações de políticas públicas necessárias para o atingimento do objetivo geral e dos objetivos específicos da Unasul.

Embora a integração regional sul-americana seja declaradamente uma prioridade política enfatizada pelos últimos presidentes do país e pela atual mandatária, esta prioridade não encontra expressão nos mecanismos políticos de gerenciamento intensivo das prioridades governamentais, ainda que programa específico – PIRS - esteja previsto em instrumentos administrativos de gestão, no caso o PPA em vigor. A principal evidência encontra-se na ausência de qualquer menção a ações referentes à integração sul-americana, em especial a Unasul, entre as que são objeto de monitoramento intensivo por parte da Casa Civil.

Essa deficiência decorre por um lado, da insuficiência de capacidade de coordenação do Governo: “o fato é que o recurso público mais escasso é a capacidade de coordenação” (Moraes, 2010, p.38). Por outro, a resistência da política externa em assumir compromissos internacionais que possam limitar a autonomia do Estado brasileiro contribuiu para conferir a Unasul o caráter de integração intergovernamental, e não supranacional, do que deriva a ausência de delegação formal de qualquer fração de soberania para uma instância mais elevada dentro de um sistema de governança regional multinível. Por fim, a intergovernamentabilidade já evidencia um engajamento menor do que aquele que é intrínseco a uma integração supranacional, mas é consequência da grande assimetria em favor do Brasil nas dimensões mais relevantes de recursos de poder e de capacidades em relação aos parceiros regionais.

## **1.3. Objetivo**

O objetivo da presente dissertação é evidenciar no modo operacional pela qual a administração pública federal brasileira se estrutura as deficiências na coordenação político-administrativa e no gerenciamento doméstico das políticas

públicas voltadas para a consecução dos propósitos da Unasul, no contexto do PIRS.

Não obstante a definição precisa do objeto e do objetivo desta dissertação, esta, adicionalmente, contextualiza a criação da Unasul na perspectiva brasileira, segundo eixos de conflito que condicionam a marcha do processo em sua dimensão sociopolítica nos cenários hemisférico e global, no panorama nacional e na orientação da chancelaria brasileira.

#### **1.4. Metodologia**

A metodologia utilizada foi pesquisa exploratória do tipo estudo de caso tendo por fulcro a constituição da Unasul e seus impactos (ou a ausência deles) na coordenação de políticas públicas internas brasileiras. Foram utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar. Como já foi mencionado, a pesquisa é do tipo estudo de caso, essencialmente qualitativa, de forte conteúdo descritivo, sem pretensões epistêmicas de alcance geral. Para o procedimento de coleta de dados foram utilizadas as fontes de documentação direta e indireta, abrangendo pesquisa documental e bibliográfica. Também houve pesquisa empírica primária, tendo em vista a originalidade do objeto da pesquisa, que se deu basicamente por meio de entrevistas pessoais, telefônicas ou por correio eletrônico. Foram realizadas entrevistas abertas com autoridades federais com responsabilidades na coordenação da ação governamental e na consecução de políticas públicas de interesse para os objetivos da Unasul.

#### **1.5. Limitação do objeto**

A presente pesquisa analisa os mecanismos de coordenação político-administrativa das prioridades presidenciais e sua correlação com as políticas domésticas do governo federal brasileiro que estão relacionadas com a consecução dos propósitos da Unasul. Subsidiariamente, a dissertação sugere o aperfeiçoamento da estratégia de monitoramento e implementação das políticas

públicas domésticas voltadas para a consecução dos objetivos da Unasul. Não foram tratadas questões referentes às demais institucionalidades regionais criadas no decorrer da história com o objetivo de promover a integração regional, quer no âmbito sul-americano, quer no âmbito latino-americano, salvo para fins de contextualização do processo de constituição 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.

## **1.6. Sistematização**

A presente dissertação, além da introdução e da conclusão, foi subdividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo são expostos os conceitos e teorias que subsidiaram a elaboração da presente dissertação e que guiaram a análise empírica. Nele a política externa é considerada sob a perspectiva dos conceitos de análise de políticas públicas. Em seguida, trata-se da perspectiva realista na formulação da política externa (Wendzel, 1985). Como o estudo de caso tem por tema um processo concreto de integração regional, recorre-se também a subsídios teóricos oferecidos por Deutsch (1983). Por fim, para a caracterização dos paradigmas de inserção internacional do Brasil, são considerados os aportes conceituais oferecidos por Cervo (2003, 2008), Bresser-Pereira (2001, 2006), Pinheiro (2010) e Lima (2000).

O segundo capítulo tem caráter descritivo, com apresentação, contextualização e narrativa do processo histórico de criação da Unasul. Nele se considera o contexto hemisférico levando em conta o papel de três atores estatais e as relações entre eles: Brasil, EUA e China. Ao final, trata-se da importância de um quarto ator não estatal na conformação da realidade continental: o Foro de São Paulo.

O terceiro capítulo versa sobre a inserção do processo de criação da Unasul no marco de mudança do paradigma orientador da política externa brasileira, considerando a importância objetiva e subjetiva do Brasil para a

integração regional. Nesse sentido, são trazidos à análise o papel do PT e o impacto de novos atores domésticos sobre a política externa; as correntes de pensamento e ação que convivem dentro da corporação diplomática e os elementos de opinião pública que condicionam a integração regional.

No quarto capítulo, tratou-se da inserção da integração regional no planejamento nacional e das questões de coordenação das políticas públicas afetas à consecução dos objetivos da Unasul.