3. Unasul: contexto, história e redesenho do sistema interamericano.

3.1. A Unasul e seu contexto

O tratado constitutivo da Unasul¹⁰ foi assinado em Brasília, em maio de 2008, congregando os doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Esse tratado foi promulgado pelo Brasil em 2012¹¹, tendo entrado em vigor para o país em agosto de 2011. No plano internacional, o tratado já estava em vigor desde março de 2011 para os primeiros nove países que o ratificaram¹².

O processo de negociação e assinatura do Tratado ocorreu durante o governo Lula, mas o início de sua vigência para o Brasil se deu no primeiro ano de mandato de sua sucessora, Dilma Rousseff. A partir da vigência internacional do tratado, a Unasul passou a ter personalidade política e jurídica própria. Com isso, pela primeira vez na história foi criada uma estrutura institucional de amplo escopo congregando todos os doze países soberanos da América do Sul¹³.

A Unasul, no somatório dos países que a integram, apresenta os seguintes dados econômicos, demográficos e territoriais¹⁴:

- PIB (Produto Interno Bruto) de US\$ 4,170 trilhões (2011);
- PIB per capita de US\$ 10.683 (2011);
- população de 401,436 milhões de habitantes (2012); e
- área de 17.719.403 km²

¹⁰ Tratado Constitutivo da Unasul. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em 29 dez. 2013.

¹¹ Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em 29 dez. 2013.

¹² Informação disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> > Acesso em 29 dez. 2013.

¹³ 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).

¹⁴ Conforme dados disponíveis em: < <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 29 dez. 2013.

Para fins comparativos, o território sob a jurisdição da Unasul é quase o dobro do território dos EUA e sua população é superior à americana em quase um terço, representando ao redor de 67% da população latino-americana e 6% da população mundial (Bandeira, 2009, p.51; Guimarães, 2006, p.406).

A Unasul, nos termos de seu tratado constitutivo, tem por objetivo geral:

“construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco de fortalecimento da soberania e da independência dos Estados” (Brasil, Decreto nº 7.667, 2012).

Os objetivos específicos da Unasul¹⁵ são amplos e abrangem, nos termos de seu tratado constitutivo, os seguintes itens:

- Fortalecimento do diálogo político para reforçar a participação articulada dos países no cenário mundial;
- Desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades;
- Erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional dos diplomas e títulos;
- Integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos regionais;
- Desenvolvimento de uma infraestrutura regional com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- Integração financeira, mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos países;

¹⁵ Conforme estipulado expressamente em seu Tratado constitutivo.

- Proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e efeitos de mudanças climáticas;

- Desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias e uma integração equitativa;

- Consolidação de uma identidade sul-americana, por meio do reconhecimento progressivo de direitos dos cidadãos residentes em qualquer um dos países com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

- Acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

- Cooperação em matéria de migração, com uma abordagem integral, no âmbito do irrestrito respeito aos direitos humanos e laborais para a regularização migratória e harmonização de políticas;

- Cooperação econômica e comercial para alcançar o avanço e a consolidação de um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado de crescimento e desenvolvimento, que supere as assimetrias por meio da complementação das economias dos países da América do Sul, que promova o bem estar de todos os segmentos da população e a redução da pobreza;

- Integração industrial e produtiva, com especial atenção para as pequenas e médias empresas, as cooperativas, as redes e outras formas de organização produtiva;

- Definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com o objetivo de incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;

- Promoção da diversidade cultural e dos usos e costumes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;

- Participação cidadã por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

- Coordenação entre os organismos especializados dos países respeitando as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, as drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e ligeiras, o crime organizado internacional e outras ameaças, assim como para o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição e o banimento das minas terrestres;

- Promoção da cooperação entre as autoridades judiciárias dos Estados-membros da Unasul;

- Intercâmbio de informações e de experiências em matéria de defesa;

- Cooperação para o fortalecimento da segurança pública; e

- Cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informações, experiências e capacitação.

Para garantir a implementação dessa extensa agenda de trabalho, a Unasul instituiu estruturas organizacionais para acompanhamento e coordenação das ações por eixos temáticos. Foram instituídos até dezembro de 2013 doze conselhos setoriais com essa finalidade. Esses conselhos, sem prejuízo de outros que venham a ser criados, devem coordenar as ações na esfera regional¹⁶.

Esses Conselhos são os seguintes:

- Conselho Energético Sul-americano;
- Conselho de Defesa Sul-americano;
- Conselho de Saúde Sul-americano;
- Conselho de Desenvolvimento Social Sul-americano;
- Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento;

¹⁶ Informação disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em 02 jan. 2014

- Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas;
- Conselho Sul-americano de Economia e Finanças;
- Conselho Eleitoral da Unasul;
- Conselho Sul-americano de Educação;
- Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Conselho Sul-americano de Cultura;
- Conselho Sul-americano de Segurança, Cidadania, Justiça e Coordenação das Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional.

Esses conselhos, sem prejuízo de outros que venham a ser criados, exercem o trabalho de coordenação das ações na esfera regional. Com isso, fica evidente o amplo escopo do processo de integração¹⁷.

Antes da criação da Unasul, a outra grande iniciativa de integração regional que ocorreu no espaço sul-americano com a participação do Brasil foi a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul, por meio do Tratado de Assunção¹⁸. Originalmente, o Mercosul foi instituído em 1991, com a participação dos quatro Estados que integram a Bacia do Prata: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Mercosul formalizou, em 1º de janeiro de 1995, por meio do Protocolo de Ouro Preto¹⁹, a instituição de uma união aduaneira entre esses países, com o início de vigência de uma tarifa externa comum. A esse empreendimento - instituído no período de prevalência do padrão de regionalização aberta e voltado, em sua origem, estritamente para a integração econômica e comercial - aderiram posteriormente, os demais países da América do Sul, quer na condição de Estado parte (membro pleno), quer na de Estado associado. A Venezuela foi incorporada como Estado parte em 2012²⁰. A Bolívia apresentou seu pedido de adesão como

¹⁷ Em 2010 foi assinado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, prevendo os mecanismos a serem adotados pela organização em caso de ruptura ou de ameaça de ruptura da ordem democrática em algum dos países membros.

¹⁸ O Tratado de Assunção encontra-se disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf. Acesso em 29 dez.2013.

¹⁹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm>. Acesso em 29 dez. 2013

²⁰ O ingresso da Venezuela no Mercosul ocorreu em 2012 sem que houvesse a aprovação do Congresso paraguaio, durante o período em que o Paraguai foi suspenso do bloco regional em razão do impedimento sumário do então presidente Fernando Lugo, o que foi considerado pelo bloco como violação da cláusula democrática do Mercosul, o Protocolo de Ushuaia. Com a realização de eleições presidenciais em 2013 e a eleição de Horacio Cartes como novo presidente, a suspensão foi cancelada. Em 18 de dezembro de 2013, o Congresso paraguaio aprovou em definitivo o protocolo de adesão da Venezuela ao bloco, criando as condições para a normalização

Estado parte também em 2012²¹. Com a associação ao Mercosul da Guiana e do Suriname em julho de 2013²², a base geográfica do Mercosul ampliado, incluindo os Estados partes e os associados, passou a equivaler à da Unasul, com a inclusão de todos os países da América do Sul no bloco regional, ainda que neste caso, ao contrário do que ocorre na Unasul, os Estados, conforme a natureza do vínculo associativo (Estado parte ou Estado associado), possuam obrigações diferenciadas²³. Com isso, até o fim da presente década, a América do Sul estará integrada em uma zona de livre comércio (Patriota, 2013²⁴), tornando realidade a proposta feita pelo governo brasileiro ainda na gestão do Presidente Itamar Franco no sentido de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA.

das relações entre o Paraguai e os demais países do bloco. Informação disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,paraguai-aprova-de-maneira-definitiva-a-entrada-da-venezuela-no-mercosul,1110087,0.htm> Acesso em 19 dez. 2013.

²¹ Conforme protocolo de adesão disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/protocolo-de-adesao-do-estado-plurinacional-da-bolivia-ao-mercosul>>. Acesso em 02 jan. 2014.

²² A imprensa especializada publicou o seguinte relato acerca da XLV reunião do Conselho do Mercado Comum:

“With Guyana and Suriname all South American countries are Mercosur associates

Suriname and Guyana signed on Thursday the protocols to become associate members of Mercosur which is currently holding its mid year summit in Montevideo. This means all South American countries are now part of Mercosur.

“The framework adhesion accord is an important step in the joint path to integration which has become imperative and is no longer an option for us”, said Guyana Foreign minister Carolyn Rodrigues-Birkett, adding that “we want to act as a bridge between South America and the Caribbean.

Suriname ambassador in Brasilia Marlon Hoesein described the event as ‘historical’ but also cautioned that “we have a long path ahead of us. However we are ready for that joint passage to build a more prosperous South America for the benefit of our peoples”.

“All countries of South America are Mercosur associates now”, underlined the foreign ministers from Argentina, Brazil, Uruguay and Venezuela in a joint release in which they underscored the three pillars for the block to advance: politics, cooperation, and trade and investments.

“Political dialogue will include among other things the strengthening of democracy and the promotion of human rights, international peace and security and social development”, said Uruguayan foreign minister on reading the release.

Cooperation will enable to develop “initiatives in areas such as culture and education, agriculture, science and technology” with the purpose of “promoting the expansion and diversification of trade” among associate members through economic complementation accords that will emphasize deeper and closer relations between Mercosur and Guyana and Suriname.

The incorporation of the two countries on the Caribbean, as associate members took place in the framework of the XLV meeting of the Common Market Council.”

Informação disponível em: < <http://en.mercopress.com/2013/07/12/with-guyana-and-suriname-all-south-american-countries-are-mercosur-associates>>. Acesso em 29 dez. 2013.

²³ Os Estados partes do Mercosul integram a união aduaneira e adotam a tarifa externa comum – TEC. Os Estados associados compõem, em conjunto com a união aduaneira, uma zona de livre comércio ora em processo de formação.

²⁴ Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

Embora existam outras iniciativas de integração cujas origens são anteriores a Unasul e ao Mercosul, das quais o Brasil participa²⁵, elas surgiram em um contexto internacional distinto e não possuem nem o mesmo escopo nem a mesma relevância. Tanto a Unasul como o Mercosul surgiram no contexto da nova ordem internacional subsequente ao fim da Guerra Fria e da bipolaridade, diante dos desafios da globalização econômica e de um sistema internacional em que as relações de poder entre os Estados sofreram forte reestruturação.

A Unasul já foi criada em um padrão de regionalização pós-liberal, que contempla outras dimensões além da estritamente econômica, com destaque para a preocupação com a redução de assimetrias sociais e territoriais e a ampliação dos direitos de cidadania. No preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul está explicitado que se trata de um processo inovador, mas que herda “todas as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN²⁶”, indo além deles. Já o Mercosul surgiu sob a égide do regionalismo aberto, com foco na integração comercial. No entanto, principalmente a partir do Consenso de Buenos Aires²⁷, firmado em 2003 por Lula e Néstor Kirchner, então presidente argentino, o bloco foi reformulado e teve seu escopo ampliado. Segundo Guimarães, “os países do Mercosul decidiram se integrar em um processo de integração política, por mais que isso não seja explicitado, como demonstra a decisão de criar o Parlamento do Mercosul” (Guimarães, 2012, p.5). Nesse sentido, vale também mencionar o

²⁵ São elas:

- A Associação Latino-Americana de Integração – Aladi: criada em 1980, trata-se de “organismo intergovernamental que, continuando com o processo iniciado pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960, promove a expansão da integração da região, com vistas a garantir seu desenvolvimento econômico e social e tendo como meta final a criação de um mercado comum latino-americano” Essa definição e maiores informações estão disponíveis em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf/009c98144e0151fb03256ebe005e795d/c354fc639612fb803256ed1005db9c3?OpenDocument>>. Acesso em 30 dez. 2013

- A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA. O Tratado de Cooperação Amazônica foi firmado em 1978 pelos Estados da América do Sul que possuem territórios no ecúmeno amazônico: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em 1995, os países decidiram criar uma Secretaria Permanente, com personalidade jurídica própria para dar suporte institucional às atividades de cooperação. Maiores informações estão disponíveis em: <http://otca.info/portal/index.php?p=index>. Acesso em 30 dez. 2013.

²⁶ Comunidade Andina - CAN, organismo internacional integrado por Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, e do qual participam como membros associados os países do Mercosul, à exceção da Venezuela, e o Chile. Disponível em: < <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>>. Acesso em 05 jan. 2014.

²⁷ Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>>. Acesso em 02 jan. 2014

advento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul²⁸ e a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM²⁹.

Segundo Albuquerque,

“duas iniciativas são fundamentais para avaliar o futuro da integração: o Mercosul e a UNASUL. Ambas possuem potenciais expressivos para, articuladas com os demais processos, mobilizar os recursos políticos e a estratégia econômica necessárias ao desenvolvimento produtivo e à equidade social na região” (Albuquerque, 2013, p.3).

As áreas mais avançadas hoje no que concerne à integração da América do Sul são os setores de comércio e de infraestrutura, em decorrência de iniciativas que ocorreram antes da constituição da Unasul. Na área comercial, como mencionado, há a perspectiva concreta de alcançar uma área de livre comércio na região ainda nesta década em função da trajetória negocial dos países, em especial dos acordos realizados entre o Mercosul e a CAN ainda na década passada, no marco normativo da Aladi³⁰. Na área de infraestrutura, também houve uma trajetória positiva expressa no esforço prévio de formulação e execução de uma carteira de projetos regionais, não obstante os problemas ainda existentes como se verá a seguir.

Albuquerque (2013) considera que a questão central na atualidade é a integração da infraestrutura, pois esta funciona como condição necessária da integração regional nos demais aspectos, tendo especial impacto na redução das assimetrias territoriais. Destaca nesse sentido a Agenda de Projetos Prioritários (API) do Cosiplan³¹ que

²⁸ O Protocolo de Olivos foi promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.982, de 2004, e encontra-se disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm >. Acesso em 02 jan. 2014.

²⁹ Por meio “da Decisão CMC Nº 45/04, foi criado o FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL), com as seguintes funções: financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, especialmente das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Informação disponível em: < <http://www.mercosur.int/index.jsp> >. Acesso em 02 jan. 2014.

³⁰ Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/12/16/acordo-mercosul-can> >. Acesso em 02 jan. 2014.

³¹ O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan absorveu a estrutura da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, criada em 2000 por ocasião da primeira cúpula de presidentes sul-americanos. A IIRSA passou a exercer a função de foro técnico do Cosiplan, provendo esta instância da Unasul com o conhecimento e a

“está constituída por 31 projetos estruturados, congregando 88 projetos individuais pertencentes à Carteira Geral de Projetos IIRSA³², que foram selecionados consensualmente pelos governos dos 12 países sul-americanos, conforme critérios previamente definidos, e somam no conjunto investimentos no valor de US\$ 17 bilhões” (Albuquerque, 2013, p.11).

O Cosiplan formulou também o Plano de Ação Estratégico – PAE (2012-2022) que complementa a API com a criação de Programas Territoriais de Integração – PTI, conjugando as iniciativas de infraestrutura com instrumentos de planejamento territorial e medidas regulatórias para as áreas beneficiadas por intervenções físicas. Albuquerque salienta ainda a necessidade de articular a carteira do Cosiplan com a agenda de infraestrutura de outras institucionalidades que atuam na integração regional³³.

No que diz respeito à agenda de integração territorial e de infraestrutura física, o Brasil está em uma situação privilegiada na medida em que todos os projetos que integram a carteira do Cosiplan referentes ao território brasileiro “já foram concluídos, estão em execução ou já tem seu financiamento equacionado”

experiência técnica e metodológica acumulados na década passada. A IIRSA elaborou um plano de ação de 10 anos adotando o conceito de eixos de integração e desenvolvimento, já utilizados no Brasil por ocasião da elaboração da agenda de infraestrutura do PPA 2000/2003. Segundo Albuquerque (2013), essa agenda sofreu críticas porque não teria levado em consideração as dimensões regional e ambiental, não estando associada a uma estratégia de desenvolvimento territorial ativa, pois a constituição de corredores viários de exportação não se associava a outras iniciativas de desenvolvimento intrarregional e de inclusão social. Em síntese, a agenda original da IIRSA estava embebida dos pressupostos do regionalismo aberto e normal, e o peso dessa trajetória tem condicionado os esforços mais recentes do Cosiplan para ajustá-la aos pressupostos da regionalização pós-liberal e da prioridade conferida à redução das assimetrias regionais e territoriais.

³² A Carteira de Projetos de Infraestrutura de Integração da América do Sul elaborada pela IIRSA em 2003/2004 possuía à época mais de 500 projetos, orçados em mais de US\$ 150 bilhões, sendo que 30 foram considerados prioritários constituindo um subconjunto batizado de Agenda de Implementação Consensual – AIC (2005-2010). O financiamento dessa iniciativa estava a cargo do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata e no Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. No final de 2012, “dos 544 projetos então integrantes da Carteira Geral de Projetos, apenas 74 estavam concluídos (13,6%) e 168 apresentavam algum grau de execução (31%), após 8 anos de sua constituição. Mesmo os projetos integrantes da AIC (2005-2010) – por definição a prioridade dos governos -, apresentavam baixa execução em fins de 2011: de 30 projetos, somente 2 estavam concluídos, ambos no Brasil; e apenas 16 se encontravam em execução, sendo que em alguns apenas parcialmente; os demais sequer haviam iniciado as obras respectivas” (Albuquerque, 2013, p.16). O principal obstáculo encontrado para a implementação da carteira da IIRSA na década passada envolveu o financiamento das obras em contextos de restrição fiscal nos países da região, situação que começou a ser revertida apenas em sua segunda metade, tendo sido modesta a participação das instituições financeiras multilaterais mencionadas acima no orçamento total da carteira de projetos (estimada em US\$ 130 bi no final de 2012) (Albuquerque, 2013).

³³ Albuquerque (2013, p.14) menciona o Plano de Ação Santiago que está sendo elaborado pela Celac e as iniciativas que estão sendo financiadas pelo Focem no âmbito do Mercosul, ambos na área de infraestrutura.

(Albuquerque, 2013, p.22), o que é mais uma evidência da assimetria entre o Brasil e os demais países da região.

A Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, órgão da Organização das Nações Unidas – ONU, alerta, no entanto, que os processos de integração regional não induziram até o momento a mudanças estruturais tendentes à redução de assimetrias (Costa, 2010; Albuquerque, 2013). Pelo contrário, o Mercosul é apontado como um dos casos que “reforçaram as desigualdades subnacionais, favorecendo, no Brasil, o estado de São Paulo e a região Sul, e, no caso da Argentina, Buenos Aires e a região dos Pampas” (Medeiros *apud* Albuquerque, 2013, p.15).

Albuquerque (2013) apresenta a Tabela I com os indicadores econômicos do Mercosul ampliado para o período imediatamente anterior ao ingresso da Guiana e do Suriname como Estados associados em julho de 2013. Essa tabela evidencia as assimetrias econômicas existentes no âmbito da América do Sul. As economias do Suriname e da Guiana são ainda menores e o PIB de cada um desses países era em 2011 de US\$ 4,61 bi e de US\$ 2,58 bi, respectivamente (IBGE, 2011).

Tabela 1: Mercosul - Indicadores Econômicos

Mercosul – Indicadores Econômicos (US\$ milhões)				
PAÍSES	PIB Corrente (2012)	PIB per capita (2012)	Comércio Internacional (2010)	
			Exportações	Importações
Argentina	474.865	11.558	68.893	56.084
Brasil	2.252.664	11.340	201.915	181.648
Paraguai	25.502	3.813	4.533	9.399
Uruguai	49.059	14.449	7.029	8.359
Venezuela	382.424	12.767	65.786	42.201
Mercosul	3.184.514	-	348.156	297.691
Bolívia	27.035	2.576	6.952	5.016
Chile	268.313	15.363	71.028	55.174
Mercosul Ampliado	3.479.862	-	426.136	357.881
Equador	84.532	5.456	17.489	20.590
Colômbia	369.812	7.752	39.819	40.682
Perú	197.110	6.573	35.073	29.879
Mercosul Ampliado + Com. Andina	4.131.316	-	518.517	449.032

Fonte: Banco Mundial e FEDERASUR

Como salienta Costa (2010), há o gigantismo da economia brasileira, que é maior do que a soma das economias de todos os demais países da América do Sul: a segunda maior economia da região, que é a Argentina, representa aproximadamente apenas 20% da economia brasileira, sendo que somente seis países entre os doze apresentam PIB em valor superior a US\$ 100 bilhões de dólares e “respondem por mais de 90% de toda a riqueza produzida na região” (Costa, 2010, p.42). O produto per capita do Chile é quase seis vezes maior do que o da Bolívia.

Mas há outras assimetrias. Em termos populacionais, apenas três países – Brasil, Argentina e Colômbia – representam ao redor de 72% da população sul-americana. No que diz respeito ao território, Brasil, Argentina e Peru representam 71% da área geográfica sul-americana. O PIB da Guiana, menor economia da região, alcança apenas 0,1% do PIB brasileiro. A população do Suriname, a menor da região, equivale a 0,26% da brasileira. Já o território uruguaio, um dos menores da região, corresponde a pouco mais de 2% do brasileiro. Esses poucos dados referentes a essas três dimensões – economia, território e população - são suficientes para evidenciar as discrepâncias reais entre as doze entidades soberanas que integram o espaço sul-americano. Evidenciam também, ainda que de maneira parcial, a diferença de poder potencial entre os países, considerando-se os elementos de mensuração de capacidades de cada Estado nacional, dentro de uma perspectiva realista, conforme sugerido por Wendzel (1985).

No que diz respeito ao comércio exterior, as discrepâncias são também evidentes, mas Costa assinala que a corrente de comércio entre o Brasil e os demais países sul-americanos cresceu mais de 3,5 vezes apenas nos cinco primeiros anos do governo Lula, sendo que “as exportações quase quadruplicaram e as importações pouco mais que triplicaram” (Costa, 2010, p.45), mas ainda assim o Brasil foi um parceiro comercial mais modesto do que os EUA e a China. Em 2012, o Brasil era o maior importador e exportador nas relações comerciais com a Argentina, a Bolívia, o Uruguai e o Paraguai, mas em relação aos demais países da América do Sul, ocupava posição modesta perante a China, os Estados Unidos e a União Europeia, tanto no que concerne às exportações como às

importações, apesar do crescimento recente de seu comércio intrarregional (MRE, 2013).

Costa (2010) salienta que as assimetrias regionais não são expressivas apenas entre os Estados da região, mas também dentro de cada Estado, entre as regiões de cada país. Segundo ele, as três principais economias da região à época, Brasil, Argentina e Venezuela, apresentavam grandes assimetrias internas. Costa afirma que a integração regional gera oportunidades para o enfrentamento dessas assimetrias internas mediante a busca de "evidentes sinergias de desenvolvimento na interligação de ecúmenos" (2010, p.51). Costa identifica nas assimetrias e nas possibilidades de sinergia a existência de uma janela de oportunidade e de responsabilidade para o Brasil, devido a seu peso específico e a suas potencialidades, como motor do desenvolvimento regional sul-americano de maneira articulada com o encaminhamento de seus próprios desafios internos de integração territorial e social. Mas o papel do Brasil na integração regional será tratado oportunamente. Com essa visão geral acerca da Unasul, de seu escopo e da realidade das grandes assimetrias entre os países que a integram, cumpre tratar da trajetória histórica da integração da América do Sul.

3.2. A Unasul e a trajetória da integração

Segundo Bandeira (2009, p.105), já na primeira cúpula de presidentes sul-americanos, realizada em Brasília no ano 2000, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, anfitrião do encontro, afirmou que era um momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul e de uma integração mais intensa entre os países daquele espaço regional. 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). "A afirmação de uma *"identidade própria"*, diferenciada da América do Norte, preocupou Washington" (Bandeira, p.105). Também em 2001, Cardoso afirmou que o "Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino" (*apud* Bandeira, 2009, p.105). Nessa época, ainda conforme Bandeira, Kissinger teria observado que "o

Mercosul tendia a apresentar a mesma tendência da União Europeia, que buscava definir uma identidade política europeia, não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos” (Bandeira, p.105). E Kissinger alertaria que “especialmente no Brasil, há líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada, confrontando os EUA e o Nafta” (Kissinger, *apud* Bandeira, 2009, p.105/106). O futuro faria reparos a Kissinger, pois a identidade política que seria construída não se restringiria ao Mercosul e ao Cone Sul, e não abrangeria o conjunto da América Latina, mas se circunscreveria fundamentalmente à região contígua e definida geograficamente que é a América do Sul, por meio da Unasul (Bandeira, 2009, p.106)³⁴.

Para Guimarães, o grande desafio da América do Sul na cena internacional é trabalhar “para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deve aspirar a ser um dos polos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico” (grifo no original). Acrescenta ainda que “o centro dessa estratégia deve ser a construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e uma recusa firme e serena de políticas que submetam a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos” (Guimarães, 2006, p.406).

Dada a natureza do processo colonizador, a América Latina se caracterizou por ser um arquipélago continental, com vínculos tênues entre os países da região, que devido ao modelo econômico primário exportador estiveram ligados à metrópole no período colonial e, com a independência, passaram a conectar-se com os centros de poder mundial, representados pela Inglaterra e outras potências europeias em um primeiro momento, e, em seguida, com os EUA. As iniciativas de integração realizadas no passado falharam em razão dessa realidade econômica (em que havia, em regra, mais similitude do que complementaridade de interesses entre os sistemas econômicos nacionais exportadores de produtos primários); das

³⁴ Vale salientar, no entanto, que o Brasil participou em 2010 da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe que deliberou pela criação da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac que “vem a ser um novo mecanismo de concertação política e integração”, composto pelos 33 países da América do Sul, Central e Caribe, que facilitará a “conformação de uma identidade própria regional”. Em janeiro de 2013, no Chile, foi realizada a primeira cúpula do novo organismo. Mais informações sobre a Celac estão disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em 02 jan. 2014.

peculiaridades políticas locais e da ausência de meios logísticos que integrassem o território.

O território americano devido a matrizes distintas de ocupação e colonização é bifronte do ponto de vista econômico, cultural e ideológico, havendo um “contraste entre Ibero-América e Anglo-América” (Morse, 1995, p.14). Nesse sentido, Bandeira, citando Hegel e Michel Chevalier, estabelece uma distinção entre a América do Sul, que compara “com a Europa meridional, católica e latina, e a América do Norte, onde predominava uma população protestante e anglo-saxônica” (2009, p.107). Bethell (2009, p.289) alerta para a origem francesa do termo América Latina que foi cunhado no século XIX por intelectuais franceses “para justificar o imperialismo francês no México sob o domínio de Napoleão III”. O termo América Latina, no entanto, foi apropriado por intelectuais hispano-americanos para diferenciá-la da outra América e para resistir a intromissões de potências europeias, remetendo a uma identidade e consciência comuns apesar da fragmentação política. Para esses intelectuais, no entanto, esse conceito não incluía o Brasil. ““América Latina” era simplesmente outro nome para América Espanhola” (Bethell, 2009, p.293). Morse também reconhece as diferenças entre as “variantes espanhola e portuguesa da tradição ibérica” (1995, p.14). E mesmo a intelectualidade brasileira no século XIX não via o Brasil como parte de uma “*América Latina*”. Com efeito, segundo Bethell:

“Por parte dos escritores e intelectuais brasileiros, apesar de reconhecerem a herança ibérica e católica que o Brasil e a América Espanhola têm em comum, também estavam cientes das diferenças que os separavam: a geografia, a história (a luta de Portugal para se manter independente da Espanha e as formas distintas de colonização da América Portuguesa e da América Espanhola), a economia e sociedade brasileiras baseadas na agricultura e escravatura e, acima de tudo, a língua, a cultura e as instituições políticas. Diferentemente da América Espanhola, a Independência do Brasil ocorreu de forma pacífica e o país se manteve unido sob a coroa. Após a instabilidade dos anos 1830, o Brasil se encontrava politicamente estável e “civilizado”, ao contrário das repúblicas hispano-americanas, que os brasileiros consideravam violentas, extremamente instáveis e “bárbaras”” (Bethell, 2009, p.293).

Cumprir registrar que por ocasião da independência das colônias sul-americanas, as hispânicas se fragmentaram em repúblicas caudilhistas, enquanto o Brasil se manteve coeso sob uma monarquia parlamentar liderada por uma dinastia europeia (Carvalho, 2011, p.15/22). Essa diferença de trajetória assegurou

ao País os recursos de poder que estão na origem do papel de protagonista na região que cabe ao Brasil ainda hoje. É preciso reconhecer também que há muitos ressentimentos históricos, decorrentes de conflitos, inclusive armados, e das assimetrias entre os Estados que integram a região. Nesse sentido, Guimarães afirma:

“O Brasil é o único país de língua portuguesa nas Américas, ex-colônia de Portugal, histórico rival da Coroa espanhola, em especial na América do Sul, durante trezentos anos, sendo que após a Independência, a monarquia brasileira foi uma exceção política na região, vista com suspeita pelas repúblicas sul-americanas, receosas da recolonização europeia. Existe assim na América do Sul, ainda que hoje mais latente do que explícita, a memória de um passado de rivalidades, ressentimentos e frustrações em relação ao Brasil que a retórica da amizade permanente ignora ou procura ocultar, mas cujo efeito em realidade é dificultar ou postergar a articulação de programas eficazes de cooperação ou de superação de ressentimentos” (Guimarães, 2006, p.273).

Com efeito, pode-se dizer, ainda que de maneira esquemática, que nas Américas há três polos simbólicos com identidades distintas: um polo anglossaxão, outro hispânico, e um terceiro, luso. Esses dois últimos polos apresentam maiores afinidades culturais em função da origem ibérica comum (Morse, 1995). Por outro lado, segundo Saraiva (2010, p.2), “o Barão de Rio Branco apontava para “similaridades” entre o Brasil e os Estados Unidos em termos de território, base étnica, diversidade cultural, e por estarem em meio a países hispânicos”. Pesquisa realizada no Brasil (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011), no bojo de projeto de alcance latino-americano para investigação da opinião pública acerca de temas de política externa e relações internacionais, trouxe informações recentes sobre a autoidentificação dos brasileiros como latino-americanos, sul-americanos e como integrantes do Mercosul, que mostram que ela é baixa, ainda que esses entrevistados tendam a ser favoráveis a um papel ativo e de liderança do Brasil na América do Sul. Almeida, Onuki & Carneiro assinalam que:

“As Américas, a América Latina e a América do Sul são definições geopolíticas que, ao longo da história do Brasil republicano, se superpuseram, tangenciaram e, por vezes, pareceram se opor. (...) se reduz a pouco mais de 25% os participantes da comunidade de política externa que se consideram latino-americanos, e a menos de 20% os que se definem como sul-americanos. Estamos na América Latina, mas não nos sentimos latino-americanos ou sul-americanos (...)” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.41).

Se em termos histórico-culturais as diferenças entre os EUA e a América Latina são marcantes, em termos geopolíticos, os EUA desde que formularam unilateralmente a Doutrina Monroe³⁵, em 1823, definiram a América como sua área de influência, projetando seu poder sobre a região em oposição aos interesses europeus. Já em fins do século XIX, “as Américas Central e do Sul, assim como o Caribe, configuravam uma espécie de colônia, a única região do mundo em que não havia séria rivalidade entre as grandes potências” (Bandeira, 2009, p.44). Segundo Mackinder, citado por Bandeira (2009, p.44), “o desenvolvimento das vastas potencialidades da América do Sul podia ter “decisive influence” sobre o sistema internacional de poder e fortalecer os Estados Unidos”. Em 1899, já por ocasião da III Conferência Pan-americana, os EUA propuseram a criação de uma união aduaneira englobando todos os países das Américas, o que seria uma primeira iniciativa daquele país de propor a incorporação dos países latino-americanos ao espaço econômico americano. Uma precursora da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA que seria apresentada, em 1994, pelo Presidente Bill Clinton aos chefes de estado e governo das Américas (Bandeira, 2009).

O Brasil, tanto no século XIX, durante o segundo reinado, como depois, a partir da orientação de Rio Branco nos primórdios da República, buscou desenvolver com os norte-americanos uma política externa que, sendo pragmática ou ideológica, tentava resguardar a América do Sul como sua área de influência, em especial a Bacia do Prata (Cervo & Bueno, 1992; Pinheiro, 2010). Segundo Fonseca, citado por Almeida, Onuki & Carneiro (2011, p.41), desde Rio Branco “o equilíbrio é traço significativo das posições brasileiras. Não estaremos alinhados automaticamente nem com os Estados Unidos, tampouco com os latino-americanos”. O desenvolvimento econômico e industrial brasileiro a partir dos anos 40, com a diversificação de interesses do país no mundo, levou a uma

³⁵ O Secretário de Estado americano, John Kerry, anunciou em 17/11/2013, perante a Organização dos Estados Americanos – OEA, o fim da Doutrina Monroe e pediu uma nova relação entre os Estados Unidos e a América Latina. A Doutrina Monroe foi formulada em 1823 originalmente para restringir a atuação das potências europeias na América Latina, mas posteriormente foi utilizada para legitimar a intervenção americana em assuntos internos de países latino-americanos. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/11/erro-da-doutrina-monroe-foi-superado-diz-kerry-na-oea.html>. Acesso em 02 jan. 2014.

substituição gradual do viés americanista por um viés globalista na política externa brasileira.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, os EUA se projetaram como potência mundial e consolidaram um sistema interamericano sob sua égide, com a criação da Organização dos Estados Americanos – OEA, em 1948, e a celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, de 1947. Nos anos 50, por pressão da Operação Pan-Americana, lançada por Juscelino Kubitschek em seu governo, os EUA adotaram iniciativas para o desenvolvimento e a cooperação regional, incluindo a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Pinheiro, 2010, p.31/32).

No entanto, as iniciativas de integração econômica não prosperaram nem no âmbito interamericano, nem no latino-americano. Na América Latina, as iniciativas simbólicas do passado, como o Congresso do Panamá, de 1826 (considerado o primeiro marco da integração latino-americana), ficaram no campo da retórica. O fato é que a integração regional não foi percebida até fins dos anos 1950 como uma estratégia válida para viabilizar as aspirações e o desenvolvimento dos países envolvidos (Prazeres, 2006).

Só em 1960 haveria o lançamento da Área Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc. A Alalc foi criada tendo por inspiração os estudos realizados pela CEPAL que recomendavam o aumento do intercâmbio comercial regional e a criação de uma zona de livre comércio que pudesse no futuro se tornar uma união aduaneira como estratégias para superar o subdesenvolvimento (Furtado, 1992, p.37/60). A Alalc tinha por objetivo eliminar as barreiras tarifárias em um prazo máximo de doze anos, posteriormente prorrogado para vinte anos. A Alalc falhou na consecução de seu projeto e, em 1980, foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração – Aladi. A Aladi fixou um objetivo ambicioso – o de criar um mercado comum latino-americano, mas adotou mecanismos mais flexíveis e não fixou prazos para sua implementação. A flexibilidade foi dada pela admissão de Acordos de Alcance Parcial e de Alcance Regional que pressupunham uma multilateralização gradativa, mas nos termos de ajustes de geometria variada em que a abrangência e o ritmo da integração poderiam variar conforme as peculiaridades dos países envolvidos. Não obstante as dificuldades, o

comércio intrazona foi liberalizado, ainda que permaneça distante a concretização de um mercado comum no espaço latino-americano (Prazeres, 2006). Entretanto, Patriota (2013) estima que haverá até o fim da década uma zona de livre comércio instaurada na América do Sul, tornando realidade na prática a proposta feita pelo Brasil no governo Itamar Franco de criar a ALCSA³⁶.

Novo impulso para a integração regional adveio com as novas realidades que emergiram no sistema internacional a partir dos anos 80 com a crise da ordem bipolar. Novos fenômenos, como a crise ambiental; a globalização financeira, comercial e produtiva; e as mudanças no sistema de poder mundial levaram a uma redução de forma assimétrica da autonomia das nações na consecução de seus objetivos ao tempo que exigiram de todas, paradoxalmente, maior capacidade de ação e coordenação dos poderes públicos na consecução de suas funções em um ambiente mais complexo (Moraes, 2010).

Essas novas realidades que aumentaram a interdependência entre os países puseram em questão as próprias condições de viabilidade histórica isolada de cada Estado nacional e a possibilidade de um desenvolvimento com autonomia. Mesmo um Estado como o brasileiro, com extraordinária base de poder potencial, apresenta grande vulnerabilidade externa e a situação dos países circunvizinhos na América do Sul, que apresentam bases materiais mais modestas, é ainda mais frágil³⁷. A percepção dessa realidade esteve na raiz do impulso recente conferido pelos países sul-americanos ao processo de integração, com destaque para a criação da Unasul, após o processo inicial platino do Mercosul, nos anos 90 (Moraes, 2010).

Há, portanto, razões que recomendam que um projeto nacional brasileiro de desenvolvimento - em suas dimensões política, econômica, social, cultural, territorial, militar e científico-tecnológica - se articule com um projeto regional de

³⁶ Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

³⁷ “Até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse (...) nós não temos a capacidade de falarmos sozinhos (...) Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união [com a América do Sul]” (Amorim, *apud* Spektor, 2010, p.37)

desenvolvimento sul-americano, com base no interesse comum e coletivo dos países da região de construir uma base material regional ampliada de poder capaz de conferir-lhes maior peso específico como ator coletivo relevante no redesenho da nova governança global (Jaguaribe, 2005; Guimarães, 2006).

Com efeito, segundo Florêncio e Fraga:

“A regionalização é uma globalização em miniatura. Cada processo de integração regional reproduz, num espaço mais restrito, mas com maior veemência, as principais características da globalização: multinacionalização do processo produtivo, diversificação e aceleração dos fluxos de capital, interpenetração das economias, convergência de valores e padrões culturais. Um país que se engaja em um processo de integração torna-se mais apto a participar do processo de globalização. (...) Quem regionaliza, globaliza melhor. Há, contudo, uma diferença importante entre regionalização e globalização: os processos de integração regional estão sujeitos a um acompanhamento político de que o processo de globalização ainda carece em grande medida.” (Florêncio & Fraga, 1998, p.95).

A partir dos anos 90, a nova realidade mundial decorrente do processo de globalização, acelerado após o fim do mundo bipolar, levou à expansão de iniciativas regionais de integração, com escopos variados, entre países de diversas partes do globo. O processo de construção da União Europeia é paradigmático de um modelo de integração ampla, de caráter supranacional, com transferência de soberania, ainda que parcialmente, dos países membros para uma nova institucionalidade. Houve também o surgimento de grandes blocos econômicos, tais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, abrangendo os EUA, o Canadá e o México, criado em 1993, entre outros. A queda do Muro de Berlim, em 1989, é o grande marco simbólico do fim da Guerra Fria e do período da rígida bipolaridade política, ideológica, militar e econômica entre o modelo socialista soviético, dito socialismo real, e o sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos. Essa bipolaridade iniciada ao fim da Segunda Guerra Mundial é substituída por um novo ambiente internacional caracterizado pela hegemonia americana que marca os anos 90 como um período de prevalência da única superpotência remanescente (Friedman, 2009). Essa realidade tem especial impacto sobre o espaço regional latino-americano.

A nova ordem econômica mundial nos anos 90 foi regida pelos princípios neoliberais consolidados no chamado Consenso de Washington, cujas diretrizes

advogavam o fortalecimento do mercado como instrumento de regulação econômica com o correspondente decréscimo da intervenção estatal, com a criação de um mercado global de capitais e a ampliação da autonomia das corporações transnacionais. Essa orientação tem suas origens nas políticas liberais implantadas por Reagan e Thatcher, nos anos 80, respectivamente nos EUA e no Reino Unido. Nos anos 90, uma onda de reformas liberalizantes no campo econômico varreu a América Latina, complementando a vaga política democratizante dos anos 80. Foi um período de maior ascendência dos EUA sobre a região, diretamente, ou por intermédio de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI (Bresser-Pereira, 2006).

Nessa época, Brasil e Argentina, superando a animosidade geopolítica que caracterizou a relação de ambos os Países na Bacia do Prata, lançaram as bases do Mercosul, incluindo nesta empreitada também o Paraguai e o Uruguai. O tratado constitutivo do novo bloco regional foi assinado em 1991 e, em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto, foi constituída formalmente uma união aduaneira entre os quatro países do Cone Sul, com vigência a partir de 1995.

Ainda em 1993, no governo Itamar Franco, o Brasil sugeriu a criação da ALCSA. Embora nos anos seguintes a iniciativa não tenha sido oficialmente retomada, foi dado início na prática à sua implementação, de modo gradativo, por meio de associação dos demais países sul-americanos ao Mercosul, mediante acordos realizados no âmbito da Aladi, culminando com o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina - CAN, de maneira que o ex-Ministro Patriota estima que até o fim da corrente década estará concretizada uma área de livre comércio no espaço sul-americano (Patriota, 2013³⁸).

Ao fim dos anos 90, Huntington (1999) definiu a ordem internacional como um ambiente de “unimultipolaridade”, na qual ressaltava a hegemonia americana no novo sistema, mas reconhecendo que havia limites para a imposição unilateral de seus interesses. Na primeira década do século XXI, a tendência no

³⁸ Conferência proferida pelo então Ministro Antônio Patriota, em 15 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa, realizada na Universidade Federal do ABC – UFABC, organizada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI), criado em 2012 e composto por intelectuais, pesquisadores, ativistas políticos, movimentos, representantes da sociedade civil e quadros de diversos ministérios que tem por objetivo democratizar a política externa brasileira.

sentido da multipolaridade do sistema de poder global ficou mais evidente, com a emergência de novas potências, como a China, e de novos arranjos de poder, principalmente na área política e econômica (Fiori, 2013). A crise econômica global de 2008/2009 recolocou o Estado no centro dos processos de regulação econômica, atribuindo-lhe a condição de garantidor em última instância do sistema econômico, resgatando o keynesianismo diante da ortodoxia neoliberal (Bresser-Pereira, 2010).

É nesse contexto que a Unasul surge como um instrumento de ação coletiva dos países da região em resposta às novas realidades já mencionadas do poder mundial, em todas suas expressões – política, militar, econômica, psicossocial e científico-tecnológica – nas quais os Estados nacionais se tornarão obsoletos se não conseguirem desenvolver, isolada ou conjuntamente, coesão social, capacidades e escalas nessas dimensões de poder (ESG, 2009) que lhes confirmam maiores graus de autonomia na consecução de seus projetos de desenvolvimento em um mundo cada vez mais interdependente de modo assimétrico (Guimarães, 2006).

Mas os principais obstáculos para o sucesso de uma integração continuam sendo os mesmos: as economias dos países da região são quase todas primário-exportadoras, com pouca integração recíproca; a existência das assimetrias já mencionadas desequilibram as relações entre os países; a carência de uma infraestrutura física prejudica, não obstante avanços recentes, um incremento na frequência de transações; e há ainda a ausência de objetivos comuns permanentes que levem a uma visão regional estratégica compartilhada, o que se tenta reverter com a constituição da Unasul. (Fiori, 2013, p.38).

3.3. A ALCA, os EUA e a China

Quando se analisa o cenário latino-americano nos últimos vinte anos, há que se considerar a evolução da atuação na região de duas potências de dimensões globais: os EUA e a China. Nos anos 90 do século passado, os EUA apresentaram um projeto de integração continental baseado na criação da ALCA. Como esse

projeto não prosperou³⁹, na década seguinte observou-se um progressivo desengajamento dos EUA na região, mas que recentemente começou a ser revertido (Pomar, *apud* Scerb, 2013). Na primeira década deste século observou-se um declínio relativo da presença americana e uma ascensão da China no espaço geopolítico latino-americano. Como já mencionado, nos anos 90 os EUA lançaram a Iniciativa para as Américas e a proposta de criação da ALCA em um prazo de 10 anos até 2005, de maneira a consolidar seu domínio sobre a região. A ALCA fracassou, principalmente em razão da recusa de Brasil, Argentina e Venezuela de aderirem nas condições que os EUA impunham⁴⁰. Nesse contexto, a possibilidade de uma integração exclusivamente latino-americana mostrou-se inviável. O México já integrava o NAFTA e a crescente dependência da América Central e do Caribe em relação aos Estados Unidos levou à criação do Central America Free Trade Agreement - CAFTA, em 2005 (Bandeira, 2009).

Com isso, o escopo geográfico do processo integracionista foi reduzido ao espaço contíguo e mais homogêneo da América do Sul, sem prejuízo dos laços de cooperação com os demais países que integram o espaço latino-americano e de comando constitucional específico brasileiro com essa orientação (Bandeira, 2009; Bethell, 2009). A integração nas áreas político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica dos países sul-americanos surgiu como uma alternativa mais factível para fortalecer a inserção internacional da região no novo sistema de governança global e no redesenho das normas e das instituições que regem o sistema internacional de modo autônomo em relação aos EUA (Guimarães, 2006).

³⁹ Uma análise sintética, porém compreensiva do processo de negociação da ALCA e da atuação brasileira pode ser encontrada em Teixeira (2011).

⁴⁰ Philippe Scerb (2013), no Relatório sobre a Conferência Nacional: 2003-2013 Uma Nova Política Externa, na parte acerca da exposição do atual Ministro da Defesa Celso Amorim, ex-Ministro das Relações Exteriores no governo Lula, relata que: “Outro exemplo de necessária tomada de atitude por parte da diplomacia nacional relatado por (Celso) Amorim foi a negociação da ALCA. Num claro exemplo de alteração da agenda das Américas, através de intensas negociações com membros do Mercosul e, posteriormente, com os EUA em Miami, o Brasil “conseguiu desentortar a ALCA”. Apesar dos ataques de fortes setores da sociedade brasileira e da intensa crítica dos meios de comunicação do continente, o acordo foi alterado e esvaziado de tal forma a deixar de ser interessante para os EUA ao ponto de ser abandonado pela potência. Exaltando a negociação brasileira, o ministro Amorim admitiu “com minha experiência de 50 anos em relações internacionais, mudar um projeto base dos EUA não é uma coisa fácil”. Disponível em: < <http://novo.fpabramo.org.br/content/relatorio-sobre-conferencia-nacional-2003-2013-uma-nova-politica-externa> >. Acesso em 21 dez. 2013.

Lima (*apud* Scerb, 2013) considera que há quatro aspectos inovadores na política sul-americana a partir do governo Lula: a integração deixou de ser um projeto de natureza estritamente comercial e econômica; houve o reconhecimento das assimetrias estruturais e a assunção do compromisso de superá-las; a prosperidade regional passou a ser vista como interdependente, ou seja, o Brasil não pode crescer sem que a região cresça junto; e, por fim, a fixação de um objetivo regional comum de criar capacidades para gerar um polo de poder regional relevante em uma ordem mundial em transformação. A Unasul foi a materialização institucional dessa estratégia.

Entretanto, essa iniciativa não impediu que o peso da influência norte-americana - não obstante o fracasso da criação da ALCA - fizesse com que Chile, Peru e Colômbia fizessem tratados de livre comércio em separado com os EUA. Esses três países lançaram também, em conjunto com o México, em 2012, uma iniciativa de integração econômica chamada Aliança para o Pacífico⁴¹. Segundo Fiori:

“Os três países sul-americanos são pequenas economias de exportação com escasso relacionamento entre si e – talvez por isso mesmo – sempre foram favoráveis às políticas de abertura de seus mercados externos. A soma do Produto Interno Bruto dos três países é cerca de 800 bilhões de dólares, menos de um terço do PIB brasileiro e menos de um quarto do PIB do Mercosul. É nesse sentido que se pode dizer que o “cisma do Pacífico” tem mais importância ideológica que econômica, porque sua força política decorre inteiramente da sua aliança com os EUA. Na verdade, os três países sul-americanos associados à “Aliança do Pacífico” fazem parte do processo de criação da Trans-Pacific Economic Partnership (TPP), que se transformou na peça central da política externa comercial da administração Obama e de seu projeto de afirmação do poder econômico e militar norte-americano na região do Pacífico” (Fiori, 2013, p.38).

⁴¹ A Aliança do Pacífico é “*una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, creada el 28 de abril de 2011. Sus objetivos son:*

1. Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.

3. Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico”. Sítio da Aliança do Pacífico disponível em: < http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/>. Acesso em 07 jan. 2014.

Em relação à integração econômica, Guimarães (2012), então Alto Representante Geral do Mercosul, considerava que a centralidade é do Mercosul, e não da Unasul. Nesse sentido, afirmava:

“A Unasul, apesar de sua importância política, não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul. O Chile, a Colômbia e o Peru adotaram estratégias de inserção internacional que levaram à adoção de certas normas comerciais, de investimentos, de capital estrangeiro, de propriedade intelectual etc que dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento. O bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do Mercosul, com a acessão da Venezuela e o ingresso do Equador, da Bolívia, do Suriname e da Guiana. As condições de ingresso desses últimos países no Mercosul têm de ser especiais devido ao seu nível de desenvolvimento e ao interesse político de cada um deles e do Mercosul em seu ingresso. Naturalmente, as relações de cooperação econômica e política com os países sul-americanos, não integrantes do Mercosul, devem ser ampliadas, inclusive para favorecer sua eventual integração no bloco, no futuro” (Guimarães, 2012, p.4).

Pomar (apud Scerb, 2013) identifica uma inflexão na política dos EUA na atual década, em sua atuação tanto na América Latina como na do Sul, no sentido de reverter seu declínio relativo. “Segundo ele, a atuação crescente dos EUA na região acentua o conflito entre duas formas de integração: subordinada ou autônoma” (Scerb, 2013).

Uma visão realista impõe analisar os impactos geopolíticos da constituição da Unasul no sistema interamericano e o que isso representa para a política externa dos EUA e para sua hegemonia no continente. A criação de uma identidade política sul-americana incomoda os EUA, ainda mais que este processo tem se desenvolvido a partir do fracasso da proposta de criação da ALCA (Bandeira, 2009). Segundo Brigagão (2011), Brasil e EUA mantém uma relação peculiar pela qual cada um respeita a área de influência do outro. Global no caso americano, regional no caso brasileiro. A proposta de criação da ALCA colocou em risco não apenas a influência do Brasil no espaço regional como as margens de autonomia do país na consecução de seus objetivos de desenvolvimento, posto que, na conjuntura em que a mesma foi apresentada, o Brasil encontrava-se econômica e politicamente fragilizado em função da crise do modelo econômico desenvolvimentista e da instabilidade política dos primeiros anos após a redemocratização. Por outro lado, os EUA surgiam nos anos 90 como a única superpotência global, após a derrocada da União Soviética.

Com o fracasso da Alca no plano regional, o Brasil procurou fortalecer as relações bilaterais com os EUA, sendo que em 2005 os países se engajaram em um diálogo estratégico que “represents US recognition of Brazil’s stature in South America and the world; that situation, as many other US bilateral relations (such as the ones with similar emerging nations as China and India), means, as well, an attempt to engage and contain these poles” (Pecequilo, 2010, p.133). Com efeito, a Estratégia de Segurança Nacional do governo Barak Obama, lançada em maio de 2010, “welcome Brazil leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues” (White House, 2010, p.44). Na visita que fez ao Brasil em 2011, no comunicado conjunto apresentado em 19 de março de 2011, os Presidentes Rousseff e Obama

“afirmaram a valiosa contribuição para a democracia, paz, cooperação, segurança e desenvolvimento prestada pelos esforços e acordos de integração regional e sub-regional, incluindo a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e valorizaram o diálogo entre a Unasul e os Estados Unidos”⁴² (Itamaraty, 2011).

Não obstante essas declarações amigáveis, as ações concretas são ambivalentes, envolvendo engajamento e contenção, como já salientou Pecequilo (2010) e como evidencia o apoio americano ao esquema de regionalização aberta representado pela Aliança do Pacífico em contraposição ao Mercosul (Fiori, 2013).

Mas se a influência americana condiciona a autonomia dos países que integram a região, a presença crescente da China traz novos riscos e possibilidades (Nacht, 2013). Na década passada houve a emergência da China como parceiro econômico regional. O risco, segundo Costa (2010), é que haja uma transição de hegemonia com a submissão da região à estratégia de desenvolvimento da China, com reprimarização e desindustrialização das economias, em especial a brasileira, que é o décimo parque industrial⁴³ do planeta e o primeiro da região. Haveria, portanto, uma “*especialização regressiva*” do sistema produtivo (Guimarães, 2012; Fiori, 2013; Nacht, 2013).

⁴² Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-da-presidenta-dilma-rousseff-e-do-presidente-barack-obama-brasilia-19-de-marco-de-2011>>. Acesso em 02 jan. 2014.

⁴³ Dado de 2009. Fonte: Organização de Desenvolvimento Industrial da ONU.

Guimarães (2012) alertou para o fato de que as políticas norte-americanas e europeias para combater a recessão, adotadas desde fins da década passada, e a estratégia chinesa de inserção internacional contribuem conjuntamente de maneira acentuada para a desindustrialização das economias do Mercosul, tanto pela concorrência representada por exportações industriais baratas, como pelo efeito de deslocamento de investimentos internos da indústria para as áreas agrícola e mineral, dado o aumento nos preços das *commodities* decorrente da elevação da demanda global por produtos primários. Essa conjunção “erode os vínculos comerciais intra-Mercosul que são ainda o principal cimento do processo de integração” (Guimarães, 2012, p.2).

Segundo Nacht (2013), a China emergiu no cenário sul-americano como grande compradora de produtos primários, agropecuários e minerais, a partir da década passada. Por outro lado, a produção manufatureira chinesa compete acirradamente com a produção industrial dos países da região, em seus mercados locais, regionais e internacionais, em um contexto em que há deslocamento global dos processos de produção manufatureira em favor daquele país. No início, esse processo de deslocamento global da produção industrial para aquele país se restringiu às cadeias produtivas de menor densidade tecnológica, em que a China aproveitou-se da vantagem comparativa de uma mão de obra abundante e barata, mas posteriormente houve um incremento da produção manufatureira de maior conteúdo tecnológico.

O aumento na demanda e nos preços das *commodities* teve um impacto positivo na balança comercial e no balanço de pagamentos dos países exportadores da América do Sul, com destaque para o Cone Sul, em graus variados conforme o perfil da pauta exportadora, contribuindo para que esses países acumulassem reservas internacionais, reduzissem sua vulnerabilidade externa e aumentassem sua autonomia na política internacional em relação aos Estados Unidos. A decisão de avançar na criação de novas institucionalidades regionais, como a Unasul e a Celac, sem a participação norte-americana nestes foros, foi favorecida por esse aumento de autonomia em relação aos mercados tradicionais dos EUA e também da União Europeia. No entanto, essa realidade traz riscos de desindustrialização e induz a uma especialização regressiva

primário-exportadora nos moldes de um modelo “neoeextrativista; el cual se consolida tras las inversiones realizadas y proyectadas por parte del gigante asiático en áreas extractivas y de producción de materias primas” (Nacht, 2013, p.150).

Com efeito, na atualidade, a China é o principal destino das exportações brasileiras, chilenas e peruanas; o segundo maior destino das exportações uruguaias e argentinas, depois do Brasil; e o segundo maior destino das exportações colombianas depois dos EUA. A pauta de exportações sul-americanas para a China é basicamente de produtos primários. As exportações colombianas, equatorianas, venezuelanas e guianenses ainda se destinam preferencialmente para os Estados Unidos, sendo relevante nos três primeiros casos o peso do petróleo na pauta exportadora. No que concerne às importações da América do Sul, a China é a maior fornecedora do Brasil e ocupa lugar de destaque nas relações com Uruguai, Argentina, Peru, Paraguai, Chile, Colômbia e Equador, sendo a pauta constituída basicamente de produtos industrializados (MRE, 2013).

“En la reciente VII Cumbre Empresarial China, América Latina y Caribe, (...) Wang Quinmin, vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política del Partido Comunista Chino, declaró que el crecimiento del comercio bilateral - que se multiplicó 21 veces entre 2000 y 2012, de 12.000 a 250.000 millones de dólares -, demuestra que entre China y América Latina se está trazando la “ruta de la seda marítima del siglo XXI”” (Manrique, 2014)⁴⁴.

Segundo Nacht (2013), duas questões sensíveis daí derivam: por um lado, um sistema produtivo muito concentrado *“con pocos actores económicos, la mayoría de ellos transnacionalizados, marca el grado de asociación-dependiente en el que se encuentran los sectores agrícolas y mineros exportadores y los gobiernos con márgenes de maniobras nacionales acotados”* (Nacht, 2013, p.150-151); por outro lado, o caráter oligopsônico da China, o que restringe as opções dos países da região, ainda que muitos sejam *global traders* no mercado de *commodities*. Assim, o efeito chinês é ambivalente, pois ao tempo em que beneficia os setores primário-exportadores, submete os setores industriais a uma competição crescente em todos os mercados, o que afeta principalmente as

⁴⁴ Disponível em: < http://www.infolatam.com/2014/01/07/peru-y-la-conexion-china/?utm_source=Newsletter%20de%20Infolatam&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter_07_enero_2014_Am%C3%A9rica%20Latina%207%20de%20enero%202014>. Acesso em 7 jan. 2014.

economias mais complexas e industrializadas da região como, por exemplo, o Brasil.

“Se puede sostener que muchas naciones de la región hayan encontrado en China un socio sobre el cual “recostarse” para poder contrabalancear el poder económico de Estados Unidos y la Unión Europea, y ampliar, de esta manera, sus márgenes de autonomía. Sin embargo, esta autonomía tiene un costo que se refleja en una simplificación del tejido industrial que se ve deteriorado y asfixiado ante el avance de las manufacturas chinas, tanto en los mercados locales como en terceros mercados, a lo que se suma la cristalización del modelo neoextractivista y la amenaza de la enfermedad holandesa en aquellas naciones exportadoras de commodities” (Nacht, 2013, p.152).

Também no campo do financiamento externo a atuação chinesa merece menção, pois desde 2005 a China ofereceu financiamentos para os países latino-americanos por meio de seus bancos de desenvolvimento e outras instituições financeiras na ordem de US\$ 87 bilhões, sendo que 90% deste valor foi destinado para a América do Sul. Do total financiado, mais da metade foi para o setor de infraestrutura, sendo que o de energia atraiu 22% do montante. Os financiadores chineses oferecem mais flexibilidade nos contratos de financiamento, sem exigir contrapartidas maiores do que outras instituições financeiras, o que explica o rápido crescimento da carteira de créditos, mais acessíveis aos países da região do que nas condições oferecidas pela banca americana ou europeia (Albuquerque, 2013, p.19).

Consciente de todos esses riscos, o processo de integração da América do Sul não pode ser orientado por uma estratégia xenófoba, antiamericana ou antichinesa. Não pode ser uma manifestação de antagonismo *a priori* contra nenhum dos polos de poder do sistema mundial, muito menos contra o *hegemon* norte-americano. “Não deve, portanto, provocar” (Pomar⁴⁵, 2013). Trata-se na verdade de adotar uma estratégia de acumulação de forças que permita alcançar, mediante ação coletiva, melhores condições para negociação e barganha com os referidos polos de poder, EUA e China (e também a União Europeia), tendo por fulcro as legítimas aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa do subcontinente (Guimarães, 2002).

⁴⁵Palestra proferida por Valter Pomar, secretário geral do Foro de São Paulo, em 16 de julho de 2013, na abertura da Conferência Nacional 2003-2013: Uma Nova Política Externa.

Mas a integração sul-americana foi também impulsionada por um ator coletivo não estatal surgido nos anos 90: o Foro de São Paulo.

3.4. O Foro de São Paulo

As aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa da América Latina e da América do Sul encontram suporte sociopolítico em um ator coletivo, regional e não estatal, de origem relativamente recente: o Foro de São Paulo. O Foro foi criado em 1990, logo após a grande repercussão do desempenho de Lula nas eleições presidenciais brasileiras de 1989, por iniciativa do PT, para fazer sua projeção externa e articular os partidos e movimentos progressistas e de esquerda da América Latina. O Foro é uma instância partidária internacional cuja estrutura burocrática se restringe a uma secretaria geral e que é exercida pelo PT (Nafalski, 2010).

Com efeito, segundo Nafalski (2010), desde suas origens o Foro propugnou pela integração política e econômica da América Latina e procurou agregar partidos, frentes e movimentos que se autodenominavam nacionalistas, democráticos, populares e socialistas, tendo como fator de coesão o compromisso com transformações estruturais críticas à agenda neoliberal emergente à época de sua criação e uma postura refratária à hegemonia norte-americana na região.

Durante os anos 90, o Foro se reuniu praticamente todos os anos e, ao final da década, os partidos que o compunham contabilizavam sucessivas derrotas nas disputas presidenciais. Durante o período o Foro se pronuncia contra o

“projeto geoestratégico de dominação concebido através da ALCA” e propugna “o desenvolvimento e a potencialização dos processos de integração reais da América Latina e Caribe e a convergência entre eles, transcendendo os aspectos comerciais e a lógica neoliberal que sustenta os acordos de livre comércio” (Declaração de Havana *apud* Nafalski, 2010, p.66).

Assinala ainda a importância da dimensão política da integração, dos objetivos do desenvolvimento sustentável e do combate às desigualdades entre os países da região e no interior de cada um deles.

Em 2002, a vitória de Lula na disputa presidencial brasileira traz uma inflexão no Foro, marcando uma opção definitiva pela via eleitoral como vetor de

transformação social. A essa vitória se associa o triunfo eleitoral de Evo Morales e o reconhecimento do governo Chávez como integrante do campo progressista (cuja eleição havia se dado ainda em 1998, mas que era vista com desconfiança em razão de sua trajetória golpista). Entre 1998 e 2006 foram eleitos ou reeleitos “cinco governos encabeçados por partidos ou movimentos membros do Foro (...) na Venezuela, Brasil, Uruguai, Bolívia e Nicarágua” (Regalado *apud* Nafalski, 2010, p.68-69), mas a nova condição de governo de membros do Foro trouxe uma mudança qualitativa em sua dinâmica, gerando forte redução das atividades no período de 2002 a 2007 e reforçando uma tendência à moderação em relação às proposições originais (Nafalski, 2010). Para a retomada das atividades do Foro em 2007 contribuiu não apenas a reeleição de Lula no Brasil, mas também o fato de Valter Pomar, que havia assumido a Secretaria de Relações Internacionais – SRI, do PT, ter agido para restaurar as atividades deste espaço de articulação, buscando separar a esfera partidária da governamental (Nafalki, 2010). Valter Pomar é atualmente o secretário-geral do Foro. O Foro mostrou-se um espaço efetivo de coordenação das forças à esquerda do espectro partidário regional, tendo havido, como mencionado, uma progressiva moderação de sua orientação política conforme partidos e movimentos importantes foram assumindo responsabilidades governamentais. A chegada ao poder de vários de seus integrantes sem dúvida contribuiu para conferir maior ênfase à integração regional sul-americana e latino-americana nas agendas dos novos governos da região, agora com um enfoque pós-liberal.

O então presidente Lula declarou em 2005, no XV Encontro do Foro, em discurso que “eu que, junto com alguns companheiros e companheiras aqui, fundei esta instância de participação democrática da esquerda da América Latina, precisei chegar à Presidência da República para descobrir o quanto foi importante ter criado o Foro de São Paulo”, pois, complementava mais adiante,

“foi assim que nós pudemos atuar junto a outros países com os nossos companheiros de movimento social, dos partidos daqueles países, do movimento sindical, sempre utilizando a relação construída no Foro de São Paulo para que pudessemos conversar sem que parecesse e sem que as pessoas entendessem qualquer interferência política” (Lula, 2005)⁴⁶[em outros países].

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/2o-semester/02-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica->

Ou seja, da declaração do ex-presidente Lula se depreende que o Foro abriu um canal de comunicação e negociação não estatal para tratativas que de outra maneira, pela via oficial, poderiam ser consideradas como intervenção ou ingerência em assuntos internos de nações estrangeiras.

Em seu XIX Encontro, em São Paulo, no período de 31 de julho a 4 de agosto de 2013, foi emitida declaração em que o Foro apóia “los procesos de integración que están en marcha, como UNASUR, CELAC, MERCOSUL, ALBA⁴⁷, entre otros” por oposição à agenda “econômica neoliberal del imperialismo,(...) así como la retomada de los Tratados de Libre Comercio como la Asociación Transpacífico⁴⁸ y el Acuerdo Transatlántico⁴⁹”, sendo que “*nuestra respuesta debe ser la aceleración de la integración regional latinoamericana y caribeña*” (Foro, 2013). A mesma declaração denuncia

“las tentativas, inspiradas por potencias extra-regionales, en el sentido de fracturar y sabotear la integración regional, como es el caso de la llamada Alianza del Pacífico – que no por casualidad está conformada por países que poseen tratados de libre comercio con Estados Unidos – y la búsqueda incesante por generar crisis y estimular divisiones en el MERCOSUR” (Foro, 2013).

Dos doze países da América do Sul, ao final de 2013, a metade era governada por partidos ou frentes integrantes do Foro de São Paulo: Brasil,

luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-mercosul/view>. Acesso em 08 jan. 2014.

⁴⁷ A ALBA é, em sua própria definição, “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran.(...) Los países que actualmente integran el ALBA-TCP son: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, y San Vicente y Las Granadinas.” Disponível em: <<http://www.alba-tcp.org/content/alba-tcp>>. Acesso em 06 jan. 2014.

⁴⁸ O Acordo de Associação Transpacífico – TPP (sigla em inglês) é um projeto de criação de uma área de livre comércio cujas negociações envolvem 12 países: Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Brunei, Estados Unidos, Malásia, Japão, Cingapura, Vietnã, Peru, Chile e México. Informação disponível em: <<http://www.ustr.gov/tpp>>. Acesso em 07 jan. 2014.

⁴⁹ O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) está sendo negociado entre os EUA e a União Europeia. O início das negociações foi anunciado em 17 de junho de 2013. Informação disponível em: <<http://www.ustr.gov/ttip>>. Acesso em 07 jan. 2014.

Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, sendo que a presidente eleita do Chile integra o Partido Socialista, também membro do Foro⁵⁰.

Valter Pomar (apud Scerb, 2013) disse que o Foro de São Paulo avalia como positivo o papel desempenhado pelo Brasil desde 2003 no processo de integração regional, mas que poderia ser ainda mais relevante, sendo que alguns setores “consideram que, ao se colocar como uma potência à parte da região – como um BRICS⁵¹ – o Brasil se descola da América Latina e do Caribe” (Scerb, 2013). Há também críticas a um suposto subimperialismo brasileiro decorrente da ausência de uma ação governamental que discipline a atuação das empresas brasileira no exterior, em especial na região. Pomar considera que no momento há uma “contra ofensiva da direita regional” contra as estratégias de regionalização pós-liberal e que o ambiente encontra-se mais conflitivo.

De fato, em entrevista concedida à revista Carta Capital (06/01/2014), Aécio Neves, presidente nacional do PSDB, virtual candidato deste partido e principal concorrente da oposição para as eleições presidenciais brasileiras de 2014, declarou que “a Aliança do Pacífico, bloco comercial de países liberais da América Latina, como Colômbia, México, Chile e Peru, é um caminho a seguir”. Vale assinalar que não é uma oposição a Unasul, que não foi mencionada na entrevista, mas à estratégia econômica de integração regional expressa pelo Mercosul. A posição de Aécio ecoa a visão de que o Brasil está ficando de fora das cadeias produtivas globais.⁵²

O sucesso da integração regional, em especial na América do Sul dependerá em grande parte da competitividade e sofisticação de seu sistema

⁵⁰ Informações disponíveis em: < <http://forodesaopaulo.org/>>. Acesso em 07 jan. 2014.

⁵¹ O BRICS é um foro de coordenação entre grandes países emergentes na ordem global, criado em 2006, com a participação de Brasil, China, Índia e Rússia, tendo incorporado a partir de 2011 a África do Sul. Segundo informação disponível no sítio do MRE, “O peso econômico dos BRICS é certamente considerável. Entre 2003 e 2007, o crescimento dos quatro países representou 65% da expansão do PIB mundial. Em paridade de poder de compra, o PIB dos BRICS já supera hoje o dos EUA ou o da União Europeia. Para dar uma ideia do ritmo de crescimento desses países, em 2003 os BRICS respondiam por 9% do PIB mundial, e, em 2009, esse valor aumentou para 14%. Em 2010, o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), totalizou US\$ 11 trilhões, ou 18% da economia mundial. Considerando o PIB pela paridade de poder de compra, esse índice é ainda maior: US\$ 19 trilhões, ou 25%”. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em 08 jan. 2014

⁵² Nesse sentido ver Barbosa, 2013.

produtivo⁵³, e neste quesito o Brasil representa o grande diferencial por se constituir o maior complexo industrial e tecnológico do subcontinente e do hemisfério sul (Garcia, 2013). A competitividade e sofisticação do sistema produtivo fornecem a base material de cuja solidez depende a projeção político-estratégica e militar de uma nação, de um Estado, ou de uma região. Um dos indicadores da pujança e da competitividade de um sistema produtivo nacional e/ou regional é dado pelo perfil das relações comerciais do referido sistema com o resto do mundo, evidenciado pelo grau de agregação de valor dos itens que compõem sua pauta de exportações e de importações. E nesse aspecto, devido à magnitude de sua economia, o Brasil afeta decisivamente o conjunto da sub-região (Gonçalves, 2007), como se verá em seguida.

⁵³ Para Fiori (2013), o “natural” para os mercados é que a América do Sul siga sendo uma periferia econômica primário-exportadora. Países dependentes da exportação de produtos primários são dependentes economicamente e incapazes de uma inserção soberana na economia mundial. A reversão dessa tendência “natural” exige vontade política e poder de decisão no sentido de os Estados implementarem conjunta e coordenadamente uma estrutura produtiva e de serviços integrada regionalmente. Também em matéria de defesa, considera que a tendência da região é ficar “na zona de conforto” dentro do sistema de segurança regional interamericano, sob a égide norte-americana.