

5. A Unasul e a coordenação de governo no Brasil

5.1. Considerações Iniciais

“Uma política de projeção de poder exige objetivos claros e uma coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país, envolvendo a diplomacia, a defesa e as políticas econômica e cultural. Sobretudo, exige uma “vontade estratégica” consistente e permanente, ou seja, uma capacidade social e estatal de construir consensos em torno de objetivos internacionais de longo prazo, junto à capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo através das agências estatais, em conjunto com os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (Fiori, 2013, p.50)

Não existe no governo federal brasileiro uma estrutura administrativa que cumpra na atualidade o papel de coordenação das diversas agências governamentais na implementação das ações estatais necessárias para a concretização no âmbito doméstico dos objetivos estipulados pelo tratado constitutivo da Unasul, nos termos da citação em epígrafe, conforme o autor desta dissertação constatou mediante pesquisa documental e entrevista com autoridades governamentais.

Com efeito, Guimarães (2012), na condição de Alto Representante Geral do Mercosul, em Relatório ao Conselho de Ministros, já salientava, em relação àquele processo de integração regional, a existência de um hiato estratégico entre as prioridades políticas presidenciais e a ação dos diversos ministérios setoriais, identificando um déficit de engajamento desses últimos na implementação dos programas acordados, situação esta existente nos Estados partes integrantes do Mercosul. Assinalava que “é indispensável que os Presidentes reiterem com frequência a prioridade estratégica que atribuem ao Mercosul para que seus principais auxiliares, os Ministros, se convençam da necessidade de se engajarem na tarefa de fazer avançar os programas do Mercosul em suas respectivas áreas” (Guimarães, 2012, p.6). Em outra passagem, advertia que

“as oportunidades que se encontram no bojo dos desafios somente poderão se concretizar se os governos dos Estados do Mercosul aumentarem de forma significativa sua interlocução e coordenação política e sua cooperação econômica e social em cada setor de sua administração e de sua sociedade (...)” (Guimarães, 2012, p.5, sublinhado nosso).

Se esse hiato entre a priorização política presidencial e a ação administrativa de cada País foi identificado por Guimarães na condição de mais alta autoridade representativa do Mercosul no âmbito deste processo de integração regional que à época perfazia mais de vinte anos de existência, tanto mais verdade é sua ocorrência em relação ao processo de implementação da Unasul, recém-iniciado. Guimarães (2012) avalia que as atividades setoriais a serem desenvolvidas no Mercosul deveriam ser de cinco tipos, com núcleos em cada ministério para fazer o acompanhamento dos programas realizados na esfera regional⁸⁵, desenho que seria facilmente replicável no âmbito da Unasul, por analogia. Mas Guimarães renunciou ao cargo de Alto Representante Geral do Mercosul porque não obteve apoio a suas proposições⁸⁶.

Segundo Hirst, Lima & Pinheiro (2010), a política externa do governo Lula levou a uma ampliação no número de órgãos e entidades estatais envolvidos com a política exterior, o que gera problemas de coordenação e disputas intraburocráticas. A ativa diplomacia presidencial que caracterizou o período fez com que o presidente recorresse a recursos humanos, financeiros e organizacionais de outras agências do Estado, para além do Itamaraty, para fazer frente aos compromissos assumidos externamente, em especial na área de cooperação técnica, onde ressaltam competências e atribuições específicas de ministérios, entidades e empresas estatais e de seus dirigentes. “Enquanto foi reforçada a marca estatista da política externa conduzida pelo Itamaraty, ampliou-se a dimensão interburocrática da diplomacia por via de novas redes de interconexão interministeriais, bem como a base societal da inserção internacional

⁸⁵ Guimarães considera que “as atividades do Mercosul em cada setor podem ser de cinco tipos. O primeiro é o conhecimento da realidade do setor; o segundo é a gradual harmonização da legislação em seus múltiplos aspectos; o terceiro é a realização de programas comuns; o quarto é a troca de informações sobre experiências comuns; o quinto é o apoio à execução de programas nos países vizinhos.

Para engajar os respectivos Ministros (que são temporários) e os Ministérios (que são permanentes) no esforço de integração é necessário criar em cada setor de atividade, que deve corresponder a cada Ministério, um fundo para a realização de programas do Mercosul daqueles cinco tipos acima (...)” (Guimarães, 2012, p.6-7).

⁸⁶ “Pelo que se depreende do relatório, o senhor sentiu que os Estados membros do Mercosul fazem pouco esforço para que o bloco seja mais efetivo. É isso mesmo? Acho que não há uma compreensão da importância estratégica do bloco para a América do Sul. Não há uma compreensão do que deve ser o Mercosul, de forma alguma.” Entrevista concedida por Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião de sua saída do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul, 2012., disponível em: <http://www.cebela.org.br/site/baCMS/files/20975IMP2%20Estrevida%20Samuel%20Pinheiro%20Guimar%C3%A3es.pdf>. Acesso em 10 jan. 2014.

do Brasil” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.37). Segundo as autoras, duas consequências básicas derivaram desse incremento de complexidade, pois

“por um lado, aumentou o grau de credibilidade dos compromissos internacionais; alargou-se a possibilidade de articulações horizontais e diagonais entre os atores do plano do Estado e da sociedade brasileira com seus equivalentes estrangeiros; e tornou-se mais complexa a construção de consensos na construção e implementação de projetos externos. Por outro lado, no que tange à constituição de uma agenda de política externa nos ministérios domésticos e nas empresas estatais, devemos atentar para o risco de ativação de disputas interburocráticas; enquanto a crescente pluralização de divisões dentro da burocracia diplomática, numa tentativa de resposta à diversidade da agenda e pluralização de atores com objetivos de coordenação, pode igualmente ativar disputas intra-burocráticas e um inchamento da burocracia sem, necessariamente, uma contrapartida em eficácia” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.38).

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 coercitivamente a atuação interna dos demais Ministérios na consecução de compromissos assumidos no âmbito da Unasul, e tampouco para cobrar resultados dos mesmos, nos termos da legislação pertinente e de sua estrutura regimental.

Com efeito, a Lei nº 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, define as competências do MRE em matéria de política internacional, relações diplomáticas e participação nas negociações com governos e entidades estrangeiras. No parágrafo único, do artigo 1º, do Anexo I, do Decreto nº 7.304, de 2010, há disposição expressa no sentido de que “cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”. Mas o MRE não tem competência para coordenar a atuação interna dos demais Ministérios na consecução de compromissos assumidos internacionalmente.

Puntigliano (2008) reconhece o esforço feito para ajustar a estrutura organizacional do Itamaraty a uma política externa brasileira de orientação cada vez mais global e na qual a integração regional tem um papel estratégico a cumprir. De acordo com Puntigliano:

“For Brazilian authorities, regionalization was not detached from the overall globalization process. As Rubens Antonio Barbosa explained, “Brazil sees regionalism as a kind of globalization in miniature, which reproduces, in a limited space, certain characteristics of globalization, such as the multinationalization of productive processes, the intertwining of economies and convergence values and cultural patterns”. In his opinion, the advantage with regionalization in relation to globalization would be that it allows for more effective political control. Moreover, the region was also the most dynamic market for export of Brazilian industrial products and was seen as strategic for processes of economic adjustment and technological modernization. (...) A closer overview of the organizational chart clearly shows the footprint of regionalization at Itamaraty. Comparing the different organizational charts, we can see how the Divisions dealing with South America (formely within the Department of the Americas) have become a Sub-secretary concentrated on South America (The SGAS), where even Central America is included. One can also see how the unit dealing with South America was upgraded from Department to Sub-secretary. In 1988, on the other hand, the units dealing with Latin America issues were at the same level (as Department) as those working towards other regions (Asia, Africa or Middle East). That situation changed in January 2003, when the SGAS was created” (Puntigliano, 2008, p.43-44).

A reestruturação administrativa do Itamaraty a que se refere Puntigliano evidencia uma situação em que a mudança de orientação na política externa foi confirmada por uma reformulação das estruturas internas de comando, controle e coordenação no âmbito do MRE. De fato, ao contrário do que ocorria antes de janeiro de 2003, as relações políticas e econômicas bilaterais e multilaterais no espaço sul-americano, que eram objeto até então de três setores distintos, passaram para a alçada da nova Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS). Esse novo desenho organizacional holístico inovou, por razões práticas de coordenação e efetividade da política externa para a região, ao conferir uma abordagem compreensiva e panorâmica, superando a clivagem tradicional entre as disjuntivas político/econômico e bilateral/multilateral no encaminhamento das questões referentes aos países do subcontinente (Puntigliano, 2008). Posteriormente, em 2010⁸⁷, foi criada uma unidade no âmbito desta Subsecretaria com as funções de coordenar as ações referentes a Unasul - CGSUL. Cumpre ressaltar que essa correspondência entre novas prioridades de política externa e a dimensão instrumental necessária por materializá-las em termos de uma estrutura administrativa com competências específicas não se repetiu em relação ao conjunto da administração e dos Ministérios.

⁸⁷ Decreto nº 7.304, de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso em 04 jan. 2014.

A tendência à fragmentação no encaminhamento das questões de integração regional no âmbito dos ministérios domésticos é alta, na medida em que demandas surgem de modo contingente conforme a agenda internacional de autoridades externas ao MRE e da própria dinâmica da diplomacia presidencial. No que diz respeito à cooperação técnica internacional, esse fenômeno é usual na medida em que se torna necessário atender a solicitações tópicas apresentadas por Estados ou outros agentes externos relevantes, tornando impossível conciliar uma estratégia de planejamento estruturada da ação integrativa com a lógica passiva de atendimento de demandas ao sabor de conveniências diversas (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010). Por outro lado, a maioria das políticas públicas administradas pelos ministérios setoriais observam características distintas das válidas para a política externa, e essas características moldam o tipo de resposta que cada órgão ou entidade dará a essas demandas, se for considerada a tipologia de Lowi (*apud* McCool, 1995).

5.2.

A integração regional e o planejamento governamental

No campo do planejamento governamental, desde a promulgação da Constituição de 1988, consta do ordenamento jurídico nacional a previsão de elaboração de planos plurianuais de ações (PPA's)⁸⁸. Cada PPA tem caráter

⁸⁸ A seção II - Dos Orçamentos - do capítulo - Das Finanças Públicas - da Constituição Federal disciplina o tema. O artigo 165 assim dispõe:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

vinculante para as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais do governo federal que são editadas durante sua vigência. O PPA deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada novo Governo e funciona como principal instrumento administrativo de organização e sistematização dos programas e ações governamentais à luz dos objetivos e das diretrizes estratégicas propostas pelo Presidente da República para cada novo quadriênio governamental. Segundo Lessa, Couto & Farias (2009), desde o Plano Plurianual 1996/1999 observa-se coerência entre as orientações estratégicas estabelecidas no PPA e a política externa executada pelo país em cada período. Nesse primeiro caso, do PPA 1996/1999 “era a ausência de intencionalidade de se propor uma política externa autônoma que se fazia presente no planejamento governamental” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.106), coerentemente com a hegemonia do paradigma normal e da ortodoxia econômica convencional (Cervo, 2003, 2008; Bresser-Pereira, 2006) durante o período.

No que se refere à prioridade concedida à América do Sul na política externa, esta já “se apresentava no plano 2000-2003 e se consolidou nos planos posteriores, mostrando que essa opção não é nova no governo Lula” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.106), tendo sido adotada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Ressalta que

“a análise sistemática das orientações estratégicas dispostas nos últimos quatro planos plurianuais também pode contribuir para o debate acerca do grau de continuidade e ruptura em termos de política externa tanto planejada quanto efetivamente implementada por Cardoso e Lula” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.106).

Em 1998, foi feita uma mudança de metodologia para fins de elaboração do PPA. A partir do PPA 2000/2003, os PPA’s passam a abranger o conjunto das

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.(...)(CF, 1988).

ações de governo que são organizadas em programas, havendo “uma identificação total com os orçamentos anuais, sendo, na sua parte tática, considerado como um grande orçamento de quatro anos, sem expressar com clareza as prioridades estabelecidas pelo governo” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.94), ou seja, o PPA ao abarcar a totalidade das ações de governo deixa de fazer um recorte indicativo das prioridades governamentais para cada período, que podem ser apenas deduzidas a partir das diretrizes estratégicas e dos objetivos fixados formalmente como orientadores para a ação governamental. Vale assinalar que esse PPA, ao contrário do anterior que negligenciava a política externa, silenciando-se sobre a mesma, resgata “o papel da política externa como elemento importante para a estratégia de desenvolvimento esboçada pelo governo” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.94). Nele há uma inflexão:

“alinhado com o discurso do presidente que apontava para os efeitos da globalização assimétrica, após a crença kantiana no multilateralismo internacional ter se arrefecido, o plano plurianual defendia a participação do Brasil nas discussões da nova ordem econômica mundial que se insinuava após as graves crises financeiras da década de 1990. Apontava-se com preocupação para a desigualdade entre as nações, e aos efeitos desiguais, prejudiciais aos países em desenvolvimento, que as crises produziram e que a globalização, por si só, não equacionava” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.95).

É a partir desse PPA que “começa a se afirmar a América do Sul como plataforma regional preferencial do Brasil” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.96). Assim é que

“após um flerte com a região no início dos anos 90, com a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA, o governo brasileiro, a partir dos anos 2000, assumiu a América do Sul como sua referência regional imediata, em substituição à América Latina, ou ao próprio Mercosul, e isto já é declarado no plano plurianual elaborado em 1999” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.96).

Como marco dessa inflexão, “no ano seguinte ocorreria, em Brasília, a primeira reunião de presidentes dos países da América do Sul” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.96).

Em relação ao PPA 2004/2007, há

“um alto grau de coerência entre o disposto no Plano Plurianual e as linhas de atuação implementadas pelo primeiro governo Lula. A priorização da América do Sul enquanto foco da política externa, presente desde os primeiros discursos do

presidente eleito e do chanceler Celso Amorim, ganhava destaque” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.102).

Ganha destaque a “intensificação das relações e da cooperação do Brasil com os países da América do Sul” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.101), o Brasil insere na sua agenda a defesa de “uma institucionalização do diálogo multilateral na própria América do Sul, com a proposta da Comunidade Sul-americana de Nações – Casa, que viria a ser formalmente criada em 2008 como União Sul-americana de Nações – UNASUL” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.102) e preconiza o fortalecimento e a ampliação do escopo do Mercosul para abranger temas sociais e culturais, para além das questões econômicas. “Enquanto o foco é América do Sul, o Mercosul é uma plataforma de ensaio dessa integração regional, e se o objetivo é a construção de um bloco regional, ou de uma união das nações sul-americanas, a vertente comercial é limitada” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.102).

No PPA 2008/2011, ao se conferir uma dimensão territorial à agenda de desenvolvimento nacional, estabelece-se uma ponte entre os desafios da integração interna, considerando-se os diversos contextos subnacionais brasileiros e a integração sul-americana.

“Considerar o território como suporte à integração sul-americana tem, a princípio, dois pontos positivos. O primeiro diz respeito à própria assimilação da integração do Brasil com a América do Sul como parte da estratégia brasileira de desenvolvimento. É reconhecer que se integrar aos vizinhos é benéfico ao Brasil e transmite a ideia de que a região tem um papel a cumprir nos caminhos a serem trilhados pelo processo de desenvolvimento nacional. Em segundo lugar, de ordem mais prática, representa a disposição de preparar o território para essa integração. Dotar o território de instrumentos, de técnicas, que facilitem e tornem mais velozes os fluxos intracontinentais, aproximando as distâncias. Pensar, ademais, cidades ou regiões a oeste do país que sirvam de suporte a essa virada ao interior, desconcentrando o desenvolvimento brasileiro ao oferecerem serviços de qualidade no interior do país, lastreadas por infraestrutura compatível que prepare uma logística capaz de absorver esse aumento de fluxo” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.103).

Nesse PPA foram definidos dez objetivos de governo, sendo que um deles foi o de fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana. “Em termos de política externa, esse é o grande destaque do novo plano, que concebe a integração sul-americana como objetivo transversal de governo, formalizando o

destaque que a região ganhou ao longo do primeiro ano do governo Lula” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.104). Ele ainda previa que

“os projetos brasileiros de infra-estrutura que estabelecem ligações com o continente sul-americano são destacados. A maioria deles consta entre os projetos prioritários da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana –IIRSA, implicando um reconhecimento da importância da agenda da iniciativa” (Lessa, Couto & Farias, 2009, p.104).

No que diz respeito a ações voltadas para a implementação transversal de políticas voltadas para a integração regional no espaço sul-americano, o Plano Plurianual de Ações (PPA) 2012/2015 criou 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 - PIRS, de nº 2043, que define objetivos e responsabilidades setoriais.

O PPA 2012/2015 prevê a Integração Regional Sul-Americana como um programa (2043 – Anexo I, 203/210) dentro do macrodesafio Integridade e Soberania Nacional. Na definição das diretrizes estratégicas, o PPA assinala que:

“A estratégia de inserção internacional do Brasil tem priorizado a integração sul-americana e a relação com os polos emergentes de poder mundial, sem prejuízo das relações com outras regiões do mundo. Destaca-se o aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a crescente institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seus Conselhos, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). (...) O grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os países da região, promovendo, por meio do Mercosul e da UNASUL, o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar o espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora” (Brasil, PPA 2012/2015).

São onze os objetivos definidos no PIRS, estando cada um deles sob a responsabilidade de um ministério setorial, 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. Os referidos objetivos estão substancialmente mais relacionados com o Mercosul do que com a Unasul, o que evidencia o caráter inercial do Programa, tendo em vista que a iniciativa do Mercosul é mais antiga e nele há a preponderância de elementos econômicos derivados de sua própria origem, que caracterizam o projeto do mercado comum, ainda que, segundo Guimarães, os países do Mercosul tenham decidido “se engajar em um processo de integração política, por

mais que isto não seja explicitado, como o demonstra a decisão de criar o Parlamento do Mercosul” (Guimarães, 2012, p.5).

A análise dos objetivos permite avaliar quais são os itens mais densos da agenda da integração sul-americana. O primeiro objetivo envolve a cooperação em matéria de defesa e segurança regional, sendo de responsabilidade do Ministério da Defesa. O segundo objetivo tem natureza territorial e diz respeito ao desenvolvimento e à integração da faixa de fronteira, estando sob a responsabilidade do Ministério da Integração Regional. O Ministério da Fazenda é responsável por dois objetivos. Um é o de implementar áreas de controle integrado para simplificação dos procedimentos aduaneiros, em que a prioridade deve ser dada aos países do Mercosul. Outro é o de promover a implementação do Banco do Sul⁸⁹ e de um mecanismo regional de garantias. Ao Ministério do

⁸⁹ MUNEVAR, Daniel. **Banco do Sul segue mais como promessa do que realidade.** Correio do Brasil, 2013. Segundo Daniel Munevar, conselheiro do Ministério das Finanças da Colômbia, “já transcorreram cerca de 6 anos desde o anúncio da criação de um Banco do Sul, em Buenos Aires, em dezembro de 2007. Infelizmente, apesar do tempo (e de diferentes Cúpulas e ratificações do compromisso inicial), hoje, o Banco do Sul continua sendo mais uma promessa do que uma realidade operativa e concreta. Para encontrar as razões por trás dessa situação, é necessário remontar-se às origens da proposta e das mudanças que aconteceram na região durante esse período de tempo. A iniciativa para a criação do banco do Sul surgiu como resultado do experimento realizado de maneira conjunta por parte da Argentina e da Venezuela entre os anos de 2006-2007, na emissão de bônus da dívida conjuntos, sob o nome de Bônus do Sul. A possibilidade de obter recursos de maneira conjunta sem submeter-se às condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI) abriu as portas à discussão de um mecanismo regional muito mais ambicioso sob o nome de Banco do Sul. Por meio do uso conjunto das reservas internacionais dos países da região, que estavam experimentando um período de rápido crescimento entre 2006-2008, se propôs o estabelecimento de uma instituição que permitisse o financiamento de projetos que acelerassem a integração regional. Tais projetos deviam estar planejados para ajudar a erradicar as assimetrias presentes na região, ao mesmo tempo em que se transforma a matriz produtiva para reduzir a dependência das matérias primas. O Banco do Sul outorgaria a cada país membro um voto para garantir um controle democrático dos recursos, rompendo, dessa forma, com o modelo de financiamento do Banco Mundial. Finalmente, no caso de crise, o Banco poderia se constituir no primeiro passo para a constituição de um Fundo Monetário do Sul, que permitiria utilizar as reservas comuns para defender aos países da região de ataques especulativos. Com essas intenções, a fundação do Banco do Sul aconteceu em dezembro de 2007, com a participação de 7 países da região. Em sua Ata de Fundação se estipulou o compromisso de alcançar um acordo para a assinatura do Convênio Constitutivo em um prazo máximo de 60 dias. No entanto, o processo, influenciado pelo volátil contexto internacional, levou cerca de dois anos e só em setembro de 2009 o Convênio foi assinado. Nesse documento, estipulase a contribuição por parte dos países membros de um capital subscrito por um valor de 7 bilhões de dólares e um capital autorizado de 20 bilhões de dólares. A Argentina, o Brasil e a Venezuela firmaram o compromisso de contribuir cada um com 20% do capital subscrito. A Bolívia, o Equador, o Paraguai e o Uruguai, o compromisso de 10%, cada um. Finalmente, o Convênio estabelece uma reunião anual do Conselho de Ministros, instância encarregada de fixar as políticas de médio e longo prazo do banco.

Apesar dos compromissos adquiridos, a primeira reunião do Conselho de Ministros somente aconteceu em junho de 2013, três anos depois da data inicialmente estabelecida. Mesmo o Conselho de Ministros tendo ratificado os montantes estabelecidos no Convênio Constitutivo, não

Planejamento, Orçamento e Gestão cabe promover a integração da infraestrutura física de transportes, energia e comunicações na América do Sul, em especial a execução da agenda de projetos prioritários definida pelo Cosiplan/Unasul. O Cosiplan, como mencionado anteriormente, absorveu e aperfeiçoou a agenda da IIRSA, que foi por ele incorporada. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio fomentar a integração produtiva mediante a criação de cadeias regionais de valor conectadas ao sistema produtivo brasileiro, com prioridade para os arranjos envolvendo o Mercosul e o Cosiplan/Unasul. Os demais cinco objetivos remanescentes encontram-se sob a jurisdição do Ministério das Relações Exteriores. São eles:

- Incentivar a construção de um espaço econômico e regulatório integrado, em conjunto com o Mercosul, ou em separado, no marco da ALADI, para melhorar o ambiente de comércio de bens e serviços entre os países da região;
- Aperfeiçoar a união aduaneira e consolidar a tarifa externa comum – TEC, no âmbito do Mercosul;
- Fortalecer a institucionalidade dos mecanismos de integração regional, sobretudo a Unasul e o Mercosul;
- Reforçar o pilar social da integração mediante expansão das iniciativas dos planos de ação das instâncias sociais da Unasul e implementar o plano estratégico de ação social do Mercosul;
- Impulsionar o plano de ação para um Estatuto da Cidadania no Mercosul.

O PPA 2012/2015 reflete de modo fidedigno as prioridades políticas definidas no âmbito tanto da Unasul como do Mercosul, no sentido de transitar de uma agenda de integração caracterizada nos anos 90, nos marcos de um regionalismo aberto, pela prevalência dos temas econômicos, para uma agenda ampliada para contemplar assuntos de coordenação de política externa, de redução

foi estabelecida uma data para efetivar a transferência das contribuições de capital subscrito. As dificuldades cambiais vividas pela Argentina e pela Venezuela, que se traduzem em controles estritos sobre o manejo das divisas entre 2012 e 2013, mais a falta de interesse por parte do Brasil de estabelecer um Banco do Sul, se convertem em sérios questionamentos à capacidade real dos países na região de colocar em marcha o Banco em um futuro próximo (...).” Disponível em: < <http://correiodobrasil.com.br/ultimas/banco-do-sul-segure-mais-como-promessa-do-que-realidade/632061/> >. Acesso em 07 jan. 2014.

de assimetrias, de cooperação em defesa, de infraestrutura, sociais e de cidadania e direitos humanos. Em síntese, o planejamento governamental brasileiro logra expressar a ampliação do escopo do processo integrativo nas duas institucionalidades regionais básicas para a consecução da estratégia sul-americana do Brasil: a Unasul e o Mercosul.

Essa inserção da agenda de integração sul-americana no PPA, importante para formalizar a orientação política e para viabilizar a ação orçamentária, no entanto, não elide questões de fundo acerca da capacidade e da legitimidade para mobilizar e alocar recursos no processo, principalmente na condição de “*paymaster*”. Hirst, Lima & Pinheiro assinalam que:

“No plano regional, nunca antes os olhos da região sul-americana estiveram tão postos no Brasil, no seu potencial econômico, político e militar. Relações assimétricas, porém, são problemáticas uma vez que a linha que separa a liderança cooperativa da preponderância é tênue na visão e expectativa dos envolvidos. Para o desempenho da primeira, é necessária visão estratégica de longo prazo e capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade. Neste particular, não está claro o quanto a sociedade brasileira está disposta a aderir a um projeto cooperativo regional, nem o quanto o Estado brasileiro estaria disposto a abrir mão de algumas de suas prerrogativas soberanas na delegação de autoridades a instituições regionais” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.40).

5.3.

A coordenação de governo e o gerenciamento intensivo

O PPA - do qual devem constar todos os programas, projetos e ações do governo - e seu sistema de acompanhamento – SIGPLAN⁹⁰ constituem instrumentos de planejamento e acompanhamento administrativo por meio dos quais se realiza o monitoramento passivo da ação governamental. Não são, portanto, um mecanismo efetivo de coordenação coercitiva das políticas públicas e de gerenciamento intensivo e proativo das prioridades governamentais. Não é

⁹⁰ SIGPLAN – sistema de informações gerenciais e de planejamento do governo federal, cuja gestão compete à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento é um instrumento que contribui na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual (PPA). Sua finalidade é servir como meio de comunicação e integração entre as pessoas responsáveis em executar e monitorar os programas governamentais, fornecendo as informações necessárias e em tempo. Assim, o sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas”. Informação disponível em: < <https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/sigplan-sistema-de-informacoes-gerenciais-e-de-planejamento-do-plano-plurianual>>. Acesso em 10 jan. 2014.

um monitoramento que “faça acontecer”⁹¹ (Carrara, 2013) como aquele que, exemplificativamente, existe para fazer o controle e a avaliação dos Programas de Aceleração do Crescimento – PACs 1 e 2, no âmbito do próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no qual foi criada uma secretaria⁹² destinada especificamente a esta atividade.

Esse comando e essa coordenação de caráter mais político, proativo e de gerenciamento intensivo são realizados pela Casa Civil da Presidência da República, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento - SAM, que cuida do acompanhamento das prioridades definidas pela Presidência da República, nos termos de sua estrutura regimental.

Com efeito, o artigo 17 da Estrutura Regimental da Casa Civil estipula:

"Artigo 17 À Subchefia de Articulação e Monitoramento compete:

(...)

II - coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

III - exercer as funções de Secretaria Executiva das Câmaras do Conselho de Governo coordenadas pela Casa Civil, articulando as ações estratégicas de governo;

IV - subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República;

V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental; (...)." (Brasil, Decreto nº 5.135, 2004) (sublinhado nosso).

As ações referentes a Unasul não estão contempladas entre aquelas que são objeto dessa priorização e desse monitoramento intensivo⁹³ (Padilha, 2013). Para fins de gerenciamento intensivo, a Casa Civil criou um sistema de monitoramento

⁹¹ Declaração feita por Ernesto Carrara Júnior, Assessor do gabinete da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, servidor responsável pelo acompanhamento das atividades da IIRSA/Cosiplan-Unasul, em entrevista telefônica realizada em 04/12/2013.

⁹² Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento - Sepac, criada em maio de 2011.

⁹³ Informação prestada por Luís Antônio Taufer Padilha, titular da SAM da Casa Civil da Presidência da República, por meio de entrevista telefônica realizada em 23/05/2013.

dos projetos prioritários, denominado SIMPR⁹⁴, que permite acompanhar tanto o processo de implementação dos programas e ações prioritários, como os resultados obtidos. Por meio do SIMPR, que é uma ferramenta gerencial, é buscada a resolução de problemas supervenientes que possam comprometer o calendário de execução, principalmente no caso de projetos de implementação transversal, envolvendo diversos ministérios e/ou órgãos ou entidades, inclusive governos estaduais e municipais. São realizadas reuniões periódicas (semanal, quinzenal ou mensal), conforme a complexidade e a maturidade dos projetos, para verificar o cumprimento dos prazos, a consecução das metas, a execução orçamentária e propor, quando for necessário, a redefinição de estratégias e cronogramas, com a participação das equipes técnicas dos diversos ministérios envolvidos e dos ministros correspondentes, quando em nível decisório. Alguns projetos prioritários são, excepcionalmente, monitorados diretamente por ministérios setoriais, como são os casos do PAC (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), do Brasil sem Miséria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e do Brasil Maior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) (Padilha, 2013).

No Quadro I, abaixo, está o sumário executivo oficial dos projetos prioritários:

⁹⁴ Sistema Integrado de Monitoramento da Presidência da República.

Quadro 1 - Resenha executiva – acompanhamento de prioridades



CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

RESENHA EXECUTIVA

<p>DESENVOLVIMENTO SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ciências sem Fronteiras <input type="checkbox"/> Minha Casa Minha Vida <input type="checkbox"/> Microcrédito <input type="checkbox"/> Brasil sem Miséria <input type="checkbox"/> Mais Médicos <input type="checkbox"/> UBS – Unidade Básica de Saúde <input type="checkbox"/> UPA – Unidade de Pronto Atendimento <input type="checkbox"/> Melhor em Casa <input type="checkbox"/> SOS Emergências <input type="checkbox"/> Controle do Câncer de Colo do Útero e de Mama <input type="checkbox"/> Rede Cegonha <input type="checkbox"/> Creches <input type="checkbox"/> Pronatec 	<p>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Copa 2014 <input type="checkbox"/> Olimpíadas 2016 <input type="checkbox"/> Brasil Medalhas <input type="checkbox"/> Gestão Aeroportuária <input type="checkbox"/> Prevenção a Desastres Naturais
<p>SEGURANÇA E CIDADANIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Viver sem Limite <input type="checkbox"/> Crack, é possível vencer <input type="checkbox"/> Cadeias Públicas <input type="checkbox"/> Mulher, Viver Sem Violência 	<p>INFRAESTRUTURA</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Satélites <input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Aeroportos <input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística - Rodovias <input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Ferrovias <input type="checkbox"/> Programa de Investimento em Logística – Portos
	<p>GESTÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Câmara de Gestão Desempenho e Competitividade

Casa Civil
30 OUT 2013


Como é possível constatar pela análise do sumário executivo, e conforme foi expressamente declarado pelo titular da SAM, embora a integração regional sul-americana seja reiteradamente definida como uma prioridade política do país, enfatizada pelos últimos Presidentes da República e pela atual mandatária, essa prioridade não encontra expressão nos mecanismos de monitoramento intensivo e proativo das prioridades governamentais desenvolvidos pela SAM da Casa Civil, ainda que programa específico (PIRS) referente à integração regional esteja previsto em instrumentos de planejamento governamental, como é o caso do PPA 2012-2015, ora vigente. E essa constatação vale não apenas para a Unasul, como também para o Mercosul.

Foi realizada ainda entrevista⁹⁵ com o titular da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG, da Casa Civil da

⁹⁵ Entrevista realizada com Luiz Alberto dos Santos, titular da unidade, em 05/12/2013, no Palácio do Planalto.

Presidência da República. Essa Subchefia, nos termos do artigo 15 da Estrutura Regimental, tem entre suas competências:

“Artigo 15. À Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais compete:

I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, e na análise de mérito de assuntos relativos a Estados e Municípios;

II - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, bem como das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

III - promover, em articulação com a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a coordenação e a integração das ações de Governo; (...)" (Brasil, Decreto nº 5.135, 2004) (sublinhado nosso).

Essa autoridade confirmou que em sua área de competência não há igualmente qualquer orientação para priorizar o acompanhamento da formulação e da execução de programas e projetos governamentais vinculados ao processo de integração sul-americana, tanto no que concerne a Unasul como ao Mercosul. Segundo ele, as questões de política externa não são em geral objeto de atenção dos órgãos de coordenação de governo e nem há demanda do Ministério das Relações Exteriores nesse sentido. Ações que eventualmente tenham repercussão na política exterior entram na agenda de maneira *ad hoc*, conforme os compromissos de trabalho do Presidente da República com seus congêneres dos países da região, como por exemplo, acertos acerca da realização de obras de interligação física em fronteiras. Quando da realização de algum compromisso internacional na região, identifica-se o que está em andamento com o país em questão e assim é montada a agenda referente ao compromisso específico. (Santos, 2013).

Essa também é a avaliação de Ernesto Carrara (2013). Segundo ele, o acompanhamento realizado acerca da implementação da agenda de projetos prioritários da carteira do Cosiplan não é um gerenciamento intensivo e proativo no sentido de “fazer acontecer” e a eventual inclusão de projetos de integração constantes dessa agenda entre aqueles integrantes da carteira do PAC decorre de compromissos outros assumidos pelo governo brasileiro.

“Não é o fato de integrar a agenda de projetos prioritários do Cosiplan que faz com que um projeto de infraestrutura seja incorporado automaticamente ao PAC e que seja beneficiado pelas condições especiais de execução inerentes a esse Programa. Não há uma relação de causalidade entre um fato e outro” (Carrara, 2013).

Segundo Santos (2013), existe uma instância administrativa que potencialmente poderia desempenhar a função de coordenar em nível ministerial a implementação de ações voltadas para a integração regional da América do Sul, incluindo as referentes a Unasul, mas que não o faz, estando mais dedicada a assuntos de defesa e de inteligência. Essa instância é a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CREDEN do Conselho de Governo.

O Conselho de Governo é órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, por ele presidido, e é integrado pelos Ministros de Estado e pelo titular do Gabinete Pessoal do Presidente da República. As Câmaras do Conselho de Governo são criadas por ato do Presidente da República com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único ministério⁹⁶. A CREDEN foi criada pelo Decreto nº 4.801⁹⁷, de 6 de agosto de 2013, para formular políticas públicas e diretrizes, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações em matérias relacionadas com relações exteriores e defesa nacional, mas seu foco está em assuntos de segurança e defesa, posto que a referida unidade é presidida pelo Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujo órgão, o GSI, lhe oferece suporte administrativo e operacional. Os temas ali tratados, em especial cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, integração fronteiriça, populações indígenas, direitos humanos, operações de paz, narcotráfico e outros delitos de configuração internacional, imigração, atividades de inteligência, segurança da informação e de infraestruturas críticas, sem dúvida estão correlacionados com assuntos que integram a agenda de integração sul-americana, mas se há uma interseção, não há evidentemente uma correspondência integral entre o escopo da CREDEN e o conjunto de iniciativas que integra o PIRS.

⁹⁶ artigos 1º e 7º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (versão consolidada). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em 02 jan. 2014

⁹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4801.htm>. Acesso em 03 jan. 2014.

Também a Assessoria Especial da Presidência da República que trata de assuntos internacionais, e cujo titular é Marco Aurélio Garcia, não exerce ações de coordenação da atividade governamental, dedicando-se à articulação política (Santos, 2013).

Conforme já foi mencionado, alguns projetos prioritários do governo federal são, excepcionalmente, monitorados diretamente por ministérios setoriais, como são os casos do PAC (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), do Brasil sem Miséria (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e do Brasil Maior (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) (Padilha, 2013).

No que concerne ao acompanhamento do PAC, existe na estrutura do Ministério do Planejamento uma unidade específica responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados do PAC: a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC, criada em maio de 2011. A atividade desenvolvida pela SEPAC integrava o rol de responsabilidades da SAM/Casa Civil e se dava no âmbito da Presidência da República durante o segundo Governo Lula, quando o PAC foi criado, mas ganhou estrutura própria no Governo Dilma Rousseff e foi transferida para o Ministério do Planejamento⁹⁸. O PAC foi criado em 2007 como instrumento estratégico de retomada do planejamento, do investimento e da execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Em 2011, no Governo Dilma, o PAC entrou em sua segunda fase, também conhecida como PAC 2. O PAC 2 está estruturado em seis eixos, sendo que nenhum contempla a integração sul-americana como vetor. São eles: cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida, água e luz para todos, transportes e energia. Os projetos de infraestrutura que integram a agenda de projetos prioritários do Cosiplan não são automaticamente incorporados ao PAC para fins de gerenciamento intensivo e execução orçamentária especial. A incorporação se dá caso a caso, de modo contingente e não sistemático (Carrara, 2013; Santos, 2013).

⁹⁸ Decreto nº 6.025, de 2007, na redação dada pelo decreto nº 7.470 de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm >. Acesso em 09 jan. 2014.

Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio é responsável pelo Plano Brasil Maior, que é a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo Dilma Rousseff. Essa política se orienta por três eixos: a) redução de custos de produção; b) promoção e defesa do comércio exterior e c) apoio à inovação e defesa do mercado interno brasileiro. No Relatório de Acompanhamento das Medidas Sistêmicas⁹⁹ (ABDI, 2013), a única referência à integração sul-americana é em relação ao Mercosul: trata-se de aperfeiçoamento na estrutura tarifária para permitir a elevação do imposto de importação de produtos selecionados, para fins de defesa comercial.

Na área de desenvolvimento social, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS brasileiro tem mantido diálogo e cooperação com seus homólogos sul-americanos por meio do Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social¹⁰⁰. Atualmente encontra-se em execução o Plano de Ação 2012-2014, cujas atividades encontram-se divididas em cinco eixos: Pobreza e Desigualdade Social; Segurança Alimentar e Luta contra a Desnutrição; Economia Social, Solidária, Comunal com Inclusão Produtiva e Geração de Oportunidades; Participação Cidadã no âmbito do Desenvolvimento Social da Unasul; e Cooperação Internacional para implementação e financiamento das políticas sociais. Na área de cooperação internacional, o MDS desenvolveu e ofereceu ao organismo internacional um sistema *on line* de matriz de cooperação horizontal em novembro de 2012. O Brasil tem interesse em promover a produção de um estudo comparado das políticas de desenvolvimento social da região, com base na matriz, para que o mesmo possa subsidiar as ações a serem adotadas. Adicionalmente, a partir de projeto desenvolvido no âmbito do Mercosul, também existe a proposta de estender para a Unasul ferramenta de coleta e manejo de políticas e informações sociais - SIMPIS. Ou seja, há iniciativas meritórias sendo desenvolvidas setorialmente, como no caso do MDS, mas nada que seja a expressão orgânica de uma estratégia articulada voltada para o gerenciamento

⁹⁹ Disponível em: < <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/14>>. Acesso em 10 jan. 2014.

¹⁰⁰ Informações constantes do Relatório de Atividades do MDS relativas ao Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social, atualizado em 23 de julho de 2013. O referido relatório foi repassado por Patrícia Vieira da Costa, Assessora Especial do MDS.

intensivo das ações a cargo dos ministérios domésticos. O mesmo se verifica na área de saúde¹⁰¹.

Na área de defesa, o Plano de Ação de 2013 do Conselho de Defesa Sul-americano – CDS, também arrola um conjunto de iniciativas meritorias e de alcance estratégico¹⁰². Maciel (2013)¹⁰³ informa que um dos objetivos mais importantes e ambiciosos na área de defesa é criar uma Base Industrial de Defesa – BID em âmbito regional, mediante a integração de cadeias produtivas e de agregação de valor que favoreça o aumento da autonomia produtiva e tecnológica da região em material militar.

¹⁰¹ BUSS, Paulo Marchiori, Ferreira, Jose Roberto, Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de países de Língua Portuguesa (CPLP), 2010.

¹⁰² Segue um breve resumo das iniciativas mais importantes informadas pelo sítio especializado defesanet:

“PLANO DE AÇÃO 2013 DO CDS

Eixo 1: Políticas de Defesa:

Criar um Grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais utilizando os recursos do centro Gestor de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) em proveito dos países membros da Unasul.

Manter o Grupo de Trabalho para estabelecer uma política e mecanismos regionais para enfrentar as ameaças cibernéticas e informáticas no âmbito da defesa.

Eixo 2: Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz:

Realizar o Terceiro Exercício Combinado regional na carta, sobre Operações de manutenção da paz e de Ajuda Humanitária denominado “UNASUL III”, incluindo nestes exercícios, entre outros elementos, a inclusão da mulher e proteção de civis.

Criar um Grupo de Trabalho para reunir em um mecanismo de resposta aos desastres naturais: o Protocolo de Cooperação apresentado pelo Peru, por meio da atividade 2.d e o inventário de Capacidade de Defesa dos Estados para resposta aos desastres, apresentado pelo Brasil, através da atividade 2.c do Plano de Ação 2012.

Avaliar a possibilidade de utilizar os mecanismos já existentes.

Eixo 3: Indústria e Tecnologia da defesa:

Realizar um Seminário Sul-americano de Tecnologia Industrial Básica – Segurança e Defesa para incentivar a cooperação e o intercâmbio no âmbito da Unasul, de mecanismos que incentivem e atribuam às indústrias regionais uma maior prioridade e com normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento produtos e sistemas de defesa, assim como desenvolver um sistema integrado de informações sobre indústria e tecnologia da defesa.

Criar um grupo de Trabalho constituído por especialistas com o propósito de apresentar o desenho, desenvolvimento e a produção regional de um sistema de aeronaves não tripuladas, considerando os requisitos operacionais apresentados no relatório de viabilidade concluído no ano de 2012.

Eixo 4: Formação e Capacitação:

Realizar o segundo Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa.

Realizar o II Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (II CAD-SUL).

Elaborar uma proposta para criação da Escola Sul-Americana.”

Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8885/Plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-Conselho-de-Defesa-Sul-Americano--diz-Amorim/>>. Acesso em 09 jan. 2014.

¹⁰³ Informação prestada por meio de entrevista telefônica realizada em 04/12/2013 com Ivanise de Melo Maciel, diplomata, coordenadora-geral do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa e agente de promoção comercial da Secretaria de Produtos de Defesa do mesmo ministério.

No MRE, conforme já mencionado, existe uma coordenação destinada a cuidar dos assuntos referentes a Unasul (CGSUL), inclusive com a responsabilidade de coordenar a participação brasileira nas atividades dos conselhos, grupos de trabalho e outras instâncias da Unasul, mas cujas ações se restringem aos aspectos burocráticos e administrativos na relação com os ministérios setoriais, sem qualquer ascendência hierárquica sobre os mesmos.

Por fim, cabe mencionar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que tem sido utilizado pelo governo como um instrumento ativo da política externa (Nyko, 2011; Carvalho, 2012¹⁰⁴), em especial no que diz respeito às ações de integração da América do Sul.

“Desde 2005, o BNDES tem criado linhas de apoio a empresas brasileiras, seja por meio de créditos à exportação de bens e serviços, seja pela criação de marcos regulatórios favoráveis à exportação de investimentos estrangeiros diretos (apoio à internacionalização de empresas). O fato de tal estratégia ter como foco as empresas brasileiras que comercializam com países é frequentemente evocado pelas lideranças do BNDES como o aspecto definidor da sintonia do Banco com o programa de projeção regional definido pelo atual governo federal” (ICTSD, 2008)¹⁰⁵.

No governo Dilma Rousseff foi adotada a iniciativa de aprimorar o desenho institucional do BNDES nessa área, com a criação de uma diretoria¹⁰⁶ voltada exclusivamente para o financiamento de empresas brasileiras que exportam bens e serviços para a América Latina, Caribe e África e outros assuntos correlatos¹⁰⁷. Com essa iniciativa o governo reforça sua ação financeira junto a essas regiões que integram o entorno geoestratégico do Brasil (Brasil, 2012).

¹⁰⁴ Carvalho (2012, p.17-19) lista as obras que foram ou estão sendo realizadas na América do Sul a partir de 2003 com o financiamento do BNDES. Já Nyko (2011, p.112), por outro lado, considera que “do ponto de vista teórico, reitera-se que, apesar de ser possível para bancos nacionais de desenvolvimento financiar parte do processo de integração física regional, essas instituições não são as mais adequadas para tal tarefa. Por seu turno, bancos regionais e sub-regionais de desenvolvimento possuem aspectos específicos que lhes permitem lidar mais adequadamente com as dificuldades intrínsecas aos projetos de infraestrutura de integração. Assim, conclui-se que, não obstante o fato de o governo brasileiro ter apontado para o BNDES como um agente financiador do processo de integração física sul-americana, não houve, até o momento, contribuições concretas nesse sentido”.

¹⁰⁵ Disponível em: < <http://ictsd.org/i/news/pontes/32901/>>. Acesso em 08 jan. 2014.

¹⁰⁶ Decreto nº 7.989, de 2013, disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7989.htm>. Acesso em 10 jan. 2014.

¹⁰⁷ Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/bndes-cria-nova-diretoria-para-america-latina-africa-8201330>>. Acesso em 10 jan. 2014.

Tendo em vista o exposto, verifica-se que a ausência de um mecanismo de coordenação interna em relação às medidas a serem tomadas pelos ministérios setoriais domésticos na consecução dos compromissos internacionais assumidos no âmbito da Unasul (e mesmo do Mercosul), não impediu que uma agenda de vulto esteja sendo implementada de modo coerente com os objetivos geral e específicos desse organismo internacional. É provável que a atuação da CGSUL dentro da burocracia diplomática, ao coordenar agentes em função de tarefas administrativas a cumprir, gere resultados mesmo na ausência de meios coercitivos ou impositivos aplicáveis aos setoriais: o “*soft power*” diplomático mostra-se efetivo também no *front* interno da articulação com os ministérios domésticos¹⁰⁸.

Outro aspecto relevante está na incumbência atribuída ao BNDES em matéria de política externa. O BNDES é junto com o Itamaraty um bom e bem sucedido exemplo de insulamento burocrático, composto por um corpo profissional técnico especializado, reconhecidamente eficaz no financiamento do desenvolvimento (Nyko, 2011; Carvalho, 2012), de modo que replica o mesmo padrão de competência em área vital para a projeção dos interesses brasileiros no exterior. Também no Ministério da Defesa encontra-se um caso típico de insulamento burocrático, no caso, militar.

Não obstante todos esses aspectos positivos elencados, e do fato de a coerência conferida pelo Itamaraty à política externa poder ser reproduzida em outras esferas governamentais também caracterizadas como de insulamento burocrático, isto não elide o alerta de Fiori (2013) no texto em epígrafe do presente capítulo, de que a magnitude da tarefa geopolítica de projetar poder sobre

¹⁰⁸ Sobre o tema, Ana Patrícia Hak, conselheira chefe da Coordenação-Geral da União de Nações Sul-Americanas e do Grupo do Rio – CGSUL – MRE, assim se manifesta: “Não existe, de fato, no âmbito do Governo federal, mecanismo de coordenação sobre UNASUL. No entanto, encontra-se em fase final de elaboração projeto para o estabelecimento da “Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à União de Nações Sul-Americanas” (SENASUL). O foro terá por objetivo a criação de mecanismo permanente de consultas, coordenado pelo Itamaraty e integrado por representantes dos demais órgãos do Governo Federal, o qual servirá como canal institucional para o diálogo com representantes dos setores produtivos, organizações sociais de caráter não governamental e entidades de classe. Além disso, cabe esclarecer que o trabalho da CGSUL vai além do aspecto administrativo. A unidade apóia a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e Caribe na coordenação e orientação da participação brasileira em reuniões, conferências, negociações e foros da UNASUL, sendo o ponto focal da articulação da SGAS com diferentes áreas do Itamaraty sobre esse processo de integração regional”. Mensagem eletrônica enviada ao autor em 21 jan. 2014.

o entorno estratégico, em especial no que concerne à integração da América do Sul, “vai exigir coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país” (Fiori, 2013, p.50), ainda mais se for levado em consideração outro alerta de Velasco (2013) sobre as condições adversas para a política externa ativa e altiva do governo brasileiro na atual conjuntura nacional e internacional. Fiori alerta que “sem informação crucial, sem mobilização da sociedade e sem coesão de seu establishment externo, é impossível levar à frente uma política externa consistente de projeção internacional, que não seja dependente de situações excepcionais” (Fiori, 2013, p.50).

Entretanto, a ausência de uma instância de coordenação doméstica das ações referentes à integração regional, em um nível elevado de decisão, em especial daquelas referentes a Unasul, para além de ser uma eventual evidência de uma deficiência na gestão administrativa federal, pode também derivar da orientação tradicional do MRE de conferir baixo perfil institucional às iniciativas de integração regional, aspecto no qual coincidem as duas principais correntes de pensamento e ação da diplomacia brasileira – institucionalistas e autonomistas (Saraiva, 2010) – tendo em vista o objetivo de preservar as margens de autonomia do Brasil na consecução de seus objetivos nacionais e de sua política externa.

Com efeito, Costa (2012) sintetiza:

“De caráter intergovernamental, a UNASUL se consolida como braço político regional capaz de tratar de temas dos mais variados para os Estados-membros, criando uma institucionalização própria cujo movimento é semelhante ao ocorrido com os Subgrupos de trabalho do Mercosul, fundamentais para qualquer pretensão de consolidação dos objetivos maiores que a fizeram surgir. Porém foi possível perceber que, na formação da Unasul, houve uma grande discórdia em relação à característica de sua institucionalização, tendo, de um lado, a posição brasileira por uma instituição menos densa, flexível, de caráter consensual, enquanto de outro, Estados como o Equador procurando uma maior densidade institucional e poder, falando, inclusive, em supranacionalidade” (Costa, 2012, p.10-11).

Santos (2013) concorda que a opção por um baixo perfil institucional para a integração, em especial no caso da Unasul, com o Brasil recusando reproduzir em âmbito regional o aparato burocrático que caracteriza a União Europeia e seu projeto supranacional, pode ser um dos fatores que explica também a forma assumida pela coordenação das políticas públicas domésticas correlatas com o

esforço de integração, conferindo-se, por outro lado, um papel mais relevante para instituições específicas que podem ser estratégicas na construção de apoios entre os países parceiros e na mobilização de seus interesses em torno de um projeto geopolítico liderado pelo Brasil, como é o caso do BNDES.