

6. Conclusão

O êxito da integração da América do Sul, cujo vetor institucional hoje é a Unasul, depende do Brasil e da existência de um regime democrático no País que afaste desconfianças por parte dos parceiros regionais, gere estabilidade, ofereça a perspectiva de desenvolvimento integrado das diversas formações socioeconômicas nacionais do subcontinente e crie uma sensação de segurança coletiva (Guimarães, 2006; Costa, 2010; Santos, 2011; Simões, 2011; Garcia, 2013). Depende também da criação de uma interdependência que possa criar vínculos efetivos entre os Estados, as economias, as sociedades e as empresas da região, pela expansão na frequência de transações (Deutsch, 1983), com integração das cadeias produtivas e de agregação de valor, intensificação da atividade comercial e expansão do intercâmbio entre grupos sociais e indivíduos dos diversos países em todos os aspectos da interação social (Costa, 2010; Albuquerque, 2013).

O desafio do Brasil no contexto é conciliar a existência de um Estado eficaz, eficiente e efetivo com instituições democráticas que assegurem o controle social da esfera pública, sem prejuízo da reprodução ampliada das condições materiais de vida e da existência de mecanismos de distribuição progressiva do produto social, não só no seu espaço interno, mas agora também no espaço regional sul-americano (Nogueira, 2004; Boschi, 2011; Velasco, 2013).

O vetor do processo de integração será o desenvolvimento simétrico, coletivo e complementar dos parceiros (Guimarães, 2006, 2012; Costa, 2010; Albuquerque, 2013; Fiori, 2013). Nesse contexto, o novo desenvolvimentismo é a estratégia que é apresentada como capaz de viabilizar um projeto dessa natureza, superando a ortodoxia convencional e o nacional-desenvolvimentismo do passado, conciliando os ditames e restrições da globalização econômica com a condução politicamente orientada do desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006, 2010; Boschi, 2011), em um contexto de regionalização pós-liberal.

A proatividade da ação estatal nesta nova etapa histórica da regionalização pós-liberal é a característica mais marcante desse novo desenvolvimentismo,

concebido como um conjunto de ideias e valores que orientam a ação política com vistas à formulação de políticas públicas específicas por parte da nação (e da região) para a solução de seus problemas e conforme seu interesse nacional (e regional). Envolve a existência de um projeto nacional (e regional) de desenvolvimento, explícito ou implícito, orientado para o crescimento com equidade e redução de assimetrias sociais, regionais e territoriais, que expressa um acordo nacional (ou regional) básico em que os grupos sociais, não obstante os seus conflitos de interesse, são solidários no que concerne à inserção competitiva na economia global, em um contexto em que não apenas as corporações transnacionais, mas também os Estados nacionais ali atuam como competidores fundamentais (Jaguaribe, 2005; Bresser-Pereira, 2006). Está em gestação uma variedade específica de capitalismo regional sul-americano capaz de ser funcional nas condições híbridas do espaço em que atua (Boschi, 2011). Trata-se também de evitar os riscos da desindustrialização e da especialização regressiva de caráter primário-exportador, em uma conjuntura em que as relações internacionais com os EUA e a China embutem riscos e possibilidades para a estratégia de projeção do Brasil sobre seu entorno geoestratégico (Costa, 2010; Nacht, 2013; Velasco, 2013).

Para isso é necessária, como condição subjetiva, uma liderança governamental (e regional) que articule a sociedade civil e fortaleça o Estado (e sua expressão regional) do ponto de vista fiscal e administrativo para preparar a nação (e a região) para competir e conviver na nova arena global (Nogueira, 2004). Essa agenda proativa implica construir, em ambiente democrático, um novo modelo de governança pública, baseado na justa distribuição do produto social, na concertação política, na participação da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e na introdução de novas ferramentas de gestão, alinhadas com as melhores práticas internacionais no campo da administração pública, com adoção de estruturas de incentivo à eficiência, à eficácia e à efetividade, posto ser necessário desenvolver as funções governamentais para transformar potencialidades em capacidades, ampliando os recursos de poder efetivos e com eles as margens de autonomia na persecução do desenvolvimento (Wendzel, 1985; Nogueira, 2004; Bresser-Pereira, 2006; Moraes, 2010; Fiori, 2013; Velasco, 2013).

A próxima etapa do *state-building* brasileiro se confundirá com a construção de um espaço público regional integrado. O eixo desse processo de construção regional será a Unasul. De certo modo, o desafio é fazer com que o Estado brasileiro que no passado foi eficaz na manutenção da ordem e da integridade territorial brasileira, por ocasião da independência nacional, se contraponha no momento presente às consequências da fragmentação caudilhesca vivenciada pelos parceiros regionais quando da emancipação do domínio colonial ainda no século XIX (Carvalho, 2011). Por meio dessa integração, cooperativa e solidária, será construído um espaço bioceânico orgânico, estrategicamente ajustado à emergência da Bacia do Pacífico como novo eixo econômico global (Guimarães, 2006; Fiori, 2013). Será também projetada a influência da América do Sul, em seu conjunto, como ator global relevante na conformação da governança mundial (Lula, 2008). Na perspectiva de Werneck Viana (2010), a consecução desse projeto será o ápice da revolução passiva brasileira, agora aplicada sobre o espaço regional na consecução do projeto modernizador “*grão-buguês*” brasileiro.

O problema e a hipótese da presente dissertação foram confirmados. Há um descompasso entre a prioridade conferida ao processo de integração regional, especialmente em sua formulação institucional representada pela Unasul, e os mecanismos de coordenação da ação dos ministérios, órgãos e entidades setoriais com responsabilidades na implementação de políticas públicas relevantes para a consecução dos objetivos geral e específicos do referido organismo internacional.

Nesse sentido, Hak reconhece que “não existe, de fato, no âmbito do Governo federal, mecanismo de coordenação sobre UNASUL¹⁰⁹” (Hak, 2014). Santos (2013), Padilha (2013) e Carrara (2013) confirmam essa realidade em suas respectivas áreas de atuação.

Hak informa, entretanto, que há previsão de melhorias na coordenação governamental, pois

¹⁰⁹ Mensagem eletrônica enviada por Ana Patrícia Hak, chefe da CGSUL, ao autor (2014).

“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” (Hak, 2014).

Não obstante a existência de descompasso entre prioridade externa e grau de coordenação interna, na atualidade, há uma agenda relevante de integração sendo implementada, em que a Unasul (e também o Mercosul ampliado) tem centralidade no processo. A coerência e a continuidade das políticas que estão sendo adotadas no âmbito interno são mantidas pela influência do Itamaraty e pela atuação de órgãos e entidades estruturados dentro do padrão de insulamento burocrático, que historicamente foram relevantes na consecução do desenvolvimento brasileiro, como, por exemplo, o BNDES (Nyko, 2011; Carvalho, 2012), agência recentemente reestruturada em sua organização para melhor desempenho dessa tarefa. O advento da Senasul, nesse contexto, será um passo importante para o aprimoramento da coordenação governamental e para a democratização da política externa, pelo menos no que diz respeito ao processo concreto de integração regional que encontra expressão institucional na Unasul.

O processo de integração regional iniciado duas décadas atrás, com a criação do Mercosul e impulsionado com o advento da Unasul, transitou de um modelo de regionalização aberta para um padrão pós-liberal, e de um paradigma de inserção internacional brasileiro onde a hegemonia era do Estado *normal* e da ortodoxia econômica convencional para um modelo logístico com elementos novo desenvolvimentistas¹¹⁰, migrando de uma orientação dada pelo mercado para uma

¹¹⁰“O neodesenvolvimentismo é um modelo ainda em formação, que postula a construção de um espaço de coordenação entre as esferas públicas e privadas, com o objetivo de aumentar a renda nacional e os parâmetros de bem-estar social. Em contraste com o desenvolvimentismo cepalino-estruturalista, trata-se de salientar, atualmente, o papel das dinâmicas endógenas: apesar das limitações que a globalização impõe às economias de periferia, os processos de desenvolvimento descansam em dinâmicas nacionais.

É possível, porém, apontar algumas regularidades acerca de uma série de fatores-chave que constituem uma matriz desenvolvimentista, a partir da observação analítica de casos exitosos de industrialização recente. Entre esses fatores, incluem-se a estabilidade macroeconômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação tecnológica pautado pelos interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e do emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistema de trabalho formais, a capacidade de se regular os mercados e, finalmente, a existência de núcleos de interlocução e intermediação entre o estado e o setor privado” (Boschi, 2011, p.13).

condução política do desenvolvimento (Cervo, 2003, 2008; Bresser-Pereira, 2006). Também há um fortalecimento da orientação globalista ou universalista da política externa brasileira, em detrimento do americanismo que vigorou no passado, tendo por base a plataforma geopolítica sul-americana (Pinheiro, 2010).

Esse processo é condicionado por eixos de conflito na esfera internacional, em âmbito nacional e no interior da própria corporação burocrática. No eixo internacional, evidenciam-se a rivalidade emergente com os EUA (em função de diferenças de perspectivas dos respectivos projetos regionais norte-americano e brasileiro) e a existência de riscos e oportunidades associados às relações com a China. Em ambos os casos, a desindustrialização e a especialização regressiva primário-exportadora põem em cheque as condições de viabilidade de projetos externos soberanos, autônomos e tendentes a criar um novo polo de poder regional (Costa, 2010; Nacht, 2013; Fiori, 2013). Em outra chave, Barbosa (2013) antevê o risco de que o Brasil seja excluído das cadeias globais de produção industrial com densidade tecnológica.

Internamente, a origem da nova política externa brasileira, na qual se insere o projeto de construção da Unasul, deriva da emergência de um novo bloco de poder político, cujo cerne é representado pelo PT e cuja base social é formada pelos segmentos interessados na adoção de uma estratégia novo desenvolvimentista e de um projeto nacional (Bresser-Pereira, 2006; Cervo, 2008)¹¹¹. Esse bloco enfrenta a oposição dos setores liberais (Almeida, 2010; D'Avila & Stuenkel, 2010; Neves, 2014), rentistas, acadêmicos e de parte da grande imprensa que tem posições políticas mais próximas daquela representada pela estratégia americana para a região, que no passado recente foi expressa pela ALCA e, hoje, encontra materialidade na Aliança do Pacífico, onde a hegemonia seria do padrão “normal” de inserção internacional e na qual a preocupação central estaria na integração livre-cambista do Brasil nas cadeias globais de inovação, produção e comercialização (Barbosa, 2013). Na esfera regional latino-americana, o PT liderou a constituição de uma rede partidária regional simpática a seu projeto integracionista cuja face internacional é o Foro de São Paulo (Lula, 2005; Nafalski, 2010; Pomar, 2013).

¹¹¹Sobre a base social do governo Lula e suas mutações, ver Singer, A., Os Sentidos do Lulismo: Reforma gradual e Pacto conservador, 2012.

No âmbito da corporação diplomática, as contradições sociopolíticas mencionadas se refletiram no desenvolvimento de duas correntes distintas de pensamento e ação – institucionalistas e autonomistas – que obtiveram a hegemonia na condução da política externa conforme a conjuntura (Saraiva, 2010). Não obstante as diferenças, estas correntes possuem um conjunto de crenças e princípios comuns que conformam o “*ethos*” da corporação diplomática e que conferem um forte elemento de continuidade à política externa (Vigevani *apud* Saraiva, 2010), ainda que mais recentemente tenha havido a ascensão de um movimento societal e político em favor da democratização da política exterior (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010; Pomar, 2013). Há convergência entre esses três segmentos em favor da integração da América do Sul, tendo por vetor institucional a Unasul.

Esses elementos mais permanentes que dão suporte à continuidade do “*ethos*” da política externa brasileira permitem classificá-la como uma política pública redistributiva nos termos da taxonomia de Lowi (*apud* McCool, 1995), que observa um padrão de insulamento burocrático, em conformidade com as gramáticas de Nunes (2010). Nessas categorias, o papel do Executivo federal é ressaltado, em especial da Presidência da República, na condução da política externa enquanto política pública. Parte do descompasso entre a ação coerente e ordenada da política externa e a fragmentação que caracteriza outras políticas públicas reside no fato de que estas estão sujeitas a dinâmicas próprias de outras categorias de políticas públicas (distributivas, regulatórias, constitutivas) na taxonomia lowiana, ou outros padrões relacionais entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas, no caso das demais gramáticas (clientelismo, corporativismo, igualdade de procedimentos) de Nunes (2010).

A ausência de uma estrutura de coordenação doméstica das políticas públicas internas relevantes para a integração regional poderia ser mera expressão de ineficiência instrumental da gestão governamental. Entretanto, diante do alerta feito por Guimarães (2012), e ignorado, quando de sua renúncia do cargo de Alto Representante Geral do Mercosul, oportunidade em que salientou que a ausência de coordenação na alocação de recursos organizacionais e financeiros comprometiam o ritmo e a intensidade da integração, essa hipótese deve ser

afastada. O diagnóstico, embora relativo ao Mercosul, pode ser generalizado para o conjunto do processo de integração regional. Não obstante essa insuficiência de coordenação, há uma agenda de amplo escopo sendo encaminhada, principalmente junto aos setores que podem ser classificados como exemplos da gramática do insulamento burocrático (Defesa, BNDES), e também dada a impulsão conferida pela articulação burocrática desenvolvida pela CGSUL, no Itamaraty, no exercício do *soft power* diplomático em relação aos demais ministérios setoriais. O advento da Senasul deve contribuir para minorar as consequências adversas do déficit de coordenação, mas não elide o fato de não existir uma instância doméstica na Presidência da República com essa finalidade.

Santos (2013) considera pertinente o diagnóstico de que a forma da coordenação interna de governo na área está correlacionada com a estratégia externa tradicionalmente adotada pela diplomacia brasileira de conferir baixo perfil institucional às organizações internacionais criadas para a implementação da integração regional da América do Sul (Unasul e o Mercosul ampliado), de maneira a preservar a autonomia e as margens de manobra da política exterior brasileira (Saraiva, 2010; Costa, 2012). Entretanto, o sucesso de um projeto geopolítico da magnitude do almejado demanda a existência de maiores meios de coordenação entre agências de governo com responsabilidade na área (Fiori, 2013), onde deve ter destaque o papel da Presidência da República também na condução da dimensão doméstica da política exterior.

O Brasil conta com recursos potenciais geopolíticos, geoeconômicos e geoestratégicos, tanto nas dimensões objetivas, como nas subjetivas de poder para liderar de modo não hegemônico o processo de integração. Sem o Brasil, como visto, não haverá integração da América do Sul dentro de uma perspectiva de construção de um polo autônomo de poder capaz de projetar a região como ator relevante no novo sistema de governança global (Castro, 1997; Fiori, 2013; Garcia, 2013; Guimarães, 2002, 2006, 2012). Há apoio na opinião pública para que o Brasil lidere a integração regional, ainda que não haja consenso sobre a estratégia a seguir (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011), como se deduz da disjuntiva entre a perspectiva novo desenvolvimentista, hegemônica em termos de orientação da regionalização pós-liberal, representada pela coalizão

governamental; e a visão da oposição liberal, minoritária, mas vocal, com forte inserção nos meios de comunicação de massa (Guimarães, 2012).

Velasco (2013) alerta que as mudanças ocorridas no cenário global, com suas repercussões nacionais, na corrente década não são favoráveis à continuidade da política externa ativa e altiva, pois a tendência é que aumente a vulnerabilidade externa do país e que os EUA revertam o desengajamento regional verificado na década passada. Pomar (2013) possui ponto de vista similar.

Fiori (2013) salienta que o Brasil tem duas alternativas no período próximo. Uma, de reprimarização do sistema produtivo, incompatível com um projeto continental autônomo. Outra, de emulação da estratégia de desenvolvimento que os EUA a seu tempo adotaram.

A opção vitoriosa vai depender da aptidão do país - Estado, governo e sociedade - em transformar recursos potenciais em capacidades efetivas (Wendzel, 1985). Para isso, a “vontade política” e a capacidade de coordenação governamental serão decisivas.