

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LEONARDO GRANATO

**A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL EM DISCUSSÃO NOS GOVERNOS
DO BRASIL E DA ARGENTINA (2003-2010)**

RIO DE JANEIRO

2014

LEONARDO GRANATO

**A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL EM DISCUSSÃO NOS GOVERNOS
DO BRASIL E DA ARGENTINA (2003-2010)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ingrid Piera Andersen Sarti

RIO DE JANEIRO

2014

LEONARDO GRANATO

**A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL EM DISCUSSÃO NOS GOVERNOS DO
BRASIL E DA ARGENTINA (2003-2010)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Aprovada em: 28/4/2014



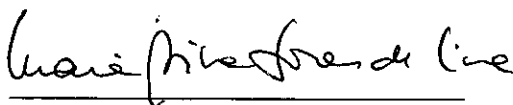
Prof.ª Dr.ª Ingrid Piera Andersen Sarri (Orientadora)



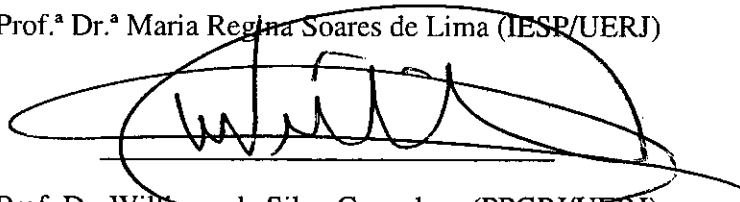
Prof. Dr. Franklin Trein (PEPI/UFRJ)



Prof. Dr. Raphael Padula (PEPI/UFRJ)



Prof.ª Dr.ª Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)



Prof. Dr. Williams da Silva Gonçalves (PPGRI/UERJ)

FICHA CATALOGRÁFICA

G748 Granato, Leonardo.
A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina
(2003-2010) / Leonardo Granato. -- 2014.
227 f. ; 31 cm.

Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,
Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2014.
Bibliografia: f. 193-227.

1. Integração econômica. 2. América do Sul. 3. Brasil. 4. Argentina. 5. Mercosul. 6.
Unasul. I. Sarti, Ingrid Piera Andersen. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto
de Economia. III. Título.

CDD 382.98

RESUMO

Neste trabalho, apresentamos um estudo sobre a integração regional durante o período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, que corresponde aos governos de Lula da Silva, no Brasil (2003-2006; 2007-2010), e aos dos Kirchner, Néstor (2003-2007) e Cristina Fernández (2007-2011), na Argentina. Ao adotarmos como foco as noções de desenvolvimento e autonomia, que influenciaram a reformulação da integração proposta pelos governantes mencionados, objetivamos caracterizar a forma pela qual estas noções se refletiram no âmbito das políticas regionais implementadas. Para atingirmos tal fim, realizamos um trabalho de levantamento, descrição e análise de uma série de documentos oficiais, apresentados sobre as modalidades oral e escrita, publicados tanto no âmbito de cada um dos dois países quanto no âmbito regional. A análise realizada demonstra que, na concepção de integração regional de ambos os governos, tal união de forças caracteriza-se pela inclusão de novas dimensões que ultrapassem a estritamente comercial, dentre as quais se destacam as dimensões política, social e de tratamento das assimetrias, além dos objetivos de ampliação e expansão, através da incorporação de novos membros. Esta nova época, cujas premissas têm como meta o desenvolvimento e a autonomia de toda a região frente aos países centrais, será refletida no âmbito do MERCOSUL, bem como na criação de um novo bloco de concertação política, a UNASUL.

Palavras-chave: Integração econômica; América do Sul; Brasil; Argentina; MERCOSUL; UNASUL.

ABSTRACT

In this Dissertation, we present a study on the regional integration which took place in Southern America between the years of 2003 and 2010, which corresponds to the governments of Lula da Silva, in Brazil (2003-2006; 2007-2010) and of Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández (2007-2011), in Argentina. Departing from the theoretical notions of development and autonomy, which played an important role in the reconceptualization of integration proposed by the aforementioned governments, we aim to discuss the way these notions can be reflected in their regional policies. In order to reach this goal, we collected and analyzed a variety of official documents, presented in both oral and written modalities, published by each one of the countries individually or in a regional context. Our analysis has shown that the conception of regional integration held by Brazil and Argentina comprises new dimensions, which surpass the commercial motivation. This new conception not only comprises the political and social dimensions, but also includes discussions on the treatment of asymmetries and on the expansion of the bloc, which can be reached through the inclusion of new members. This new conception, whose premises aim at the development and autonomy of the entire region in opposition to the central countries, will be reflected not only in MERCOSUL, but also in the creation of UNASUL, which constitutes a new bloc of political concertation.

Keywords: Economic integration; South America; Brazil; Argentina; MERCOSUL; UNASUL.

RESUMEN

En este trabajo presentamos un estudio sobre la integración regional durante el período comprendido entre los años 2003 y 2010, que corresponde a los gobiernos de Lula da Silva en Brasil (2003-2006; 2007-2010), y al de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011), en Argentina. Adoptamos como punto de partida los ideales de desarrollo y autonomía que influenciaron la reformulación de la integración propuesta por los líderes mencionados, y buscamos caracterizar la forma a través de la cual esos ideales se reflejaron en el ámbito de las políticas regionales implementadas. Para perseguir ese objetivo, realizamos un trabajo de relevamiento, descripción y análisis de una serie de documentos oficiales, de índole escrita y oral, publicados tanto en el ámbito de cada uno de los países así como a nivel regional. Del análisis surge que, en la concepción de integración regional de ambos gobiernos, tal unión de fuerzas se caracteriza por la inclusión de nuevas dimensiones que exceden lo estrictamente comercial, entre las cuales se destacan las dimensiones política, social y de tratamiento de asimetrías, así como los objetivos de ampliación y expansión, a través de la incorporación de nuevos miembros. Esta nueva época, cuyas premisas tienen como meta el desarrollo y la autonomía de toda la región frente a los países centrales, encontrará su reflejo en el ámbito del MERCOSUR, así como en la creación de un nuevo bloque de concertación política, la UNASUR.

Palabras clave: Integración económica; América del Sur; Brasil; Argentina; MERCOSUR; UNASUR.

Aos meus pais Oscar e María Alejandra, sempre

A Uiratã Kickhöfel Alves

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Ingrid Sarti, por suas contribuições inestimáveis à minha formação acadêmica;

Ao Prof. Dr. Raphael Padula, por seu constante e importante apoio no curso de doutorado. Agradeço, também, pela participação na banca de defesa deste trabalho;

Ao Prof. Dr. Franklin Trein e ao Prof. Dr. Williams Gonçalves pela participação na banca de defesa deste trabalho, bem como pelos comentários e opiniões no exame de qualificação, que muito acrescentaram a este estudo;

À Prof.^a Dr.^a Maria Regina Soares de Lima, agradeço pelas inestimáveis contribuições prestadas na ocasião da defesa deste trabalho;

Ao Prof. Dr. Darc Costa, pelos diálogos que tanto contribuíram para a minha formação e pelo apoio no curso de doutorado;

Ao Prof. Dr. Alcino Camara Neto, pelas lições e pelo apoio não somente na chegada ao Rio de Janeiro, mas também durante meu primeiro ano de doutorado;

Aos amigos e colegas que trabalharam comigo e debateram a questão da integração regional ao longo dos últimos anos;

Aos meus colegas da turma de doutorado do PEPI de 2010. Aos Professores e à Coordenação do PEPI;

Ao funcionário Fábio Bernardino, da Secretaria do curso, pela constante ajuda;

Por fim, e talvez de modo mais importante, agradeço a Ubiratã Kickhöfel Alves, meu companheiro, a quem dedico esta tese. Por ter me ajudado imensamente na culminação deste curso de doutorado, e mais do que tudo, por me dar sentido para continuar dedicando parte da minha carreira acadêmica a estudar as interações entre o Brasil e a Argentina, assim como a integração na América do Sul.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ACE: Acordo de Complementação Econômica

AECID: Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA-TCP: Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Livre Comércio dos Povos

ALCA: Área de Livre Comércio para as Américas

ALCSA: Área de Livre Comércio Sul-Americana

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)

BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China

CAF: Banco de Desenvolvimento de América Latina (ex Corporação Andina de Fomento)

CAN: Comunidade Andina de Nações

CASA: Comunidade Sul-Americana de Nações

CELAC: Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CMC: Conselho do Mercado Comum

FCCR: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FONPLATA: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FPV: Partido Frente para a Vitória (Argentina)

FUNAG: Fundação Alexandre de Gusmão

GANEPLE: Grupo de Alto Nível para a Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego

GANREL: Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o CMC e o PARLASUL

GANRI: Grupo de Alto Nível para a Reforma Institucional do MERCOSUL

GATT: Acordo Geral do Comércio e Tarifas

GMC: Grupo do Mercado Comum

IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

INTAL: Instituto para a Integração da América Latina

MAC: Mecanismo de Adaptação Competitiva

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MRE: Ministério das Relações Exteriores (Brasil)

NAFTA: Tratado de Livre Comércio da América do Norte

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC: Programa de Adaptação Competitiva

PeME: Pequenas e Médias Empresas

PIB: Productio Interno Bruto

PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica

PT: Partido dos Trabalhadores (Brasil)

SACU: União Aduaneira da África Austral

TEC: Tarifa Externa Comum

UE: União Europeia

UNASUL: União de Nações Sul-Americanas

UNILA: Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1: A INTEGRAÇÃO REGIONAL E OS IDEAIS UNIFICADORES NA AMÉRICA LATINA: BASES TEÓRICAS	17
1.1 O SISTEMA INTERESTATAL CAPITALISTA: UM MUNDO DESIGUAL	17
1.2 DA RIVALIDADE À INTEGRAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PODER	20
1.3 BASES TEÓRICAS DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	27
1.3.1 O enfoque desenvolvimentista latino-americano: a busca do desenvolvimento nacional	30
1.3.2 O enfoque dos anos 60: o despertar da autonomia	39
1.3.3 O enfoque da política externa: a busca de autonomia frente à potência hegemônica	44
SÚMULA DO CAPÍTULO	51
CAPÍTULO 2: A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E O EIXO ARGENTINA-BRASIL: PERPASSAR HISTÓRICO (1985-2003)	52
2.1 OS PARADIGMAS DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	52
2.1.1 Velho regionalismo na América Latina	53
2.1.2 Novo regionalismo na América Latina	56
2.1.3 Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-neoliberal	58
2.2 AS RELAÇÕES BILATERAIS ARGENTINO-BRASILEIRAS: GÊNESE	61
2.2.1 O Programa de Cooperação e Integração Econômica (1985-1989)	64
2.3 O EIXO ARGENTINA-BRASIL NA FASE COMERCIALISTA	72
2.3.1 O Tratado de Assunção e a consolidação da liberalização comercial: o MERCOSUL (1990-1998)	75
2.3.2 A crise do MERCOSUL e os impactos regressivos do neoliberalismo (1998-2002)	81
SÚMULA DO CAPÍTULO	85
CAPÍTULO 3: A CONVERGÊNCIA DAS CONCEPÇÕES INTEGRACIONISTAS DO GOVERNO LULA E DOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS: BASES PARA A REFORMULAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	87
3.1 A CONCEPÇÃO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO GOVERNO LULA	88
3.1.1 Lula e o MERCOSUL	101
3.1.2 Lula e a comunidade sul-americana	109
3.2 A CONCEPÇÃO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS	114

3.2.1 Os governos kirchneristas, o MERCOSUL e a integração latino-americana	120
3.3 A CONVERGÊNCIA POLÍTICA NECESSÁRIA: BRASIL E ARGENTINA EM UMA VOZ COMUM	125
SÚMULA DO CAPÍTULO	134
CAPÍTULO 4: A NOVA ETAPA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: AS NOVAS DIMENSÕES DO MERCOSUL E A CRIAÇÃO DA UNASUL (2003-2010)	135
4.1 O MERCOSUL E AS NOVAS DIMENSÕES	136
4.1.1 O tratamento das assimetrias	137
4.1.2 O MERCOSUL e a dimensão produtiva	141
4.1.3 O MERCOSUL econômico-comercial	145
4.1.3.1 O aperfeiçoamento da união aduaneira e temas conexos	146
4.1.3.2 O MERCOSUL e as negociações com países em desenvolvimento	148
4.1.3.3 O MERCOSUL e as negociações comerciais Norte-Sul	150
4.1.4 O MERCOSUL e a dimensão política	152
4.1.4.1 O MERCOSUL ampliado	156
4.1.5 O MERCOSUL e a dimensão social	158
4.1.5.1 Participação social	158
4.1.5.2 Estratégias comuns de desenvolvimento social	160
4.1.5.3 Direitos sócio-trabalhistas	161
4.1.5.4 Cidadania	163
4.1.5.5 Direitos Humanos	164
4.1.5.6 Educação	165
4.1.5.7 Cultura	166
4.2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A CRIAÇÃO DA UNASUL	168
4.2.1 Gênese da UNASUL: a Comunidade Sul-Americana de Nações	169
4.2.2 A constituição da UNASUL	177
4.2.2.1 Os espíritos de Assunção e de Brasília: evidencia de uma nova etapa	180
4.2.2.2 A integração financeira sul-americana	183
4.2.2.3 A integração da infraestrutura	185
SÚMULA DO CAPÍTULO	187
CONCLUSÃO	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da América Latina no século XX, Brasil e Argentina apresentam trajetórias que se cruzam em diversos momentos, nem sempre em convergência no que concerne às concepções e ideais de desenvolvimento. Contudo, na atualidade do século XXI, verifica-se um consenso entre os governantes dos dois países acerca da possibilidade de desenvolvimento da América do Sul em seu conjunto, assim como da vontade mútua de impulsionar um modelo de inserção internacional não subordinado à potência hegemônica. Eleitos no início da década de 2000, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner passam a sublinhar a noção de que o desenvolvimento integrado e autônomo somente será possível a partir da união de forças dos países da região.

Na concepção de integração regional de ambos os governos, tal união de forças caracteriza-se pela inclusão de novas dimensões que ultrapassem a estritamente comercial, dentre as quais se destacam as dimensões política, social e de tratamento das assimetrias, além dos objetivos de ampliação e expansão, através da incorporação de novos membros. Tal reformulação da concepção de integração, cujas premissas têm como meta o desenvolvimento e a autonomia de toda a região frente aos países centrais, será refletida no âmbito do MERCOSUL, bem como na criação de um novo bloco de concertação política, a UNASUL.

A presente tese volta-se, justamente, ao estudo dos ideais e das concepções que dão vida a esse processo e se expressam no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, que corresponde aos governos de Lula da Silva, no Brasil (2003-2006; 2007-2010), e aos dos Kirchner, Néstor (2003-2007) e Cristina Fernández (2007-2011), na Argentina. Nesse período, verificamos uma intensificação do diálogo político entre os governantes, que favorecerá uma mudança de conteúdo e ação no que concerne à integração, tanto no âmbito bilateral, quanto na esfera regional. Essa mudança, contudo, só pode ser compreendida no contexto global das transformações de cunho político, econômico e social que se expressaram de modo particular no continente sul-americano.

No início do novo milênio, grandes setores da população elegeram democraticamente forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas que questionaram os ditames neoliberais ao mesmo tempo em que, com vistas a construir projetos de governo alternativos,

propunham revitalizar o papel do Estado como garantidor do desenvolvimento econômico e da inclusão social. Apesar destes novos governos não representarem um conjunto homogêneo, em linhas gerais todos privilegiaram o fortalecimento da integração regional, ancorada no desenvolvimento interno e no combate à exclusão social, e mantiveram a meta da autonomia no cenário internacional.

Para analisar os ideais e as concepções que caracterizaram a reformulação das políticas de integração a partir do governo de Lula e dos governos kirchneristas, adotamos como foco as noções de desenvolvimento e autonomia que influenciaram a reformulação da integração proposta pelos governantes mencionados. O objetivo deste trabalho é, portanto, o de caracterizar a forma pela qual estas noções se refletiram no âmbito das políticas regionais implementadas.

No que diz respeito à apresentação desta tese, no primeiro capítulo, submetemos à avaliação as bases teóricas referentes à concepção de um sistema internacional desigual, que promove uma integração em busca do desenvolvimento e à autonomia dos seus membros periféricos frente aos países centrais, capaz de fortalecer as capacidades nacionais de tais membros.

No seguinte capítulo, como referência à compreensão dos conceitos e tomadas de decisões assumidos a partir de 2003, realizamos uma revisão histórica da integração no Cone Sul, que corresponde ao período compreendido entre sua gênese em 1985 e 2002. Mais especificamente, analisamos o processo de integração iniciado entre Brasil e Argentina, que evoluiria rumo ao MERCOSUL dos anos 90. Trata-se do contexto que antecede o período a ser por nós estudado, o que permitirá uma reflexão das motivações para as concepções de integração que regerão o período do governo de Lula e dos governos de Néstor Kirchner e Cristina Fernández.

No terceiro capítulo, discutimos as concepções sobre integração dos referidos presidentes, através de fragmentos dos discursos individuais e bilaterais. A partir dos pronunciamentos e declarações conjuntas entre os presidentes de Brasil e Argentina, realizamos uma análise da retórica política dos líderes, de modo a verificar uma concepção convergente de integração que inclua dimensões inéditas ou próprias, tais como a dimensão política, a social e a de tratamento de assimetrias, além da convicção acerca da necessidade de

ampliação do bloco. Em suma, discutimos a nova concepção de integração que caracteriza o período de estudo, evidenciada através de uma mudança na retórica política através da qual são incluídas as dimensões político-sociais, de equidade e de ampliação do bloco.

No quarto capítulo, discutimos a reformulação da integração na América do Sul, a partir da inclusão das novas dimensões do MERCOSUL, bem como analisamos o processo de criação da UNASUL. Essa tarefa será realizada a partir da descrição e apresentação de normativas referentes ao MERCOSUL, bem como de declarações presidenciais por parte dos integrantes da UNASUL, documentos esses que possibilitarão, novamente, a análise da retórica política como fonte de evidências para a demonstração desta nova concepção de integração.

Nesta tese, partimos de um trabalho qualitativo, caracterizado pelas etapas de levantamento, descrição e análise de uma série de documentos oficiais, apresentados sobre as modalidades oral e escrita, publicados tanto no âmbito de cada um dos dois países quanto no âmbito regional. Apresentamos, assim, uma série de documentos, dentre os quais podemos mencionar os discursos dos Presidentes Lula, Kirchner e Fernández, assim como as declarações bilaterais conjuntas sobre o tema da integração. Apresentamos, também, documentações referentes ao âmbito do MERCOSUL, tais como as decisões e resoluções, vigentes nessa esfera, que tratem das distintas tomadas de decisão que caracterizam a reformulação deste período. Não obstante, discutiremos, também, diferentes documentos, tais como declarações e acordos, assinados no âmbito do processo que leva à constituição da UNASUL, bem como analisaremos documentos advindos do próprio bloco já criado. Acreditamos que a descrição e a análise da retórica apresentada neste material documental evidencie não somente esta nova concepção de integração apresentada pelos presidentes de Brasil e Argentina, mas que também deixe claro o papel a ser exercido, por esta nova concepção compartilhada entre os dois países, no âmbito regional, tanto sobre o MERCOSUL quanto sobre o bloco maior.

O levantamento da documentação acima mencionada compreendeu um trabalho exaustivo de busca e seleção de materiais oficiais concernentes ao período de 2003 a 2010, disponibilizados pelos dois países e, também, pelos blocos do MERCOSUL e da UNASUL. Como etapas desta tarefa, nosso levantamento, primeiramente, deteve-se nos pronunciamentos dos presidentes brasileiro e argentino, e na seleção daqueles

pronunciamentos que se mostrassem concernentes ao t3pico de estudo. No caso do presidente brasileiro, todos os discursos do per3odo em quest3o encontram-se, j3, transcritos e dispon3veis no s3tio da Biblioteca da Presid3ncia da Rep3blica do Brasil¹. No que diz respeito aos discursos do Presidente N3stor Kirchner, esses encontram-se disponibilizados, sob a forma de arquivo de 3udio, no s3tio da R3dio Nacional da Argentina². Coube a n3s, portanto, n3o somente a tarefa de selecionar aqueles discursos ou pronunciamentos concernentes 3 quest3o de investiga33o, mas tamb3m de transcrever todos aqueles textos orais que poderiam vir a caracterizar material emp3rico para a nossa an3lise. No caso dos discursos da Presidenta Cristina Fern3ndez, esses j3 se encontram escritos e dispon3veis no s3tio da Presid3ncia da Na33o Argentina³, cabendo a n3s a sele33o dos discursos pertinentes. Por sua vez, todas as declara33es bilaterais 3 imprensa no per3odo, fruto dos encontros de trabalho no sistema permanente de consulta e de di3logo pol3tico dos presidentes de Brasil e Argentina, foram obtidas a partir do s3tio do Minist3rio das Rela33es Exteriores do Brasil⁴, que disponibiliza as vers3es oficiais em portugu3s dos referidos documentos. Por fim, os documentos referentes ao MERCOSUL e 3 UNASUL foram obtidos e selecionados a partir dos s3tios referentes aos respectivos blocos⁵.

Acreditamos que um trabalho dessa natureza, caracterizado por um levantamento de documentos oficiais que venham a refletir o cerne das concep33es de integra33o, e, conseq3entemente, da reformula33o aqui defendida, apresenta uma contribui33o para os estudos da 3rea. Primeiramente, a presente pesquisa tem sua argumenta33o estruturada a partir de um trabalho de sistematiza33o de documentos oficiais que, sob nosso conhecimento, mostra-se in3dito neste campo de investiga33es. Uma vez que tal levantamento documental ser3 disponibilizado no CD-ROM em anexo a esta tese, acreditamos, ainda, estar fornecendo uma esp3cie de banco de dados que poder3 ser de grande valia, tamb3m, para estudos futuros da 3rea, que se debrucem sobre a an3lise de outros aspectos referentes 3 integra33o regional.

¹ <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

² <http://www.radionacional.com.ar>

³ <http://www.presidencia.gob.ar>

⁴ <http://www.itamaraty.gov.br>

⁵ MERCOSUL: <http://www.mercosur.int> UNASUL: <http://www.unasursg.org>. Com rela33o a este 3ltimo bloco, documentos foram tamb3m obtidos a partir do s3tio da CAN (<http://www.comunidadandina.org>), e suas vers3es em portugu3s no s3tio do Itamaraty, j3 referenciado.

Por fim, devemos deixar claro que um trabalho desta natureza encontra, também, motivação no nosso próprio plano pessoal, dada a nossa formação jurídica e nossa estreita relação pessoal com ambos os países enfocados no estudo.

Esperamos, com o presente trabalho, contribuir com os esforços intelectuais acerca das questões de integração na América do Sul e, mais especificamente, nas relações integracionistas estabelecidas entre Brasil e Argentina, de modo a evidenciar o papel fundamental da convergência e da união de forças desses dois grandes países sobre o resto do continente.

CAPÍTULO 1

A INTEGRAÇÃO REGIONAL E OS IDEAIS UNIFICADORES NA AMÉRICA LATINA: BASES TEÓRICAS

Neste capítulo, apresentamos as principais bases teóricas do processo de integração na América Latina. Para um entendimento do período iniciado em 2003, julgamos necessário não somente uma reflexão a respeito dos fatores motivadores da integração sul-americana, mas, também, vemos como pertinente a realização de um perpassar histórico pelo desenvolvimento da integração nesse período, considerando-se os preceitos que se mostraram importantes para um processo que leve em consideração a realidade latino-americana.

Frente aos objetivos acima expressos, iniciamos por uma discussão acerca da necessidade de integração latino-americana em meio a uma realidade capitalista, em que se fazem claras as disputas de poder entre os Estados. A partir da descrição desse quadro, centralizamos nossa discussão nos conceitos de desenvolvimento e autonomia. Conforme já explicado, julgamos tal trabalho descritivo-analítico como de grande importância, uma vez que o entendimento do período que propomos analisar nesta tese não somente se mostra associado, mas também se estabelece, a partir de todo o arcabouço teórico que motiva e qualifica o desenvolvimento da noção de integração na região.

1.1 O SISTEMA INTERESTATAL CAPITALISTA: UM MUNDO DESIGUAL

A noção de integração na América Latina deve ser situada dentro do contexto de um sistema capitalista que gera desigualdades. A integração é, dessa forma, uma tentativa de resposta a esse mundo desigual. Partindo-se dessa concepção, nesta seção discutimos a premissa de que o dilema de desenvolvimento dos países periféricos se mostra arraigado ao sistema capitalista. Nesse sentido, discutimos a relação entre capitalismo e necessidade de integração.

A noção de integração na América Latina não pode ser explicitada de forma desassociada do conceito de sistema interestatal capitalista. Tal como veremos ao longo do

presente capítulo, a integração tem se apresentado, historicamente, como uma alternativa nos países periféricos, como os latino-americanos, para se opor às desigualdades impostas pelo próprio sistema, tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto em termos de inserção autônoma a respeito dos países centrais. É nesse contexto que encontramos Brasil e Argentina, que, enquanto países periféricos, no desenvolvimento dos anos, recorrerão à integração como meio através do qual poderão resolver o dilema do desenvolvimento e da inserção no sistema interestatal capitalista.

Ao introduzirmos nossa discussão a partir de uma perspectiva voltada a um perpassar histórico, vemos que o funcionamento da economia do mundo capitalista tem como premissa a existência de uma superestrutura política de Estados soberanos vinculados e legitimados por um sistema interestatal. Essa superestrutura ou “moderno sistema mundial” nasceu na Europa durante o século XVI, como parte de um “universo” que se expande em forma contínua desde o “longo século XIII” (WALLERSTEIN, 1974; FIORI, 2008).

Cristalizando uma geografia discriminatória, este sistema interestatal capitalista se baseou no expansionismo de seus Estados líderes e no impulso conquistador que favoreceu a expansão dos mercados locais para mais além das fronteiras, criando as oportunidades monopólicas para a obtenção de lucros extraordinários. Este processo, que pode ser denominado de “incorporação” de novas áreas à economia-mundo capitalista, implicou a reformulação de fronteiras e de estruturas políticas de tais áreas incorporadas, dando lugar à criação de “Estados soberanos”, ou, melhor dizendo, “candidatos” a Estados soberanos – as colônias (WALLERSTEIN, 1979).

Conseqüentemente, depois de alcançar a independência, e durante a primeira metade do século XIX, os países latino-americanos, que não constituíam Estados nacionais consolidados, e nem tampouco constituíam um sistema político e econômico regional, foram colocados, com o apoio das elites locais, na periferia da geopolítica mundial, através de uma variedade de tratados comerciais de caráter desigual, que replicavam a relação de subordinação.

Desta evolução histórica deriva a atual etapa de globalização, cujos significados e características ainda hoje são objeto de debate por parte da literatura mundial. Para autores latino-americanos como Ferrer (2006), Rapoport (1997) e Cervo (2008), a globalização tem um caráter duplo de processo e ideologia.

Enquanto processo histórico, a globalização (inerente à expansão do sistema interestatal capitalista) começou há mais de cinco séculos, ou seja, está presente na configuração da primeira ordem econômica mundial estruturada pelo mercantilismo (FERRER, 2013). Nesse raciocínio, a globalização não é um processo autônomo da história do sistema mundial moderno, mas, pelo contrário, é parte de um longo processo que se inicia com a internacionalização e que segue com a transnacionalização (ARRIGHI, 1999; RAPOPORT, 1997). Por sua vez, a globalização como ideologia apresenta apenas um pouco mais de vinte anos de vida, e está presente no paradigma das relações interdependentes, que sustenta uma associação entre desiguais, e mediante a qual se configura uma hegemonia dos sócios mais poderosos (BERNAL-MEZA, 2000; RAPOPORT, 1997; GUIMARÃES, 2002, 2006).

Desta forma, dado que existe uma ordem econômica e política inclusiva de todo o planeta, o desenvolvimento alcançado (ou a alcançar) por parte dos distintos países da comunidade internacional tem vínculos muito fortes com tal ordem, e mais precisamente com a posição de poder a ser ocupada (FERRER, 2013). A estratégia de vinculação de cada Estado com a ordem internacional através de sua política externa instaura questões fundamentais, cuja resolução determinará, de alguma maneira, o crescimento ou o atraso dos mesmos.

No século XIX, por exemplo, pode ser explicada, nesses termos, a industrialização dos Estados Unidos, da Alemanha e do Japão e, conseqüentemente, a eliminação de seu atraso relativo com respeito à Grã-Bretanha. Na segunda metade do século XX, o êxito experimentado por vários países asiáticos é o resultado de soluções adequadas para as oportunidades oferecidas pela ordem global. Finalmente, o fracasso da América Latina ao combater o atraso, a pobreza e a dependência também pode ser explicado neste sentido⁶.

Este “dilema” do desenvolvimento e da inserção no sistema interestatal capitalista reflete a existência de distintos níveis relativos de desenvolvimento dos Estados, e, portanto, relações assimétricas de poder, cuja explicação pode ser encontrada, pelo menos em grande parte, em uma divisão internacional do trabalho favorável aos países centrais. Estes Estados que integram o núcleo das “estruturas hegemônicas” do poder mundial utilizam permanentemente todo o seu peso político e econômico para tratar de estabelecer, a seu total benefício, as regras que regem a ordem internacional (GUIMARÃES, 2002; COX, 2007).

⁶ As causas do atraso relativo dos países latino-americanos foram por nós estudadas em Castro, Granato e Silva (2010).

Note-se que falamos do “dilema” de desenvolvimento e inserção no sistema internacional, e não de “dilemas” de desenvolvimento e de inserção no sistema internacional. Isso simboliza a ideia de que o desenvolvimento e a inserção andam lado a lado, que não podem ser cindidos, mas que, pelo contrário, a grande “estratégia” está formada tanto pelo modelo de desenvolvimento quanto pelo modelo de inserção ou de política exterior, que se complementam, se retroalimentam e devem mostrar-se coerentes no que diz respeito à sua formulação e implementação.

Em outras palavras, para não ficarem presos a um sistema internacional articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder, os países latino-americanos – enquanto países periféricos – deveriam acionar suas “capacidades de poder” (FERRER, 2006, 2008) e trabalhar em prol de fechar a brecha que os separa dos países centrais, promovendo, desta maneira, uma divisão internacional de trabalho que não impeça sua industrialização, a geração de conhecimento e a geração de tecnologia. Com vistas a cumprir com este objetivo, os países latino-americanos deverão contar com autonomia, ou seja, com suficiente liberdade de manobra “para projetar e executar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento, que os converta em participantes ativos não subordinados da globalização” (FERRER, 2006, p. 13, tradução nossa).

Em suma, o debate atual sobre a natureza e o alcance da globalização não é nada novo, e se refere ao mesmo problema histórico sobre como os países latino-americanos, atrasados, resolvem o “dilema” de seu desenvolvimento e inserção em um sistema internacional articulado em torno das estruturas hegemônicas de poder. Neste sentido, na próxima seção, abordaremos a questão das relações internacionais como relações de poder no sistema capitalista.

1.2 DA RIVALIDADE À INTEGRAÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL DE PODER

Tal como demonstramos na primeira seção deste capítulo, entre os Estados soberanos da comunidade internacional, existem profundos conflitos de interesse e, nesse sentido, as relações internacionais são, essencialmente, interações de competição, conflito e de cooperação, segundo as posições diferenciais de poder. Neste sistema internacional anárquico

e competitivo, as ações políticas externas dos Estados estarão encaminhadas a concretizar o interesse nacional definido em termos de poder (CARR, 2001; MORGENTHAU, 2003).

Podemos encontrar a base deste argumento nas tradições herdadas do antigo historiador grego Tucídides (460-400 A.C.), do teórico político renascentista italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527) e, fundamentalmente, do filósofo inglês Thomas Hobbes (1588-1679), que compreendem tradições intelectuais das quais deriva a ideia de que a finalidade, os meios e os usos do poder constituem uma preocupação central da atividade política na arena internacional.

Em tempos de pré-modernidade, Tucídides identificava como situações internacionais as tradicionais disputas entre as antigas cidades-estado gregas, e entre aquelas e os impérios vizinhos, como Macedônia ou Pérsia, tal como havia sido exposto no seu célebre estudo sobre a história da Guerra do Peloponeso (431-404 A.C.). Para este teórico, as unidades políticas deviam ser adaptadas a uma realidade específica de poder desigual, em função dos desequilíbrios de poder e das capacidades diferenciadas de defesa e dominação.

Por sua vez, Maquiavel produz uma verdadeira mudança radical, ao definir as noções de *virtù* e de fortuna como vetores constitutivos da ação política do príncipe:

a ele compete fazer as escolhas certas para atrair a fortuna e atingir os objetivos mais elevados de um governante – a honra e a glória para si e a prosperidade para o povo numa República livre e estável. Seu fim último é sempre a formação e preservação da ordem conquistada (SARTI, 2010a, p. 31).

Neste sentido, entre as premissas fundamentais do autor, encontramos a que estabelece que será nefasto tudo aquilo que constitua uma ameaça para o príncipe em sua função protetora do Estado, assim como a que repousa sobre a necessidade de *virtù* do povo como condição de sua própria estabilidade, no sentido de oferecer lealdade e confiança ao príncipe em meio a um acordo mútuo que situe o bem da comunidade sobre os interesses particulares.

Maquiavel demonstra nítida percepção dos conflitos de interesse e de seu efeito na ordem social. Cabe registrar que a avaliação que faz do povo depositário dos valores republicanos e ator fundamental para a criação e preservação do novo Estado dará origem a uma interpretação do pensamento

maquiaveliano, cuja chave é a identificação básica com a república. Embora não seja esta a perspectiva interpretativa predominante, a elaboração dos argumentos que, desde Rousseau, sustentam um Maquiavel republicano, constitui uma importante tradição da filosofia política e da história do Renascimento (SARTI, 2010a, p. 36).⁷

Finalmente, em um mundo no qual os homens ou se conquistam, ou se eliminam, a habilidade da guerra representa uma “arte” indispensável, dados que as “boas armas” (acompanhadas de “boas leis” e “instituições”, em uma ordem política na qual a *virtù* do príncipe governa com a *virtù* do povo) “estão no *começo* da organização interna, mas são, principalmente, a condição primeira de defesa externa, sem a qual não se institui o Estado” (SARTI, 2010a, p. 39).

Por sua vez, na concepção de Hobbes, os Estados vivem em estado de natureza, coexistindo em estado de anarquia, produto da ausência de um poder soberano que obrigue a todos os Estados a cumprir as leis por eles instituídas, e, neste contexto, cada Estado buscará maximizar seu próprio poder para intimidar os mais fracos e se defender dos mais poderosos. Segundo o autor, essa é uma situação da qual os Estados não podem escapar, e da qual deriva o conhecido “dilema da segurança”. Ainda que o homem tenha conseguido escapar da guerra de todos contra todos, através do “contrato social” que submete a sociedade ao poder do Estado – o Leviatã- e que o protegerá das desordens internas, não conseguirá escapar da ameaça externa permanente do conflito e da guerra entre os Estados.

Em suma, assim como a sociedade é governada por leis objetivas que se referem ao estado de natureza, as relações internacionais parecem estar confinadas ao que Fiori definiu como uma “pressão competitiva” dos Estados soberanos pelo poder (conquista e acumulação/defesa e preservação) e a riqueza (distribuição), e a explica da seguinte forma:

O poder político é fluxo, mais do que estoque. Para existir, precisa ser exercido; precisa se reproduzir e ser acumulado permanentemente. E o ato da conquista é a força originária que instaura e acumula o poder. (...) Num mundo em que todos tivessem o mesmo poder, não haveria necessidade de conquistar mais poder, porque simplesmente não existiria a própria relação de poder político, que é sempre desigual e, na sua forma mais elementar, é

⁷ Esta ideia é retomada pela autora em um texto sobre Rousseau (SARTI, 2012).

sempre um conflito de soma zero. Por isso, toda relação de poder exerce uma “pressão competitiva” sobre si mesma. (...). Nesse sentido, a “pressão competitiva” de poder é sempre uma pressão sistêmica, porque todos os “poderes soberanos” precisam se expandir ou se defender, mesmo que seja simplesmente para conservar o poder que já possuem (FIORI, 2007, pp. 17-18).

Por outro lado, a partir do ponto de vista teórico do acionar externo estatal, que por sua vez nos remete aos interesses políticos e econômicos internos, encontramos três níveis diferenciados: o das forças sociais, que proporciona os meios de ação; o dos objetivos externos, que se corresponde com os interesses a realizar; e o da conduta diplomática, que deve guardar coerência e consistência com os dois anteriores (CERVO, 2008). Seguindo-se esta linha de raciocínio, as forças sociais – que incluem as estruturas produtivas nacionais e refletem o grau de desenvolvimento econômico alcançado pelo Estado, se vinculam com a política externa toda vez que a sociedade organizada pretende alcançar objetivos externos ou transnacionais vinculados ao poder e a obter insumos para o seu desenvolvimento, e condiciona, assim, o acionar diplomático que deverá estar encaminhado à realização de tais objetivos.

Em outras palavras, entendemos que, mediante a formulação da política externa – enquanto um tipo especial de política pública⁸ - o Estado “define as prioridades, expectativas e alianças para atuar no quadro das relações internacionais” (GONÇALVES, 2003, p. 8), e tais alianças, fundadas em laços de cooperação, serão centrais para os países periféricos que se proponham a impulsionar projetos nacionais de desenvolvimento, desafiados de uma divisão internacional de trabalho imposta pelos países centrais, que orientam a acumulação de riqueza a seu favor, a despeito dos primeiros.

É importante reconhecer que a competição e o conflito não são as únicas possibilidades de interação no sistema interestatal capitalista, mas que também existe a cooperação, à medida que se compartilham objetivos comuns e que em cada Estado se visualize, nessa interação

⁸ Entendemos por políticas públicas o conjunto de ações de governo que o Estado desempenha nos diferentes âmbitos de sua atividade. Ainda que o âmbito da política pública exterior seja o internacional, seus resultados também influenciarão a vida dos cidadãos, à medida que a mesma se oriente – em conjunto com o resto das políticas públicas – ao projeto nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, a política externa, como passo prévio à sua formulação, exigiria uma análise tanto das demandas da sociedade quanto das oportunidades oferecidas pela conjuntura internacional.

cooperativa, um instrumento de realização de seu interesse nacional. Isso nos vincula à contribuição do pensador holandês do século XVII, Hugo Grocio (1583-1645), que, além de reconhecer a anarquia do sistema, supõe que o mesmo é normativamente regulado, e, à diferença da concepção hobbesiana, os Estados não se submetem unicamente às regras da prudência e da conveniência, mas também aos imperativos da lei.

Entre as estratégias cooperativas que vinculam desenvolvimento e política externa, se encontra a integração regional ou regionalismo⁹, a qual não é um fim em si mesmo, mas que será funcional aos objetivos de política externa que sejam impostos (PUIG, 1980). Enquanto ferramenta de política exterior cabe à mesma dotar a integração regional de delineamentos, de modo que o processo de integração resultante se transforme em um cenário de negociação contínua por parte dos Estados que o compõem.

Ao considerarmos a natureza do próprio sistema internacional, a integração regional, enquanto união de Estados nacionais em torno de objetivos comuns, não é um fenômeno natural, mas sim criado como resultado da capacidade e vontade política de governos nacionais. Tal como expressa Gonçalves (2013, p. 35):

Projetos de integração resultam da pressão exercida por algum fator externo a um determinado grupo de Estados. A pressão nunca surge de dentro dos Estados. O movimento natural dos Estados é sempre o de se fechar e de se proteger dentro de suas fronteiras. A finalidade do Estado é proteger as pessoas e os bens que compõem a sociedade. A ideia de integração representa, dessa maneira, uma violência, uma vez que significa a necessidade de abrir mão de interesses de parte da sociedade para conciliar com os interesses de outras sociedades. Daí porque o processo é sempre acidentado, marcado pela resistência de setores da sociedade que julgam que seus interesses estão sendo sacrificados em favor dos interesses de outras sociedades.

⁹ O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais. Este vocábulo, empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo, deve ser esclarecido com atenção, frente à ambiguidade do seu conteúdo. A integração que se considera aqui é internacional, porque ela se realiza entre Estados soberanos, e é regional, porque não abarca o mundo em seu conjunto, mas sim uma parte limitada do mesmo.

De acordo com a reflexão anterior, a integração, enquanto processo voluntário dos Estados ao se misturarem, cedendo atributos de autonomia e criando instituições comuns, está marcada pela competição, pelo conflito e pela cooperação, e o grau de avanço da mesma dependerá, em grande parte, da vontade política de negociação dos Estados envolvidos neste processo.

A decisão de integrar não advém de qualquer tipo de racionalidade econômica. A racionalidade econômica está sempre voltada para a proteção dos agentes nacionais. A decisão de integrar advém, necessariamente, portanto, da racionalidade política; é fruto do cálculo político dos dirigentes do Estado, que supõem que os objetivos a serem alcançados pela integração em longo prazo compensam amplamente eventuais sacrifícios de setores da sociedade em curto prazo. A racionalidade econômica submete-se, portanto, à racionalidade política (GONÇALVES, 2013, p. 36).

Do acima citado, depreende-se que o processo de integração na periferia do capitalismo exigiria, antes de mais nada, um valor político, e nesse sentido cremos que a questão está em saber em que medida a autonomia de decisão, em matéria de política externa e política econômica, deveria ser limitada com vistas a objetivos políticos comuns.

Ao termos apresentado estas precisões conceituais, e ao retomarmos então nossa premissa de que a integração regional será funcional aos objetivos de política externa que se estabelecem, uma vez que o objetivo é se opor os grandes polos de “poder global”, espera-se que os Estados favoreçam alianças que persigam este objetivo¹⁰. Inspirando-nos em Waltz (1979), poderíamos generalizar que os atores do sistema interestatal se juntam e se alinham “com” o poder, ou o fazem “contra” o mesmo para “equilibrá-lo”. Desta forma, alguns Estados entendem que seu interesse nacional terá maiores condições de se ver realizado quando se juntam com a grande potência. No sentido oposto, existem outros Estados que entendem que o interesse nacional estará comprometido e diminuído pela grande potência (em termos de Maquiavel, o risco de tornar-se “prisioneiro do aliado”), e, desta maneira, decidem juntar-se ou “integrar-se” com outros Estados de iguais ou similares características e valores,

¹⁰ Inspiramo-nos em Fiori, que visualiza o sistema mundial “como um ‘universo’ em expansão contínua, onde todos os Estados que lutam pelo ‘poder global’ – em particular as grandes potências- estão sempre criando, ao mesmo tempo, ordem e desordem, expansão e crise, paz e guerra, sem perder sua preeminência hierárquica dentro do sistema” (FIORI, 2008, p. 22).

com efeito de “equilibrar” a balança de poder com a grande potência (dado que, conforme surge a partir da leitura de Morgenthau, somente o poder limita o poder).

Nesta linha de raciocínio, ao incorporarmos o fator geopolítico à dimensão política da integração, ressaltamos o aporte do economista alemão Friedrich List, que, até meados do XIX, concebeu a ideia da unificação dos Estados europeus como instrumento de fortalecimento nacional gerador de segurança interna, autonomia de decisão e projeção política e econômica internacional. De forma pioneira e profética, através de sua célebre obra “Sistema Nacional de Economia Política” (1841), List (1789-1846) argumentava sobre as razões fundamentais que deveriam guiar o projeto de unificação europeia no século XIX¹¹.

Inicialmente, destaca-se a natureza geopolítica da integração como sua marca de origem. A proposta de regionalismo é concebida como instrumento de disputa de poder potencialmente capaz de fortalecer as noções no sistema competitivo de Estados nacionais. Assim, List (...) desafia a geopolítica e concebe uma proposta de união aduaneira na Europa central como contraponto à hegemonia inglesa (SARTI, 2011a, p. 179).

Em meio a uma Europa marcada por diversos conflitos em matéria territorial, o autor alemão visualizava a necessidade de articular uma espécie de “poder territorial continental” capaz de desafiar a nação mais poderosa e desenvolvida da época, a Inglaterra, a qual, por sua posição geográfica privilegiada, chamou de “poder insular”. Segundo List, a forma de articular esse polo de poder europeu se dava através da eliminação da competição manufatureiro-comercial e da cooperação entre os diferentes setores industriais e poderes produtivos nacionais em geral¹², da criação de um amplo mercado interno europeu e de uma política de distribuição de benefícios advindos da integração, com efeito de superar o poder industrial britânico (LIST, 1998).

Desta forma, na leitura de List, podemos identificar objetivos defensivos – contra a nação mais poderosa do sistema interestatal-; expansivos – propagação da influência e poder

¹¹ O antecedente é a proposta de união aduaneira dos Estados da Confederação Germânica, o *Zollverein*, formulado pelo próprio List como base para a formação política da nação alemã.

¹² Ao afirmar que “as nações manufatureiras só atingem o ápice do poder quando trocam produtos manufaturados por agrícolas e matérias primas” (LIST, 1998, p. 249), o economista alemão também naturalizava a desigual distribuição do capitalismo mundial e os inerentes desequilíbrios de poder que cristalizam o esquema centro-periferia.

no sistema interestatal-; de segurança – proteção frente a desordens internas e ameaças externas-; de autonomia de decisão – em matéria de política exterior-; e de política interna – formação de um polo integrador indutor do desenvolvimento e da industrialização nacionais.

Em um plano mais geral, tal como expressa Padula (2012b, p. 208), a partir da perspectiva geopolítica da integração, os fatores de espaço e localização adquirem especial relevância. No que diz respeito ao espaço ocupado pelos países integrados, importam as características morfológicas e fisiológicas de seus territórios nacionais (tamanhos, formas, recursos, configurações fronteiriças, acessos marítimos, vias de comunicação, distribuição demográfica, etc.); enquanto que no que diz respeito à posição geográfica (topologia), importam as “pressões” provenientes dos centros de poder internacionais, assim como das relações de vizinhança.

Concluindo, sob esta perspectiva, a integração regional emerge na periferia do capitalismo como instrumento de projeção de poder (em todas as suas esferas, incluindo a econômica) e de autonomia a respeito da potência hemisférica, buscando influenciar as instituições e as regras internacionais determinantes da distribuição da riqueza e das possibilidades de desenvolvimento. Não se trata, entretanto, de um processo simples, mas sim conflitivo, uma vez que a integração, conforme vimos, implica também o aprender a “ceder” entre os Estados partes, frente ao objetivo comum do bloco. No caso do processo de integração analisado neste trabalho, em outras palavras, trata-se de uma ferramenta que implica sacrifícios, mas, ao mesmo tempo, é justificada pelo fim maior: mexer com o tabuleiro do poder e reconfigurar as relações de poder mundial. No caso dos países sul-americanos, considerando-se o período histórico analisado neste trabalho (2003-2010), era clara a concepção de que nem a Argentina, nem o Brasil, conseguiriam tal êxito sem unirem forças.

1.3 BASES TEÓRICAS DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

O estudo da integração regional requer uma abordagem histórica e multidisciplinar, uma vez que seu objeto é complexo, diverso e mutável no que diz respeito aos projetos políticos hegemônicos desenvolvidos ao longo do tempo. Isso supõe que, assim como não existe uma única forma de orientar ou encaminhar uma política de integração regional, tampouco há uma

única maneira de abordá-la no plano teórico. Entretanto, durante muito tempo, priorizou-se um “modelo” de política de integração regional e sua consequente forma peculiar de aprendê-lo, sendo que, basicamente, entre a década de 60 e o início dos anos 90, contou-se com um modelo europeu, e, logo após, com o modelo de novo regionalismo.

Durante mais de vinte anos, o campo de investigações da integração regional esteve delineado pelas bases teóricas provenientes da área das relações internacionais¹³, situação essa que foi mudando conforme o avanço e a ampliação da integração da Europa Ocidental, que exigiu novas respostas teóricas para ser compreendida. Desta forma, ainda que fossem surgindo novas explicações advindas de outras áreas do conhecimento, até a década de 80 tais explicações continuaram majoritariamente enviesadas ao estudo da integração europeia¹⁴, com exceção de algumas que focalizaram outras regiões, tal como o fez Phillipe Schmitter com a América Latina desde a década dos anos 60 (MALAMUD, 2010).

Com efeito, ainda que na América Latina fossem promovidas abordagens próprias da integração regional, principalmente a partir dos estudos da CEPAL, o certo é que tais abordagens não foram consideradas como contribuições ao campo de estudos da integração; talvez porque essas abordagens não tivessem, como propósito primário, refletir sobre a integração per se, mas sim sobre o desenvolvimento e a autonomia, nutrindo-se essencialmente do campo de estudo da economia e da política externa, respectivamente.

A partir da década de 90, com o surgimento de novos esquemas de integração regional, foi sendo desenvolvida uma nova resposta no campo de estudos da integração regional, que permaneceu em uma posição de relativa hegemonia durante mais de dez anos. Esta resposta é

¹³ Para maiores informações, veja-se o estudo de Perrotta (2013).

¹⁴ A integração regional se torna um objeto de estudo a partir da década de 1950, em função da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado CECA), assinado em Paris em 1951, o que nos permite afirmar que o desenvolvimento da teoria de integração regional será vinculada, inicialmente, à reflexão sobre a dinâmica do processo integracionista europeu, abarcando o processo de intensificação da cooperação política e do desenvolvimento de instituições políticas comuns. Durante os primeiros vinte anos do processo de integração da Europa, a perspectiva que permitiu explicar o processo de integração foi a neofuncionalista, e seu principal expoente foi Ernst Haas (1958, 1964). Segundo esta teoria, a integração regional é um processo intrinsecamente conflitivo no qual os Estados, em condições democráticas e pluralistas, resolvem suas diferenças cedendo maiores competências e parcelas de autonomia à organização regional. Mais adiante, o estancamento do processo de integração, em meados da década de 60, favoreceu o surgimento do intergovernamentalismo, uma nova abordagem que se afirma sobre o argumento de que o processo de integração fortalece o Estado nacional, bem como de que o rumo e o ritmo desse processo estarão determinados por cálculos referentes ao interesse nacional e ao poder relativo que cada membro possa exercer frente a uma questão concreta (HOFFMANN, 1982).

a do novo regionalismo, que, partindo de ferramentas conceituais diferentes das tradicionais, inclui como componente central de sua análise a necessidade de promover a liberalização comercial como objetivo principal de integração (CEPAL, 1994; BID, 2002). Desta forma, foi impulsionado, na prática, um tipo de integração baseado em acordos Norte-Sul, que colocaria o intercâmbio comercial como tema mais relevante de sua agenda¹⁵.

Finalmente, no início do século XXI, novas experiências de integração regional, como as que têm lugar em nossa região, demandam novas explicações, diferentes das oferecidas pelas óticas antes mencionadas. Enquanto o modelo europeu está atravessando uma de suas crises mais profundas (SANAHUJA, 2012), e os preceitos neoliberais mostram seu impacto regressivo (HARVEY, 2010), a região sul-americana vivencia uma nova etapa (fundamentalmente a partir da reformulação do MERCOSUL e da criação da UNASUL, seus dois pilares), que nos interpela acerca da necessidade de se obterem respostas a partir de um enfoque que incorpore os principais postulados do pensamento latino-americano de integração.

Nem a tradição da integração europeia, nem a do novo regionalismo, mostram-se suficientes, capazes de dar conta da realidade da integração sul-americana. Assim, um novo mapa político, econômico e social na América do Sul delineou seus contornos para uma mudança de época, que resultou em uma renovada cartografia da integração regional sul-americana (ainda em construção), que terá como principais pilares a recuperação da essência política a ser posteriormente abandonada em razão das diretrizes neoliberais dos anos 90¹⁶, bem como a revitalização dos ideais de desenvolvimento e autonomia.

Desenvolvimento e autonomia são os dois fatores estruturais que explicam o ideal unificador na América Latina (PARADISO, 2008). Segundo o autor, o caráter de periferia do capitalismo e a convivência dentro do mesmo espaço geopolítico continental com um poder hegemônico são os dois aspectos presentes no transcorrer histórico da região, e que trazem consigo a orientação da política latino-americana.

¹⁵ Veja-se Hettne (2000) e Shultz et al. (2001). Esta visão foi por nós abordada em Granato; Oddone (2008).

¹⁶ De qualquer forma, o cenário sul-americano do novo século reveste uma complexidade maior, uma vez que apresenta modelos de integração regional contraditórios, dada a persistência de esquemas alinhados ao dogma neoliberal imperante dos anos 90 (por exemplo, os Tratados de Livre Comércio do Peru, Colômbia e Chile com os Estados Unidos ou a Aliança do Pacífico), e de outros como o MERCOSUL, e a UNASUL, a CAN, a CELAC e a ALBA-TCP, com toda uma linha de matizes que combinam elementos do velho e do novo modelo.

As primeiras experiências contemporâneas de integração na América Latina datam de meados do século XX, e foram abordadas a partir de duas vertentes de pensamento, por um lado, desde o mesmo marco teórico conceitual esboçado para o caso europeu a partir dos estudos de Schmitter (MALAMUD, 2010), e, por outro, a partir do marco teórico emergente da própria CEPAL, da qual se derivou um enfoque particular da integração regional, no subcontinente que se diferenciaria das respostas oferecidas pelos estudos da integração europeia.

Por volta de os anos 60 surgiram, ainda, elaborações teóricas que complementaram os postulados cepalinos de integração econômica, com elementos tais como o “identitário”, recuperados das tradições de pensamento independentista anteriores. Além disso, a partir da década de 70, são produzidos dois fenômenos a serem destacados: por um lado, a integração regional será abordada a partir do campo de conhecimento da política externa vinculada aos objetivos da autonomia; por outro lado, até a década de 90 começará a prevalecer o enfoque do novo regionalismo.

A seguir, são apresentados os fundamentos da reflexão sul-americana que consideramos relevantes para nosso período de estudo. Sua relevância se encontra no fato de que a integração regional, ainda em construção, se encontra histórica e geograficamente situada. Conseqüentemente, para que se aprenda cabalmente a integração regional sul-americana, é fundamental incorporar, à análise, os elementos distintivos da região, ou seja, as pretensões de desenvolvimento e autonomia, que, em definitivo, fazem com que a integração seja tão peculiar e distinta para o período aqui estudado.

1.3.1 O enfoque desenvolvimentista latino-americano: a busca do desenvolvimento nacional

O período da Segunda Guerra Mundial foi positivo para as economias latino-americanas porque, ao mesmo tempo em que as beneficiou com um importante aumento das exportações agrícolas, favoreceu a criação de um mercado complementar para suas indústrias em pleno processo de surgimento e de decolagem, capaz de absorver uma produção de grande escala. Apesar disso, a culminância do grande conflito bélico modificou a situação dessas economias

fortemente dependentes da demanda externa, e, até o início dos anos 50, já se registravam importantes quedas nas taxas de crescimento dos países latino-americanos.

Este panorama interpelou, mais uma vez, os pensadores da região, desafiando as suas capacidades para a busca e a obtenção de possíveis explicações e respostas à urgente demanda de crescimento e desenvolvimento de seus países. Assim surgiu a denominada Escola Latino-Americana do Desenvolvimento, que serviu de abrigo à corrente estruturalista emergente do pensamento do economista argentino Raúl Prebisch. Segundo Devés Valdés (2000, p. 292), as ideias de Prebisch têm um importante componente latino-americano, e representam a maturação de um projeto de modernização cujos principais elementos, tais como a industrialização, a relação centro-periferia e a denúncia do imperialismo, a deterioração dos termos de intercâmbio, o Estado planejador, a integração regional, dentre outros, já estavam presentes no pensamento social e econômico latino-americano, ao menos desde os anos 20¹⁷.

Como veremos mais adiante, a corrente estruturalista define o subdesenvolvimento como o resultado de um processo mundial de acumulação capitalista, o qual, de maneira permanente, reproduz os dois polos do sistema mundial, e sustentam que, dadas as particularidades dos países subdesenvolvidos, a teoria neoclássica e a teoria da modernização possuem uma competência escassa para compreender esta realidade¹⁸.

Neste momento surgiu, no âmbito da CEPAL, criada em 1948, uma nova proposta para promover o desenvolvimento dos países latino-americanos que exerceu grande influência nos anos 50, 60 e finais dos anos 70, inclusive. Frente ao marco de um novo paradigma modernizador, a CEPAL apontou a necessidade de industrializar a América Latina e de expandir e ampliar seus intercâmbios comerciais entre os mesmos países da região, de forma tal a reverter a forte queda da taxa de crescimento, provocada pelo intercâmbio desigual e assimétrico com os Estados Unidos e a Europa, principalmente.

A proposta se fundamentava na chamada Escola Estruturalista, da qual Raúl Prebisch foi o principal expoente¹⁹, e cujos pressupostos orientaram as principais políticas dos

¹⁷ Uma síntese dos antecedentes pode ser encontrada em Briceño Ruiz (2012, pp. 31-41).

¹⁸ Para maiores informações, veja-se Kay (1991, 1998).

¹⁹ Muitas de suas formulações surgiram a partir do colapso do sistema comercial e financeiro internacional durante os anos 30, cuja reestruturação apenas se iniciava nos momentos em que se publicaram seus trabalhos mais influentes (PREBISCH, 1949, 1950, [1952] 1973). Segundo o próprio Prebisch (1983), sua trajetória pode

governos da América Latina. Prebisch e sua equipe, na qual se encontrava o pensador brasileiro Celso Furtado, imprimiram uma visão heterodoxa e latino-americana à *main stream* anglo-saxã, sobre o fenômeno de desenvolvimento econômico diferencial entre os países centrais e os de “periferia”. O ponto de partida de seu pensamento consiste na premissa de que a dinâmica dos países em vias de desenvolvimento não pode ser analisada independentemente da sua posição dentro da economia mundial, e que os processos de desenvolvimento destes países são qualitativamente diferentes dos das nações mais avançadas. Sob este marco teórico, não há discussão acerca do paradigma capitalista, e a busca por alternativas, tal como veremos, é interna a este sistema²⁰.

No que diz respeito à ideia de que os processos de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento são qualitativamente diferentes dos das nações mais avançadas, Furtado (1961) argumenta que não há “etapas de desenvolvimento” uniformes e que o “desenvolvimento tardio” (ou o “capitalismo periférico”, empregando-se a própria terminologia de Prebisch) tem uma dinâmica diferente do das nações que experimentaram um desenvolvimento mais anterior, transformando-se no “centro” da economia mundial²¹. Por trás desta visão subjaz a ideia de um sistema econômico mundial hierarquizado em um esquema “centro-periferia” ou “Norte-Sul”, conforme a terminologia que se generalizou a partir da década de 1970. Esta visão coloca a ênfase nas assimetrias que caracterizam a economia mundial em contraposição àquelas visões que a concebem como um tipo de “jogo de tabuleiro” nivelado.

ser organizada em cinco etapas. A terceira etapa é provavelmente a mais destacada, uma vez que nesse período contribuiu para criar a CEPAL e para transformá-la em uma força intelectual e técnica, com um impacto muito forte sobre as políticas do continente. Esta etapa se inicia no fim da década de 1940 e se entende ao longo da década de 50. A quarta etapa é breve, e será apresentada juntamente à terceira. Tal quarta etapa vai do fim dos anos 50 até o início da década de 60, e se caracteriza por uma revisão de alguns postulados iniciais, por assinalar uma maior importância aos problemas da integração regional e aos problemas internos da América Latina.

²⁰ A partir de meados da década de 60, emergiram as críticas às potencialidades reais deste esquema de pensamento, principalmente, por parte dos chamados “teóricos da dependência”, para os quais nem o capitalismo, nem a burguesia nacional, poderiam oferecer algum modo de saída do estado de subdesenvolvimento enquanto processo histórico do capitalismo (SANTOS, 2003). Nesta tarefa crítica, cujo objeto se centrava não somente na teoria do desenvolvimento, mas, também, no modo como as ciências sociais eram praticadas na América Latina, destacam-se, como importantes, alguns escritos de Octavio Ianni, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Aníbal Quijano, dentre outros. Veja-se Santos (1973).

²¹ Uma visão mais aprofundada destes pontos se encontra em Furtado (1961).

Estas assimetrias são refletidas, em primeiro lugar, nas estruturas produtivas. Segundo Prebisch, contrastando com a estrutura produtiva da periferia, especializada e heterogênea, a dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea. Dado que o progresso técnico se origina nos países do centro, que ostentam, além disso, uma maior capacidade de consumo, esses tendem a concentrar em cada momento os setores de produção mais dinâmicos em nível mundial.

Neste trabalho, entendemos que o desenvolvimento não se trata, unicamente, de um processo de acumulação de capital, de maior produtividade de trabalho e de progresso tecnológico, mas também da criação de uma estrutura produtiva (PERROUX, 1984). Situando-nos nos países periféricos da América Latina, em primeiro lugar poderíamos observar que as estruturas produtivas destes países se caracterizam por sua desarticulação, ou seja, por estruturas produtivas expostas continuamente a uma espécie de “bloqueios” de desenvolvimento por parte dos países do centro.

A desarticulação das estruturas produtivas é um aspecto que os países latino-americanos conservam e reproduzem desde seu passado colonial, e que nos remete, em essência, a sua forma assimétrica de vinculação com a economia internacional. Nesta linha de raciocínio, embora a periferia tenha nascido sem um sistema produtivo, o conceito de desenvolvimento nesta região abarca as ações tendentes a construir um sistema produtivo suscetível de assegurar, principalmente e por seus próprios meios, a reprodução ampliada do capital. Neste sentido, a criação de um sistema produtivo não é algo que possa ser criada automaticamente, a partir de leis de mercado, mas que sim implica um esforço deliberado do Estado e das forças sociais, que são as que impulsionarão a construção dessa base interna de acumulação.

Nesta mesma ordem de ideias, destacamos a contribuição de Ferrer, para quem o desenvolvimento é um processo de transformação da economia e da sociedade que se fundamenta na acumulação em sentido amplo (de capital, conhecimento, tecnologia, etc.). Desta maneira, um país pode crescer sem se desenvolver, ou seja, sem criar uma organização da economia e da sociedade capaz de mobilizar os processos de acumulação inerentes ao

desenvolvimento, chamados pelo autor de “densidade nacional” (FERRER, 2007, p. 435, tradução nossa)²².

Voltando-nos à visão de Prebisch, essas assimetrias geram uma tendência à especialização dos países industrializados em produtos manufaturados, e os da periferia em matérias primas, fato esse que se reflete, por sua vez, em uma tendência à divergência nos ritmos de crescimento e na aparição de problemas de balanço de pagamentos, ou seja, em uma “brecha” ou “estrangulamento externo”. Estes problemas são particularmente severos durante os períodos de crise, refletindo a alta vulnerabilidade cíclica dos países em vias de desenvolvimento frente aos choques provenientes do centro da economia mundial.

Na visão de Prebisch, a superação das assimetrias básicas do sistema internacional exige não somente uma mudança na estrutura econômica internacional, mas também um esforço por transformar as estruturas dos países periféricos, favorecendo um “desenvolvimento endógeno”, centrado no próprio Estado. A partir daí advém a importância decisiva de “programar” ou “planejar” o desenvolvimento²³ e de desenhar estratégias estatais explícitas voltadas a transformar as estruturas produtivas internas, para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento e permitir novas formas de inserção externa.

Interessa-nos assinalar três características principais do pensamento de Furtado (*apud* BIELCHOWSKY, 2004). Em primeiro lugar, a defesa da liderança do estado na promoção do desenvolvimento, devendo coordenar os esforços de investimentos, planejamento econômico e industrialização, com vistas a reunir as condições necessárias e suficientes para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento. Em segundo lugar, Furtado entendia que o êxito da industrialização passava por um forte controle dos agentes nacionais das decisões fundamentais da economia do país. Finalmente, a obra de Furtado revelou um grande compromisso com as reformas de cunho social, dado que a herança das estruturas sociais, caracterizadas por uma forte desigualdade, se destacava como uma das barreiras estruturais ao desenvolvimento econômico.

²² Para Ferrer (2007), a acumulação se realiza, em primeiro lugar, dentro do espaço próprio de cada país (densidade nacional), e, logo, no contexto do processo de integração regional (densidade regional).

²³ Termos empregados nas primeiras etapas da CEPAL.

A industrialização foi vista pela CEPAL como a principal via de transformação da estrutura produtiva (de difusão do “progresso técnico”), e a substituição das importações como o seu principal instrumento (TAVARES, 1975). Em oposição a um sistema de crescimento para fora, Prebisch sustentou que a industrialização permitirá aos países periféricos a incorporação de métodos produtivos mais eficientes, que aumentariam a produtividade do trabalho e possibilitariam a absorção produtiva de mão de obra, e, como consequência disso, o progresso técnico iria sendo difundido. Em outras palavras, tratava-se de saber extrair os elementos propulsores do desenvolvimento econômico, com o fim de acelerar o ritmo de crescimento, ou, conforme as palavras de Devés Valdés (2003, p. 23), de “trocar a defesa ‘passiva’ (ou reativa) anti-imperialista por uma defesa ‘ativa’ que parece criar uma indústria” (tradução nossa).

Por outro lado, as possíveis ineficiências da substituição das importações, particularmente em mercados altamente fragmentados, assim como a necessidade de evitar que a industrialização se fizesse à custa da agricultura ou do desenvolvimento exportador, foram evidentes para Prebisch desde seus primeiros escritos na CEPAL (PREBISCH, 1949). Por este motivo, desde o fim dos anos 50, Prebisch e a CEPAL passaram a defender um “modelo misto”, que combinava a substituição de importações com a promoção de novas exportações, especialmente de origem industrial.

No marco desta estratégia mista de desenvolvimento, a alternativa de configurar um processo de integração econômica no continente foi vista, desde o começo da década de 50, como um elemento crucial para racionalizar os custos da substituição das importações, associados tanto à ausência de competição quanto com a ineficiência que era derivada da escala subótima das plantas industriais (CEPAL, 1959)²⁴. Segundo Bela Balassa (1964), um processo de integração econômica representa um conjunto de medidas dirigidas a abolir, de forma progressiva, as restrições na comercialização de bens ou serviços entre diferentes

²⁴ Tal enfoque reconhece como antecedente o pensamento do economista argentino Alejandro Bunge, que, na década de 20, inspirado na proposta do *Zollverein* alemão, concebe a ideia de formar a “União Aduaneira do Sul”, que incluiria Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai, com o objetivo de favorecer e impulsionar o desenvolvimento das indústrias locais. Além disso, a primeira tentativa de integração impulsionada pelo próprio Prebisch ocorreu entre Brasil e Argentina e data de 1941. Foi a própria CEPAL que, pela primeira vez, lançou o termo de “União Aduaneira Latino-Americana” durante seu primeiro período de sessões, em junho de 1948. Entretanto, foi sobretudo a partir da criação do Comitê de Comércio dentro da CEPAL, estabelecido definitivamente em 1956, que se inicia o processo que culminará anos mais tarde na seção do Tratado de Montevidéu de 1960, por meio do qual é criada a ALALC.

Estados, tendendo à formação de uma nova unidade econômica diferente das entidades nacionais que lhe deram origem.

Na introdução de sua obra sobre a teoria de integração econômica, Bela Balassa (1964) apresentou uma classificação das formas que a integração considerada clássica pode adotar. Estes tipos ou graus de integração econômica são os seguintes: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total. É fundamental reconhecer que esta teoria surge para apreender um caso particular como é o da integração da Europa Ocidental, e por isso a experiência demonstra que estas cinco “fases” não têm se apresentado de maneira “sucessiva” em outros casos da realidade. De qualquer maneira, do ponto de vista teórico, tais fases são úteis para o estudo dos alcances e implicações dos processos de integração econômica. Nesse sentido, para que se possa entender o caso latino-americano, mostra-se essencial incorporar outros elementos que lhe são próprios e que se vinculam aos variados projetos políticos e às particularidades da construção política, econômica e social da região.

Cabe esclarecer que as ações que são realizadas com a finalidade de lograr um determinado estado de integração econômica podem responder a uma filosofia liberal ou a uma ótica mais “voluntarista”. Assim como na Europa, em que estas duas tendências têm sido manifestadas entre os partidários de uma “Europa-Mercado” e uma “Europa-Comunidade”, na América Latina também podemos observar, historicamente, a dicotomia entre aqueles que defendem uma integração baseada no livre comércio e aqueles que, exaltando as “virtudes” do planejamento nacional, querem levá-la à escala regional:

De acordo com a ótica voluntarista, integrar seria, pois, não somente construir um marco que assegure a livre mobilidade dos fatores e produtos, mas também criar ou edificar um conjunto econômico, ampliando os limites da “comunidade de interesses” e outorgando uma força maior ao espírito de “solidariedade” entre as diferentes unidades nacionais. Não se trata de unir por um laço mecânico os diferentes elementos que compõem várias unidades econômicas, mas sim transformar a solidariedade que se manifesta no plano interno de tais unidades em uma solidariedade visando ao conjunto. A incorporação do conceito de solidariedade – “a ideia de um destino comum no êxito e no fracasso” é o que caracteriza uma verdadeira integração (...). Não somente se unifica o mercado, mas também, pela integração, cria-se um

complexo novo, nascido da compenetração das unidades menores. É a formação de um todo através de um processo de modificações e reestruturações que não podem ser realizáveis sob o impulso das forças de mercado, dado que estas levariam a perpetuar situações e a aprofundar as desigualdades (LANÚS, 1972, pp. 38-39, tradução nossa).

Neste esquema de pensamento, a integração regional se apresentava como a forma de ampliar os espaços dentro dos quais tinha lugar o desenvolvimento endógeno e, com vistas a torná-lo mais eficiente, incentivar o comércio recíproco e a complementação industrial. A integração econômica dos países latino-americanos podia contribuir, assim, para o desenvolvimento interno por vários meios complementares, permitindo o prosseguimento do processo de substituição de importações sobre bases mais econômicas; possibilitando o aumento e a diversificação das exportações; e aumentando o poder de negociação externa dos países da região (ARAGÃO, 1969, p. 64).

Nesta ordem de ideias, a integração econômica na América Latina emergia como uma ação política que tendia a tornar progressivamente compatíveis as políticas e os planos de diversos Estados, com vistas a lograr o objetivo comum de aumentar ao máximo o crescimento econômico do conjunto, ou seja, criar uma situação ou obter uma conjuntura que torne factível a plena utilização dos recursos existentes, juntamente com a potencial capacidade de crescimento das economias de cada um dos países participantes.

Segundo Lanús (1972, p. 34, tradução nossa), nestes países “a integração é uma política e não somente uma fórmula”, devido ao fato de que é a política que tende a tornar progressivamente compatível as políticas e os planos nacionais para que venham a convergir em um objeto comum ou compartilhado. O autor também expressou:

Os processos de integração pressupõem uma vontade política, decidida e declarada. Esse sentido político é a força motriz de uma série de ações que, de forma mais ou menos simultânea, convergem para o objetivo de constituir uma comunidade (...). Uma vez escolhido o caminho da integração, qualquer seja sua identidade, sua realização dependerá, em grande medida, de uma vontade política (LANÚS, 1972, p. 67, tradução nossa).

De fato, Furtado definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento” (FURTADO, 2000, p. 331), e nesse sentido considerou que:

Longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consiste em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional (...). Os centros de decisão mais importantes, aqueles que são de natureza política e estão capacitados para interpretar as aspirações das coletividades, continuarão a existir por muito tempo no plano nacional (FURTADO, 1978, pp. 267-268).

A ênfase posta na consideração de que, em todo o processo de integração regional, os “centros de decisão” seguirão sendo “nacionais”, vincula-nos também a outro dos pontos nevrálgicos do presente trabalho, que é a questão da autonomia (cujo debate formal enriquecerá esta perspectiva na década de 70) e com a necessidade de contar com uma política externa independente que forneça insumos para o desenvolvimento nacional, e que, por sua vez, neutralize atitudes hegemônicas de países terceiros, principalmente da potência hemisférica.

Concluindo, sob esta perspectiva, a industrialização aparecia como a fórmula adequada para modificar a inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho, bem como para reverter a tendência declinante de seus termos de intercâmbio, por um lado, enquanto que, por outro, permitiria incorporar os avanços tecnológicos, absorver produtivamente a força de trabalho excedente no campo, aumentar a produtividade da economia, acelerar o crescimento do produto e melhorar a distribuição de renda. Considerando-se as condições prevalentes desta época, esse processo de industrialização não poderia ser espontâneo ou automático, mas sim deveria ser orientado pelo Estado e, além disso, deveria ser substitutivo e protegido. Em geral, dentro desta perspectiva, o fortalecimento da indústria nacional e do mercado interno, por um lado, e o estabelecimento da inserção internacional da América Latina, por outro lado, constituíam os dois lados de uma mesma moeda.

Em suma, a visão da CEPAL se mostra fundamental para compreendermos a gênese da integração no Cone Sul, impulsionada por Brasil e Argentina. O período dos governos de Lula e Kirchner, conforme já discutimos na introdução desta tese, em sua reformulação da noção de integração, incluem, necessariamente, uma retomada de princípios integracionistas que serviram de base para períodos anteriores. Nesse sentido, mostra-se fundamental, para este trabalho, o entendimento da concepção de integração da CEPAL, uma vez que, conforme veremos nos capítulos que seguem, seus princípios relacionados aos eixos produtivo,

industrial e econômico serviram como premissa a ser resgatada no período que corresponde ao foco desta tese.

1.3.2 O enfoque dos anos 60: o despertar da autonomia

A noção de autonomia, que corresponde a uma das bases da integração iniciada em 2003, mostra-se como um dos conceitos mais caros para a presente tese. Nesta seção, apresentamos as primeiras reflexões teóricas, sobretudo oriundas de tradições da América Espanhola²⁵, que correspondem ao despertar de uma visão voltada a um destino autônomo para a América Latina.

Na década de 60, surgiram elaborações teóricas em torno da integração da América Latina, fundamentalmente no marco das ideias sobre desenvolvimento, articuladas dialeticamente como continuação e superação da proposta cepalina dos anos 50, e que recuperavam, simultaneamente, parte do pensamento latino-americano dos anos 20, com ênfase no identitário, que reivindicava o próprio, o autóctone, destacando a independência e a busca por um destino autônomo²⁶. Autores como José Vasconcelos, José Ingenieros, Alfredo Palacios, Víctor Haya de la Torre e José Carlos Mariátegui, dentre outros, foram a expressão de uma corrente de pensamento que privilegiava a unidade latino-americana (em oposição ao avanço dos Estados Unidos, que, desde o fim do século XIX, começava a emergir como potência mundial), o anti-imperialismo (defesa e reivindicação da soberania e da independência), e o popular-social-cultural:

O mais próprio da América Latina é o seu povo, que é visto como o possuidor do autêntico, como aquele que reside no interior e representa o

²⁵ Cabe esclarecer que as reflexões teóricas a serem apresentadas nesta seção, voltadas à noção de comunidade de destino, encontram-se muito mais fortalecidas na América Hispânica, uma vez que, no Brasil, a discussão se estabelece, sobretudo, a partir da noção de centro-periferia, já previamente abordada na seção anterior.

²⁶ O pensamento latino-americano do fim do século XIX e princípio do XX é um antecedente a estes postulados. Uma das obras características desta corrente talvez seja o ensaio “Ariel” (1900), de José Enrique Rodó, que tratava sobre um modelo identitário de reivindicação da maneira própria de ser, “a latina”, em oposição ao pensamento mais difundido do fim do século XIX na América Latina, caracterizado pelo positivismo, pelo utilitarismo, pelo modelo saxão, pela imitação dos países ricos, etc. Além disso, não podemos deixar de mencionar José Martí, que, poucos anos antes em “Nossa América” (1891), havia insistido que a realidade latino-americana não devia ser vista com lentes estrangeiras que a deturpassem, de modo que ideias ou instituições não podiam ser transplantadas, e que seria necessário mergulhar em nossa realidade para entendê-la, conforme as ideias potencializadas conotativamente por meio da carga poética do autor cubano.

mais essencial do continente. Como sempre, é uma questão de ênfase. Isto, entretanto, não deve ser identificado como um posicionamento conservador que queira voltar a uma época áurea e pretérita. Pelo contrário, a ênfase está posta na construção de uma sociedade futura que seria realizada por este povo e estaria afirmada sobre elementos muito próprios (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 106, tradução nossa).

A integração dos países latino-americanos, conjuntamente com uma revolução industrial endógena e autônoma, aparecia desta forma associada à ruptura com o “colonialismo” de poder no mundo capitalista, nos termos de Aníbal Quijano²⁷. A integração era assim pensada como uma das vias específicas que podia contribuir com a “liberação *de las gentes*, individualmente e em sociedade, do poder, de todo poder” (QUIJANO, 2000, p. 380, tradução nossa), a partir do rompimento com o “eurocentrismo” promotor das identidades raciais divididas entre dominantes/superiores, “europeus de raça branca”, e dominados/inferiores, “não-europeus de raça de cor”; a denominada “dependência histórico-cultural”, e do esquema dualmente ordenado em “centro” e “periferia”.

Dentre as contribuições que julgamos importante destacar neste período está a de Felipe Herrera, cujas ideias acompanharam uma profusa prática integracionista. O autor desejava uma integração que fosse mais além daquela fundamentada nos conceitos de mercado comum, planificação regional e coordenação, de raiz tipicamente estruturalista. Com vistas a vincular as urgências materiais latino-americanas a definições filosófico-políticas capazes de dar sentido à solução unitária, o autor chileno formulou a proposta de “nacionalismo continental”, entendida como um nacionalismo que surge de um processo de (re)integração da América Latina.

Herrera perpassa um conjunto de ideias sobre integração que circulavam na época e que serviram de base para a construção do mito integrador. Um desses componentes é o cepalino,

²⁷ Segundo Quijano (1992), com a conquista das sociedades e das culturas que habitam o que hoje é chamado de América Latina, iniciou-se a formação de uma ordem mundial que culmina, quinhentos anos mais tarde, em um poder global que articula todo o planeta. Esse processo implicou, por um lado, uma brutal concentração dos recursos do mundo, sob o controle e em benefício da minoria europeia e, sobretudo, de suas classes dominantes. Por outro lado, foi estabelecida uma relação de dominação direta, política, social e cultural dos europeus sobre os conquistados de todos os continentes. Essa dominação é conhecida como “colonialismo”. Em seu aspecto político, sobretudo formal e explícito, a dominação vem sendo derrotada na ampla maioria dos casos, e a América Latina foi o primeiro cenário desta “derrota”. Entretanto, a relação entre a cultura europeia, chamada também de “ocidental”, e as outras, segue sendo uma relação de dominação colonial. O colonialismo, conseqüentemente, é ainda o modo mais geral de dominação no mundo atual. Veja-se, também, Quijano (1993).

dado que o autor reconhece em Prebisch um mestre. O autor reconhece, também, a influência de Haya de la Torre, fundador da Aliança Popular Revolucionária Americana, também conhecida como APRA, que consagrava a ideia de uma América Latina unida politicamente. Finalmente, Simón Bolívar, assim como outros precursores da Independência, e do pensamento “em termos continentais”, tais como os já mencionados Martí, Mariátegui, Rodó y Vasconcelos, dentre outros, também influenciaram as formulações do autor chileno.

Segundo Herrera, a América Latina é uma grande nação desfeita, e é este acontecimento histórico que explica as causas e as razões do desencontro da América Latina com seu significado potencial no mundo. Para Herrera, o desafio histórico latino-americano tem uma única saída, e essa saída é a integração. A questão da integração foi a privilegiada pelo autor para pensar o continente em sua inserção internacional. Ao pretender sua integração econômica, através de um “mercado comum da liberdade”, a América Latina afirma a raiz de seu próprio passado (HERRERA, 1964, 1976). Consequentemente,

Pensar de maneira continental é então entender que a América Latina foi e deve voltar a ser uma só, pois sentir-se cidadão desta pátria grande, sentir-se parte da totalidade e possuir uma identidade comum. (...) no presente culmina em uma história de retorno à época inicial de unidade, e isso é possível, dentre outras coisas, porque o mundo inteiro está buscando por diversas fórmulas de integração para aumentar a eficiência e o poder. Deste modo, a identidade e a utilidade se encontram (DEVÉS VALDÉS, 2003, pp. 122-123, tradução nossa).

Herrera sustenta que, durante a década de 60, se produziu na América Latina um processo de reafirmação nacional, que é por sua vez popular, pragmático e convergente, no sentido de que tanto nos setores dirigentes, quanto nas maiorias nacionais, tem arraigado a convicção de que era inevitável a necessidade de enfrentamento, ativo e audaz, com as limitações internas e externas de nosso desenvolvimento. Destaca-se particularmente o caráter de “convergente”, por tratar-se de um “nacionalismo” que não se encerra nas fronteiras nacionais, mas que, pelo contrario, abre correntes de interdependência, que em virtude de afinidades determinadas pela contiguidade geográfica e pela similaridade da evolução histórica, se concretizam por meio de acordos regionais de integração econômica (DEVÉS VALDÉS, 2003). Nas palavras do próprio Herrera, a convergência é:

lógica consequência do processo de autoafirmação nacional, já que somente através daquela os atores do processo podem dar respostas que estimulem o processo da região em seu conjunto, e sobretudo fortalecer os valores culturais próprios e traçar uma estratégia que lhes permita incrementar sua presença e capacidade de negociar frente a países terceiros (HERRERA, 1971 *apud* TOMASSINI, 1997, pp. 253-254, tradução nossa).

Além disso, devemos ressaltar que a ideia de integração latino-americana pregada pelos “grandes” é complementada com uma concepção mais global, que se relaciona com o fato de que em todo o planeta estavam sendo realizados processos de integração, de modo que a América Latina não poderia ficar “de fora” desta tendência, percebida como necessária para o desenvolvimento nacional e para a inserção soberana. Esta corrente de pensamento entendia que a deterioração dos países latino-americanos somente poderia ser revertida por meio da organização de um esforço coletivo entre povos afins, em oposição ao desenvolvimento de suas economias em compartimentos estanques. De forma semelhante, Aragão manifestou que:

a integração econômica dos países latino-americanos, mediante acordos que promovam a liberação paulatina do comércio intrarregional, a criação de uma política aduaneira comum frente às importações do resto do mundo, a harmonização das políticas nacionais com relação ao capital estrangeiro, a realização de projetos multinacionais de infraestrutura física e de investigação científica e tecnológica e a conquista dos grandes espaços vazios existentes no interior do continente, aparece como um instrumento necessário em toda a política de desenvolvimento nacional na América Latina. A ação em nível regional não exclui, evidentemente, o esforço de cada país em adotar suas estruturas econômicas e sociais frente às exigências do desenvolvimento (...). O êxito com o qual se consiga combinar, de forma pragmática, as duas variáveis, seria, sem dúvida, a melhor maneira de (...) garantir o ‘exercício real’ de uma ação soberana no plano mundial (ARAGÃO, 1969, p. 70, tradução nossa).

A ideia de uma “consciência comum” coerente com uma “identidade compartilhada” e fonte de um potencial econômico e político se mostra subjacente às colocações de Herrera e de muitos outros autores latino-americanos, tais como o intelectual brasileiro Darcy Ribeiro e o estadista venezuelano Rafael Caldera, cujas contribuições foram prestadas nesta mesma

linha. De um lado, Ribeiro identificava na formação da identidade latino-americana uma característica e um antagonismo comuns. A característica comum diz respeito ao fato de que, sendo fruto da expansão ibérica, mostra-se natural que os países latino-americanos se reconheçam como povos irmãos²⁸, enquanto que, do antagonismo comum com o imperialismo norte-americano, resulta a luta anti-imperialista inerente a estes países (RIBEIRO, 1996). Por outro lado, Caldera considerava que, dentro da política exterior da Venezuela, não havia nenhum objetivo mais digno de atenção do que o de tratar de estabelecer um bloco compacto e firme com os demais países irmãos latino-americanos, para a defesa dos interesses comuns (CALDERA, 1961). Em suma, seria uma integração estabelecida entre iguais, de entendimento, de solidariedade hemisférica.

É importante destacar que o argumento central nos anos 60 para legitimar a proposta de integração era de que ela favoreceria o desenvolvimento. Em torno da ideia de desenvolvimento se organizavam a integração, a consciência, a identidade compartilhada, e sobretudo o autoconhecimento, sem o qual a América Latina estaria condenada a reproduzir, eternamente e sem êxito, modelos importados inadequados à sua realidade. Nesta ordem de ideias, a integração era apresentada como um instrumento para o crescimento nacional de cada país (através da confirmação de um grande mercado latino-americano), estabelecido sobre “amplas bases populares”, como dizia Eduardo Frei Montalva (1993), configurando uma comunidade de interesses internos e uma atuação conjunta frente ao resto do mundo.

Já nos anos 70, o tema da integração regional aparecerá também entrelaçado com a criação de um entorno favorável que permita acrescentar a participação real dos países latino-americanos no sistema internacional. Em 1976, é lançado o primeiro número da revista *Integração Latino-Americana*, do INTAL. Em seu editorial intitulado “O sistema latino-americano”, constata-se o seguinte:

Deste modo se manifesta, uma vez mais, a decisão de assegurar a viabilidade econômica e política de cada nação latino-americana em um sistema internacional que apresente tendências, ainda visíveis, que busquem congelar a atual distribuição do poder mundial. A integração mostra-se, nesta

²⁸ Um antecedente é Gilberto Freyre. Ainda que a América Latina não tenha sido seu centro de atenção, nos anos 40, o escritor brasileiro dedicou alguns de seus ensaios a abordar os elementos característicos da latinidade americana.

perspectiva, como um dos meios mais significativos para tornar mais robusto o poder nacional e afirmar a sobrevivência dos países latino-americanos como unidades autônomas e suficientes no plano internacional. (...). A América Latina não está de acordo com o sistema de estratificação internacional que impera há várias décadas. E se esse último há de ser modificado conforme avance a convicção de que as relações de dominação não são componentes obrigatórios da ordem econômica internacional, não constitui tarefa vã para a América Latina afirmar, em seu âmbito regional, a efetiva vigência dos valores de solidariedade e de justiça. Será colocado em marcha, assim, um modelo exemplar em um mundo que aguarda por propostas convincentes e possíveis para gestar uma nova ordem internacional (tradução nossa).

O trecho supracitado reflete o fato de que, no campo das forças de cooperação, América Latina assumirá nos anos 70 novos desafios teóricos que vincularão o desenvolvimento, a integração e a política externa autônoma, tendentes a concretizar novas solidariedades e convergências de interesses desafiantes da ordem internacional.

Em suma, os conceitos dos anos 60 se mostram fundamentais para compreendermos o processo, principalmente, da UNASUL, conforme veremos no decorrer desta tese. Agrega-se, às reflexões sobre integração econômica da CEPAL, uma série de conceitos vinculados à identidade comum da América Latina e à necessidade de superação do colonialismo, conceitos esses que se relacionam diretamente com a ideia de uma integração não somente econômica. Conforme será visto nos capítulos que seguem, isso estará presente na reformulação do processo de integração sul-americana de 2003. A integração emergiu, nesta década, como um instrumento de desenvolvimento nacional organizado em torno da ideia de consciência, identidade comum e autoconhecimento, valores esses que serão recuperados no século XXI.

1.3.3 O enfoque da política externa: a busca de autonomia frente à potência hegemônica

Nas seções anteriores, havíamos resgatado o modo como uma parte da tradição do pensamento latino-americano concebeu a integração regional, de modo a pensá-la como uma ferramenta com vistas a reverter o “estado de periferismo” dos países da América Latina,

contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento. Por outro lado, uma das questões sobre as quais os países latino-americanos têm se interrogado tradicionalmente diz respeito às condições e possibilidades para conduzir suas políticas externas de modo autônomo, ou seja, em resposta a seus interesses nacionais, reduzindo a vulnerabilidade e a dependência externa. Essas questões constituíram o centro de uma prolífica produção intelectual nos anos 70 e parte dos anos 80, que guiaram nossas reflexões no presente trabalho.

Ainda que, conforme vimos, a discussão já se mostrava instalada desde a década de 50, por meio da Escola Estruturalista no âmbito da economia, foram esses os anos que se caracterizaram por um debate voltado para a autonomia enquanto conceito político (de modo a diferenciá-lo de soberania como conceito jurídico)²⁹, conjuntamente com um intenso ativismo de intelectuais e formuladores de política externa. Tal como expressou Colacrai (2009, p. 35), ainda que possamos encontrar, nesse contexto histórico, as bases originárias da Teoria da Autonomia, tais postulações não constituem uma mera revisão histórica, visto que grande parte das discussões que aí se estabeleciam ainda não foram esgotadas.

A busca pela autonomia foi um objetivo central que orientou a ação política da maioria dos Estados latino-americanos até os anos 80, que cresceu de maneira proporcional ao aumento da hegemonia norte-americana na região³⁰. Particularmente no contexto sul-

²⁹ A polissemia deste conceito emana da diversidade de enfoques teóricos para caracterizá-lo, ainda que haja um aspecto que une todos os autores: a autonomia se define como um conceito essencialmente político. Neste sentido, é crucial diferenciar este termo do conceito de soberania, que é eminentemente jurídico. É possível que um Estado soberano perca sua autonomia ao mesmo tempo em que mantenha a sua soberania. Desta forma, empregaremos o conceito de autonomia no sentido de interesse nacional objetivo, e o termo soberania em sua acepção de direito internacional (mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos Estados), que antecede a prática de autonomia.

³⁰ No caso argentino, o exemplo mais notável foi a Terceira Posição de Juan Domingo Perón (1946-1955). A Terceira Posição, que na sua formulação originária caracterizava o projeto econômico e social do Peronismo como uma “alternativa superadora” do capitalismo e do comunismo, foi levado ao campo da política externa com o objetivo de balancear o peso considerável dos Estados Unidos, procurando consolidar a integração com os países vizinhos, bem como ampliar a autonomia e atingir um maior protagonismo nos cenários mundiais. Esses mesmos princípios autonômicos foram recuperados nas presidências de Arturo Frondizi (1958-1962), do radical Arturo Illia (1963-1966) e nas breves presidências de Héctor Cámpora e do próprio Juan Domingo Perón entre 1973 e 1976. No caso brasileiro, no início da década de 1960, a diplomacia desse país inaugurou a chamada Política Externa Independente. Essa política, que teve lugar sob as presidências de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), de modo semelhante à Terceira Posição de Perón, tinha o propósito de transformar a atuação internacional do Brasil, “distanciando” o país dos dois polos de poder da Guerra Fria, de modo a alcançar certo grau de autonomia e de atuação e de obter uma certa capacidade de negociação. Esses mesmos princípios foram recuperados na segunda metade dos anos 1970, quando então se praticou a política denominada Pragmatismo Responsável, e balizaram a política externa do país até o fim dos anos 80.

americano³¹, sobretudo depois da segunda pós-guerra, as reflexões no âmbito da política externa estiveram motivadas pela finalidade de desarticular, ou pelo menos colocar em discussão, aqueles princípios realistas clássicos que atribuíam aos países mais frágeis a posição de unidades dependentes no sistema internacional de poder, bem como pela busca do desenvolvimento econômico.

Surge, assim, a denominada Escola Doutrinária sobre a Autonomia Latino-Americana, liderada fundamentalmente por Juan Carlos Puig na Argentina e Helio Jaguaribe no Brasil, cujos alicerces teóricos permitiram desenvolver diversas análises sobre a situação latino-americana no sistema internacional, bem como sobre a necessidade de ponderar o contexto regional como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos³². Estes autores, também chamados de “realistas de periferia”³³, tiveram um vínculo intelectual com Raúl Prebisch, particularmente no que se refere ao rechaço ao *status quo* mundial, ao respaldo a políticas ativas de industrialização e à promoção de propostas de ação multilateral para reverter a situação periférica dos países latino-americanos e descartar um “periferismo permanente”.

Puig definiu a autonomia como a capacidade de uma nação para optar, decidir e trabalhar por si mesma, tendo em conta que se deve partir de uma adequada compreensão da estrutura e funcionamento do sistema internacional (PUIG, 1984). O interessante desta visão diz respeito ao que é interrogado acerca da oportunidade histórica, dos meios com que se

³¹ A questão da autonomia constituiu um assunto mais sul-americano do que latino-americano. No México, na América Central e no Caribe, a ênfase era posta sobre a soberania, devido ao fato de que esta região foi, historicamente, objeto de diversas ações coercitivas e de força por parte dos Estados Unidos. Por sua vez, a América do Sul dispunha de uma margem de manobra diplomática, comercial e cultural relativamente maior frente a Washington. Para maiores informações, veja-se Bandeira (2010a).

³² Particularmente, podemos mencionar Lafer e Peña, que impulsionavam, para Argentina e Brasil, uma mudança do modelo de vinculação externo e a diversificação de suas relações externas. Além disso, o fortalecimento da região era delineado como um esforço de agregar poder para alterar as regras do sistema internacional. Nas palavras desses autores, “a aliança com os outros países da América Latina é, obviamente, o caminho de um país latino-americano em seus esforços de agregação de poder para alterar as regras do sistema internacional” (LAFER; PEÑA, 1973, p. 57, tradução nossa).

³³ Esta identificação dos autores com a teoria do realismo político encontra fundamento nas fontes utilizadas pelos mesmos. Entretanto, tais autores não incorporam *à la lettre* os pressupostos do paradigma realista, já que, conforme veremos, incluem em suas contribuições um conjunto variado de reflexões sobre o sistema interestatal e sobre a estrutura internacional, a partir de uma perspectiva periférica. Tal fato os distancia bastante da ortodoxia realista, cuja preocupação principal é a luta pelo poder e a paz entre as grandes potências.

contam e as finalidades a serem perseguidas, além de implicar um contínuo ajuste entre a realidade tal como é e a realidade tal como percebem seus protagonistas.

O autor não acreditava que as únicas opções para as nações periféricas fossem meramente as de alinhamento com as potências. Ao contrário, Puig reconhecia a possibilidade de que estes atores menos relevantes pudessem alterar os regimes internacionais, ou criar novos regimes, gerando limitações aos atores mais poderosos do sistema. De fato, ao analisar o conteúdo dado ao conceito de “autonomia heterodoxa”³⁴ conjuntamente com o cenário internacional do momento, Puig dava atenção às capacidades que o Estado podia aproveitar no marco de uma ordem bipolar, e até onde podia ser definido por suas próprias opções políticas (PUIG, 1980).

Por sua vez, o intelectual brasileiro Helio Jaguaribe (1968; 1973; 1979) formulou suas discussões teóricas em torno do conceito de autonomia a partir da análise dos problemas estruturais que, a seu entender, acometiam a América Latina desde o fim da década de 50. Destes problemas, destacam-se o estancamento econômico, político, social e cultural da região; o status marginal frente aos países mais desenvolvidos do centro; a desnacionalização dos setores estratégicos da economia; a desnacionalização cultural, mediante o estabelecimento de uma dependência científico-tecnológica com caráter crescente e cumulativo com relação aos países mais avançados; a desnacionalização político-militar, mediante o crescente controle dos países latino-americanos, efetuados por dispositivos político-militares cuja concepção de mundo e interesses corporativos se baseavam em uma liderança hegemônica dos Estados Unidos.

Nas palavras do autor brasileiro, descartadas as “alternativas” (assim chamadas pelo autor) de “dependência” e “revolução”, a América Latina deveria alcançar relativa estabilidade pela via da “autonomia”. Neste contexto foi concebido o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que articularia o conceito de autonomia com os tradicionais conceitos de desenvolvimento nacional e integração latino-americana. Segundo o autor, essa autonomia se referiria ao processo de tomar decisões. Um desenvolvimento autônomo e, além disso, um movimento autônomo de integração da América Latina consistiria, em ambos os casos, em processos cujas decisões relevantes seriam

³⁴ Este conceito foi por nós estudado em Oddone; Granato (2005).

tomadas por autores e agências latino-americanas, baseadas em seus próprios interesses, conforme a sua própria perspectiva e através de suas livres decisões (JAGUARIBE, 1973, p. 4).

Nesta ordem de ideias, a política externa se constitui a partir de uma equação de otimização dos principais interesses de um país, levando-se em conta suas condições internas e externas e os meios de ação de que dispõe. O autor brasileiro coloca especial ênfase sobre a necessidade de mobilizar recursos de poder em um marco de “permissividade internacional” (este conceito faz referência ao país que dispõe de condições de neutralizar o risco proveniente de países terceiros, dotados de suficiente capacidade para sobre ele exercer formas eficazes de coação), tendo em conta aspectos internos como a “viabilidade nacional” e o necessário compromisso das elites para levar adiante projetos “autonomizantes” (coesão interna). Segundo Jaguaribe (1979), o conceito de viabilidade nacional está determinado fundamentalmente pela relação existente entre os recursos humanos e naturais de que dispõe uma nação em um dado momento, bem como pelo nível da tecnologia e pelo grau de integração sociocultural do país, existentes neste mesmo momento.

Em um sentido geral, pode-se afirmar que as chamadas “estratégias autonomizantes”, sustentadas por ideologias do tipo nacionalista e “mercado internista”, têm procurado a potencialização e a somatória das capacidades nacionais para atingir uma maior viabilidade e um *status* que permita que os países periféricos adquiram melhores níveis de negociação e influência no âmbito internacional, fundamentalmente em relação com os mais poderosos. Nesse contexto, estratégias autonômicas, tais como a integração regional, estavam sendo pensadas em função do reforço das capacidades estatais para que se pudesse atuar no meio internacional, e, particularmente, para diminuir as vulnerabilidades frente à potência hegemônica da área.

Conforme expressa Jaguaribe (1973, p. 68), o modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina se orienta em direção a uma integração socioeconômica das nações da área, essencialmente em proveito de cada uma dessas nações em particular, e do sistema regional em geral. Além disso, o autor também deixa claro que esta característica se baseia, por um lado, na formação de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros, que permitam à região alcançar, em grande escala e elevada produtividade, os níveis mais avançados de industrialização e os correspondentes níveis de

desenvolvimento cultural, social e político; e, por outro lado, na formação de um grande mercado, para a produção da própria região, que favoreça o desenvolvimento autossustentado. Finalmente, como o modelo da autonomia proporciona, aos países da região, condições internas tanto de autonomia em suas decisões quanto de desenvolvimento endógeno, assegura-se a capacidade independente de segurança nacional, tanto interna quanto externamente, que é expressa em um sistema independente de segurança regional controlado pelos próprios países latino-americanos.

No mesmo sentido, nenhum país periférico poderá modificar sua situação de dependência sem desenvolvimento nem autonomia nas decisões nacionais, e tal autonomia não poderá ser estabelecida de maneira individual, mas sim através de uma estratégia de integração e de compartilhar seus recursos de poder, realizando a premissa de que a estratégia fundamental dos dependentes é a aliança contra seu dominador (O'DONNELL; LINCK, 1973). Nessa mesma linha de raciocínio, Aragão (1969) expressou que, em um mundo que se caracteriza pela diversificação crescente das atividades produtivas e das aspirações coletivas, é a interdependência, e não o isolamento, a regra que outorga maiores possibilidades de transformar a política externa de um país em um instrumento eficaz de desenvolvimento nacional. A integração regional emerge, nesse contexto, como uma ferramenta que poderia contribuir nessa direção.

Não obstante, Puig (1980) esclarece devidamente que a integração não é por si mesma autonomizante, mas que, por seu caráter instrumental, seu sentido depende das metas estabelecidas pelas elites de cada Estado que participam da condução política do processo integracionista, elites essas que poderão ou não ser funcionais ao processo de construção e preservação da autonomia. Puig (1980) foi contundente ao indicar que pretensões autonomistas não podem ser sustentadas sem modelos de desenvolvimento internos congruentes e sem estar arraigadas na solidariedade estratégica, que não é ocasional ou especulativa, com países que aspiram ao mesmo. Isso nos leva a refletir que, para que a integração sirva como instrumento autonomizante e de desenvolvimento econômico, os atores participantes do processo devem possuir dimensões mais ou menos equivalentes, níveis de desenvolvimento industrial e tecnológico mais ou menos semelhantes, e que nenhum deles ultrapasse os outros em termos de poder.

A implementação da política externa sugeria, então, a obtenção desta instrumentalização, e a chegada a uma solidariedade estratégica com outros países que aspirassem à autonomia e ao desenvolvimento nacional. Como podemos apreciar, estava muito presente a ideia de alinhamento, de aprofundamento das relações Sul-Sul, e de integração regional, como mecanismos relevantes para aumentar os recursos de poder e desenvolvimento econômico do Estado, em prol de ascender na estratificação internacional e de se obter uma maior margem de autonomia em suas decisões.

Já no século XXI, Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian conceberam o conceito de autonomia relacional, definido como “a capacidade e disposição de um país para tomar decisões com outros por vontade própria, bem como para fazer frente, de forma conjunta, a situações e processos ocorridos dentro e fora de suas fronteiras” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2010, p. 130, tradução nossa). Os autores partem do pressuposto de que este tipo de autonomia supõe a crescente interação, o trabalho coordenado, a negociação e ativa participação na elaboração de normas e regras internacionais, em regimes internacionais e principalmente na dimensão regional, sendo o primeiro círculo, para o seu exercício, a própria região latino-americana.

Desta forma, este novo conceito de autonomia incorpora a dimensão regional como sua parte constitutiva e substancial, e não como uma mera agregação enquanto fator potencializador ou facilitador daquela autonomia. Em um marco de crescente interdependência, a dimensão regional constitui o suporte institucional indispensável para o exercício da autonomia. Ainda que a política externa siga sendo uma esfera da política pública dos Estados, que é projetada e desenhada tendo-se em conta objetivos nacionais, demandas internas e condições que provêm do marco externo, a natureza interdependente e o caráter “interméstico” da maior parte dos temas³⁵, o peso dos desafios referentes ao entorno internacional e as respostas possíveis a um grande leque de condicionalidades externas, tornam uma maior coordenação e consenso em escala regional como evidente e fundamental.

Neste contexto, e no âmbito da integração regional em particular, a autonomia relacional requer novas formas de articulação entre países que, sobre a base da reciprocidade e

³⁵ Esta expressão é utilizada por grande parte da literatura especializada para referenciar aqueles temas e políticas em que as duas esferas, a doméstica e a internacional, se mostram indivisíveis. Veja-se Putnam (1996).

o reconhecimento das assimetrias do desenvolvimento, fortaleçam a interdependência na região e promovam uma inserção soberana da mesma no sistema internacional.

Em suma, no âmbito do campo de conhecimento da política externa, a integração, na década de 70, foi concebida como ferramenta dos Estados periféricos latino-americanos para ampliar a sua margem de atuação internacional. Nesse período, a integração contribui tanto para a obtenção de insumos para a política de desenvolvimento nacional, como, também, para incidir nos regimes internacionais que determinam esquemas de relacionamentos favoráveis aos países centrais em prejuízo dos periféricos. Por sua vez, no século XXI, entende-se que a integração precisa ser pensada a partir do ponto de vista da região como um todo, e não apenas sob a ótica de cada um dos países componentes. Nesse sentido, a integração aparece, assim, como uma ferramenta das políticas externas autonômicas dos governos de Lula e dos kirchneristas, conforme será verificado nos capítulos que seguem.

SÚMULA DO CAPÍTULO

Neste capítulo, discutimos as bases teóricas para o processo de integração da América Latina. Iniciamos situando a integração dentro do mundo capitalista, com vistas a caracterizá-la como uma estratégia dos países periféricos latino-americanos para resolver o dilema das disparidades no sistema internacional. Em seguida, a partir da ótica realista das relações internacionais, refletimos sobre a integração enquanto ferramenta para combater as estruturas hegemônicas de poder.

Logo após este primeiro quadro, propusemos um olhar mais delimitado para a própria América Latina. Ao revisarmos as bases teóricas e modelos da integração sul-americana, verificamos a necessidade de uma proposta do que seria o desenvolvimento para a realidade sul-americana, expressa através dos preceitos da CEPAL. A partir dessas bases teóricas, surge uma noção que, considerando-se a realidade latino-americana, acaba por se tornar indissociável da concepção de desenvolvimento: a autonomia. Nesse sentido, a integração latino-americana, e, sobretudo, a própria integração concebida no período histórico a ser analisado nessa tese, parte dessa premissa conjugada entre estes dois entes.

CAPÍTULO 2

A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E O EIXO ARGENTINA-BRASIL: PERPASSAR HISTÓRICO (1985-2003)

O presente capítulo está organizado da seguinte forma: primeiramente, propomos um perpassar pelos diferentes paradigmas históricos que inspiraram os projetos integracionistas na América Latina. Descreveremos, assim, as etapas do velho regionalismo, do novo regionalismo e o advento do regionalismo pós-neoliberal, cujos feitos e premissas serão analisados em específico nos capítulos que seguem. Após esta visão geral do quadro da América Latina, concentramo-nos, especificamente, no eixo Brasil-Argentina, enfatizando, no período estabelecido entre 1985 e 2003, as mudanças de estrutura programática delineadas, fundamentalmente, pelos governos dos dois países.

Este perpassar histórico mostra-se de grande importância por possibilitar a posterior discussão, a ser realizada no terceiro capítulo, sobre o redimensionamento das políticas de integração sul-americana, discussão essa que caracteriza o principal aspecto a ser estudado neste trabalho. Conforme explicitamos na introdução, a referida reformulação incorpora elementos da política integracionista do período Alfonsín-Sarney, ao mesmo tempo em que representa forte repúdio a políticas integracionistas neoliberais e uma nova etapa do projeto de integração para a região.

2.1 OS PARADIGMAS DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Na presente seção, propomos abordar o caminho seguido pela integração latino-americana à luz dos diferentes paradigmas históricos que inspiraram os projetos integracionistas. Privilegiaremos um olhar histórico e internacional para compreender as mudanças operadas no contexto da integração latino-americana em seus três momentos histórico-políticos: velho regionalismo, novo regionalismo ou regionalismo aberto e regionalismo pós-neoliberal. Dentro desta reconstrução histórica, prestaremos especial atenção ao contexto contemporâneo da integração regional, a partir do surgimento do

regionalismo pós-neoliberal, cristalizado na reformulação da integração sul-americana com base na reconfiguração do MERCOSUL e na emergência da UNASUL.

2.1.1 Velho regionalismo na América Latina

Existe um consenso, na literatura, a respeito do fato de que a integração latino-americana experimentou dois grandes momentos ao longo da segunda metade do século XX; um primeiro momento, geralmente conhecido como o “velho regionalismo”, que abarca o período que vai desde o começo dos anos 60 até meados da década de 80; e um segundo momento, o do “novo regionalismo”, que terá lugar ao longo da década dos anos 90 e coincidirá com a hegemonia do pensamento neoliberal³⁶.

A época do velho regionalismo iniciou com a formação da ALALC. Conforme já comentamos anteriormente, a partir da década de 50, já finalizado o período de reconstrução da Europa, ocorre uma diminuição do ritmo de crescimento em quase todos os países latino-americanos, assim como a deterioração dos termos de troca no comércio internacional. A assinatura do Tratado CECA na Europa, e certas políticas restritivas por parte de outros países desenvolvidos, acentuaram o pessimismo dos países latino-americanos a respeito de uma ordem econômica internacional que, embora baseada nos princípios de multilateralismo e de livre comércio, nas vias de fato parecia tender a um tipo de sistema de bloqueios discriminatórios e protecionistas.

Por outro lado, e conforme ficou evidenciado na seção anterior, o desenvolvimento das economias da região enfrentava sérios obstáculos e limitações internas, difíceis de superar através de políticas nacionais de industrialização dentro do marco individual de cada um dos Estados. A política de substituição de importações havia desembocado gradual e paulatinamente em uma espécie de “encerramento” do setor manufatureiro, somado ao fato de que, em alguns países, o desenvolvimento industrial não pôde ser traduzido em uma mudança na composição das exportações. Ainda, países maiores, como Brasil e Argentina, enfrentavam a limitação de seus mercados nacionais, para os quais haviam sido dirigidas as novas produções amparadas por um forte protecionismo.

³⁶ Para maiores informações, veja-se Granato; Oddone (2008).

Estes fatores estimularam um grupo de países latino-americanos a dar início a um processo de integração econômica, não com vias de estabelecer uma união política, mas sim como um meio em direção ao desenvolvimento interno de cada um deles. Ainda que a primeira experiência integracionista da CEPAL tenha sido a do Mercado Comum Centro-Americano³⁷, quase simultaneamente seria gerado um projeto ainda mais ambicioso, que consistia na integração do conjunto da América Latina, ideia que veio sendo amadurecida desde a década de 40, com a primeira tentativa de integração econômica entre Argentina e Brasil³⁸.

Cumpridas as negociações, em fevereiro de 1960, foi assinado o Tratado de Montevideu, a partir do qual seria originada a ALALC³⁹, com o objetivo de criar, em um prazo máximo de doze anos, uma zona de livre comércio⁴⁰, que avançaria até a criação de um mercado comum⁴¹.

Com base nos pressupostos do pensamento desenvolvimentista da CEPAL, a integração pela via econômica foi pensada em termos pragmáticos. Tratava de estabelecer um marco que permitiria formar, através de uma liberalização seletiva e progressiva das tarifas aduaneiras, um mercado regional que criaria estímulos para o desenvolvimento industrial nos países membros sobre bases competitivas; promover o crescimento do comércio entre os países-

³⁷ Em 1960, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua assinaram o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, aderido pela Costa Rica dois anos mais tarde, que tinha o objetivo de estabelecer o Mercado Comum Centro-Americano.

³⁸ Cabe acrescentar que, já no início da década de 40, a Argentina havia projetado uma política de acordos bilaterais de complementação econômica no Cone Sul, destacando-se, principalmente, o acordo com o Brasil, seu maior sócio comercial, no contexto do primeiro projeto de industrialização nacional no século XX, conhecido como Plano de Reativação Econômica elaborado em 1940 pelo então ministro Federico Pinedo, com o auxílio de Raul Prebisch.

³⁹ Inicialmente integrada por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, aderiram ao tratado Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

⁴⁰ A zona ou área de livre comércio se caracteriza pela eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias para a totalidade do intercâmbio comercial entre os seus países membros. Existe consenso na literatura em concebê-la como o esquema básico de todo processo de integração econômica.

⁴¹ À luz da teoria da integração econômica clássica, o mercado comum pode ser definido como um espaço econômico cujos membros se comprometem a não imporem mutuamente direitos alfandegários ou restrições quantitativas; a aplicar uma tarifa externa comum a respeito de países outros, a partir de uma legislação alfandegária comum; a assegurar a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas; e a adotar uma política comercial comum (BELA BALASSA, 1964).

membros (que, nessa época, havia perdido seu impulso); e reduzir a vulnerabilidade externa dos países membros frente ao resto do mundo.

Simbolicamente, a iniciativa ALALC significou um hiato histórico, ao propor um objetivo de unidade regional, que colocava fim a um longo ciclo de desencontros e fragmentação. Entretanto, em vias de fato, a iniciativa fracassaria como consequência do caráter competitivo dos países; das tendências ao protecionismo comercial; da ausência de um tratamento especial e diferenciado para os países com menor desenvolvimento relativo, em meio ao programa de liberalização; da ausência de incentivos para a cooperação industrial, econômica e política, no contexto de busca de um desenvolvimento nacional autárquico; e da competição estratégico-militar em nível sub-regional.

Talvez tenha sido pela própria falta de uma visão compartilhada de coordenação de políticas, pela falta de coincidência de objetivos, que a integração econômica não conseguiu obter condições estáveis e apropriadas para um rápido e crescente desenvolvimento dos países da região em condições de liberdade e independência (TEUBAL, 1968). Consideramos que, desta experiência inacabada, não somente surgiram novas concepções acerca da forma como deveria ser realizada a integração no continente⁴², mas também emergiu a ideia de que a integração, longe de repousar sobre a mera aplicação de um mecanismo, deve ser fruto de uma política.

Frente à impossibilidade de avançar no cumprimento das metas do Tratado de Montevideu, em agosto de 1980, os países membros da ALALC decidiram substituí-lo por um projeto menos ambicioso, de modo a criarem a ALADI. Tal como foi expresso, “a escassez de divisas (dólares) nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente e do boom do endividamento externo dos anos 1970, afastou qualquer projeto de regionalização de maior fôlego” (MEDEIROS, 2008, p. 233).

⁴² Em 1969, o Acordo de Sub-integração Andina, assinado em Cartagena, converteu-se em uma contraproposta que buscou uma integração de países com economias similares (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, e Venezuela a partir de 1973). Os países andinos se identificavam com uma integração como instrumento de desenvolvimento regional e não apenas de promoção comercial, diferentemente da Argentina, do Brasil e do México, que viam a ALALC como um mecanismo de liberalização comercial em sentido estrito. Em suma, enquanto que, para Cartagena, a integração adquire a categoria de uma estratégia global para os países membros, para Montevideu a integração é um instrumento parcial de uma política regional.

Ainda que o objetivo final seguisse sendo a constituição de um mercado comum, desta vez não se pretendia abarcar todo o universo alfandegário, dado que o processo seria gradual e flexível e de longo prazo. Nesse sentido, a ALADI persegue a criação de um mercado comum, não por meio de uma grande área de livre comércio latino-americana, mas sim a partir de acordos de complementação econômica de caráter reduzido. Assim, é possível que coexistam, na região, processos de integração de diferentes composições, alcances e velocidades⁴³. Segundo a estratégia da ALADI, a convergência destes acordos de alcance parcial favoreceria, de forma gradual e progressiva, a criação de um mercado comum latino-americano.

Vinculados ao período de crise e recessão que afrontaram os países latino-americanos nos anos 80, os resultados deste exercício seguiram sendo demasiadamente modestos, com escassos efeitos tanto em termos quantitativos (incremento do comércio regional), como em relação ao objetivo de integrar as economias da região e induzir um processo de especialização intrassetorial⁴⁴. Apesar disso, estas experiências constituem valiosos antecedentes no que diz respeito à coincidência de vontades políticas em torno de um objetivo comum, o que caracteriza a condição básica para consolidar um processo de integração regional.

2.1.2 Novo regionalismo na América Latina

Contrastando com o período de estancamento político experimentado pelo processo de integração latino-americana durante a década de 80, a década de 90 trouxe consigo a instauração do regime neoliberal na América Latina e um novo mapa do regionalismo latino-americano que mostraria quatro agrupamentos sub-regionais: ao mesmo tempo em que os países do Grupo Andino, América Central e Caribe realizavam seus esquemas de integração, um novo bloco se formava no Cone Sul da América Latina: o MERCOSUL. As únicas duas exceções seriam México e Chile, visto que o primeiro tomaria distância do resto da América Latina ao apostar na associação com a potência hemisférica, e o segundo privilegiaria a

⁴³ Veja-se Saraiva (2007).

⁴⁴ Para maiores informações, veja-se o estudo de Prazeres (2006).

formação de esquemas bilaterais de livre comércio e desdobraria sua visão em direção ao Pacífico.

A respeito do regime neoliberal, em 1990, o Instituto para a Economia Internacional de Washington realizou uma conferência na qual participaram economistas de oito países latino-americanos, com a finalidade de formular um diagnóstico e sugerir “medidas de ajuste” para superar a crise em que a região estava imersa. Nessa ocasião, o economista John Williamson apresentou um documento com dez propostas de reforma econômica, que consistiam basicamente em disciplina fiscal, mudanças nas prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização do sistema financeiro, taxas de câmbio competitivas, liberalização do comércio exterior, eliminação das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulação da atividade econômica, e garantia dos direitos de propriedade. A contrapartida deste conjunto de preceitos era a construção do Estado neoliberal na América Latina, eliminando a liberdade de manobra das políticas públicas que não perseguissem as “reformas estruturais” neoliberais. Desta forma, realizou-se, em diferente medida a depender do país, uma mudança de rumo das estratégias dos países latino-americanos em geral, especialmente no que diz respeito à questão do desenvolvimento, que deixará de ser uma atribuição exclusiva do Estado em prol do objetivo da liberalização comercial pregada por Washington.

Este novo ciclo de regionalismos significou uma quebra em relação ao espírito e ao sentido histórico da integração latino-americana, e contribuiria com a adoção de um modelo de integração com abertura para os mercados externos, que assumiria um caráter principalmente comercial. Estas características faziam parte do que, em 1990, a CEPAL definiu como o que deveria ser a “nova” estratégia de integração regional: o “regionalismo aberto”⁴⁵. Foi denominado de “regionalismo aberto” o processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral (CEPAL, 1994). Será apenas em 1994 que a CEPAL aplicará este conceito ao contexto latino-americano em um de seus escritos, em franca oposição às ideias esboçadas pela própria instituição em meados do século XX.

⁴⁵ Para maiores informações, veja-se o estudo de Lima; Coutinho (2006).

Desta forma, era impulsionada a ideia de uma integração regional que funcionasse como complemento das políticas de abertura, dirigidas a promover uma melhor inserção dos países latino-americanos na economia internacional, deixando de lado os antigos preceitos protecionistas do desenvolvimento endógeno, que formavam parte do velho regionalismo, em oposição a esta “nova” interação “aberta” aos mercados e articulada com o sistema multilateral de comércio (BID, 2002).

Um papel similar ao da CEPAL foi exercido pelo BID, em defesa do “novo regionalismo” e sua complementaridade com o multilateralismo, no sentido de completar e reforçar a liberalização unilateral, bem como a multilateral, empreendidas como parte do processo de reforma estrutural. O BID identifica como objetivo do novo regionalismo o fortalecimento das reformas estruturais; a transformação econômica a partir das novas oportunidades de exportação e diversificação; o melhor acesso aos mercados e uma melhor especialização; a atração de investimentos externos, dentre outros (BID, 2002).

Desta forma, os esquemas integracionistas, sobre os quais seria desenvolvido o novo regionalismo latino-americano, simbolizariam a hegemonia do programa neoliberal na agenda regional. Se o velho regionalismo havia significado a tentativa dos países latino-americanos de fortalecer regionalmente os processos de industrialização das economias nacionais, a opção institucional por um esquema de regionalismo aberto deveria servir ao objetivo de reforçar os processos de reforma estrutural dos mercados domésticos e favorecer a inserção das economias latino-americanas nos mercados globais.

2.1.3 Do regionalismo aberto ao regionalismo pós-neoliberal

Os esquemas integracionistas latino-americanos, dentre os quais se incluía o MERCOSUL, avançariam, no contexto do regionalismo aberto, a partir de uma agenda de “integração negativa”⁴⁶ centrada na eliminação progressiva das barreiras ao comércio entre os países membros. Ainda que o resultado viesse a ser o incremento notável nos intercâmbios comerciais, os avanços da integração durante a década de 90 foram debilitados pela alta

⁴⁶ Utilizamos o termo “integração negativa” no sentido exposto por Scharpf (1996), que a distingue da “integração positiva”, em função de que, enquanto a primeira abarca políticas fomentadoras do mercado (através da eliminação de obstáculos ao comércio), a segunda se centra na aplicação de políticas limitadoras ou corretoras do mercado, que regulam e distribuem os benefícios.

vulnerabilidade externa das economias da região frente às crises financeiras internacionais que ocorreram desde meados dessa década.

Além disso, estes novos esquemas careceram de uma agenda de “integração positiva” que impulsionará políticas comuns em áreas estratégicas, tais como infraestrutura, energia, transporte, coordenação macroeconômica, agenda social e construção de instituições comuns, dentre outras, agenda essa que levaria à profundidade política, social e territorial às citadas iniciativas de integração. Por tais motivos, até o fim da década de 90, os esquemas de integração pareciam perder impulso, questão essa que seria aprofundada sob o ciclo do estancamento econômico, mobilização social e instabilidade política que afetou vários países da região.

No início do novo milênio, a ordem neoliberal demonstrou sua incapacidade de gerar um desenvolvimento integral nos países da região, o que ficou evidenciado na falência de seus respectivos indicadores econômicos e sociais. As políticas neoliberais na América Latina geraram sua própria resistência e grandes setores da população elegeram democraticamente forças políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e socialistas que propugnavam a necessidade de buscar alternativas a este modelo de exclusão. Em outras palavras, este processo de mudança foi resultado das mobilizações sociais e dos processos eleitorais que questionaram os ditames neoliberais ao mesmo tempo em que, com vistas a construir projetos alternativos, propunham revitalizar o papel do Estado como regulador da economia, promotor do desenvolvimento e distribuidor de bem-estar social ao setor majoritário da população (SADER, 2009).

No plano externo, esta “virada à esquerda” deu-se junto a um novo ciclo expansivo da economia mundial e coincidiu com as tendências de ascensão dos países emergentes ao protagonismo internacional⁴⁷, e ao enfraquecimento do multilateralismo em todas as dimensões de seu ordenamento. Além disso, no fragmentado cenário internacional dos anos

⁴⁷ O sistema mundial atual poderia ser descrito como militarmente unipolar (Estados Unidos), economicamente multipolar (Estados Unidos, Japão, UE, China e Índia), uma espécie de “condomínio político” exercido pelos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, e as corporações transnacionais que tendem a eclipsar os interesses nacionais dos Estados, principalmente os dos periféricos. O agrupamento BRIC se apresenta como um relevante interlocutor mundial. Tal como veremos, diferentemente dos outros três países, o Brasil é o único país do grupo que tem uma estratégia de desenvolvimento e de inserção externa do tipo regional, coligada com Estados vizinhos e através de uma aliança estratégica com a Argentina. Para maiores informações, veja-se Trein (2011).

2000, diferentemente do que caracterizou o sistema internacional de poder mais hegemônico dos anos 90, haviam sido abertas novas perspectivas de atuação para países emergentes, principalmente depois do ataque às Torres Gêmeas de 11 de setembro de 2001. Isso se vincula com a presença dos Estados Unidos na região. Desde o final da década de 80, em que a América Latina estava dentro das prioridades da política externa norte-americana, a atenção à região por parte deste país foi diminuindo gradativamente. Após os ataques terroristas de 11 de setembro, e frente ao abandono por parte da única superpotência capaz de projetar poder e influencia em toda a América Latina, a América do Sul se transformou em um potencial polo de poder de grande alcance (FIORI, 2009).

Os presidentes eleitos Hugo Chávez na Venezuela (1999), Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Michelle Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2007), Cristina Fernández na Argentina (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), são identificados por Sader como as personalidades que moldaram o processo de luta anti-neoliberal. Nas palavras do autor, “unidos pela força acumulada por meio dos movimentos sociais na resistência aos governos neoliberais, esses governos se constituíram como fatores responsáveis pelo novo período que vive a América Latina” (SADER, 2009, p. 64, tradução nossa).

Além disso, este processo político latino-americano pós-neoliberal, em cujo contexto estes “novos” governos buscaram (ainda que em diferentes graus) se separar do modelo anterior, enfrentou restrições que, tanto no plano doméstico de cada um dos países, quanto no plano global, ao agirem em conjunto, impediram desfazer elementos cruciais do modelo neoliberal hegemônico da década de 90. Apesar das dificuldades, Harvey descrevia “a reanimação de uma nova forma de estadismo de esquerda” (HARVEY, 2010, p. 189, tradução nossa) capaz de abrigar as forças sociais dedicadas a produzir um futuro diferente do oferecido pela globalização capitalista.

Apesar de que estes novos governos não representassem um conjunto homogêneo, entre os elementos em comum (em função de seus diferentes enfoques e perspectivas), encontramos: a recuperação do papel do Estado nacional como garantidor do desenvolvimento econômico e do progresso social; a adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento produtivo, democratização e participação social, e de luta contra a pobreza e

o desemprego, bem como a participação em processos de integração que outorguem maior autonomia e desenvolvimento pela via regional⁴⁸.

No âmbito da América do Sul em particular, surgirá o regionalismo pós-neoliberal (ou também chamado pós-hegemônico), que é entendido neste trabalho como a manifestação visível de uma (re)politização ou “retorno da política” que permitirá construir novos entendimentos sobre o espaço regional, e que será traduzido em uma nova etapa do projeto político da integração no âmbito sul-americano, impulsionada pela convergência do governo de Lula e dos governos kirchneristas. Tal período de reformulação, a ser caracterizada nos capítulos de análise que seguem, constitui o objeto de estudo desta tese.

2.2 AS RELAÇÕES BILATERAIS ARGENTINO-BRASILEIRAS: GÊNESE

Ao termos situado as três etapas de integração ocorridas na América Latina, podemos, a partir desta seção, refinar nosso olhar para o ocorrido mais especificamente na Argentina e no Brasil. Nesta seção, discutiremos o transcorrer do processo de integração que teve início na década de 80, que correspondeu à primeira grande tentativa de integração entre Brasil e Argentina.

Antes disso, durante décadas, uma espécie de desconfiança mútua traduziu-se em níveis de inter-relação de escassa relevância, salvos os picos de bom relacionamento representados pela Declaração de Uruguaiana (1961) e o Acordo Tripartido Corpus-Itaipú (1979), bem como o destacado volume de comércio bilateral, que historicamente é registrado entre ambos os países⁴⁹. Ao considerarmos um plano histórico mais amplo, podemos situar a década de 80 como a primeira em que efetivamente os esforços de integração visando ao desenvolvimento, conforme os preceitos desenvolvimentistas inspirados na CEPAL, são levados adiante. Julgamos importante lembrar que uma sequência de fatos essenciais, que ocorrerão a partir

⁴⁸ Veja-se Lima; Coutinho (2007), Sarti (2010b) e Granato (2010).

⁴⁹ Para maiores informações sobre as relações Brasil-Argentina e a integração, veja-se: Ferrer (2013), Saraiva (2012), Rapoport; Madrid (2011), Candeas (2010), Lechini; Klagsbrunn; Gonçalves (2009), Ferrer (2005), Jaguaribe (2005), Russell; Tokatlian (2003), Rapoport; Cervo (2002), Lladós; Guimarães (2000), Guimarães (2000a, 2000b), Mello (1996), Camargo (1989), Jaguaribe (1987), Hirst (1987), Camargo (1985), Scenna (1975), Lafer; Peña (1973).

dos anos 80, marcarão o começo de uma nova etapa no relacionamento dos dois países, assim como no relacionamento destes países com o resto da região.

Por volta de 1980, à medida que os custos da interação conflituosa se tornaram excessivamente altos para ambos os países, administrados, ainda, por governos ditatoriais, a política bilateral ambivalente foi substituída por uma política de cooperação em determinadas áreas centrais. De fato, os avanços no entendimento bilateral foram refletidos na sequência inédita de quatro encontros presidenciais entre 1980 e 1983, e em três assuntos estratégicos, o nuclear, o hidrelétrico e o militar.

Em maio de 1980, Brasil e Argentina assinaram o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação de Usos Pacíficos da Energia Nuclear, além de outros instrumentos relativos à questão, e, em 1982, foi inaugurada a Usina Hidrelétrica de Itaipu. No que diz respeito à questão militar, é fundamental fazer menção à Guerra das Malvinas, que também constituiu um ponto de inflexão na consolidação da relação bilateral, visto que o Brasil, apesar de estar em desacordo com o método para resolver a controvérsia, e de haver declarado a neutralidade, na prática favoreceu a Argentina, concedendo-lhe ajuda material e militar durante a disputa pelo direito de soberania das Ilhas.

Ainda que, na primeira metade da década de 80, Brasil e Argentina tenham aprofundado sua cooperação em direção a uma consolidação dos vínculos bilaterais, será somente depois da segunda metade desta década, com a recuperação da democracia nos dois países, bem como com um contexto internacional especialmente adverso, que será propiciado o pontapé inicial para construir a base para que se possa dar forma a um processo de integração mais amplo, a partir da premissa de que qualquer iniciativa de integração regional exigiria uma convergência e uma concertação política de magnitude tal que pressuponha o trabalho integrado dos dois países.

Esta premissa foi teorizada por Moniz Bandeira, que, em 1987, incorporou elementos históricos, culturais e políticos ao estudo das relações Brasil-Argentina e vinculou, por meio da analogia, o papel a ser desempenhado por Brasil e Argentina, na integração sul-americana, ao protagonizado por Alemanha e França, na integração europeia (BANDEIRA, 1987)⁵⁰.

⁵⁰ Cabe esclarecer que, na gênese dos processos de integração, o eixo argentino-brasileiro foi conduzido prioritariamente pelos interesses econômicos do desenvolvimento, ao passo que o eixo franco-alemão por interesses geopolíticos de paz.

Segundo o autor, na década de 70, o Brasil alcançou a supremacia sul-americana em virtude do seu crescimento industrial, porém sua transformação em potência mundial dependeria, de certo modo, da integração com a Argentina, no sentido de que somente através da convergência de ambos os países seria possível construir a integração dos países sul-americanos⁵¹.

Além disso, a ideia do eixo Brasil-Argentina foi retomada por Patrício (2005), cujo argumento central é o de que as “relações em eixo” constituem um paradigma que permite analisar os processos de integração. Segundo a autora, no caso de Brasil e Argentina, as relações em eixo se assentaram sobre a base de uma relação bilateral entre sócios relativamente simétricos no que diz respeito ao nível de desenvolvimento, que, a partir de um período inicial de rivalidades e tensões, evoluiu até a cooperação e, posteriormente, a uma integração de corresponsáveis unidos por uma visão comum de interesses, valores e objetivos, com resultados concretos nas esferas política, econômica e geopolítica.

Neste contexto, concebemos as relações em eixo argentino-brasileiras como necessárias para pensar o futuro da região, para construir visões convergentes de mundo e evitar disputas por influências regionais, assim como para assegurar a sobrevivência de ambos os países. O compromisso argentino-brasileiro, que une os dois maiores Estados da região, é essencial para a condução política e o fortalecimento do processo de integração⁵². Essa aliança estratégica⁵³ em particular é entendida neste trabalho como “força motriz”, base ou eixo gravitacional das diferentes etapas da integração na região, e essa integração constitui um projeto político que deve ser analisado à luz dos processos políticos dos Estados que a compõem. Esta é a premissa essencial que guiará o desenvolvimento do presente trabalho, e sobre a qual repousa a ideia de que são as concepções integracionistas do Brasil e da Argentina aquelas que serão as que “moldarão”, no século XXI, a geometria do processo de integração na América do Sul.

Finalmente, para compreender a reformulação do projeto de integração que se inaugura em 2003, a partir dos governos do Brasil e da Argentina, é fundamental reconhecer etapas no desenvolvimento deste projeto, etapas essas que se vinculam com os projetos políticos que se

⁵¹ Esta ideia é reforçada pelo autor em Bandeira (1993, 2010a).

⁵² Veja-se para maiores informações Granato (2013a, 2013b).

⁵³ Os termos “aliança”, “associação” ou “parceria” estratégica são utilizados intercambiavelmente nesta tese.

tornaram preponderantes ou hegemônicos. Frente a essa necessidade, nesta seção é apresentada uma análise das etapas ou fases da integração regional do MERCOSUL antes de 2003, enfatizando-se o papel desempenhado pelo eixo argentino-brasileiro.

2.2.1 O Programa de Cooperação e Integração Econômica (1985-1989)

Os “anos da gênese” do processo de integração sul-americano começaram quando a Argentina regressou à democracia em dezembro de 1983, com a vitória do candidato radical Raúl Alfonsín (1983-1989), e com o retorno do Brasil à democracia em março de 1985, com a vitória de Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir o cargo, assumindo a Presidência seu vice-presidente eleito, José Sarney (1985-1990).

Acompanhado de um programa de governo de tipo reformista, a liderança democrática argentina tinha uma visão muito clara dos interesses materiais e imateriais que a nova democracia deveria promover. O legado dos militares havia sido uma estrutura econômica obsoleta, um setor industrial desarticulado, uma enorme dívida externa e uma situação de marginalidade internacional, na qual a Argentina havia caído como resultado da orientação política seguida pelo governo militar anterior. Neste sentido, conceber uma estratégia de modernização da economia nacional e de inserção internacional autônoma, que incorporasse os valores da democracia, a paz e o respeito aos direitos humanos, transformou-se em uma prioridade e um imperativo para o novo governo, que contava com um amplo apoio popular.

Neste contexto, por volta de 1984, o próprio Presidente Alfonsín, acompanhado de seu Chanceler Dante Caputo, embasado na tradicional concepção desenvolvimentista que vê o país como parte integrante da periferia do capitalismo, concebeu a alternativa da integração econômica regional como instrumento de autonomia e desenvolvimento. Desta forma, em um contexto de renovada política externa, o ponto de partida da estratégia de Alfonsín se cristalizaria com a criação de uma espécie de núcleo de poder cooperativo com a América Latina, tomando como eixo principal o binômio Brasil-Argentina⁵⁴. Assim, consolidar a aproximação com o Brasil se apresentou como uma das metas mais importantes de sua política externa (CAPUTO, 1989; ALFONSÍN, 2011). A aceitação da diferença do peso

⁵⁴ Para maiores informações, veja-se Figari (1993).

relativo em escala regional e continental entre os dois países modificou a percepção argentina de competição pela liderança em direção a uma lógica de cooperação privilegiada.

Nesse momento, o Brasil estava na fase final da sua longa transição para a democracia, enfrentando importantes desafios vinculados à crise de seu modelo de desenvolvimento, dirigindo-se a um ambiente protecionista em seus tradicionais mercados de exportação e à necessidade de ampliar suas margens de negociação com as grandes potências. Desde os primeiros tempos do governo de Alfonsín e até janeiro de 1985, mostrou-se uma grande predisposição por parte dos governos do Brasil e da Argentina em dar início a um processo de integração, cuja dimensão econômica, ainda que não se mostrasse totalmente clara (principalmente porque o comércio com a Argentina havia reduzido sua participação do total da balança comercial do Brasil), sob o ponto de vista político representava uma importante iniciativa no contexto das correspondentes políticas exteriores que deveriam enfrentar os interesses dos Estados Unidos referentes à dívida externa, assim como um isolamento a respeito dos principais fluxos de comércio e investimento internacionais⁵⁵.

A ascensão de José Sarney à Presidência da República, em março de 1985, não significou grandes mudanças nesse sentido. Pelo contrário, pois Sarney empenhou-se em levar adiante as conversações iniciadas com o governo de Alfonsín na gestão de Figueiredo (1979-1985). Ainda que ambos os países estivessem deixando para trás dois legados muito diferentes dos governos militares, sobretudo em termos de desenvolvimento e industrialização (pois, ao contrário do verificado na Argentina, o militarismo brasileiro apresentava uma postura desenvolvimentista, voltada à industrialização), a realidade interpelava os dois países igualmente, no que diz respeito à necessidade de encontrar uma nova estratégia de

⁵⁵ No início dos anos 80, ocorre, na América Latina, a chamada “crise da dívida”. A situação de endividamento foi gerada a partir da disponibilização de capitais baratos e a crise de acumulação no centro, que causou um rombo no sistema de Bretton Woods, além do aumento dos preços do petróleo (1973), que geraram um excesso de liquidez internacional. Neste contexto, a América Latina recebeu esta oferta “barata” de capitais e, entre 1978 e 1982, sua dívida externa ampliou-se consideravelmente. A “bolha” financeira não pôde ser sustentada durante muito tempo, e quando os países credores (principalmente os Estados Unidos) elevaram as taxas de juros, os países latino-americanos se encontraram em uma situação de insolvência. Logo, com as renegociações da dívida, o FMI impôs condicionamentos às novos empréstimos, tais como políticas de ajuste recessivas, desvalorização das moedas nacionais e políticas fiscais e salariais restritivas. Como produto disso tudo, foram geradas disputas de distribuição como consequência de uma combinação infrutífera entre o acréscimo da inflação e a redução de políticas sociais. Todos esses fatores, somados a indicadores macroeconômicos desfavoráveis, levaram a caracterizar os anos 80 como a “década perdida”. Nesta linha, começou a ser difundida a necessidade e racionalizar o Estado e, pouco a pouco, gerou-se o clima que permitiu instaurar de maneira inexorável as reformas estruturais do neoliberalismo.

desenvolvimento que abarcasse, dentre outros pressupostos urgentes, a modernização industrial, investimentos e mecanismos de estabilização ou anti-inflacionários.

Em termos de ação externa, o Presidente Sarney buscou (sem modificar substancialmente o comportamento adotado pelo governo de Figueiredo) assumir compromissos que não puderam ser assumidos durante o governo militar, principalmente no que diz respeito à questão da democracia⁵⁶. Desta forma, além das questões próprias do desenvolvimento e da autonomia, a integração argentino-brasileira se erguia em um contexto de três importantes objetivos políticos, que eram o de proteger, fortalecer e consolidar os recentes regimes democráticos dos dois países, além do de criar uma comunidade de paz na região.

No plano externo, em um contexto marcado por uma queda no nível das atividades produtivas, por fenômenos inflacionários, pela falta de inversões e por um baixo poder de negociação da dívida externa⁵⁷, os Presidentes Alfonsín e Sarney convergiram no interesse de contribuir com o desenvolvimento interno de seus países, a partir de um projeto regional que lhes permitiria competir com o resto do mundo, assim como ampliar suas margens de decisão e negociação, diminuindo a brecha de ligação com o mundo desenvolvido. Dessa forma, a integração passou a ser identificada, pelos dois governos, como instrumento de fortalecimento interno e de autonomia nacional.

Em 30 de novembro de 1985, na ocasião da inauguração da Ponte Internacional da Fraternidade Tancredo Neves, que une a cidade argentina de Porto Iguazu à cidade brasileira de Foz do Iguazu, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín assinaram a Declaração de Iguazu, que marcou um ponto de inflexão na relação bilateral. Além disso, os Presidentes assinaram a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear que, dentre outros conteúdos, criou um grupo de trabalho sob a responsabilidade das chancelarias, e enfatizou o caráter exclusivamente pacífico dos programas nucleares dos dois países, afirmando-se, assim, uma vocação regional para a paz. Este instrumento constituiu o ponto de partida para a

⁵⁶ Para maiores informações veja-se Côrtes (2010).

⁵⁷ Enquanto o endividamento externo herdado pela Argentina e pelo Brasil gerava uma drenagem asfixiante de recursos em função dos pagamentos de juros, acompanhada por uma crise no setor bancário, o protecionismo agrícola das principais potências econômicas impedia ambos os países de ascender aos mercados dos países desenvolvidos, gerando-se uma severa queda nos preços de seus principais produtos de exportação primária.

consolidação de uma relação bilateral estratégica em uma área central da segurança internacional.

Nesse contexto, Brasil e Argentina assinalaram que o processo de integração teria como base promover as condições para a criação gradual de um mercado comum entre ambos os países (ao qual poderiam ser também associados outros países da América do Sul); aumentar o poder político e a capacidade de negociação de ambos os países na ordem internacional, através da institucionalização do sistema de consultas bilaterais; alcançar o máximo de autossuficiência possível em matérias-primas essenciais, insumos e bens de capital, substituindo o dólar americano como moeda de intercâmbio; e intensificar a cooperação científico-tecnológica em setores de ponta, biotecnologia, energia nuclear, informática, dentre outros.

Desta forma, os Presidentes Alfonsín e Sarney decidiram pela criação de uma Comissão Mista de Alto Nível de Cooperação e Integração Econômica Bilateral, presidida pelos seus ministros de Relações Exteriores e integrada por representantes governamentais e dos setores empresariais dos dois países, para examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração para atender as metas anteriormente mencionadas. É importante ressaltar o grande teor democrático desta iniciativa. O desenho da solidariedade concreta entre os dois países não foi competência exclusiva das respectivas burocracias estatais de viés heterodoxo, mas, pelo contrário, contou com uma importante participação de agentes privados e organizações empresariais que davam preferência a políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial, em um contexto de integração que gerasse benefícios para ambas os países do acordo.

Em 29 de julho de 1986, com base nos projetos elaborados no contexto da Comissão supracitada, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram, em Buenos Aires, sob o lema “Crescer Juntos”, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, e aprovaram doze protocolos adjuntos⁵⁸. Ainda que a Ata e os protocolos tenham se centrado em objetivos de

⁵⁸ Entre 1986 e 1989, ao longo de cinco encontros presidenciais, aumentou para 24 o número de protocolos, a saber: Nº 1: Bens de capital, Nº 2: Trigo, Nº 3: Complementação de abastecimento alimentício, Nº 4: Expansão do Comércio, Nº 5: Empresas binacionais, Nº 6: Assuntos financeiros, Nº 7: Fundo de inversões, Nº 8: Energia, Nº 9: Biotecnologia, Nº 10: Estudos econômicos, Nº 11: Informação imediata e assistência recíproca em casos de acidentes nucleares e emergências radiológicas, Nº 12: Cooperação aeronáutica, Nº 13: Siderurgia, Nº 14: Transporte terrestre, Nº 15: Transporte marítimo, Nº 16: Comunicações, Nº 17: Cooperação nuclear, Nº 18:

desenvolvimento econômico para o bem-estar das populações, uma leitura dinâmica e de conjunto dos mesmos permite visualizar a perspectiva política que ambos os governos tinham a respeito do processo de integração.

Entre os objetivos dos presidentes do Brasil e da Argentina, encontrava-se, dentre outros, o de construir um espaço de confiança e solidariedade, uma verdadeira comunidade sobre a base de valores e aspirações compartilhados pelas duas nações. Tal pensamento é refletido no próprio texto da Ata de Amizade Argentino-Brasileira – Democracia, Paz e Desenvolvimento – de 10 de dezembro de 1986, em que os Presidentes Alfonsín e Sarney declaravam que construía a integração “inspirados em altos ideais de paz, democracia, liberdade, justiça social e desenvolvimento”; faziam menção expressa em sua fé comum “na democracia representativa, baseada no supremo respeito à ordem legal e à vontade popular, para assegurar a paz”, e finalmente afirmavam também que “o Estado de Direito é a principal garantia da consecução da justiça social, da dignidade, da liberdade e dos direitos essenciais do ser humano”.

Ao recapitular os objetivos do desenvolvimento econômico, por meio desta Ata, criou-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os dois países. O PICE correspondia também a uma visão heterodoxa da economia. Tal programa não fixou como objetivo a criação de uma zona de livre comércio, mas estabeleceu princípios para desenvolvê-la com a ferramenta do intervencionismo estatal.

Devido às assimetrias existentes entre os dois países⁵⁹, o PICE seria gradual, flexível e equilibrado, aderindo ao princípio de tratamento especial e diferenciado, com vistas a evitar uma especialização das economias em setores específicos, de estimular a integração intrassetorial, de favorecer um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio entre os dois países, de perseguir a modernização tecnológica e de favorecer a participação

Cultural, Nº 19: Administração pública, Nº 20: Moeda Comum, Nº 21: Indústria automotriz, Nº 22: Indústria alimentícia, Nº 23: Regional fronteiro, Nº 24: Planejamento econômico e social.

⁵⁹ Se até meados dos anos 60 as economias argentina e brasileira haviam mostrado padrões de desenvolvimento de tamanho relativo e de comércio exterior mais ou menos semelhantes, os desempenhos muito diferentes evidenciados por uma ou outra nação ao longo dos anos 70 haviam configurado uma nova realidade na qual o Brasil aparecia um “gigante industrial”. Para maiores informações, veja-se Rapoport; Madrid (2011).

empresarial. Segundo explicava o negociador argentino Roberto Lavagna, em um trabalho publicado em 1987 intitulado “1986: o ano decisivo”:

A metodologia escolhida foi – proposta argentina – a de trabalhar no que foi denominado de “projetos integrados”, ou seja, acordos de complementação e integração econômica dentro de setores produtivos nos quais são definidas as metas de integração, os instrumentos precisos (que podem diferir de projeto a projeto) e as condições do equilíbrio dinâmico, com suas consequentes formas de reequilíbrio à medida que se produzissem desvios (LAVAGNA, 1998, pp. 98-99, tradução nossa).

Visando a evitar que o padrão de intercâmbios bilaterais reproduzisse os tradicionais esquemas “Norte-Sul”, o objetivo era promover a programação industrial através de um esquema de especialização intrassetorial, incrementando o comércio de maneira administrada (com o objetivo de evitar desequilíbrios globais ou setoriais a favor de uma das partes), e repartindo solidariamente o valor gerado conjuntamente.

Partia-se da premissa de que os próprios Estados deveriam ser os “administradores” deste processo e deviam “orientar” seus resultados. O setor industrial deveria ser o eixo dinâmico do PICE, e, desta forma, os protocolos setoriais serviam de base para alcançar acordos em torno da problemática específica de cada setor produtivo. Este esquema setorial se apresentava, assim, como a melhor alternativa em razão das assimetrias do mapa produtivo (derivadas do diferente desempenho do setor em cada um dos países, da proporção de suas capacidades instaladas, e das disparidades referentes a preço de insumo, tipos de câmbio, incentivos fiscais ou monetários, custos de mão-de-obra, leis regulatórias, etc.) descartando-se a ideia de um processo que incluiria “todo” o universo de produtos comercializáveis:

Os projetos integrados tinham, assim, o objetivo de definir com precisão as condições do equilíbrio, além de formular as necessárias condições de simetria nas políticas internas. O que era possível fazer globalmente era factível em áreas específicas (LAVAGNA, 1998, p. 99, tradução nossa).

Após o otimismo em razão da expansão qualitativa e quantitativa das correntes comerciais, a soma dos obstáculos derivados da complexa conjuntura econômica pela qual atravessavam os dois países (particularmente pelas sistemáticas oscilações dos tipos de câmbio), e a falta de sucesso dos planos heterodoxos de estabilização econômica Cruzado e

Austral (que resultaram em uma situação de inflação com recessão), foi-se traduzindo em sérias dificuldades para ampliar significativamente o universo de produtos ou setores alcançados pelo acordo de integração.

Apesar disso, ainda que os resultados satisfatórios tenham sido limitados, particularmente, a alguns setores de bens de capital e alimentos, não podemos deixar de mencionar outros resultados do projeto de integração, tais como a cooperação no campo da indústria aeronáutica, entre a Força Aérea Argentina, o Ministério da Aeronáutica do Brasil e a Empresa Brasileira de Aeronáutica; a criação da Escola Argentino-Brasileira de Informática, com seus cursos em Campinas (1986), Tandil (1987) e Curitiba (1988); o desenvolvimento biotecnológico conjunto entre as áreas de hormônios vegetais, vacinas animais, cultivo de tecidos e plantas e manipulações genéticas com embriões animais; a criação do Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia e a Escola Biotecnológica binacional; a unidade monetária argentino-brasileira (também denominada “gaúcho”), dentre outros.

Por volta de abril de 1988, em um contexto no qual tanto Argentina quanto Brasil se preparavam para a primeira troca presidencial de caráter democrático, os Presidentes Alfonsín e Sarney, reunidos em Brasília, instruíram a seus respectivos chanceleres que esses oferecessem uma resposta às limitações estruturais advindas da Ata de Iguaçu e de seus protocolos, e a dar um salto qualitativo na caminhada ao processo de integração⁶⁰.

Desta forma, em 29 de novembro desse ano, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que seguia sustentando os critérios originais de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria “para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado perante as novas condições de competição e de legislação econômica”, ao se instaurar o objetivo de criar um espaço econômico comum entre os dois países, “baseado na reciprocidade e em equilíbrio de vantagens”.

O instrumento previa duas etapas, a primeira orientada à remoção de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços em um prazo máximo de

⁶⁰ Neste mesmo ano, foi aprovada a nova Constituição Brasileira, que estabeleceu no Artigo 4º que o país “buscará a integração econômica, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”; o que reflete a aceitação da existência de uma comunidade de interesses com os países da região.

dez anos, para passar à segunda etapa, na qual deveria ser buscada a harmonização das demais políticas necessárias para a formação de um mercado comum – políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transporte e comunicações, de cunho científico e tecnológico, bem como a coordenação das políticas fiscal, cambiária e de capitais – através de acordos específicos.

Além disso, este Tratado previa a constituição de uma Comissão Parlamentar Conjunta associada ao processo de tomada de decisões no contexto do processo de integração. Previamente ao envio de qualquer acordo específico aos congressos nacionais, a Comissão de Execução (órgão executivo do Tratado) devia remeter os projetos de acordos derivados do Tratado à Comissão Parlamentar Conjunta, formada por doze parlamentares de cada Estado para um mandato de dois anos, para que a mesma emitisse uma opinião ou parecer de caráter não vinculante. Desta forma, o citado Tratado incorporava os representantes da cidadania ao processo de tomada de decisões no esquema integracionista, e criava um efetivo controle democrático do mesmo, conferindo aos parlamentos um papel diferenciado do que lhes fora reservado pelas ditaduras⁶¹.

Após a assinatura do Tratado não houve tempo para mais nada. O lançamento desta nova fase do processo integracionista se efetuava em um contexto de conjunturas internas muito complexas, dado que ambos os presidentes detinham um capital político inferior ao que tiveram na primeira etapa do processo, e os novos governos neoliberais que assumiriam em ambos os países reorientariam o esquema de integração interindustrial para o objetivo de liberalização comercial total, acompanhada por um resseguro fundamental: a escassa ou nula presença estatal como “administrador” do processo de integração e “orientador” de seus resultados.

Em suma, o período de integração Alfonsín-Sarney partia da premissa de que o desenvolvimento era uma meta a ser atingida a partir de uma estratégia de industrialização conjunta, além do desenvolvimento em outras áreas também visadas pelos governos, tais como a de comunicações, planejamento e cooperação em transporte, nuclear e cultura, ainda que tais aspectos não tenham sido levados a cabo. Nesse sentido, o desenvolvimento interno seria aquele que serviria para consolidar a democracia e levaria à autonomia nacional na arena

⁶¹ De fato, nem na ALALC nem na ALADI os poderes legislativos faziam parte das negociações.

internacional, e essas, por sua vez, deveriam reforçar o processo de integração. Conforme veremos no capítulo que segue, essa premissa, acrescida de vários outros pontos que levam a uma concepção mais plena da integração e do desenvolvimento econômico e social, são resgatadas no governo de Lula e nos governos kirchneristas a partir de 2003.

2.3 O EIXO ARGENTINA-BRASIL NA FASE COMERCIALISTA

Com os novos governos nos países da América Latina, no começo da década de 90, é concretizada a “virada neoliberal”, a partir de uma combinação entre os condicionamentos impostos pelas instituições financeiras internacionais e organismos multilaterais, e a recepção do consenso político-ideológico de Washington em atores governamentais e acadêmicos locais. É neste contexto que se redefine o processo de integração iniciado na década passada, no contexto da aplicação das reformas estruturais no interior dos Estados. Vale destacar, entretanto, que as políticas neoliberais já haviam iniciado a serem introduzidas durante os regimes militares de governo, e, inclusive, durante os primeiros governos democráticos. Porém, a mudança que ocorreu nos anos 90 faz referência à “intensidade” com que foram aplicadas as premissas neoliberais.

Ao assumir a presidência da Argentina em meados de 1989, em um contexto de crise hiperinflacionária com importantes custos sociais, políticos e econômicos, o peronista Carlos S. Menem (1989-1999) mostrou-se disposto a continuar com o processo de integração, e uma prova disso pode ser vista em seu impulso para que o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, negociado por seu antecessor, fosse aprovado pelo Congresso Nacional. Entretanto, o “renovado” ânimo integracionista estava “motivado” por elementos que entravam em franca contradição com os princípios de desenvolvimento interindustrial, no plano econômico, e de autonomia, no plano político, planos esses que constituíam a essência do processo de integração iniciado em 1985.

Esses “elementos” a que fizemos referência estão diretamente vinculados à estrita aplicação das políticas neoliberais que devolveriam a “normalidade” ao país, e neste contexto, a uma mudança de paradigma na política externa argentina, que privilegiou a eliminação de qualquer ponto de atrito com os Estados Unidos em sua agenda política, sob a premissa de

que um alinhamento com a potência hegemônica seria a solução para a inserção internacional do país e para a preservação da estabilidade política e econômica no plano doméstico.

Este paradigma encontrou fundamentação nos princípios formulados por Carlos Escudé, que, sob a denominação de “realismo periférico”, dá origem a um “instrumento para a construção de uma teoria sobre as estratégias de política exterior de países periféricos” (ESCUDE, 1992, p. 30, tradução nossa), “superando ‘o que não se pode fazer’ para entrar no terreno ‘do que deve ser feito’” (ESCUDE, 1992, p. 291, tradução nossa). Neste sentido, conforme a ótica do governo de Menem, o processo de integração regional, enquanto elemento fundamental de sua política externa, deveria ser constituído de uma ferramenta que se mostrasse funcional à aplicação de novas medidas de política econômica neoliberal⁶².

No caso do Brasil, o discurso neoliberal pregava que os problemas de desenvolvimento pelos quais passou o país na década de 80 eram responsabilidade das políticas desenvolvimentistas, próprias do modelo de industrialização por substituição de importações. Alinhadas a essa ideia, as diretrizes do novo governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) eram de garantir a inserção e a adaptação do país às exigências da economia global, privilegiar as relações com os Estados Unidos e desfazer o caráter terceiro-mundista do país. Em um período em que a dimensão econômica das relações internacionais passava a determinar o comportamento dos Estados, a dimensão política deixava de ter importância, uma vez que reduzir custos e aumentar a competitividade passavam a ser as condições necessárias para uma inserção internacional exitosa.

Neste sentido, a opção do governo Collor por um processo de abertura da economia, com vistas a obter um crescimento articulado com insumos e mercados externos, impôs a necessidade de buscar uma inserção mais competitiva do país na economia internacional. Neste contexto, a tradicional integração com a Argentina foi identificada como instrumento essencial para fortalecer a liberalização comercial exigida pelo centro capitalista, orientando-a para a promoção do comércio intrarregional e para a formação de um amplo espaço econômico, que permitisse que ambas as economias nacionais tivessem acesso a mercados externos e atraíssem investimentos estrangeiros.

⁶² Sobre a construção do Estado neoliberal na Argentina, veja-se Ferrer (2012).

Assim, a convergência dos governos de Menem e Collor contribuiria com a adoção de um modelo de integração com abertura para os mercados externos, que assumiria um caráter principalmente comercial⁶³. Em 06 de julho de 1990, por ocasião de sua primeira visita ao país, o Presidente Collor assinou, juntamente com seu parceiro argentino, a Ata de Buenos Aires, através da qual os presidentes se comprometeram a reduzir os prazos estabelecidos no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, e a alcançar a formação de um mercado comum, fixando, como limite, a data de 31 de dezembro de 1994. O Anexo I da Ata detalhou a metodologia para a conformação do mercado comum, que deveria, por meio de reduções tarifárias, chegar à alíquota zero e à anulação das barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo. As medidas para o cumprimento desses objetivos seriam elaboradas por um grupo de trabalho binacional denominado Grupo do Mercado Comum, cuja estrutura foi definida pelo Anexo II da Ata. Na mesma ocasião, os presidentes assinaram o Tratado para o Estabelecimento de um Estatuto de Empresas Binacionais Argentino-Brasileiras, com inúmeros incentivos para os investidores nacionais de cada um dos países.

Em novembro desse mesmo ano, e após múltiplas negociações, Argentina e Brasil assinaram o ACE⁶⁴ N° 14, de modo que fossem assentadas as bases instrumentais sobre as quais seria assinado o Tratado de Assunção. Com este acordo, pôs-se fim à etapa da integração gradual, equilibrada, flexível e simétrica iniciada em 1985, para se passar a um programa de liberalização progressiva, linear e automática para todo o universo tarifário. Esta metodologia pretendia evitar a negociação produto a produto e as participações empresariais e setoriais perante a cada instância de negociação. Além disso, a inclusão de todos os produtos levava a um tratamento mais geral e automático. Do mesmo modo, o mencionado instrumento estabelecia o compromisso de eliminar as barreiras não tarifárias que afetavam o intercâmbio bilateral.

Desta forma, a desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração, substituindo o cumprimento dos protocolos setoriais que enfatizavam a integração interindustrial. A partir desse momento, o objetivo da integração não mais seria

⁶³ Veja-se Campbell et al. (1999); Castro (1998).

⁶⁴ Este tratado pertence a um tipo de acordo denominado de “alcance parcial”, que diz respeito àqueles tratados nos quais não participa a totalidade dos Estados membros da ALADI, e tendem a estender as condições para o resto dos Estados membros, para aprofundar o processo de integração regional mediante sua progressiva multilateralização.

proteger as economias nacionais em pleno processo de decolagem e diversificação; pelo contrário, o objetivo era utilizar o mercado regional para potencializar as vantagens comparativas, convertendo-lhe na plataforma de inserção de ambos os países na ordem econômica internacional⁶⁵.

Em outras palavras, a integração bilateral de viés desenvolvimentista, ou de programação do desenvolvimento industrial, foi substituída pela integração neoliberal “aberta” aos mercados, que devem ser organizados conforme os sinais da ordem internacional, colocando a promoção do comércio e dos investimentos como o eixo dinâmico do processo. Este enfoque supõe que países como a Argentina e o Brasil não contam com fatores autônomos de desenvolvimento, dentre eles a capacidade de decisão para o desenvolvimento, e desta maneira deverão estar associados necessariamente a um centro hegemônico externo, que determinaria sua inserção na divisão internacional do trabalho conforme as suas respectivas vantagens competitivas estáticas, fundadas na abundância de recursos naturais e no subdesenvolvimento tecnológico e industrial.

2.3.1 O Tratado de Assunção e a consolidação da liberalização comercial: o MERCOSUL (1990-1998)

Com o objetivo de dar uma projeção regional aos compromissos bilaterais assumidos no ACE Nº 14, em 26 de março de 1991, os governos da Argentina e do Brasil assinaram, em Assunção, juntamente com a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai⁶⁶, o Tratado para a Constituição do MERCOSUL⁶⁷, que pautava as condições para o trânsito até um mercado comum a ser formado entre os quatro países até a data de 31 de dezembro de 1994, a partir de um programa de liberalização comercial progressivo, linear e automático; da eliminação das barreiras não tarifárias; da desarticulação gradual das listas de exceções do

⁶⁵ Neste sentido, veja-se Trein (2001); Rapoport (2009) e Rapoport; Madrid (2011). Este tema também foi por nós abordado em Granato; Oddone; Vazquez (2008).

⁶⁶ A participação do Uruguai no processo de integração vinha sendo objeto de contínuas conversações desde meados da década de 80, através de vários encontros de alto nível entre autoridades uruguaias, argentinas e brasileiras, e inclusive através de acordos bilaterais firmados (o Convênio Argentino-Uruguaio de Cooperação Econômica e o Programa de Expansão Comercial Brasil-Uruguaio). O Paraguai não participou das conversações prévias à formação do MERCOSUL enquanto não finalizou a ditadura militar de Alfredo Stroessner, em 1989.

⁶⁷ ACE Nº 18, segundo a terminologia da ALADI.

referido programa (a liberalização do comércio era o fim último do MERCOSUL, que funcionava em completa harmonia com as políticas norte-americanas referentes à América Latina⁶⁸); dos compromissos de avançar na coordenação das políticas macroeconômicas; da intenção de elaborar uma tarifa externa comum; da coordenação de posições em foros econômicos comerciais regional e internacional, bem como da harmonização das legislações nacionais em diversas temáticas com vistas à facilitação dos negócios e a livre circulação de bens e fatores produtivos (Artigos 1º e 5º do Tratado).

Para atingir o cumprimento de seus objetivos e para coordenar as relações interestatais, o Tratado de Assunção previa uma estrutura institucional mínima, encarregada da administração e de execução do Tratado, bem como dos acordos específicos e das decisões que seriam adotadas durante o período de transição. O baixo grau de institucionalização⁶⁹ estava fundamentado no fato de que as negociações poderiam ser definidas pelos próprios poderes executivos dos sócios majoritários, e não por instituições comuns capazes de executar suas resoluções diretamente no território dos Estados membros.

Desta maneira, as autoridades nacionais que presidiam as negociações eram as mesmas que tomavam as decisões de política doméstica e externa, formuladas conforme as diretrizes do modelo neoliberal. Conforme poderá ser visto ao longo deste trabalho, uma integração comandada pelos presidentes apresenta-se como uma característica persistente que permeia a dinâmica do MERCOSUL.

Neste período de transição rumo à união aduaneira, pôs-se em marcha o Programa de Liberalização Comercial, e foram iniciadas negociações para a formação da Tarifa Externa Comum (TEC)⁷⁰. Nestes anos, aumentaram-se consideravelmente os fluxos comerciais

⁶⁸ Por exemplo, nesse sentido, em junho de 1991, os Estados parte do MERCOSUL e os Estados Unidos assinaram um acordo por meio do qual foi criado um Conselho sobre Comércio e Investimentos, com o objetivo de “atingir mercados cada vez mais abertos entre os Estados Unidos da América e as Partes Sul-Americanas” (Artigo 5º, inciso 1 do Tratado).

⁶⁹ Inclusive, a estrutura institucional não previa a participação de parlamentares, que se mobilizaram pela manutenção da Comissão Parlamentar Conjunta. Porém, a falta de poderes legislativos e de controle excluía os parlamentares do processo decisório do bloco, reservando à Comissão um papel subordinado as funções dos poderes executivos.

⁷⁰ A TEC é um instrumento que busca promover a igualdade de competição entre as economias dos Estados membros. Desta forma, as tarifas que são pagas pela importação de um determinado produto (matéria-prima, insumos, bens de capital, etc.) a partir de outros países devem ser iguais em todas as nações integradas, bem como cobradas uma única vez. Além disso, a TEC estabelece as bases para a celebração de acordos comerciais com outros países, facilitando as negociações e fortalecendo o posicionamento comum.

intrazona, reduziram-se às barreiras tarifárias e não tarifárias e os países membros se converteram em importantes receptores do capital estrangeiro.

Ao analisarmos as políticas externas da Argentina e do Brasil durante esta primeira etapa do MERCOSUL, podemos dizer que as negociações voltadas à execução da união aduaneira estiveram determinadas por atitudes de certo modo ambivalentes, atribuíveis à resistência de ambos os países em perder a condução autônoma de sua política comercial externa (ser parte de uma união aduaneira implicava vantagens e limitações, e dentro destas últimas, os países já não podem negociar “livremente” sem o resto dos Estados participantes). Além disso, no caso argentino, a aprovação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, segundo a sigla em inglês) por parte do Congresso Norte-Americano em novembro de 1993, gerou o “dilema” de avançar na negociação dos mecanismos que garantiriam a execução da união aduaneira, ou de passar a formar parte da lista dos países “eleitos” para ingressar no NAFTA.

Neste sentido, atrasar as negociações, bem como manter o bloco em seu “estado inicial” de área de livre comércio, eximia a Argentina de compartilhar a tarifa externa comum e outros instrumentos de política comercial com o resto dos países membros, deixando aberta a possibilidade de ingressar no NAFTA, caso houvesse um eventual convite por parte dos Estados Unidos.

No caso brasileiro, a preocupação de sua política externa se centrava na ideia de que a consolidação do processo de integração não deveria representar um obstáculo para os espaços de atuação externa conquistados pelo país em termos individuais, assim como tampouco as grandes decisões da República deveriam estar subordinadas a tal processo associativo. Com base nestes preceitos, a opção brasileira foi negociar tendo em mente uma integração pragmática, orientada rumo àqueles setores que oferecessem menos resistência em termos de não comprometer a autonomia de decisão do Estado nacional.

Durante esta etapa de transição, a falta de coordenação das decisões de política econômica da Argentina e do Brasil também representou, em certa medida, um obstáculo para o avanço do bloco. Enquanto a Argentina, com a anuência do FMI, adotava o Plano de Convertibilidade, orientado a obter um ajuste bastante rígido da economia; o Brasil vivenciava um desequilíbrio macroeconômico e uma escalada inflacionária. Logo após o

impeachment que expulsou Collor da presidência do Brasil, a ascensão de Itamar Franco (1992-1994) favoreceu uma maior convergência com a Argentina, sobretudo no plano econômico, a partir da implementação do Plano Real, que possibilitou a redução da inflação. Apesar disso, em termos de política externa, o perfil autonomista-desenvolvimentista do novo governo gerou certo grau de distanciamento da Argentina.

Desta maneira, durante o governo de Itamar, os pressupostos tradicionais da vertente autonomista recuperaram preponderância na política externa brasileira, conduzida pelo então Ministro Celso Amorim. A visão autonomista concebia a integração sul-americana como uma de suas prioridades. Podemos mencionar como materialização desta visão o projeto de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que, ainda que não tenha prosperado, representava um importante passo rumo à ampliação do MERCOSUL.

O projeto ALCSA incluía os Estados participantes do MERCOSUL, da CAN, além de Chile, Guiana e Suriname, e tinha como objetivo promover a liberalização de 80 por cento do comércio entre 1995 e 2003. A proposta da ALCSA foi formulada inicialmente em uma reunião de cúpula do Grupo do Rio, e lançada formalmente em outubro de 1994, antes da primeira Reunião de Cúpula das Américas em Miami, que reativava a Iniciativa para as Américas de 1990, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio hemisférica na qual seriam progressivamente eliminadas as barreiras do comércio de bens e serviços e para os investimentos para o ano 2004 (a ALCA), dentre outros objetivos.

Transcorrida a etapa de transição, dá-se início à segunda fase da evolução do MERCOSUL, entre 1995 e 1998, que Bouzas (2001) denominou como a “época de ouro para os mercados”. Esta etapa caracteriza-se pelo aumento exponencial dos fluxos comerciais intrazona e extrazona, assim como pela manutenção das correntes de investimentos estrangeiros.

O ponto de partida ocorre em dezembro de 1994, momento em que os Estados participantes assinaram o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, comumente denominado de “Protocolo de Ouro Preto”, que consagrou a personalidade jurídica internacional do MERCOSUL, estabeleceu seus órgãos definitivos e determinou o sistema de solução de controvérsias. O caráter intergovernamental colocado na arquitetura institucional encontrou fundamentação tanto no “espírito”

preponderantemente comercial do bloco⁷¹, quanto na decisão dos principais sócios de ceder escassas parcelas de sua autonomia de decisão. Além disso, foi aprovada a TEC que, em 1995, chegaria a abarcar 85% do intercâmbio comercial, e que permitia avançar com a constituição da união aduaneira, conforme o “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000”, aprovado pela Decisão CMC N° 09, de 05 de julho de 1995. De acordo com este Programa, não surgem dúvidas de que o objetivo estratégico do MERCOSUL será o aprofundamento da integração em um contexto de regionalismo aberto.

O lançamento do Plano Real no Brasil, a implementação da TEC e a ascensão de Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, reorientaram novamente os esforços brasileiros rumo às forças externas do capitalismo transnacional, ainda que sem se aproximar do modelo plenamente neoliberal e de abertura indiscriminada adotada pelo governo de Menem, que nessa mesma época iniciava seu segundo mandato.

O governo de Cardoso, ainda que tenha conseguido um maior consenso interno em torno da estabilidade dos preços e das privatizações, foi marcado por tensões entre setores favoráveis à liberalização comercial e setores desenvolvimentistas, o que gerou uma moderação do processo de liberalização, orientando certas políticas para a proteção daqueles setores considerados “sensíveis” por seu caráter estratégico para o desenvolvimento do país. Enquanto isso, na Argentina, os que defendiam “limitar” o MERCOSUL a uma área de livre comércio se orientaram a apoiar as negociações em torno do projeto ALCA, impulsionado pelos Estados Unidos, o que resultou em um debate interno entre a posição favorável ao ingresso na ALCA e o posicionamento que somente aprovava o ingresso na ALCA através do MERCOSUL, posição essa que foi a que finalmente prevaleceu.

Estas situações acima expressas tiveram um forte impacto no MERCOSUL, resultando em uma notável diminuição no ritmo das negociações comerciais tendentes a aperfeiçoar a união aduaneira. No entanto, também registramos certos avanços, em questões não

⁷¹ Além disso, foram criadas, ao longo do período 1991-1999, as reuniões de ministros enquanto órgãos da estrutura institucional, referentes a temas não comerciais, tais como educação, justiça, trabalho, agricultura, cultura, saúde, interior e indústria. Foram, também, assinados protocolos referentes aos temas de Cooperação e Assistência Jurisdicional, Responsabilidade Procedente de Acidentes de Trânsito, Integração Cultural, Previdência Social e Segurança Regional. Ainda que os temas das reuniões de ministros e dos protocolos não remetessem explicitamente a questões comerciais, é importante mencionar que, do ponto de vista da condução política, tais temas faziam parte do objetivo maior de intensificar o processo de integração em direção ao mercado comum.

comerciais, que merecem ser comentados, tanto no plano bilateral quanto no regional propriamente dito.

No que diz respeito ao plano bilateral, a importância dos avanços em termos de cooperação nuclear faz com que ressaltemos, basicamente, o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, de 1991, a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares, e a assinatura do Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares, em 1994. Além disso, em abril de 1997, os Presidentes Menem e Cardoso qualificaram, pela primeira vez, as relações bilaterais como de “aliança estratégica”, e a caracterizaram como um “elemento central e permanente dos respectivos projetos nacionais”, ao destacarem que foi essa mesma aliança que tornou possível o MERCOSUL.

No que concerne ao plano regional, devemos salientar, principalmente, a contribuição do processo de integração ao fortalecimento da democracia e a criação de uma comunidade de paz na região. Neste sentido, em 1996, frente à tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, também conhecida como “Cláusula Democrática”, e foi criado o Mecanismo de Consulta e Concertação Política. Nesta mesma linha, em 1998, foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, que incorporou a citada Cláusula ao acervo jurídico do bloco, fortalecendo a democracia como valor constitutivo.

Além disso, registramos outras conquistas referentes às ações do MERCOSUL Educativo em prol da colaboração e coordenação de políticas (que não criaram obstáculo para a agenda comercial), à dimensão sócio-trabalhista (Declaração Sócio-Trabalhista do MERCOSUL de 1998) e ao trânsito de pessoas, entendido do ponto de vista das migrações trabalhistas. Por último, no que diz respeito às negociações externas, foram formalizados acordos de livre comércio com Chile e Bolívia, e em 1995, foi assinado um acordo de cooperação com a UE, cujas negociações de fato se iniciaram cinco anos mais tarde, além do início das negociações do projeto ALCA também ter sido dado no contexto do esquema de integração.

Em suma, neste período, o desenvolvimento é encarado a partir de uma perspectiva exógena, ou seja, como um desenvolvimento que passa pela associação às grandes potências

detentoras de poder. Sob essa premissa, a noção de autonomia é perdida, em virtude da importância atribuída ao alinhamento automático com a potência hegemônica. Essa visão, que antecede os governos de Lula e Kirchner, mostra-se como um objeto de combate por parte das políticas desses presidentes, que, frente a duas tendências pendulares, recorrem novamente às premissas desenvolvimentistas do período dos primórdios da integração (1985) para dar início a um processo de retomada e superação da noção de integração, no qual o conceito de autonomia estará intrinsecamente ligado ao de desenvolvimento, conforme será visto no capítulo que segue.

2.3.2 A crise do MERCOSUL e os impactos regressivos do neoliberalismo (1998-2002)

A terceira etapa da fase comercialista do MERCOSUL pode ser situada entre os anos de 1998 e 2002, e sua característica mais marcada é a crise que ocorrerá a partir de uma diminuição dos intercâmbios comerciais e do aumento dos conflitos e disputas comerciais entre Argentina e Brasil. Durante esses anos, que se iniciaram com a desvalorização do Real no Brasil, seguiram-se múltiplas crises de confiança entre os principais sócios, havendo uma incapacidade do bloco de dar resposta às demandas de múltiplos setores que estavam “excluídos” da integração, que, com o agravamento da crise econômica, política e social da Argentina, resultaram em uma percepção generalizada de que o MERCOSUL havia chegado ao seu limite. É importante destacar que, durante os anos 90, realizou-se um fechamento para a participação de atores políticos e sociais no processo de integração, com exceção da participação dos grandes grupos econômicos e multinacionais com elevada capacidade de *lobby*, e do setor sindical, que teve um papel muito importante no impulso da Declaração Sócio-Trabalhista.

O primeiro dos fatos que marcam o início desta etapa de crise se deu quando, em janeiro de 1999, iniciado o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, sem consultar nem avisar previamente o governo argentino, o governo brasileiro liberalizou o mercado cambiário. O Real sofreu uma desvalorização de cerca de 100%, que teve efeitos negativos sobre a economia argentina, e sobre o intercâmbio comercial do bloco.

Sob uma perspectiva ampla, os efeitos negativos da desvalorização do Real sobre a economia argentina se vinculam com os resultados regressivos que a aplicação das diretrizes

neoliberais teve para a estrutura produtiva argentina durante a década de 90. O aprofundamento do processo de desindustrialização, a acentuação do predomínio do capital financeiro, e a estrangeirização da produção interna, se associaram a uma maior dependência dos capitais estrangeiros, os quais forneceram as divisas necessárias para sustentar o Plano de Convertibilidade e o esquema de preços dele resultante.

Entretanto, a fragilidade do sistema financeiro argentino ficou evidenciada com os impactos gerados pela crise brasileira: uma demanda agregada debilitada, exportações que não cresciam como consequência da sobrevalorização cambial, e elevados níveis de desemprego limitavam a revitalização do consumo, enquanto que a crise de endividamento externo ameaçava a continuidade do Plano de Convertibilidade e inibia os investimentos e as possibilidades de reativação.

Em termos de produtividade, a desvalorização do Real produziu uma melhora na capacidade da indústria brasileira para competir com o MERCOSUL, traduzida no barateamento dos produtos brasileiros com respeito aos produtos argentinos. Como consequência disso, as importações argentinas de produtos tais como calçados, têxteis e aço, dentre outros, começaram a aumentar e a competir com os produtos locais em condições desiguais.

Neste contexto, e frente à falta de mecanismos institucionais capazes de solucionar este tipo de problema, o governo de Menem reagiu unilateralmente, impondo barreiras ao ingresso de produtos brasileiros e argumentando uma espécie de “crise de confiança”. Como represália, o Brasil começou a exigir uma autorização prévia para as exportações argentinas, através de um fechamento não declarado de fronteiras para uma extensa linha de bens.

Na prática, desde 1999, o principal pilar do MERCOSUL (o comércio) não conseguiu recuperar sua situação de equilíbrio, uma vez que o desequilíbrio cambiário se instalou no bloco como um elemento de divergências e desconfiança entre os sócios principais. Nesse contexto, outros dois elementos do plano bilateral “sacudiram” o bloco: por um lado, quando os temores sobre o futuro do Real alcançaram o ponto mais alto, as autoridades monetárias em Buenos Aires retiraram apoio das alternativas estabelecidas por Brasília, e, seguindo na direção contrária, começaram a sugerir publicamente que o Brasil adotasse uma política de

paridade com o dólar; por outro lado, um ano antes, em 1998, a Argentina havia negociado, sem consultar o Brasil, o *status* de aliado extrarregional da OTAN.

O conjunto destas situações pôs em evidência a fragilidade das relações bilaterais, assim como sujeitou o MERCOSUL a uma situação de estancamento e paralisia que demonstrava que a noção de desenvolvimento havia sido reduzida à dimensão do crescimento econômico (ou seja, crescimento do PIB dos Estados, assim como fluxos comerciais e investimentos), e, em função disso, ocorre o aumento dos desequilíbrios existentes entre os países membros (principalmente com respeito ao Paraguai e ao Uruguai)⁷².

Apesar do esforço de Cardoso para enquadrar a estratégia de desenvolvimento do país aos padrões neoliberais, a reação dos países centrais frente à crise foi a de identificar as bases da economia brasileira como “frágeis”. O protecionismo, sobretudo do setor agrícola, dos Estados Unidos e da UE, e os esforços, por parte da diplomacia presencial de Cardoso, de aproximação dos países europeus governados por partidos sócio-democratas que não tiveram um *feedback* positivo, deram impulso a fortes críticas por parte do presidente, uma vez que reforçaram a ideia de apostar em um projeto regional de integração mais amplo que abarcasse a América do Sul⁷³.

Guiados pela ideia de que uma entidade sul-americana funcionaria como saída legítima para a paralisia em que se encontrava o MERCOSUL no início do novo século, no ano 2000, em Brasília, teve lugar a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, convocada pelo governo brasileiro por ocasião das celebrações dos quinhentos anos do descobrimento do país.

O Comunicado de Brasília, assinado pelos doze presidentes sul-americanos, registra, dentre outros, os entendimentos mencionados a seguir: democracia, direitos humanos e temas sociais; paz e segurança; diálogo político, comércio; infraestrutura de integração; drogas ilícitas e delitos relacionados; informação, conhecimento e tecnologia. Desta Reunião surgiu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), concebida como um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais, com o

⁷² Neste contexto, ainda que a forma de lidar com as assimetrias tenha estado presente no debate do MERCOSUL desde o seu início, em termos práticos, o Tratado de Assunção evitou toda e qualquer referencia a políticas regionais orientadas a compensar as assimetrias estruturais, e simplesmente limitou-se a reconhecer, através do seu Artigo 6º, “diferenciais pontuais de ritmo” da liberalização comercial para o Paraguai e o Uruguai.

⁷³ Veja-se o estudo de Vigevani, Oliveira, Cintra (2003).

objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações dos doze países sul-americanos⁷⁴.

Na Argentina, a ascensão do radical Fernando de la Rúa (líder da Aliança pelo Trabalho, a Justiça e a Educação), não trouxe para o MERCOSUL um impacto importante. Ao contrário das expectativas brasileiras, o Presidente de la Rúa manteve o Plano de Convertibilidade e, junto a este, os problemas relacionados no âmbito da integração comercial.

Ainda que no ano 2000 tenha sido aprovado o chamado “Relançamento do MERCOSUL” (que incluía questões vinculadas à normativa, ao desempenho institucional, à solução de controvérsias, à TEC, a investimentos, à coordenação macroeconômica, a negociações externas, etc.), a fragilidade e incertezas da gestão do Presidente de la Rúa, percebidas pelo Brasil, colocaram o MERCOSUL em uma espécie de “estado de espera”. Nesse momento, já existia uma realidade que era indiscutível, a situação macroeconômica argentina era grave e o FMI reforçava a “blindagem financeira” mês a mês, até que, em agosto de 2001, a desaprovação das metas de política econômica desencadeou o fim do Plano de Convertibilidade, mediante a suspensão dos desembolsos do FMI.

As reservas internacionais caíam bruscamente, e, com elas, os depósitos bancários. Desta forma, a adoção do “*corralito financiero*”⁷⁵ foi o corolário de uma quebra do regime monetário, uma acentuada deterioração do capital físico, uma grave crise social, um profundo endividamento externo e a derrubada do sistema político sem precedentes na história argentina. Finalmente, uma espécie de “explosão social”, em dezembro de 2001, produziu, pela primeira vez na história argentina, a queda, sem intervenção militar, de um governo democrático, evidenciando o impacto altamente involutivo que a aplicação dos princípios neoliberais teve sobre o país.

⁷⁴ Um segundo resultado concreto deste processo de aproximações, surgido da segunda Reunião de Guayaquil de julho de 2002, foi a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, reflexo da vocação pacífica que fundamenta as relações entre os Estados da região, de seu firme compromisso de proscrever as armas de destruição massiva e promover o desarmamento internacional, e de cooperar de maneira ativa e eficaz na luta contra as novas ameaças à segurança, bem como no projeto e na formação de um novo sistema de segurança coletivo, tanto em nível hemisférico quanto mundial.

⁷⁵ Mecanismo bancário forçoso que impedia a retirada de dinheiro do sistema bancário e continha o consumo interno.

Dada a falta de um vice-presidente, houve, durante duas semanas, um cenário de instabilidade institucional com três presidentes. Frente à gravidade da crise e a extrema vulnerabilidade externa do país, os partidários do alinhamento com Washington insistiram que o alinhamento automático com os Estados Unidos era a melhor estratégia de reinserção internacional e, nesse sentido, o papel do Brasil deveria ser reduzido ao de um sócio em matéria econômica. Esta posição foi enfrentada por aqueles que defendiam que o Brasil deveria ser um dos principais eixos da política externa argentina, posição essa adotada pelo governo de transição de Eduardo Duhalde, desde sua posse, em janeiro de 2002.

Duhalde pôs fim ao Plano de Convertibilidade e direcionou seus esforços de recuperação do espaço do MERCOSUL, sobretudo ao aproximar-se do Brasil: “os governos dos países irmãos da América Latina estiveram junto de nós e nos brindaram com seu permanente apoio; este foi decisivo durante a complicada gestão que tivemos que assumir em uma encruzilhada histórica” (DUHALDE, 2006, p. 12, tradução nossa). Frente à crise argentina, o governo brasileiro respondeu com apoio explícito, sustentou a posição de que a Argentina seguia sendo seu sócio prioritário, assim como o MERCOSUL seguia sendo um elemento de referência para a política externa do país. Essas tomadas de decisão abriram caminhos para a recomposição, a partir de 2003, da aliança estratégica e do processo de integração cujo conteúdo político havia sido diluído frente à crença de que os mercados trariam o desenvolvimento destas terras sulistas.

SÚMULA DO CAPÍTULO

O capítulo foi dividido em dois momentos principais. Primeiramente, voltamos-nos à América Latina, ao apresentarmos o caminho seguido pela integração latino-americana à luz dos diferentes paradigmas históricos que inspiraram os projetos integracionistas. Cabe esclarecer que, apesar desta organização de caráter didático, não se pode pensar em uma linearidade ou continuidade explícita entre os mencionados paradigmas, ainda que o surgimento de um paradigma sofra influências daqueles paradigmas que o precederam. Na descrição desses três momentos, faz-se importante a noção de regionalismo pós-neoliberal, que caracteriza o período de estudo desta tese.

Já em um segundo momento deste capítulo, voltamo-nos, especificamente, à integração entre Brasil e Argentina. Verificamos que, antes da década de 80, devido ao baixo nível de inter-relação entre Argentina e Brasil, não se conseguiam atingir objetivos efetivos de integração. Tal quadro foi revertido a partir da década de 80. Ao discutirmos este período, passamos por uma reflexão sobre a importância da convergência entre Brasil e Argentina para estruturar um processo de integração regional. Nesse sentido, vimos que o desenvolvimento só poderá ser atingido através da integração, através de uma união de forças, uma vez que ambos os países passaram a reconhecer que era através da parceria estratégica que seria atingido um consenso na região. Após apresentarmos as estruturas programáticas da integração da década de 80, passamos à descrição do processo de integração na etapa comercialista, dos governos neoliberais. Tal descrição das estruturas programáticas dessas duas etapas se mostra fundamental para um maior entendimento dos delineamentos estabelecidos entre 2003-2010, e para a nossa argumentação, a ser realizada sobretudo no próximo capítulo, acerca da reestruturação das políticas integracionistas entre Brasil e Argentina nesse período. Conforme argumentamos desde a introdução, a reformulação Lula-Kirchner implica uma perspectiva mais ampla de integração, tendo como base uma integração que parte das noções do período de gênese, combatendo, ferreamente, o período neoliberal que vai de encontro à noção de inseparabilidade entre autonomia e desenvolvimento, que se mostra tão cara para a concepção instaurada a partir de 2003.

CAPÍTULO 3

A CONVERGÊNCIA DAS CONCEPÇÕES INTEGRACIONISTAS DO GOVERNO LULA E DOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS:

BASES PARA A REFORMULAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme verificamos no capítulo anterior, surgem no ano de 2003, tanto no Brasil quanto na Argentina, novos governos presidenciais que enfrentarão uma série de desafios e problemáticas herdadas da tradição neoliberal, a serem por eles combatida. Frente a esses desafios, a noção de integração constitui uma ferramenta fundamental para que, através da união de forças, novas políticas fossem implementadas nesses países, políticas essas que resultassem em um maior desenvolvimento – tanto interno quanto regional - e autonomia frente à potência hegemônica.

Dado esse contexto, iniciamos, a partir deste momento, o estudo do processo de reformulação da noção de integração dos governos brasileiro e argentino entre o período de 2003 e 2010, que constitui o foco desta tese. Para isso, o presente capítulo será dividido em três distintos momentos. Iniciamos por caracterizar as concepções de integração individuais do Presidente Lula e dos governos kirchneristas, de modo a apontarmos motivações para a integração e concepções que constituam pontos de aproximação entre os governos desses dois países. Tal tarefa, conforme já explicitamos na introdução desta tese, será realizada a partir da análise dos discursos oficiais de ambos os governos, discursos esses que foram por nós transcritos, organizados e analisados para tal exposição. Atenção será dada à tarefa de ressaltarmos, sempre, o fato de que as concepções desses presidentes ultrapassam a mera questão econômica, uma vez que, conforme apontaremos nos discursos de ambas as lideranças, a integração deverá ser aprofundada através da inclusão de novas dimensões políticas, sociais e de inclusão de novos membros.

Após termos analisado, individualmente, as concepções dos governos brasileiros e argentinos sobre integração, chegamos ao último momento deste capítulo, que será voltado à discussão do que consideramos a efetiva convergência entre esses dois países em matéria de conceitos referentes à integração, o que será demonstrado a partir da listagem e da análise do

conteúdo de declarações conjuntas assinadas pelos líderes de ambos os países. Acreditamos que tais declarações conjuntas mostram-se como resultados concretos de diversas reuniões de trabalho entre as duas nações, a partir das quais Brasil e Argentina puderam pensar a integração em conjunto, adquirindo uma só voz a partir das metas expressas nesses documentos precursores.

3.1 A CONCEPÇÃO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO GOVERNO LULA

A recessão econômica, a crise social e o descontentamento popular constituíram o cenário no qual o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, venceu as eleições presidenciais de outubro de 2002, com 53 milhões de votos, e governou durante dois períodos (2003-2006; 2007-2010). Seu triunfo representou uma vitória histórica, ascendendo ao primeiro mandato com o respaldo da maior quantidade de votos na história republicana do Brasil, e se transformou em um caso excepcional, pelo fato de Lula ter sido o primeiro presidente de origem operária da América Latina.

Previamente à eleição, já verificamos a intenção, na plataforma de governo de Lula, de promover a integração regional. Encontramos três documentos essenciais que estabelecem as bases conceituais e programáticas do governo de Lula: “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil”, “Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos”, e, finalmente, “Carta ao Povo Brasileiro”, de julho de 2002⁷⁶.

O documento “Concepção e Diretrizes” contém uma série de compromissos programáticos, construídos ao longo de várias campanhas eleitorais pelas forças que, desde 1989, se agrupavam em torno da chamada “Frente Brasil Popular”, através da qual Lula da Silva havia disputado três eleições presidenciais, em 1989, 1994 e 1998. Este documento, cujo subtítulo é “A ruptura necessária”, parte da premissa de romper com a estratégia neoliberal implementada no país durante a década de 90, para retomar a “construção interrompida” do país (FURTADO, 1992). A denominada “ruptura necessária” é seguida pelas “Bases de um Programa Democrático e Popular para o Brasil”, que estabelecem que o novo modelo de desenvolvimento brasileiro deverá articular o social, o nacional e o democrático.

⁷⁶ Os documentos que servirão de base para esta seção foram obtidos a partir do endereço <http://novo.fpabramo.org.br/>, da Fundação Perseu Abramo.

Reafirmando essencialmente os conceitos anteriores, o “Programa de Governo 2002”, da candidatura de Lula e da frente política que o acompanhou durante todo o processo de campanha, apresentou o modelo de desenvolvimento como um modelo “alternativo” ao implementado na década neoliberal, para enfrentar os desafios estratégicos do país. Finalmente, na “Carta ao Povo Brasileiro” de julho de 2002, o candidato do PT reitera os principais delineamentos contidos na sua proposta de governo.

As linhas estratégicas do projeto governamental constituem um plano de desenvolvimento nacional baseado na ideia de que o Brasil deve crescer com estabilidade, reduzindo sua vulnerabilidade externa e interna através do superávit comercial e do fortalecimento do mercado interno. Entre as políticas específicas orientadas a reduzir a vulnerabilidade externa, se encontram o fortalecimento e a ampliação do MERCOSUL, bem como a retomada do projeto de integração latino-americana.

No Programa de Governo, faz-se especial ênfase à necessidade de impulsionar e fortalecer o MERCOSUL, assim como de propor um “pacto regional de integração” na América do Sul. Neste sentido, visto que o citado Programa outorga um papel substantivo à política externa na formação do projeto nacional de desenvolvimento, no âmbito desta política específica, a política externa terá a tarefa de demonstrar que o interesse nacional do Brasil, assim como o de seus vizinhos, pode convergir no âmbito regional a partir da busca de consenso e complementaridades.

Tal fato merece especial atenção, dado que esta inovadora proposta de aspiração de convergência regional, a partir da busca de consenso e complementaridades, será a base da construção de um novo conceito de integração na região, conceito esse que constitui o foco desta tese. Nem no período dos anos da gênese, nem no período neoliberal, havia sido levantada a possibilidade de gerar uma convergência deste tipo, dado que a finalidade do próprio processo de integração, assim como os interesses nacionais dos Estados partes, sobretudo na década neoliberal, encontravam-se determinados por fatores exógenos ligados aos interesses dos países centrais, que impossibilitavam que fosse pensada uma proposta como a levantada pelo próprio Programa de Governo.

Diferentemente das etapas anteriores, a integração é identificada, neste Programa de Governo, como fator coadjuvante do próprio interesse de cada país, que, conforme veremos

mais adiante, encontrará convergência na retomada dos clássicos ideais unificadores da América Latina, no desenvolvimento interno (que necessariamente se transforma, também, em um desenvolvimento regional, não unicamente nacional) e na autonomia no cenário internacional, mais precisamente frente à potência hegemônica (o que também se transforma em uma autonomia regional). Para que possamos demonstrar o acima afirmado, apresentamos, no que segue, diversos fragmentos dos discursos presidenciais do referido Presidente, a partir dos quais poderemos verificar a sua concepção de integração vinculada aos preceitos de desenvolvimento e autonomia, ao redimensionar as dimensões política, social, produtiva e de tratamento das assimetrias.

Ao expressarmos essa concepção de integração, caracterizada pelo rompimento com os preceitos neoliberais, começamos mencionando que algumas das ações e prioridades em matéria de política externa⁷⁷ serão manifestadas pelo próprio presidente eleito, antes de sua posse, em 10 de dezembro de 2002, em uma conferência no Clube Nacional de Imprensa de Washington, a partir de um convite especial efetuado pelo então Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush. Nessa ocasião, o presidente eleito expressou:

Para nós, a paz e a segurança, a estabilidade político-institucional, o avanço da democracia e a maior integração da economia global são inseparáveis do desenvolvimento e da justiça social. É nesse contexto que se insere, com alta precedência em nossa política externa, a busca pelo Brasil de relações comerciais ao mesmo tempo mais densas e equilibradas com o resto do mundo. (...) Negociaremos nos foros internacionais com espírito aberto, mas com grande firmeza. Valorizaremos a Organização Mundial do Comércio, mas lutaremos para corrigir os seus desequilíbrios. (...) O protecionismo dos países ricos, as restrições comerciais e os subsídios (...) terão no Brasil um opositor tenaz. Para o Brasil, a construção de relações econômicas internacionais mais equilibradas passa, necessariamente, pela unificação do espaço sul-americano. (...) A partir de janeiro de 2003, e até o final dos entendimentos, o Brasil participará das negociações da Área de Livre

⁷⁷ Para a elaboração do projeto de política externa, Lula indicou Marco Aurélio Garcia (que atuaria como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais), Celso Amorim (que atuaria como Ministro das Relações Exteriores) e Samuel Pinheiro Guimarães (que atuaria como Secretário Geral de Relações Exteriores, e posteriormente, como Secretário de Assuntos Estratégicos). Cabe esclarecer que, ainda que o trabalho esteja voltado à análise dos pronunciamentos do presidente Lula, será feita referência, também, aos pronunciamentos das autoridades supracitadas.

Comércio das Américas. Lá, defenderemos os interesses nacionais de maneira objetiva, realista e propositiva. O Brasil é favorável a uma verdadeira integração americana, mas não pode deixar de reconhecer que há uma situação de nítida desigualdade entre o norte e o sul das Américas (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, pp. 20-22).

Deste trecho surge, a nosso ver, o ponto de partida da estratégia externa do Brasil: as estruturas hegemônicas do capitalismo produzem benefícios unilaterais favoráveis aos países mais fortes do sistema (tal como argumentavam a tradição cepalina e as correntes autonomistas em política exterior), a menos que sejam neutralizadas através de coalisões de países menos poderosos ou periféricos, cujas ações encontrem convergência em negociações mais equitativas com os países centrais. Lula rompe, assim, com o multilateralismo “utópico” da década dos 90, para tentar enfrentar as dependências estruturais (financeira, empresarial e tecnológica) do país, e, indiretamente, conseguir superar as assimetrias entre as nações. Fica clara, assim, a relação indissociável entre desenvolvimento e autonomia, para este governo.

Em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, o Presidente Lula expressava:

Nossa política externa refletirá, também, os anseios de mudança que se expressaram nas urnas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p. 39).

Através de uma postura que vinculasse a ação externa com os desejos de mudança, e com as propostas e compromisso que havia assumido internamente, o Presidente Lula atribuiu o papel prioritário da política externa brasileira, que seria o de instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento nacional. Através do superávit comercial e da diversificação das exportações e abertura de novos mercados, a política externa orienta-se ao fortalecimento e à expansão do mercado interno, que corresponde ao pilar do desenvolvimento interno (AMORIM, 2004).

Além disso, conforme fica claro a partir do discurso supracitado, a política externa forma parte das políticas públicas propostas pelo Presidente Lula frente ao objetivo de melhorar as condições de vida de seu povo. Existem na literatura abundantes referências desconectadas do projeto de desenvolvimento nacional que tendem a privilegiar, ora o desejo expansionista de projetar o país como potência emergente no mundo, ora uma suposta vocação brasileira de liderança no continente. Neste sentido, a política externa do Brasil não pode ser entendida só como um mecanismo de projeção do país no mundo, ela é um elemento substancial do projeto de desenvolvimento econômico-social interno, ancorado em políticas públicas de combate à pobreza e voltadas à redução das desigualdades sociais (SARTI, 2011b)⁷⁸.

Em outras palavras, o duplo objetivo da política externa de Lula é potencializar o desenvolvimento interno do país para uma capacitação autônoma de inserção num mundo cada vez mais multipolar e, ao mesmo tempo, lutar pela reforma da ordem econômica e política mundial, com vistas a torná-la mais democrática e equitativa. Desta forma, finalmente, através de uma política externa de caráter nacionalista⁷⁹, o Brasil conseguiria se encaminhar no século XXI para privilegiar a promoção do desenvolvimento do país, a busca da autonomia, e a luta por uma ordem internacional mais justa e equitativa, o que será refletido na concepção de integração regional. Segundo o próprio Lula, o sucesso da integração “nos ajudará a transformar a difícil herança deixada por séculos, de tirania colonial e pós-colonial que nos dividiu, em prosperidade coletiva que nos unirá”⁸⁰.

Ao discutirmos a integração regional como instrumento de desenvolvimento e autonomia, vemos que, desde sua posse, o Presidente Lula atribuiu grande prioridade à atuação externa do país no âmbito da integração regional: “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente

⁷⁸ No mesmo sentido, Vizentini (2005) expressa que as relações internacionais do governo de Lula são dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. Veja-se também Dulci (2013).

⁷⁹ Utilizamos este termo no sentido exposto por Gonçalves (2011). Segundo o autor, os princípios que orientam a política externa do governo Lula foram estabelecidos na Política Externa Independente da década de 60, política que simbolizou o reformismo de esquerda em matéria de política exterior (GONÇALVES, 2011).

⁸⁰ Intervenções e discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião plenária da Cúpula do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p. 40).

O conceito de integração regional que surge dos discursos do Presidente Lula durante seus dois mandatos é o de instrumento, mas não já de mero desenvolvimento interno ou nacional tal como fosse definido nas primeiras experiências na região inspiradas nas ideias cepalinas, mas também como instrumento de desenvolvimento regional, ou conjunto, de todos os países membros do processo integracionista, característica essa que se mostra como o grande diferencial da nova etapa que aqui estudamos. Juntamente à noção de desenvolvimento, conforme veremos no que segue, também é possível verificar o componente autônomo da integração nos próprios discursos presidenciais, a partir dos quais verificamos a intenção de garantir uma presença e inserção soberana no mundo, tanto individual, quanto conjunta (ou seja, uma autonomia regional com aspirações de autonomia nacional). Conforme as palavras do Ministro Amorim (2011a, p. 40): “a integração é um projeto consensual e coletivo, por definição. É um imperativo do nosso desenvolvimento e de uma melhor inserção internacional”.

Ainda que, para Lula, a integração regional resultasse imprescindível para alcançar os objetivos nacionais, uma vez que “nos permitirá retomar o crescimento, combater as desigualdades, promover a inclusão, aprofundar a democracia e garantir nossa presença no mundo”⁸¹, a partir de seus pronunciamentos, também podemos extrair a ideia de que, como o avanço da integração depende de questões que somente têm resolução dentro de cada espaço nacional e que são indelegáveis à esfera regional, quanto mais exitosas sejam as políticas econômicas e sociais internas, maiores serão as possibilidades de avançar na integração com os vizinhos.

Julgamos que a orientação acima referida compreende, também, um dos pontos mais característicos do novo modelo de integração proposto por Lula. O trecho do discurso de Lula supracitado deixa claro que as bases, ou o ponto de partida, da integração mostram-se, indiscutivelmente, fiéis às origens cepalinas, mas não se restringem a ela. A partir dessas bases, a noção de integração atinge uma dimensão ainda maior, sob este novo governo: a

⁸¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

dimensão social. A integração, nesse sentido, converte-se em ferramenta para um desenvolvimento interno que garanta melhores condições de igualdade e condições de vida para o povo brasileiro. Esse objetivo torna-se uma das metas da integração proposta por Lula, a partir do qual o próprio desenvolvimento industrialista, ou de projeção do Brasil como potência, não se desvincula da condição social dos brasileiros. Também conforme as palavras do próprio presidente:

Para vencer o pesado legado que recebemos de pobreza e exclusão social, necessitamos mais do que um grande esforço de mobilização nacional. É preciso, igualmente, nos associarmos a outros povos para mudar a relação de forças em direção a um mundo mais justo e democrático⁸².

Fica clara a ideia de que a integração surgiu, segundo o presidente:

da convicção de que no mundo complexo e desigual em que vivíamos e vivemos era fundamental que países como os nossos se associassem para enfrentar as dificuldades impostas por uma globalização assimétrica de ponto de vista econômico, político e social⁸³.

A noção de desenvolvimento expressa pelo presidente passa, necessariamente, através da integração com seus vizinhos. Conforme será visto posteriormente, este é, também, um grande ponto de convergência com a noção desenvolvimentista kirchnerista. A integração é, portanto, uma ferramenta para promover o desenvolvimento nacional, que leva à autonomia no plano internacional.

Nossa união é necessária, nem os mais fortes dentre de nós serão capazes de resolver sozinhos as contradições em que estão mergulhados nossos países.

⁸² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸³ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Nossa articulação é fundamental para promover o desenvolvimento com trabalho decente, justiça e inclusão social⁸⁴.

A integração é muito mais do que uma escolha ou possibilidade de recurso de política internacional. Trata-se, na verdade, da saída necessária para os problemas que afligem todos os componentes do bloco.

Hoje não basta uma economia crescer. É preciso que tenhamos a certeza de que esse crescimento vai ser repartido entre todos aqueles que compõem a comunidade. (...) O problema não é individual, de um país. (...) O que temos tentado fazer é criar a perspectiva de um novo comportamento político⁸⁵.

A integração, segundo Lula, apresenta-se não só como instrumento de fortalecimento nacional, mas também regional, ou seja, para o desenvolvimento da região. O desenvolvimento e estabilidade da região é, por sua vez, necessário para o fortalecimento nacional. Essa visão fica clara nas palavras do Presidente:

Nosso projeto de desenvolvimento não é apenas nacional. Inclui também e necessariamente a dimensão regional. A prosperidade do Brasil tem de ser a prosperidade de nossos parceiros na região⁸⁶.

Não podemos sucumbir à tentação de saídas isoladas. Nenhum de nossos países será efetivamente próspero sem que todos sejamos prósperos. Nosso futuro está na união⁸⁷.

⁸⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸⁵ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do encontro internacional “As Dimensões Éticas do Desenvolvimento”. Belo Horizonte, 03 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸⁶ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Porto Iguacu, 08 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em:

Nenhum de nossos países pode desenvolver-se separado de seus vizinhos. Não podem haver [*sic*] ilhas de prosperidade cercadas de mares de desigualdades⁸⁸.

Não há saída individual para nenhum país da América do Sul ou América Latina. Ou nós nos juntamos e fazemos da integração uma integração política, uma integração econômica, uma integração comercial, uma integração industrial, uma integração cultural, ou nós não temos muita possibilidade⁸⁹.

Ao promover o desenvolvimento, a integração, conforme apresentada pelo Presidente Lula, constitui um instrumento de autonomia frente à potência hegemônica. Isso fica claro no discurso a seguir, em que Lula, ao retomar o período histórico da década de 90, mostra uma nova visão autonômica, sustentada no regional, a partir da noção de integração por ele defendida.

Dez anos atrás, na América do Sul, a coisa mais importante era saber quem era mais amigo do Presidente dos Estados Unidos (...). Agora, nós temos o direito de reconhecer que construímos um novo patamar político neste continente (...). Eu continuo acreditando que nós não temos saída se não fizermos a integração política, física, cultural, educacional, de saúde da América do Sul⁹⁰.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 24 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁸⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL. Caracas, 04 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹⁰ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações. Cochabamba, 09 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

No momento em que se está constituindo um mundo multipolar, a América do Sul pode – e deve- afirmar sua presença no plano internacional e renovar sua confiança em si mesma e na capacidade de seus povos construir um destino comum de desenvolvimento, justiça social, democracia e paz⁹¹.

A região, nessa visão, deveria estar livre de influências externas, principalmente das limitações impostas pela potência hegemônica. A integração atuaria, nesse caso, como uma espécie de fortaleza defensiva contra eventuais investidas imperialistas.

Unidos, nos tornaremos uma potência capaz de disputar no mundo comercial e no mundo econômico o lugar de destaque que merecemos ter⁹².

A cooperação Sul-Sul ajuda a construir uma nova geografia mundial não excludente, genuinamente global, que se funda em parcerias para promover a paz, a justiça e o desenvolvimento integral de todos os povos. Essa orientação não nos afastou dos países desenvolvidos. Pelo contrário, fortaleceu nossa capacidade de interlocução com eles⁹³.

⁹¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹³ Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas. Palácio de Itamaraty, 02 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

[A integração] contribuirá para a construção de uma ordem mundial politicamente democrática e socialmente equilibrada, no quadro do multilateralismo⁹⁴.

Diante da alta do preço do petróleo, da crise de alimentos e do debate sobre as mudanças climáticas, cabe perguntar onde estaríamos sem o MERCOSUL. Estaríamos mais confiantes e solidários? Ou mais dependentes e isolados no contexto internacional? Nossa integração nos faz mais fortes, respeitados e independentes (...). Unidos temos melhores condições para reclamar justiça, igualdade e equilíbrio na arena internacional⁹⁵.

Outro aspecto que merece destaque repousa no fato de que, para o Presidente Lula, tal como expressara no discurso de posse, a integração é, sobretudo, um projeto político, de revigorar espaços regionais, como o MERCOSUL, e para construir uma comunidade sul-americana de nações. Em outros discursos, o Presidente também adverte sobre a importância de conceber a integração “como projeto estratégico e com sentido de política de Estado, superior às contingências adversas que possam surgir pontualmente”. Essa ideia vai ao encontro da expressa por Gonçalves (2013), já apresentada no referencial teórico, de que a decisão de integrar compreende uma decisão política, que ultrapassa qualquer tipo de racionalidade econômica.

No que diz respeito a essa integração, Lula concebe que o fortalecimento do eixo Brasil-Argentina constitui a pedra de toque dessa política de integração. Brasil e Argentina, por serem os maiores países da América do Sul, possuem o potencial para levar adiante um grande projeto de integração, e, nesse sentido, o sucesso brasileiro, para Lula, só se faz a

⁹⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹⁵ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. San Miguel de Tucumán, 1º de julho de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

partir do bom relacionamento e do crescimento conjunto dos dois países⁹⁶. Os trechos destacados nos próximos recortes deixam isso mais claro.

Em todas as ocasiões em que me dirigi ao povo argentino expressei com clareza a disposição de estabelecer com o seu país uma “aliança estratégica”, fundamental para levar adiante, exitosamente, o projeto do MERCOSUL e para construir uma comunidade sul-americana de nações⁹⁷.

Brasil e Argentina são dois grandes países. Estamos sendo chamados a desempenhar um papel decisivo na construção de um continente livre, justo e solidário. De nossa ação coordenada dependerá o futuro de nossos povos⁹⁸.

Presidente Kirchner, eu quero que Vossa Excelência saia do Brasil com a certeza absoluta de que o governo brasileiro e o Presidente da República do Brasil têm a mais perfeita convicção de que a boa relação entre a Argentina e o Brasil é a razão primeira para o sucesso do MERCOSUL⁹⁹.

⁹⁶ Em continuidade à discussão a respeito de parceiros estratégicos para o Brasil, a Secretaria de Acompanhamento e Estudos Internacionais, órgão do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, realizou reunião de estudos em que se debateu o tema “Brasil e Argentina: uma relação estratégica”. Na oportunidade vários focos relacionados à complexa relação entre Brasil e Argentina foram explanados e discutidos. Dentre deles se destacaram as relações bilaterais e o MERCOSUL. Veja-se Presidência da República (2006).

⁹⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

⁹⁹ Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Eu, particularmente, acredito que Argentina e Brasil têm um papel de tamanha responsabilidade no sucesso do MERCOSUL, de tamanha responsabilidade na integração da América do Sul¹⁰⁰.

Fica claro, mais uma vez, que o desenvolvimento se faz a partir da integração com a Argentina. É a partir do eixo Brasil-Argentina, do consenso entre as duas grandes potências platinas, que se pode levar a cabo a integração regional sul-americana. Essa parceria é pré-requisito tanto para o MERCOSUL quanto para a UNASUL. Essa ideia vai ao encontro da expressa pelo Ministro Amorim (2011a, p. 152), “com a Argentina desejamos um aprofundamento da aliança estratégica, com vistas a transformá-la no motor da integração da América do Sul, a começar pela revitalização do MERCOSUL”. Segundo o Presidente Lula:

A parceria estratégica com a Argentina, a consolidação do MERCOSUL e a integração sul-americana são para nós prioritários. Mais do que isso: são inseparáveis de nosso projeto nacional de desenvolvimento¹⁰¹.

A aliança estratégica entre a Argentina e o Brasil é imprescindível para que alcancemos nossos objetivos nacionais, que só fazem sentido se forem tomados como parte de um projeto mais amplo de integração sul-americana. Daí meu convencimento de que juntos temos de fortalecer o MERCOSUL e forjar uma integração consistente entre os países da América do Sul¹⁰².

Tal como expressou o então Secretário de Relações Exteriores do Brasil:

A América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na

¹⁰⁰ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro com o Presidente Néstor Kirchner. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹⁰¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”. Paris, 13 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹⁰² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de almoço oferecido pela presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Buenos Aires, 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

América do Sul está no MERCOSUL. E o cerne da política brasileira no MERCOSUL tem de ser, sem dúvida, a Argentina. A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. Qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, e mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves consequências e correrá sério risco de fracasso (GUIMARÃES, 2007, p. 169).

Em suma, conforme seu sistema de crenças, o governo de Lula entendeu que a estratégia de construção da integração na América do Sul devia passar, necessariamente, por uma firme articulação de suas relações com a Argentina, constituindo, assim, um eixo estruturante que possibilitaria discutir um projeto regional de desenvolvimento, bem como criar um bloco de poder internacional fortalecedor das capacidades nacionais dos Estados membros.

3.1.1 Lula e o MERCOSUL

Uma vez que a integração se encontra voltada às noções de desenvolvimento e autonomia, e, partindo-se das concepções já expressas na seção anterior, através das falas do Presidente Lula, de que é através da união de forças dos Estados que os compromissos e interesses nacionais serão atingidos, cabe, nessa seção, discutirmos as concepções de Lula a respeito do MERCOSUL. Fica claro, no que diz respeito a essas concepções, o papel fundamental do eixo Argentina-Brasil como propulsores dessa integração, que terá características distintivas daquela dos períodos anteriores. Dessa forma, acreditaremos que ficarão claros, a partir das concepções expressas no que segue, a reformulação de caráter conceitual da integração regional.

No seu discurso de posse, o Presidente Lula expõe as linhas estratégicas do projeto estratégico de integração:

É essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas

vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, pp. 40-41).

Em contraste com a proposta norte-americana de integração do continente americano, segundo o próprio Presidente Lula, o MERCOSUL, necessitava ser “revitalizado” devido a um enfraquecimento causado pela crise de cada um de seus membros (principalmente a do Brasil, de 1999, e da Argentina, de 2001), e a visões “estreitas” ou “egoístas” do significado da integração. Consideramos que tal posicionamento se mostra muito importante, uma vez que, desta relação implícita, apontada pelo Presidente Lula, entre as “crises” e essas “visões” estreitas e egoístas do significado da integração, parece surgir outro dos elementos que provocou o enfraquecimento do MERCOSUL: as assimetrias entre seus membros.

Segundo o Ministro Amorim (2011a, p. 274), “o Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração comporta custos e supõe uma visão ‘generosa’, para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região”. Por sua vez, tal como expressou o Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais:

O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro (GARCIA, 2010, p. 161)¹⁰³.

¹⁰³ Veja-se também Garcia (2013) e Sarti (2013).

Sob nossa visão, consideramos que, ao afastar-se do “velho” MERCOSUL, e das visões integracionistas que prevaleceram nos anos 90, Lula nos antecipava que “seu” significado de integração regional surge de uma visão “ampla” e “não egoísta” (ou seja, solidária) da integração, de uma integração positiva baseada em consensos e complementaridades. Esse caráter amplo, não restrito à questão comercial, em contraste com a experiência neoliberal, associa-se à proposta de um MERCOSUL ampliado, mais profundo, no sentido de ir mais além das metas comerciais do Tratado de Assunção, e comprometido, em essência, com o tratamento das assimetrias internas do bloco e com uma proposta de desenvolvimento conjunto.

Diversas são as oportunidades em que o Presidente se refere ao tratamento das assimetrias, aspecto esse essencial de sua concepção de integração, que a diferencia da dos períodos anteriores:

A redução das assimetrias é uma opção estratégica (...). Merece atenção contínua. Tenho a convicção de que nenhum projeto de integração será exitoso se os benefícios do desenvolvimento não forem distribuídos de forma solidária e equilibrada. Nenhum de nossos países pode desenvolver-se separado de seus vizinhos¹⁰⁴.

Em nosso processo de integração não há lugar para hegemonismos, nem podem prevalecer interesses imediatos e visões de curto prazo. Queremos construir um MERCOSUL solidário, em que todos estejam dispostos a ceder algo em prol do desenvolvimento coletivo¹⁰⁵.

Conforme já havíamos mencionado desde a seção anterior, parte-se da convicção de que o sucesso de um dos membros do bloco está atrelado ao dos outros membros. Para isso, o tratamento das assimetrias assume caráter necessário, para que se possam alcançar e distribuir benefícios comuns que permitam o crescimento do bloco como um todo.

¹⁰⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 24 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹⁰⁵ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 20 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Ainda ao nos referirmos ao discurso de posse expresso no início desta seção, vemos que o Presidente Lula também reconheceu que o trabalho de recuperação do MERCOSUL devia começar a partir de suas bases econômico-comerciais, mas sem perder de vista seu aprofundamento através dos aspectos políticos, sociais, culturais, institucionais, de infraestrutura e produtivos, dentre outros.

Esses aspectos, a partir desse momento, passam a ser previstos como parte integrante do processo de integração, sem se deixar de lado a importância de continuar aperfeiçoando o conceito de mercado comum. Na verdade, esses aspectos também, se coadunam: não é possível obter um mercado comum exitoso sem objetivos políticos que o norteiem, e tampouco se mostra possível propor um redimensionamento político sem se concentrar no aspecto econômico. Mais do que isso, os aspectos políticos e econômicos coadunam-se com uma dimensão social, um dos grandes eixos da política de Lula, de modo que essa nova concepção de integração venha a abarcar também as dimensões culturais, sociais e institucionais, de uma forma explícita que também a distingue das concepções de integração das políticas anteriores. Tais aspectos conceptuais são, também, corroborados por dois trechos de discursos do Presidente Lula:

O MERCOSUL não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania¹⁰⁶.

É certo que queremos um MERCOSUL que vá além da simples eliminação de tarifas. Não podemos recuar, porém, no aperfeiçoamento da união aduaneira. (...) Para que o MERCOSUL siga como motor de nosso desenvolvimento, precisamos de respostas afirmativas. É exemplo disso o

¹⁰⁶ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”. Paris, 13 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

programa para a eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum, que abre caminho para a livre circulação de mercadorias no bloco¹⁰⁷.

Tenho repetido que o MERCOSUL é um projeto político maior, que passa pela negociação tarifária, a promoção do comércio e integração econômica. Mas que deve ir além¹⁰⁸.

Também nesse sentido, retratamos um trecho do discurso de posse do Ministro Amorim, trecho esse que revela a posição brasileira em torno dos aspectos que se mostravam necessários para a revitalização do MERCOSUL:

Reforçaremos as dimensões política e social do MERCOSUL, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso. Temos que enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003, p. 55).

Esta é, efetivamente, a nova dimensão do MERCOSUL. Acreditamos que os trechos aqui referenciados, ao expressarem a concepção brasileira frente à nova integração, servem como evidência para a argumentação que temos desenvolvido ao longo de todo este trabalho: a reformulação da integração regional constitui-se por novas dimensões, que não se limitam

¹⁰⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 20 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹⁰⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Porto Iguazu, 08 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

meramente à questão econômica. Essa, ainda que componente fundamental, só se estabelece a partir do tratamento de outros aspectos da integração, que incluam questões de assimetria, sociais e de redimensionamento político. É importante deixar claro que esse novo MERCOSUL tampouco se limita unicamente a essas questões, uma vez que, por conceber a necessidade de crescimento conjunto, se mostra aberto à inclusão de questões nevrálgicas trazidas pelos outros componentes de seu bloco, o que ficará claro nas seções próximas, ao discutirmos o viés produtivo que se mostra fundamental para os governos kirchneristas. O importante, nesse sentido, é que fique clara a concepção de que o redimensionamento ultrapassa os limites da noção econômica, uma vez que essa só se faz por meio de múltiplas esferas que se mostrem necessárias para o desenvolvimento de cada um dos países componentes do bloco. No caso do Brasil, conforme aqui vimos, o eixo social – tanto interno quanto externo, em função de sua preocupação com o tratamento das assimetrias – se faz um aspecto propulsor fundamental.

Mais do que em termos conceptuais, no que diz respeito à esfera do estabelecimento de normas efetivamente propostas a partir de tal concepção de integração, devemos mencionar que, na ocasião da Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum e Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, que ocorreu em Assunção em junho de 2003, a Delegação do Brasil apresentou a proposta “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum – Objetivo 2006”, que contemplava os seguintes programas: Político, Social e Cultural; União Aduaneira; Base para o Mercado Comum e Nova Integração. Vemos, também no delineamento de tais programas, o caráter multidimensional do novo MERCOSUL. Segundo o próprio Presidente Lula, “o Objetivo 2006 (...) traça um roteiro seguro para a reconstrução do MERCOSUL e, sobretudo, para o resgate de suas aspirações originais”¹⁰⁹. Conforme expressa o presidente:

É esse o espírito, presente em Assunção, em 1991 e em Ouro Preto, em 1994, que queremos recuperar com a aprovação desta agenda de trabalho. O Brasil deseja insistir nesse caminho reforçando as dimensões social, política

¹⁰⁹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião de Cúpula do MERCOSUL. Ouro Preto, 17 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

e cultural de nosso empreendimento, sem esquecer que a base dessa construção tem que ser uma autêntica integração econômica¹¹⁰.

Ao partirmos das afirmações de Lula, deixemos claro nosso julgamento de que tal reconstrução, com base nas metas estabelecidas, constituem mais do que o próprio resgate, mas, também, o incremento de questões que se voltam a um desenvolvimento de caráter mais integral, e não um mero crescimento econômico. Para a reconstrução desse novo MERCOSUL é necessário, além de novas instituições, a participação da sociedade civil, num entorno democrático, pluralista e de diálogo. É uma convicção plena do governo de que a integração deve-se dar com a participação efetiva das grandes organizações sociais dos países membros¹¹¹. Isso fica claro, também, nas falas do presidente:

O programa Objetivo 2006 (...) incorpora algumas tarefas prioritárias. A primeira delas –indispensável– é aperfeiçoar a Tarifa Externa Comum, elemento central da União Aduaneira. (...) Mas para recuperarmos o MERCOSUL, temos de ir além da discussão sobre os aspectos aduaneiros. (...) O processo de construção do Mercado Comum não poderá ser obra, exclusivamente, dos governos e dos setores empresariais interessados nas vantagens da maior liberalização comercial na região. Na construção definitiva do MERCOSUL, é indispensável debate aberto, seja nos parlamentos, seja na sociedade. Temos que fazer um MERCOSUL democrático, participativo. Por isso, é necessário fortalecer também as agendas política, social e cultural do MERCOSUL (...). Daremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural dentro do bloco, para que possa

¹¹⁰ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Montevidéu, 16 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹¹¹ O autor uruguaio Caetano organizou em 2009 um livro cujas contribuições apontam numerosas evidências acerca da existência de um “conjunto de déficits transversais” que erosionam a legitimidade democrática e o sustento social, necessários para um melhor desempenho do MERCOSUL. Em relação a essa questão, na obra acima mencionada, Caetano, Vázquez e Ventura (2009, p. 24) sustentam que é fundamental responder com eficácia e audácia à persistência dos indícios do “déficit democrático” dentro do funcionamento cotidiano do bloco, o que supõe, dentre outras questões, viabilizar de modo prático a participação da sociedade civil.

florescer uma verdadeira identidade dos cidadãos de nossos países com o MERCOSUL¹¹².

O Mercosul [...] não mais se limita às questões comerciais e econômicas. O tempo e a realidade mostraram que a integração deve também passar pelas organizações da sociedade civil, pelas associações e pelos sindicatos. [...] A democratização do Mercosul é crucial para dar ainda mais legitimidade a todo esse processo virtuoso que já se encontra em curso. E isso se faz com cada vez maior participação social e diálogo político entre todas as instâncias de poder de nossos países. Ajudar a fortalecer o diálogo e a participação, portanto, é uma das mais importantes contribuições que nós, governantes, temos a fazer hoje a este bloco, cada vez mais vital para cada um de nossos países¹¹³.

Em Córdoba, disse que devíamos, gradualmente, avançar em direção à supranacionalidade, a exemplo do que ocorreu em outras experiências da integração. Por isso, apoiamos firmemente o reforço institucional do MERCOSUL. (...) A reforma dos órgãos do MERCOSUL deve apontar para uma estrutura ágil e eficiente, capaz de melhor responder às novas circunstâncias¹¹⁴.

Estabelece-se, assim, um MERCOSUL com uma nova arquitetura institucional, e multidimensional, cujas dimensões muito embora não constituam aspectos isolados e desconexos entre si. Muito pelo contrário, esse caráter de inclusão de múltiplos aspectos, em

¹¹² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹¹³ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião dos governadores e prefeitos da Rodada de Integração Produtiva do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 07 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹¹⁴ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

que se fortaleçam as agendas política, social e cultural, segundo as palavras do próprio presidente, não constituem meras adições, mas estabelecem-se a partir da premissa de que, em ação conjunta, constituem pré-requisitos para o desenvolvimento. Não há desenvolvimento com crescimento econômico sem um redimensionamento político e progresso social. Tampouco há desenvolvimento com o êxito isolado de apenas um dos membros do bloco. Para fazer frente à potência hegemônica, é necessário, portanto, um crescimento do bloco em sua integralidade, e cabe ao próprio bloco definir as premissas para este desenvolvimento. Com base nisso, ao sabermos que, para Lula, o fortalecimento do MERCOSUL constituía um passo necessário para a obtenção de fins de longo prazo, podemos avançar, na seção que segue, ainda mais na discussão da meta maior visualizada pelo presidente brasileiro: a integração da América do Sul.

3.1.2 Lula e a comunidade sul-americana

Ainda que, de forma geral, a noção de integração sul-americana já fizesse parte da agenda externa do governo Fernando Henrique, através de seu discurso, Lula reforçou a ideia de ampliar a integração em direção à América do Sul, e o confirmou ao apresentar o MERCOSUL como pré-requisito para tal fim. Desta forma, ao conceber o projeto de integração sul-americana como um grande plano de desenvolvimento para o continente¹¹⁵, o governo de Lula argumentava que a articulação entre um MERCOSUL exitoso e um processo de integração ainda mais amplo se apresenta naturalmente. Julgamos que este redimensionamento de ampliação do bloco, que não somente mantém as dimensões políticas e sociais que diferenciavam o novo MERCOSUL daquele dos períodos anteriores, mas que também prevê a inclusão de novas dimensões (inclusão essa que se mostra como natural frente à necessidade de satisfação das necessidades dos novos componentes desta integração maior), constitui, também, um dos grandes – e talvez o maior – aspecto da nova etapa da integração que aqui estudamos.

Dessa forma, desde o início de seu governo, o Presidente Lula já contemplava a possibilidade de ampliação do MERCOSUL, que, conforme expressava Amorim (2011b), não é, nem nunca foi, do Cone Sul, mas sim “do Sul”, deixando assim aberta a porta para o

¹¹⁵ Para maiores informações, veja-se Costa (2005, 2009, 2010).

ingresso do resto dos países da América do Sul. Da estratégia do governo de Lula para a América do Sul, mostrava-se claro que a integração não podia se restringir exclusivamente ao MERCOSUL, tanto pela correspondência geográfica limitada à Bacia do Prata (por suas características continentais, o Brasil não se resume ao Cone Sul), quanto pelo seu caráter eminentemente comercial, que não guardava relação com os valores e interesses de seu projeto interno de desenvolvimento.

Por outro lado, a integração latino-americana (denominação na qual incluímos também o Caribe), ainda que fosse prevista pela Constituição Brasileira, ao mesmo tempo era percebida como mais complexa, principalmente em virtude do número de países envolvidos, e também porque vários dos países da América Central, bem como o próprio México, estavam em um rápido processo de abertura em relação aos Estados Unidos. Desta forma, e como síntese de ambas as questões, priorizou-se a integração no nível sul-americano, entendido como o entorno geográfico imediato do território brasileiro, onde a coordenação política e a realização de objetivos e metas favoreceriam a viabilidade e a operacionalidade do projeto integracionista¹¹⁶.

A consolidação do MERCOSUL foi vista assim pelo Presidente Lula como mecanismo de propulsão para a concretização da chamada Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), instrumento de coordenação política capaz de tornar realidade o projeto de construção de um espaço sul-americano integrado e autônomo frente ao histórico da presença dos Estados Unidos, capaz de defender seus interesses frente às forças políticas globais. Assim, paralelamente às tentativas de aprofundamento do MERCOSUL, o governo de Lula previa vínculos preferenciais com outros países sul-americanos, reavivando a ideia lançada durante o governo de Itamar (a ALCSA) e abandonada durante o governo de Fernando Henrique, e estabeleceu como parâmetro de atuação três eixos principais: o entendimento político e diplomático; a aproximação entre o MERCOSUL e a CAN, e a integração financeira e da infraestrutura regional.

¹¹⁶ Para Bandeira (2010b), o conceito de América do Sul foi o que sempre pautou objetivamente a política externa brasileira; para Lafer (2002), a América do Sul é componente da identidade internacional do Brasil, e para Cervo (2008) a América do Sul corresponde ao espaço natural de afirmação dos interesses brasileiros. Como já vimos no capítulo anterior, para Fernando Henrique Cardoso, as relações com os países da região eram definidas como estratégicas, mas de fato poucas iniciativas foram implementadas. Por outro lado, o conceito da ALCSA, lançado na anterior administração de Itamar Franco, também não foi bem sucedido. Sobre o lugar da América do Sul na política exterior brasileira, veja-se o estudo de Lima (2007).

No que diz respeito ao eixo do entendimento político e diplomático, várias são as falas do presidente que expressam seu esforço, em termos de aproximação, com os demais componentes do bloco:

Antes do fim de agosto, terei tido o privilégio de haver realizado proveitosas reuniões de trabalho com todos os presidentes da América do Sul. Todos esses encontros permitiram conversas fraternas sobre os problemas comuns que afetam nossas respectivas economias e sociedades¹¹⁷.

Tanto no MERCOSUL quanto na Comunidade Sul-Americana de Nações, temos que buscar soluções consensuais e respeitar as opções de cada país. Devemos continuar construindo uma identidade sul-americana que complemente e reafirme nossas identidades nacionais¹¹⁸.

No que diz respeito aos diálogos acima referidos, mencionados através das palavras do próprio presidente acima retratadas, fica claro que, durante seus dois mandatos, o Presidente Lula não apenas confirmou que as relações com os países com a América do Sul eram estratégicas, mas também tomou diversas iniciativas políticas para traduzir a retórica em realidade, em especial, através da diplomacia presidencial, visitando e recebendo todos os chefes de Estado da região¹¹⁹. Neste sentido, consideramos importante ressaltar que o conhecimento recíproco dos Estados aglutinados em um processo de integração constitui o insumo fundamental para avançar no aprofundamento e expansão do mesmo, e que, no nível político, este conhecimento somente pode ser alcançado através da intensificação do diálogo presidencial, que contribuiu firmemente para criar confiança para articular ações comuns e, sobretudo, compromisso para se chegar a soluções consensuais frente às desavenças e conflitos de interesse.

¹¹⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹¹⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹¹⁹ Para maiores informações, veja-se Ministério das Relações Exteriores (2011a, 2011b). Sobre o conceito de diplomacia presidencial que adotamos neste trabalho, veja-se Danese (1999). A ativa diplomacia presidencial desenvolvida por Lula é estudada em Hirst; Lima; Pinheiro (2010).

No que diz respeito à aproximação entre o MERCOSUL e à CAN, o presidente assim se refere:

O MERCOSUL está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo. O MERCOSUL é parte desta América do Sul que desejamos ver plenamente integrada e próspera. (...). O MERCOSUL precisa ter a dimensão de toda a América do Sul. A nova América do Sul será criada pela conexão entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações. Por outro lado, os projetos de integração física (...) permitirão o aproveitamento efetivo das oportunidades abertas por estes acordos¹²⁰.

Também estou plenamente convencido de que a convergência do MERCOSUL e da CAN será em benefício de todos. O relacionamento intenso que mantemos com os Estados Unidos nas mais distintas áreas justifica essa minha convicção. Essa evolução, necessariamente gradual, terá que ocorrer em paralelo à construção da Comunidade Sul-Americana de Nações¹²¹.

Com base nas afirmações acima, vemos que Lula concebia que a UNASUL seria estabelecida a partir da paulatina união de forças do MERCOSUL e da CAN, que permitiria uma convergência econômica, política e social que seria estabelecida a partir do diálogo e da definição dos anseios de cada bloco.

Finalmente, referimo-nos ao eixo da integração financeira e da infraestrutura regional. No que diz respeito a tal questão, as palavras de Lula ressaltam a importância de levar adiante ações em termos de interconexão física da região, bem como de promover os mecanismos financeiros necessários para este fim:

¹²⁰ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹²¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Estamos empenhados, de forma crescente e decididos, no esforço imprescindível de construir, em toda a América do Sul, uma infraestrutura capaz de dar carne e osso à nossa integração¹²².

A ampliação das relações econômicas e a intensificação de nosso comércio requerem que trabalhem para melhorar a infraestrutura indispensável à eficiência e competitividade de nossos países. Precisamos de soluções criativas e sustentáveis para o desafio energético. Precisamos implementar mecanismos de financiamento que possam apoiar de maneira eficaz nossos projetos de desenvolvimento. O Brasil está empenhado nessa tarefa¹²³.

É importante salientar que, no discurso de posse para o segundo mandato, a partir de 2007, após os avanços da integração e da criação da CASA, o Presidente Lula deixa claro que a variável dominante é América do Sul, embora ressalte ainda a importância do MERCOSUL para a consecução do processo de integração: “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações”.

Outra evidência da importância atribuída pelo governo de Lula à região sul-americana ficou manifestada quando o próprio Presidente Lula solicitou ao então Secretário de Assuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães, que se pensasse estrategicamente o futuro do país, fixando metas para o ano de 2022, ano do Bicentenário da Independência. Em virtude disso, elaborou-se o “Plano Brasil 2022”¹²⁴. A partir do entendimento de que a América do Sul necessitava com urgência de um programa de construção, foi concebido o capítulo de “A América do Sul em 2022”, sendo que dentre suas metas estão a de aprofundar, expandir e consolidar a integração sul-americana.

Em suma, a integração sul-americana constitui-se como uma meta que será alcançada a partir do fortalecimento do MERCOSUL. A ideia de uma integração sul-americana, para Lula, mostra-se clara desde seu primeiro mandato, e constitui um dos principais aspectos que

¹²² Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹²³ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 29 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

¹²⁴ Veja-se o sítio <http://www.sae.gov.br/brasil2022>

justamente demonstram a ideia de uma integração muito mais ampla e profunda, vinculada não somente a uma mera ampliação de membros, mas também a novas questões que são trazidas além da questão econômica. Essas questões, que indiscutivelmente passam pela dimensão política e social, não se esgotam simplesmente, uma vez que se redefinem a partir das necessidades de cada membro e do bloco em seu conjunto. Essa definição de dimensões, que caracteriza a reformulação a qual fazemos alusão nesse trabalho, julgava-se necessária para que fossem atingidos, em definitivo, os ideais unificadores do desenvolvimento e da autonomia. Tal definição implica um diálogo de mais alto nível, enfatizando a necessidade do bom exercício da diplomacia política.

3.2 A CONCEPÇÃO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DOS GOVERNOS KIRCHNERISTAS

A profunda crise econômica, política e social que viveu a Argentina no fim de 2001, e a quebra da legitimidade do modelo neoliberal que imperou na condução do país durante a década de 1990 (como continuidade e aprofundamento de muitas das políticas implementadas pela última ditadura militar de 1976-1983), marcaram o “fim de uma época” e impuseram a necessidade de articular uma solução para, por um lado, responder às necessidades dos vastos estratos sociais castigados pelo desemprego ou submergidos na pobreza ou na indigência, e, por outro, para deslocar o eixo da economia desde o financeiro até a esfera produtiva.

O então Presidente Fernando de la Rúa renunciou em dezembro de 2001, quando começava a crise, e Eduardo Duhalde foi eleito para completar o mandato. Durante 2002, a crise se aprofundou, e após um novo chamado de eleições, em meio a uma tendência recessiva que tendeu a se suavizar, em maio de 2003 assumiu a Presidência o candidato eleito Néstor Kirchner, inaugurando-se, assim, um período no qual prevalecerá sua figura e que será fechado com seu falecimento, em 27 de outubro de 2010. Em dezembro de 2007, Néstor completou seu período presidencial, sendo sucedido pela então Senadora Cristina Fernández, cujo primeiro mandato, que se estendeu até dezembro de 2011, concedeu ao ex-presidente uma importante participação na direção dos assuntos de governo.

Sobre a base da profunda crise a qual atravessava o país, o então candidato Kirchner propôs construir uma base política alternativa: “É preciso superar a década de 90 (...) devemos conceber um projeto de nação, do contrário será aprofundado o processo, não mais de crise, mas sim diretamente de decadência nacional” (KIRCHNER; DI TELLA 2003, p. 29,

tradução nossa). Em certa medida, as aspirações e ansiedades de “renovação”, deixadas pela crise, criaram as condições favoráveis para a formulação de uma proposta que, mais tarde, conseguiria aglutinar simpatias variadas, transcendendo o âmbito do peronismo e o mundo popular para convocar um amplo setor da opinião pública, que se definia como progressista.

Néstor Kirchner e Cristina Fernández recuperaram a tradicional linha nacional, popular e anti-imperialista do Peronismo, atenderam a uma reivindicação dos jovens idealistas dos anos 70, e rechaçaram a ideologia neoliberal e o acontecido no país durante os anos 90, como aprofundamento do processo iniciado na última ditadura militar. Isso se encontra claramente exposto na Declaração de Princípios de seu Partido Frente para a Vitória¹²⁵.

O intento de colocar fim à construção do Estado neoliberal, e proceder à reparação do Estado nacional, através da recuperação estatal do controle dos instrumentos macroeconômicos e de um modelo de produção (reindustrialização) e trabalho, constituiu o núcleo central da proposta de governo que Kirchner teve desde 2003. Antes das eleições presidenciais, o então candidato Kirchner já manifestava sua posição em matéria de política externa e de integração regional da seguinte maneira:

A minha proposta é de que devemos elaborar um projeto que permita ingressar no mundo com identidade nacional, ou seja, uma Argentina que possa sustentar a si mesma (...). A próxima eleição presidencial é a eleição de qual modelo de país queremos nós, os argentinos: teremos que escolher (...) entre os que propõem a ALCA e os que, como nós, propõem o MERCOSUL; entre os que pedem relações carnavais e os que, como nós, planejam relações sérias com o mundo, mas com objetivos nacionais (KIRCHNER; DI TELLA, 2003, pp. 214-215, tradução nossa).

Conforme verificamos na citação anterior, Kirchner já antecipava sua opção pelo MERCOSUL, o que não se mostra estranho ao levarmos em conta que essa era a linha da chamada “União dos Países do Sul”, proposta de integração do Presidente Perón, formulada nos anos 50, e que constitui umas das primeiras tentativas de integração regional no século XX, dado que, segundo Perón, uma completa integração sul-americana requeria a união da América do Sul de origem hispana e a de origem lusitana¹²⁶.

¹²⁵ Plataforma eleitoral. 2003. Disponível em: <http://www.frenteparalavictoria.org/plataforma.php> Acesso em: 18/02/2012.

¹²⁶ Nessa época, Perón já advertia que, sem integração, não haveria industrialização ou desenvolvimento autônomo da região, nem de nenhum de seus países, e que, sem industrialização nem desenvolvimento, não seria

Sem sombra de dúvidas, as palavras de Kirchner colocavam também em evidência o caráter autonomista que como presidente ia dar à política externa do país, que, por sua vez, lhe permitiria construir uma imagem contraposta entre seu modelo de inserção internacional de base nacionalista¹²⁷ frente ao sustentado nos anos 90. No seu discurso de posse perante o Congresso Nacional, Kirchner, com grande pragmatismo peronista, fixava pautas autonomistas, institucionalistas e desenvolvimentistas da seguinte maneira:

A partir deste projeto nacional, a República Argentina será integrada ao mundo dando passos concretos rumo a consensos políticos baseados no fortalecimento do direito nacional, no respeito a novas convicções, na história e nas prioridades nacionais. Ao sermos partidários da política mundial da multilateralidade, não se deve esperar de nós alinhamentos automáticos, mas sim relações sérias, maduras e racionais que respeitem as dignidades que os países têm. (...) Pensamos o mundo em argentino, desde um modelo próprio (KIRCHNER, 2003, p. 1342, tradução nossa).

Pensar o mundo “desde o modelo próprio” reflete, a nosso modo de ver, quatro questões. Em primeiro lugar, destacamos a necessidade de contar com uma política externa que fornecesse insumos para alcançar os objetivos estabelecidos pelo projeto de desenvolvimento nacional, assim como para encontrar soluções aos temas da dívida externa, da dívida social e da reindustrialização do país. Em segundo lugar, o fato de que esse projeto de desenvolvimento nacional depende, basicamente, da margem de autonomia de decisão do país na esfera internacional. Em terceiro lugar, para que a Argentina possa ser pensada em relação com os demais, primeiro necessita ser pensada em si mesma. Em quarto e último lugar, uma política externa congruente deve promover, no plano internacional, os mesmos valores de democracia, igualdade, liberdade, transparência, justiça social e participação que se buscam no plano interno.

No que diz respeito à vinculação com o mundo, Kirchner e Rafael Bielsa, que desempenhou o cargo de Ministro das Relações Exteriores até o fim de 2005, eram conscientes de que estavam frente a um cenário mundial menos unipolar e que o acionar externo argentino devia estar encaminhado a favorecer um cenário multipolar e uma nova distribuição de poder: “É evidente, nos dias de hoje, a diferença entre quem é mais poderoso e

possível uma real democratização de suas sociedades. Para maiores informações, veja-se Cisneros; Piñeiro Iñiguez (2002).

¹²⁷ Para maiores informações veja-se Simonoff (2010a).

quem é menos. Para resolver essa situação, é necessário gerar setores de poder e instituições capazes de contrabalançar o poder unilateral” (BIELSA, 2005a, p. 58, tradução nossa)¹²⁸.

O enfoque autonomista e de realização do interesse nacional subjaz à proposta de política externa kirchnerista¹²⁹. Parte-se do pressuposto de que a Argentina tem um espaço de autodeterminação limitado para assim fundamentar a necessidade de estruturar uma estratégia de inserção soberana não subordinada ao sistema internacional de poder.

Assim como o Presidente Lula, Kirchner também defendia que, em meio a um período de globalização, as soluções deveriam ser integradas. Nesse sentido, eram os próprios Estados os que deveriam nortear o processo de integração:

Quando falo de uma mudança de época, estou referindo-me a um novo lugar dos Estados, a um novo lugar da política, a uma nova concepção de integração. Falamos de um processo de inserção internacional politicamente governado, com Estados fortes em cumprimento de seu papel garantidor do pleno exercício da cidadania e com um bloco que seja a expressão ampliada desta capacidade de nossos Estados nacionais¹³⁰.

Também para ele a integração não correspondia a, meramente, uma possibilidade de solução, mas sim a saída para conseguir um fortalecimento das capacidades nacionais. Segundo o Presidente Kirchner: “Nenhum de nossos países é por si mesmo nem tão grande, nem tão forte, para prescindir do destino regional frente aos fortes ventos que caracterizam a globalização”¹³¹.

Com o Presidente Kirchner, a integração regional entra em cena, e de mãos dadas com a autonomia e a reindustrialização do país. Kirchner não via a integração em termos de claudicação de soberania, ao contrário, a concebia como ferramenta da política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional, o que, por sua vez, ajudaria a gerar melhores recursos para alcançar as metas do seu modelo de acumulação

¹²⁸ Além dos pronunciamentos dos Presidentes Néstor Kirchner e Cristina Fernández, também serão incluídos, na presente análise, os pronunciamentos dos Chanceleres Rafael Bielsa e Jorge Taiana.

¹²⁹ Uma análise pormenorizada do interesse nacional no governo de Kirchner pode ser encontrada em Bologna (2010).

¹³⁰ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Ouro Preto, 17 de dezembro de 2004. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

¹³¹ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante um encontro com o Presidente Lula da Silva. Brasília, 18 de janeiro de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

de matriz diversificada com inclusão social, e a reduzir sua vulnerabilidade e dependência externa¹³².

Ainda que a integração, para ambos os presidentes, corresponda à alternativa para a realização dos interesses nacionais, cabe mencionar, aqui, que tais interesses não necessariamente se mostravam coincidentes, em função do processo histórico pelo qual havia passado cada país, e de seus diferentes graus de desenvolvimento. Diferentemente de Lula, Kirchner, inspirado no conceito integracionista dos anos da gênese, visualiza a integração como uma possibilidade para reindustrializar o país:

Nossa integração não deve significar uma especialização em que algum dos países cresça em matéria industrial e outros no papel de provedores de bens agrícolas e pecuaristas. Uma integração que se esgote no comercial ou somente no intersetorial não ajudará a obter economias modernas e competitivas que possam ser integradas ao mundo atual. Devemos propor e alcançar uma integração e especialização rumo ao interior dos setores com melhor possibilidade de se complementarem, para que cada um de nossos países desempenhe plenamente os diferentes ramos da indústria e do setor agropecuário, especializando-se em alguns produtos dentro de cada um deles¹³³.

A tarefa atual dos governos é criar as condições para um MERCOSUL que favoreça um desenvolvimento industrial com alto valor agregado para toda a região, com complementação intraindustrial, com equilíbrios setoriais, com forte geração de emprego, e com Estados que orientem a integração dos setores produtivos. Nosso desafio, e o de todos os países que constituem o MERCOSUL e dos que se somam, é competir em matéria comercial e de investimentos com o resto do mundo, potencializando nossos recursos e ganhando competitividade e escala com uma estratégia industrial conjunta¹³⁴.

¹³² Para maiores informações, veja-se Simonoff (2010a) e Tokatlian (2004).

¹³³ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Montevideu, 09 de dezembro de 2005. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

¹³⁴ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante um encontro com o Presidente Lula da Silva. Brasília, 18 de janeiro de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

Propiciamos um MERCOSUL mais concentrado no produtivo e mais alinhado com as necessidades de nosso povo. Não cedemos no esforço de complementar nossas economias e tornar mais competitiva a região em seu conjunto¹³⁵.

O Presidente Kirchner, de maneira semelhante ao seu par brasileiro, o Presidente Lula, concebia também uma integração com fórmulas de consenso e de interesses comuns que possibilitassem equilibrar as condições de competição, alentar a instalação de investimentos e permitir uma distribuição mais equitativa dos benefícios, favorecendo o desenvolvimento dos países menores e das regiões e setores mais atrasados (KIRCHNER; DI TELLA, 2003, p. 214, tradução nossa). Conforme veremos na seção que segue, ainda que a oportunidade de reindustrialização pareça ter sido a força motriz inicial para a visão de necessidade de integração prevista por Kirchner, veremos que, através das convergências com o Brasil, também o presidente argentino assumirá um posicionamento através do qual o aspecto econômico deverá ser acompanhado pelas dimensões política, social e de tratamento das assimetrias.

Ao assumir a Presidência da República em 2007, Cristina Fernández deu continuidade aos delineamentos da política externa que formavam parte do projeto nacional e popular liderado por seu antecessor¹³⁶. Nesse sentido, as concepções integracionistas de Néstor são mantidas e continuam a ser levadas a cabo por Cristina. Durante o governo de Fernández, a chancelaria esteve a cargo do Ministro Jorge Taiana, que havia assumido no lugar de Rafael Bielsa no final de 2005 e acompanhou Kirchner em seu último ano de gestão. Em um trabalho em que ratificava os rumos da política exterior e da política de integração regional, ele enfatizava que a perseguida integração com o mundo é pragmática, e resulta da aplicação de critérios de negociação firmes e de acordo com os interesses do país, assim como a aliança estratégica com o Brasil é o motor do processo de integração do MERCOSUL, que sustenta, por sua vez, a integração sul-americana (TAIANA, 2006).

Em suma, os governos kirchneristas reafirmaram a política externa e a visão da integração regional desde um “modelo próprio” e como ferramenta ao serviço da estratégia de desenvolvimento interno, colocando o MERCOSUL como uns dos pilares da agenda externa

¹³⁵ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

¹³⁶ Veja-se, nesta mesma linha, Simonoff (2010b, p. 436).

argentina. Ressaltemos, nesse sentido, que ainda que o tom dos discursos kirchneristas voltasse muito mais a tal “pensar argentino”, conforme veremos sobretudo na seção 3.3 deste capítulo, Brasil e Argentina conseguem convergir, a partir de compromissos no âmbito bilateral, a um pensamento que irá ao encontro de fórmulas de consenso para a efetiva reformulação da integração regional.

3.2.1 Os governos kirchneristas, o MERCOSUL e a integração latino-americana

Já havíamos feito referência a como a integração regional foi concebida pelos governos kirchneristas em sentido abstrato, ou seja, como ferramenta da política exterior. Veremos, no que segue, como se aplicavam estes conceitos à região. Temos, como intenção, mostrar que o MERCOSUL¹³⁷ dos governos kirchneristas ultrapassa, também, a solução estritamente econômica. Em seu discurso de posse frente à Assembleia Legislativa, o Presidente Kirchner expressava:

Nossa prioridade, em termos de política exterior, será a construção de uma América Latina politicamente estável, próspera, unida, com base nos ideais de democracia e de justiça social. (...) O MERCOSUL e a integração latino-americana devem ser parte de um verdadeiro projeto político regional, e nossa aliança estratégica com o MERCOSUL, que deve se aprofundar rumo a outros aspectos institucionais que devem acompanhar a integração econômica, bem como ser ampliada de modo a abarcar novos membros latino-americanos, estará localizada entre os primeiros pontos de nossa agenda regional (KIRCHNER, 2003, p. 1342, tradução nossa).

Em primeiro lugar, em sintonia com seu par brasileiro, o Presidente Kirchner colocaria como prioridade da sua política externa a construção de uma América Latina unida, e o MERCOSUL estaria localizado entre os primeiros pontos da agenda externa argentina. Para Kirchner, o MERCOSUL devia se “ampliar” a novos membros latino-americanos, a integração começava no Cone Sul e se estenderia até o resto da América Latina. Conforme salientou Kirchner, “a integração regional foi sempre um aspecto irrenunciável de nossa política exterior e também uma constante na história do Peronismo (...) pode-se recordar as

¹³⁷ Devemos mencionar que, nessa seção, a ênfase da noção argentina de integração em bloco será expressa através das concepções deste país acerca do MERCOSUL, visto que a gênese do projeto de integração sul-americana no século XXI corresponde a uma proposta do governo brasileiro, que, apesar de aceita, não se mostra idealizada pela Argentina. Ainda assim, não podemos negar o papel fundamental da Argentina para a formação deste bloco de integração, conforme expresso pelas palavras do próprio Presidente Lula, apresentadas no bloco anterior deste capítulo.

falas de Perón, anunciando a era da regionalização e prevendo a continentalização da política internacional” (KIRCHNER; DI TELLA, 2003, p. 216, tradução nossa).

Tal como foi assumido pelos Chanceleres Bielsa (2004, 2005a, 2005b) e Taiana (2006), o MERCOSUL (com suas perspectivas de aprofundamento e ampliação) constitui um dos pilares da política externa argentina. Segundo Bielsa, o MERCOSUL é o primeiro e decisivo passo de uma escada que inescapavelmente passa pela integração latino-americana, e que, eventualmente, poderá formar um bloco continental (BIELSA, 2005a, p. 82). Da mesma maneira, em seu discurso de tomada de posse, Cristina Fernández fazia referência à integração latino-americana como um “instrumento para a transformação econômica e social de nossos povos”, e ao MERCOSUL como “nosso espaço” no mundo (FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, 2007, p. 9, tradução nossa).

Por outro lado, o realismo político e o pragmatismo também se fizeram presentes na justificativa de que a política externa argentina se alicerça sobre a prioridade dada ao processo integrativo do MERCOSUL:

Nosso país não tem relevância mundial que lhe permita atuar eficazmente de forma solitária. (...). Temos, entretanto, um volume e uma importância circunscrita em nossa região. É claro que nenhum projeto regional sério e consistente pode prescindir da Argentina. Por isso, a prioridade que temos atribuído à integração regional provém de um enfoque realista de nossas possibilidades (...). A integração no MERCOSUL nos é conveniente (...) porque é nesse contexto em que podemos desenvolver um jogo cooperativo, de soma positiva, capaz de alcançar certa influência na balança mundial (BIELSA, 2005a, p. 135, tradução nossa).

A nosso ver, o trecho anterior mostra-se bastante rico. Em primeiro lugar, isso vai ao encontro da ideia de autonomia, de que a integração ocorre porque ela é a única forma de se opor ao opressor da potência hegemônica. Nesse sentido, é melhor unir forças com países em igual situação, pois o governo argentino se mostra ciente de que sozinho não será capaz de fazê-lo. Em segundo lugar, e conforme surge dos discursos argentinos, a prioridade outorgada ao MERCOSUL encontra sustento no fato de que o sucesso do bloco está intimamente entrelaçado com a possibilidade de avançar no processo de recuperação do mercado interno, do trabalho e da reindustrialização¹³⁸. Assim como expressava Trein (2009, p. 267) “a saída

¹³⁸ Veja-se, neste sentido, Gonçalves (2009) e Paikin (2012).

histórica para a crise argentina talvez exija um transbordamento de suas relações econômicas, sociais e políticas para seu entorno sul-americano”, e nesse sentido, a parceria estratégica com o Brasil é um aspecto fundamental para tal fim. Segundo as palavras da Presidenta Fernández:

A integração não é uma opção, é o único caminho possível para remontar uma história de desencontros e creio que de fantasmas que, com outras intenções, outros tentaram semear, fundamentalmente, entre a Argentina e o Brasil, os dois países que, pela história, pela potencialidade, pelos recursos naturais, pela extensão geográfica têm a imensa responsabilidade de ajudar, mais do que os outros, na construção dessa unidade latino-americana e da América do Sul¹³⁹.

No que diz respeito à ideia de um projeto político regional, também exposta no trecho citado, Kirchner estava convencido da primazia da política e de que a integração não deveria ser patrimônio do capital, mas sim dos povos. Assim como expressava Bielsa (2005a, p. 57), “regionalizar-nos é assumir uma resposta política para a globalização porque nos permite utilizar a vontade para definir o tipo de integração que queremos. Isso é muito melhor do que permitir que tudo seja conduzido pelas forças invisíveis do mercado”. Visto que o objetivo é assumir uma atitude proativa frente ao fenômeno da globalização, é imprescindível que os próprios Estados possam construir regras e instituições, ou reformar as vigentes, para governar o fenômeno global.

Além disso, como projeto político de caráter “regional”, de construção mancomunada por países com profundas assimetrias, o MERCOSUL deve ser igualitário e solidário, oferecendo o mesmo marco de desenvolvimento para todos os países que o integram. Nesse sentido, para Kirchner, em congruência com as ideias de Lula, o tratamento das assimetrias constituía uma tarefa prioritária da política, assim como o MERCOSUL deve se “aprofundar” até outros aspectos que devem acompanhar a integração econômica, principalmente as questões de forte conteúdo social e político.

A atual convergência política regional nos outorga o contexto necessário para encarar decisões transcendentais com vistas à definição de um modelo mais profundo de integração. (...) Além das questões econômicas e comerciais, queremos a construção de novos vínculos nas áreas política,

¹³⁹ Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante a inauguração da empresa IMPSA no Estado de Pernambuco. Recife, 06 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013. Tradução nossa.

social, cultural, educativa, científica e tecnológica, com o objetivo de consolidar uma identidade regional única. Estamos convencidos de que o MERCOSUL pode constituir-se em um formidável processo de integração política, econômica, social e cultural para nossas sociedades. Para isso, a partir da elaboração de nossa agenda comum, baseada na fortaleza que nos dá um espaço geográfico compartilhado e nossos vínculos históricos, aprovamos (...) a revisão do MERCOSUL, buscando as vias adequadas para o seu aprofundamento e consolidação¹⁴⁰.

Tanto no trecho anterior, quanto nos trechos que seguem, destacamos que a visão integracionista dos presidentes argentinos, de modo semelhante à do líder brasileiro, não se expressam unicamente em termos de integração econômica, de modo a introduzir questões vinculadas aos eixos político, social e, principalmente, das assimetrias, que caracterizam o novo modelo de integração de que trata este trabalho.

Estamos avançando e isso se percebe na maior clareza de rumos estratégicos, pois existe hoje maior consciência de nossos problemas, maior consciência do complexo que é superar uma visão de integração estritamente concebida como acordo comercial, e superada com uma visão de unidade política orientada ao desenvolvimento produtivo e social de nossos povos¹⁴¹.

O MERCOSUL deve ser, também, um bloco de assistência recíproca para o desenvolvimento equilibrado e para que se obtenha o melhor desempenho de nossos setores produtivos, sem se ignorarem as assimetrias existentes, nem prejudicar os setores internos dos nossos países. Benefícios simétricos, mecanismos flexíveis, graduais e progressivos devem ser instrumentalizados de forma prática, ao se criar emprego e gerar equidade e bem-estar para os povos de todos os países que integram o MERCOSUL¹⁴².

¹⁴⁰ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Porto Iguazu, 08 de julho de 2004. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

¹⁴¹ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Córdoba, 20 de julho de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

¹⁴² Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante um encontro com o Presidente Lula da Silva. Brasília, 18 de janeiro de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

Já no âmbito político, o grande desafio era o de consolidar as instituições comuns, atentando-se ao fato de que não há MERCOSUL sem uma institucionalidade supranacional sólida, que transcenda aos governos de turno e consolide um compromisso estrutural que reafirme no plano dos sócios a visão de Estado exigida por todo processo de integração.

Por sua vez, uma melhora dos aspectos institucionais do bloco deveria estar acompanhada, necessariamente, pela participação da sociedade civil no âmbito do processo integracionista, postura essa que fica clara no trecho que citamos a continuação:

O MERCOSUL deve crescer em termos de qualidade institucional e na incorporação da sociedade civil em seu conjunto, composto por empresários, trabalhadores, acadêmicos e estudiosos, organizações não governamentais e setores culturais que devem seguir construindo amplos e dinâmicos espaços de participação¹⁴³.

Os governos kirchneristas consideravam necessário situar o MERCOSUL numa nova etapa de seu desenvolvimento. O MERCOSUL que imperou na década de 1990, centrado na dimensão comercial, devia dar espaço à formação de um espaço econômico, político e cultural unificado que (ao gerar um renovado sentido de pertinência) permita as sociedades dos países membros crescer como sociedades integradas. Trata-se de aspirar a uma cidadania comum, e segundo surge dos discursos argentinos, o MERCOSUL adquirirá seu valor sociocultural quando seus efeitos se façam sentir na vida cotidiana dos cidadãos.

Em suma, os pronunciamentos kirchneristas revelam a necessidade de apostar em um aprofundamento e numa ampliação do processo do MERCOSUL, processo esse que não se esgota na ideia de conseguir reindustrializar o país, mas que, pelo contrário, aspira a um desenvolvimento conjunto e equilibrado entre os países do bloco. Nesse sentido, tal desenvolvimento necessita de um planejamento conjugado nas dimensões políticas e sociais, o que se expressa através das falas dos presidentes aqui apresentadas.

¹⁴³ Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Montevideu, 09 de dezembro de 2005. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução nossa.

3.3 A CONVERGÊNCIA POLÍTICA NECESSÁRIA: BRASIL E ARGENTINA EM UMA VOZ COMUM

Tendo sido apresentadas as visões individuais de integração dos governos brasileiro e argentino, e tendo sido mostrado pontos de concordância no que diz respeito a como tais governos concebem a integração, tratando-a como um aspecto que ultrapassa os limites da questão econômica, nesta seção, voltaremos nosso olhar, justamente, para a expressão dessas convergências de concepções, o que se dará através de declarações conjuntas no plano bilateral. As declarações a serem referidas nessa seção mostram-se como o resultado de diálogos políticos e trabalhos em conjunto entre os dois países, e expressam, em termos documentais, a caminhada lado a lado dos países em questão no que concerne à integração.

Focalizaremos, na seção que aqui se inicia, justamente esses feitos de negociação e assinaturas de compromissos, de modo a demonstrar de que forma tais instrumentos podem expressar as concepções de integração acima expressas e, por conseguinte, o próprio processo de reformulação do projeto de integração, ao lançarmos as bases para uma discussão acerca do modo como tais compromissos são refletidos no MERCOSUL e na UNASUL.

No que diz respeito ao primeiro compromisso estabelecido entre os dois países nesse período, transcorridos poucos meses desde sua posse, em 11 de junho de 2003, Néstor Kirchner viajou a Brasília, convidado pelo presidente brasileiro, com a intenção de retomar o sistema de consultas bilaterais, inaugurado com o anterior Presidente Duhalde¹⁴⁴. A partir dessa reunião de trabalho, os presidentes assinaram um Comunicado Conjunto através do qual ressaltaram:

a grande convergência de valores e objetivos que norteiam seus governos, e reiteraram a prioridade que ambos os países atribuem ao MERCOSUL e à integração sul-americana, destacando que esta deve ser promovida, no interesse de todos, tendo por objetivo a formação de um modelo de

¹⁴⁴ Pouco tempo depois da posse do Presidente Lula, em 14 de janeiro de 2003, em função da visita ao país do Presidente Duhalde, esses presidentes expressaram “sua firme determinação de aprofundar a aliança estratégica entre Brasil e Argentina, de estendê-la a novos campos e de transformá-la no motor da integração da América do Sul”. Na denominada “Declaração de Brasília”, foi incorporado um conjunto de conceitos e noções que refletiam os pontos de contato entre as visões das respectivas presidências. Com um conteúdo temático diversificado, que ia desde aspectos internos de cada país a objetivos e metas da integração em curto e médio prazo, a referida Declaração pode ser considerada como um documento de relevância no caminho rumo à consolidação da relação bilateral. Comunicado Conjunto de Imprensa dos Presidentes Lula e Duhalde, de 14 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/01/14/comunicado-conjunto-de-imprensa-dos-presidentes-da> Acesso em: 02/02/2014.

desenvolvimento no qual se aliem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos¹⁴⁵.

Do ponto de vista prático, os presidentes verificaram que tal convergência deveria ser traduzida em consultas frequentes e em uma permanente coordenação política entre os dois governos, com vistas a fortalecer a aliança estratégica argentino-brasileira e a devolver a condução estatal do processo de integração regional do MERCOSUL, baseado no compromisso de seus países com a democracia e a inclusão social. Com relação ao processo de integração, os Presidentes afirmaram sua disposição de fortalecer o projeto político do MERCOSUL, e de aperfeiçoar a união aduaneira, de avançar na constituição do Parlamento do MERCOSUL, de possibilitar ao bloco as ferramentas produtivas e industriais necessárias para a sua consolidação, de adequar a estrutura institucional do MERCOSUL à fase atual da integração por meio do fortalecimento da Secretaria Técnica e do estabelecimento dos órgãos previstos, da entrada em vigor do Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no MERCOSUL, de iniciar um projeto de integração física bilateral que tenha efeito multiplicador tanto para a geração de empregos como para a integração, de intensificar os esforços empreendidos pelo Instituto Social Brasil-Argentina, de continuar aprofundando a coordenação de posições nas negociações externas, de avançar na integração energética e no aprofundamento do diálogo em temas de defesa e segurança, de estabelecer um programa de cooperação cultural, dentre outros pontos.

Outro dos principais documentos precursores que caracterizaram o progressismo sul-americano do começo do século foi a assinatura, por parte dos Presidentes Lula e Kirchner, do chamado “Consenso de Buenos Aires”¹⁴⁶. Após uma reunião de trabalho entre os dois presidentes, nos dias 16 de outubro de 2003, foram assinados diversos instrumentos bilaterais, dentre os quais se destaca (por seu conteúdo, espírito e finalidade) o Consenso¹⁴⁷ que, em

¹⁴⁵ Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes Lula e Kirchner, 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/06/11/comunicado-conjunto-a-imprensa-dos-presidentes-da> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁴⁶ Doravante, o “Consenso”. Consenso de Buenos Aires, de 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/consenso-de-buenos-aires> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁴⁷ Entre os instrumentos assinados também se encontram a Declaração sobre a Água e a Pobreza, o Acordo sobre Simplificação de Legalizações de Documentos Públicos, o Memorando de Entendimento para a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio entre Argentina e Brasil, o Acordo de Cooperação entre as Autoridades de Defesa da Concorrência na Aplicação das Leis de Concorrência, o Acordo por Troca de Notas que Modifica o Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais e o Memorando de Entendimento para o

definitivo, refletia a confiança que os presidentes tinham no alto potencial deste núcleo básico de aglutinação para a região em seu conjunto¹⁴⁸.

Em definitivo, a partir da leitura do documento em questão, verificamos que existe um elemento de vontade política que constitui o nó desta opção estratégica. Assim como na Declaração de Iguazu de 1985, o Consenso coloca o bem-estar dos povos como o objetivo prioritário das ações a empreender por parte dos governos, ao mesmo tempo em que identifica uma série de problemáticas comuns aos dois países e possíveis soluções a serem implementadas. Através deste documento, a Argentina e o Brasil se encaminharam rumo à construção de uma visão comum do cenário internacional e das possibilidades de ação, bem como a uma associação que, em função das assimetrias existentes, promovesse certo equilíbrio de custos e benefícios. Porque, em definitivo, numa aliança estratégica, as diferenças devem ser tratadas com naturalidade, e o importante é que encontrem um canal institucional para serem resolvidas.

Por outro lado, em nossa opinião, as vantagens dos dois países vizinhos configuram uma espécie de massa crítica suscetível à transformação em um mercado interno ampliado, e em um polo estratégico que permitiria aglutinar o resto da região. É por isso que a consolidação da aliança constitui ao mesmo tempo um fator de consolidação da integração regional, integração que permite uma elevação do status internacional da Argentina e do Brasil, assim como do resto dos países integrantes. A ênfase posta na reativação do MERCOSUL constitui um dos elementos mais salientes do eixo argentino-brasileiro.

O Consenso deixa bem claro que o MERCOSUL não se trata de um mero bloco comercial, mas que, muito pelo contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e um futuro compartilhado. Além disso, destaca-se o compromisso de fortalecê-lo através de um aperfeiçoamento de suas instituições comerciais e políticas, da incorporação de novos países, bem como através de promover acordos equilibrados. De fato, a partir de 2003, a questão do tratamento das assimetrias do bloco aparece com mais ênfase nos discursos

estabelecimento de um mecanismo de intercâmbio de informação sobre a circulação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos.

¹⁴⁸ Na Declaração Conjunta de 16 de outubro de 2003, os presidentes “concordaram que o grau de convergência e entendimento alcançado entre ambos os países é reflexo das ações concretas que buscam a consolidação da associação estratégica entre ambos os países, em um marco de amizade, mútua confiança e previsibilidade”. Declaração Conjunta dos presidentes Lula e Kirchner, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/declaracao-conjunta-dos-senhores-presidentes-da> Acesso em: 02/02/2014.

oficiais. Tal como expressaram no Consenso de Buenos Aires, ambos os presidentes reconheceram os “fortes desequilíbrios e desigualdades regionais existentes no âmbito de nossas nações. Propomo-nos, portanto, a instrumentalizar políticas de desenvolvimento regional que levem em consideração e respeitem a diversidade do território”.

Chama-se a atenção, aqui, para a decisão das nações maiores de garantir um tratamento diferenciado para os Estados menores ou menos desenvolvidos, para não minar o avanço da integração. Em resposta à nova realidade política favorecida pelos Presidentes Lula e Kirchner, que deixaram claro o valor da coesão através do reconhecimento da necessidade de uma estratégia de solidariedade regional, abriu-se caminho para avançar no desenvolvimento de uma agenda comum que contemplasse o problema e tratamento das assimetrias entre os países do bloco com miras a desenvolver as localidades mais pobres e menos competitivas. Mostram-se claras, assim, evidências para a dita reformulação da integração, a respeito da qual argumentamos ao longo de todo o presente estudo.

Ao mesmo tempo, o Consenso explicita, em seu ponto 15, o caráter autônomo da integração regional, enquanto ideal unificador, da seguinte maneira:

Entendemos que a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando suas capacidades de negociação. Uma maior autonomia de decisão nos permitirá enfrentar de maneira mais eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo e os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais.

Desta forma, o processo integrador assume uma potencialidade autonômica, uma ferramenta eficaz para redimensionar as possibilidades autonomistas dos membros, gerando uma autonomia regional. Em definitivo, a potencialidade autonômica é o alvo a ser atingido através de um mecanismo não tão autonômico, mas que, ainda que não autonômico em sua essência (pois nenhum bloco o é), é um meio para justificar o fim: a autonomia na arena internacional. Assim, um movimento propiciador de equilíbrio frente à potência global foi elaborado no âmbito regional, apresentando-se como outro dos grandes diferenciais desse período.

A integração se converte em um fator que aperfeiçoa a projeção externa dos países membros e fortalece seu desempenho negociador, em uma leitura do sistema internacional de poder que reconhece as assimetrias entre o centro e a periferia. Neste sentido, a visão dos

Presidentes estava direcionada, inicialmente, nas negociações em torno da ALCA. Por isso, neste sentido, no ponto 17 do Consenso, é expressa a importância de se estabelecerem novas alianças e estratégias conjuntas com outros países com interesses e preocupações semelhantes, como parte da estratégia internacional dos dois países.

Além disso, o ânimo compartilhado por ambos os governos, no que se refere ao outro ideal unificador, o desenvolvimento, se vê refletido na ideia de que a integração regional, enquanto ferramenta de política externa, deve ser promovida de forma participativa e pelo “interesse de todos”, e com o objetivo de contribuir a um modelo de desenvolvimento interno no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos (ponto 16 do Consenso). Uma das características mais importantes do processo de integração, como aqui é delimitado, é que a sua formatação proporciona a criação de sinergias entre as partes. Sinergia é aqui entendida conforme a teoria sistêmica, como fenômeno que exprime o fato segundo o qual, em um sistema, o efeito final obtido pela interação de elementos que o constituem é maior do que a soma dos resultados alcançados pela operação separada deles.

Conscientes do caráter estruturante de seus países para a integração latino-americana, e da necessidade de ação do Estado para reduzir as disparidades sociais, gerar emprego, desenvolver a indústria e fortalecer o capital nacional, os Presidentes Lula e Kirchner confirmaram seu desejo de trabalhar conjuntamente para concretizar os objetivos do Consenso, possibilitando que tal trabalho conjunto tivesse caráter extensivo a todos aqueles países vizinhos que quisessem trabalhar por sociedades mais justas, equitativas e solidárias.

No ano seguinte, em 2004, como resultado de uma reunião de trabalho que ocorreu na cidade de Rio de Janeiro, no dia 16 de março, com o objetivo de continuar aprofundando a associação estratégica entre ambos os países, os presidentes assinaram a Ata de Copacabana¹⁴⁹, instrumento através do qual os governos se comprometeram, dentre outras questões, a trabalhar no aprofundamento e na ampliação do MERCOSUL, com vistas à construção de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações”, e a promover a integração das políticas sociais e de trabalho com o objetivo de gerar emprego de qualidade, como um dos eixos articuladores de crescimento e desenvolvimento, que constitui o grande diferencial desse período.

¹⁴⁹ Ata de Copacabana de 16 de março de 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/03/16/ata-de-copacabana> Acesso em: 02/02/2014.

Nesta mesma oportunidade, em 16 de março de 2004, os presidentes assinaram uma Declaração mediante a qual se comprometiam a estabelecer um conjunto de mecanismos de cooperação para um crescimento econômico com equidade, entre os quais podemos mencionar a meta de conduzir as negociações com os organismos multilaterais de crédito, de modo a assegurar um superávit primário, e outras medidas de política econômica que não comprometessem o crescimento; revisar os mecanismos de licitação no contexto dos financiamentos dos organismos multilaterais de crédito; elaborar alternativas para neutralizar os efeitos negativos derivados dos desequilíbrios gerados pelo mundo desenvolvido; promover ações conjuntas para a abertura de mercados e para a eliminação dos subsídios por parte dos países industrializados, e fomentar a poupança nacional e regional¹⁵⁰.

Em 20 de maio de 2005, os Chanceleres Celso Amorim e Rafael Bielsa assinaram o Acordo de Brasília, através do qual propuseram um ambicioso programa de aprofundamento da relação bilateral, que culminaria na assinatura, em 30 de novembro, de acordos, declarações e programas de trabalho conjunto sobre questões estratégicas para os dois países. Passados alguns meses, imbuídos do espírito de amizade que une seus povos, os Presidentes Lula e Kirchner se encontraram em 30 de novembro de 2005, na cidade argentina de Porto Iguazu, para celebrar os vinte anos da Declaração de Iguazu.

Nesse encontro, do qual também participaram os ex-presidentes Alfonsín e Sarney, os Presidentes Lula e Kirchner assinaram o Compromisso de Porto Iguazu “Desenvolvimento, Justiça e Integração”¹⁵¹, através do qual renovaram o compromisso de aprofundar a integração bilateral e regional:

Os Presidentes renovam o compromisso de seus povos e Governos com o fortalecimento da cooperação, da integração e da amizade que os unem, as quais se encontram a serviço de valores e objetivos comuns, tais como o desenvolvimento com equidade, a erradicação da fome e da pobreza, e a promoção da democracia e dos direitos humanos. A aliança Argentina-Brasil é a chave para o êxito do projeto comum de integração, dentro do qual se destaca a importância do aprofundamento do MERCOSUL, da consolidação

¹⁵⁰ Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade, 16 de março de 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/03/16/declaracao-sobre-a-cooperacao-para-o-crescimento> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁵¹ O texto do Compromisso, assim como o Acordo de Brasília de 20 de maio de 2005, e os acordos complementares foram compilados pela FUNAG, no livro “Iguazu + 20: Dia da Amizade Brasil – Argentina”. Disponível no sítio <http://www.funag.gov.br>

do Mercado Comum e da construção da Comunidade Sul-Americana de Nações. A integração regional proporcionará uma base sólida para a negociação de acordos comerciais mais equilibrados e justos, nos âmbitos regional, extrarregional e americano; e no marco da Organização Mundial do Comércio.

Desta forma, os presidentes afirmaram o que constitui, no nosso entender, a estratégia do núcleo básico de aglutinação argentino-brasileira: valores e objetivos comuns tais como o desenvolvimento com equidade, erradicação da fome e da pobreza, promoção da democracia, defesa dos direitos humanos e fortalecimento da paz na região; o aprofundamento do MERCOSUL (que inclui principalmente as dimensões política e social); o tratamento das assimetrias e consolidação do mercado comum (dimensão econômica); a ampliação do MERCOSUL, através da construção da chamada “Comunidade Sul-Americana de Nações”; e a ampliação da margem de manobra nas negociações internacionais como símbolo de autonomia na arena internacional.

Além disso, no referido Compromisso, os presidentes expressaram: “Brasil e Argentina consideram, baseados na realidade da experiência regional, que o mercado não resolve todos os problemas, e que é indispensável desenvolver uma estratégia comum de promoção do desenvolvimento”. Desta forma, Lula e Kirchner reafirmavam sua convicção de devolver ao Estado seu papel principal de indutor do processo de desenvolvimento de seus respectivos países, o que implicaria, sob a nossa visão, retomar a essência política do processo de integração que previa o desenvolvimento simétrico, simultâneo e integrado nos principais setores industriais do eixo argentino-brasileiro. Mais do que isso, também ficava clara a ciência, pelo compromisso de ambas as partes, de que a uma nova etapa na integração demandaria discutir um plano regional de desenvolvimento. Tal como afirmaram os Chanceleres Amorim e Bielsa:

A aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina não é um imperativo do destino, mas sim um projeto político de extraordinária importância para as duas nações. (...) A formação do MERCOSUL - o mais promissor entre os projetos de integração regional de que tenhamos participado-materializa o sentido daqueles acordos: muito mais que um mero acordo comercial, o bloco constitui um projeto audacioso e efetivo, orientado para o desenvolvimento de nossas economias e para o fortalecimento da capacidade dos dois Estados de conduzir um processo de melhoria da qualidade de vida

de nossos povos. O MERCOSUL é, hoje, um fator de estabilidade democrática no âmbito regional e irradia poderosa força de atração a toda a América do Sul. (...) Haverá outras relações estratégicas, mas a associação Brasil-Argentina é o eixo central do processo de integração sul-americana, fator decisivo de coesão e cooperação regional. Essa associação é, também, um instrumento-chave para alcançar o desenvolvimento econômico e social de nossas nações e melhorar a vida de nossos povos (AMORIM; BIELSA, 2005).

Esse último parágrafo é o que responde e fundamenta o enfoque deste trabalho: haverá outras relações estratégicas para ambos os países, mas a associação Brasil-Argentina é o eixo central do processo de integração sul-americana, fator decisivo de coesão e cooperação regional na América do Sul. Mais ainda, neste contexto, a relação Brasil-Argentina não corresponde a toda a integração na América do Sul, mas sem tal relação esta integração não é concebível.

Neste sentido, no século XXI, os Presidentes Lula e Kirchner “retomavam”, assim, os laços com o ato de fundação que havia dado origem ao processo de integração: a Declaração de Iguazu de 1985. Talvez este tenha sido o primeiro passo para devolver o elemento político-ideológico ao MERCOSUL herdado dos anos 90. Conforme expressa Ricoeur (2008), “a ideologia é função da distância que separa a memória social de um acontecimento que se trata, não obstante, de repetir” (tradução nossa). Nesse sentido, o elemento político-ideológico devolvido pela convergência dos governos de Lula e Kirchner se revela por estes documentos precursores que voltam a “repetir” o ato de fundação do processo de integração, retomando-o e atualizando-o às novas circunstâncias do século XXI.

Os últimos documentos precursores da integração regional impulsionada pela convergência Brasil-Argentina durante o período por nós estudado são a Declaração da Casa Rosada, de 22 de fevereiro de 2008¹⁵², e as Declarações Presidenciais Conjuntas, de 08 de setembro de 2008¹⁵³, de 23 de abril de 2009¹⁵⁴, de 18 de novembro de 2009¹⁵⁵ e de 03 de

¹⁵² Declaração da Casa Rosada, de 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/02/22/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁵³ Declaração Conjunta, de 08 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/08/visita-ao-brasil-da-presidente-da-argentina/> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁵⁴ Declaração Conjunta, de 23 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/04/23/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/> Acesso em: 02/02/2014.

agosto de 2010¹⁵⁶, emitidas pelo Presidente Lula e pela Presidenta Cristina Fernández, que repassaram a ampla gama de temas da relação bilateral e avaliaram o estado de implementação dos projetos incluídos no Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina¹⁵⁷, que constitui um marco significativo no aprofundamento da associação estratégica, que se manifesta no sustentado e intenso progresso da relação bilateral e na vocação de dinamizar o processo de integração regional. Em todas as declarações supracitadas, ambos os Presidentes reafirmaram sua determinação de continuar trabalhando em projetos de desenvolvimento convergentes assentados em uma vigorosa agenda social com objetivos concretos nas áreas de combate à fome e à pobreza, promoção da justiça social, inclusão social e trabalho decente¹⁵⁸; e eles também reiteraram seu compromisso com o aprofundamento do MERCOSUL, principal âmbito de integração regional para ambos os países do ponto de vista político, social e econômico-comercial, e com a integração da América do Sul.

Em suma, após termos mencionado onze declarações bilaterais, que correspondem a compromissos de integração firmados por Brasil e Argentina durante o período que corresponde ao foco desta tese, destacamos que tais documentos referenciam ações que, por sua vez, extrapolam o domínio de ambos os países. Visto o status de países maiores, consideramos que os compromissos aqui descritos exercem efeitos, também, no plano regional, funcionando como motor propulsor da uma nova etapa da integração de caráter mais amplo, cujos efeitos serão verificados no próximo capítulo.

¹⁵⁵ Declaração Conjunta, de 18 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/18/9627670696-visita-ao-brasil-da-presidenta-da-republica/> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁵⁶ Declaração Conjunta, de 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracoes-adoptadas-no-encontro-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-com-a-presidenta-da-argentina-cristina-fernandez-de-kirchner-san-juan-3-de-agosto-de-2010/> Acesso em: 02/02/2014.

¹⁵⁷ Coordenado pelas respectivas Chancelarias, o citado Mecanismo criado em 2008 prevê reuniões de subcomissões temáticas e duas reuniões semestrais de presidentes. As subcomissões são: a) Economia, Produção, Ciência e Tecnologia; b) Energia, Transportes e Infraestrutura; c) Defesa e Segurança; d) Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Cultura e Circulação de Pessoas.

¹⁵⁸ Dentre as temáticas no plano bilateral que foram evoluindo no período aqui estudado, encontramos a política nuclear comum e a cooperação para o desenvolvimento de energia nuclear com fins pacíficos; cooperação em aplicações pacíficas de ciência e tecnologias espaciais; infraestrutura; nanotecnologia; cooperação em termos de inclusão digital; energia; indústria naval; fronteiras; livre circulação de pessoas; cooperação em insumos estratégicos para a saúde, e cooperação em matéria de defesa e segurança. Em princípio, não existe uma única informação pública, agregada e exclusiva, sobre estas temáticas.

SÚMULA DO CAPÍTULO

Ao termos discutido, individualmente, as concepções de integração de Brasil e Argentina, vimos que, ainda que em certo grau, as motivações para a integração se diferenciavam em função das necessidades sentidas por cada país (tal como no que concerne, por exemplo, à questão industrial na Argentina), parecia haver um consenso no tocante à noção de integração enquanto instrumento de desenvolvimento e autonomia, bem como a necessidade de aprofundamento e ampliação do processo de integração.

Ainda que esse desenvolvimento, no plano interno, se diferenciava em função das necessidades sentidas por cada país, tanto Lula quanto Kirchner mostravam-se cientes da relação inseparável entre desenvolvimento interno e regional e autonomia nacional e regional, o que se mostrava bastante claro em seus discursos. Os fantasmas internos, herdados da década dos anos 90, só seriam derrotados frente a uma integração em que todos os componentes do bloco se mostrassem bem-sucedidos frente à obtenção dos benefícios de integração, o que caracterizou a grande preocupação, por parte de ambos os presidentes, acerca do tratamento das assimetrias. Nesse sentido, a integração regional passou a ser vista como mais do que um instrumento meramente econômico. Foi necessário um repensar político e social, que, ao caminhar junto com a reflexão acerca dos aspectos econômicos, conseguisse dar conta de um bloco com maior desenvolvimento e menor grau de desigualdades.

Os pontos de inflexão foram aperfeiçoados, ainda, a partir de diversas reuniões de trabalho e negociações no âmbito do sistema permanente de consultas e concertação política, a partir do qual Argentina e Brasil puderam formular uma visão comum a ser expressa em diversos documentos bilaterais, descritos ao final do presente capítulo. Através da descrição e discussão desses documentos, voltamo-nos não somente a uma reflexão da ação conjunta de Argentina e Brasil, mas, também, expressamos pontos de consonância que foram oficialmente formalizados.

Considerando-se que estes acordos bilaterais refletem-se, também, no âmbito regional, no capítulo que segue focalizaremos a efetiva reformulação da integração propulsionada por esta convergência nas esferas do MERCOSUL e da UNASUL.

CAPÍTULO 4

A NOVA ETAPA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL:

AS NOVAS DIMENSÕES DO MERCOSUL E A CRIAÇÃO DA UNASUL (2003-2010)

No capítulo anterior, analisamos as concepções de integração, por parte do governo de Lula e dos governos kirchneristas, que proporcionaram o que caracterizamos como uma reformulação da integração regional. Consideramos que essa nova etapa se mostra visível em dois grandes âmbitos: na inserção de novas dimensões, além da comercial, ao MERCOSUL, e no processo de criação da UNASUL, processo esse que levará consigo tanto as concepções individuais quanto as que são fruto do consenso bilateral.

No presente capítulo, verificaremos, individualmente, os dois âmbitos a que havíamos nos referido. Começamos pela discussão das novas dimensões assumidas no MERCOSUL durante o período de estudo desta tese, argumentando que os aspectos prioritários discutidos no capítulo anterior, tais como as dimensões política, social e de tratamento de assimetrias, são trazidas para o âmbito do bloco. Em um segundo momento do capítulo, voltamo-nos ao processo de criação da UNASUL. Esta seção será dividida em dois momentos: primeiramente, apresentamos um perpassar histórico, com base nas declarações presidenciais assinadas pelos membros da UNASUL, voltadas à criação do bloco. Em um segundo momento, analisamos a criação da própria UNASUL, bem como enfatizaremos os seus aspectos mais salientes até 2010, frente à grande recuperação dos iniciais unificadores de autonomia e desenvolvimento.

Acreditamos que as normas e declarações, que constituem o material documental a ser analisado ao longo de todo o capítulo, apresentam-se como reflexos das concepções de Lula e Kirchner a respeito de integração. Os documentos a serem referidos e, inclusive, transcritos ao longo do capítulo, permitirão ao leitor o resgate dos ideais já expressos no capítulo anterior. Essas concepções e ideais são atingidos através da colaboração conjunta e da formulação de consensos entre os membros dos respectivos blocos, do que implicará um novo MERCOSUL e, inclusive, ocasionará a chegada a uma meta de integração ainda maior, que diz respeito à união entre os países de toda a América do Sul.

4.1 O MERCOSUL E AS NOVAS DIMENSÕES

Com Lula e com Kirchner, Brasil e Argentina demonstraram, a partir de 2003, que o MERCOSUL podia avançar, ao retomar os valores que guiaram o bloco no seu início, e sobretudo, “evoluir” ao incorporar novos aspectos do processo, fortalecendo o empreendimento regional.

Como já comentamos, em junho e em outubro de 2003, os Presidentes Lula e Kirchner se encontraram em Brasília e em Buenos Aires, respectivamente, para estabelecer, dentre outras questões, mecanismos para o fortalecimento e a revitalização do MERCOSUL. Em resposta a isso, na ocasião da Cúpula do MERCOSUL que ocorreu em Assunção em dezembro de 2003, foi aprovado o “Objetivo 2006”, já mencionado no capítulo anterior, que contemplava um Programa de Trabalho para o biênio 2004-2006 que incluía, além da dimensão econômico-comercial, também a dimensão política, a dimensão social e temas da nova agenda¹⁵⁹. Desta forma, abriu-se caminho para avançar no aperfeiçoamento da união aduaneira, na criação de um espaço de integração social e produtiva, e no tratamento do problema das assimetrias.

Mesmo que as questões referentes à inclinação mercantil do MERCOSUL não venham a desaparecer, através do Programa de Trabalho 2004-2006 serão incluídos novos temas na agenda de trabalho, que constituirão as bases sobre as quais o processo de integração será firmado, a partir de um novo projeto político que terá, dentre seus pilares principais, a integração simétrica, social e produtiva¹⁶⁰.

Para demonstrarmos o caráter dessas novas dimensões, que, somadas, caracterizam a reformulação do MERCOSUL, dividiremos a exposição da seguinte maneira: em primeiro lugar, trabalharemos a questão das assimetrias; após isso, abordaremos as dimensões produtiva, econômico-comercial, política, e, finalmente, social¹⁶¹. Acreditamos que, a partir

¹⁵⁹ Veja-se Decisão CMC N° 26, de 15 de dezembro de 2003.

¹⁶⁰ Cabe esclarecer que, no que se refere às forças motoras deste amplo processo de institucionalização das novas dimensões no MERCOSUL, ainda que nos centremos no papel fundamental dos governos brasileiro e argentino, não desconsideramos, em função de tal fato, a importância dos governos do resto dos Estados partes, assim como dos movimentos sociais, das organizações da sociedade civil, e das organizações governamentais internacionais.

¹⁶¹ Cabe esclarecer que esta análise não é efetuada a partir de uma perspectiva totalizante, de modo que não são exploradas questões relacionadas às agendas interna e externa do MERCOSUL que, embora, no período sob estudo, tenham sofrido avanços, não se relacionam diretamente com os objetivos desta tese.

da discussão das decisões emanadas do Conselho do Mercado Comum (órgão superior do MERCOSUL, incumbido da condução política do processo de integração), acerca de cada uma dessas dimensões, conseguiremos, exitosamente, demonstrar o teor de tal reformulação.

4.1.1 O tratamento das assimetrias

Conforme já dissemos no primeiro capítulo, o sistema capitalista historicamente produz desigualdades, e devemos chamar a atenção, aqui, para as desigualdades num mesmo espaço, entre países. A força propulsora de disseminação do desenvolvimento nos processos de integração pode ser tanto positiva quanto negativa. Esses resultados são mais fortes em criar desigualdades em países com baixo nível de desenvolvimento, sendo importante a participação do Estado na formulação e na implementação de políticas públicas que revertam ou minimizem esses impactos.

Ainda que existam diversas tipologias para se identificarem as assimetrias em um processo de integração, em função da abordagem que efetuaremos neste trabalho de tese, inclinamo-nos por diferenciar as assimetrias estruturais (também chamadas de “naturais”) e as assimetrias em matéria de políticas públicas (também chamadas de “artificiais” ou “regulatórias”)¹⁶², diferença essa que, por sua vez, determinará as medidas corretivas a serem aplicadas.

Entre as assimetrias estruturais, que são as que geram disparidades no âmbito de desenvolvimento econômico de cada um dos países que formam o bloco, encontram-se as vinculadas com a posição geográfica ou à extensão territorial (de caráter permanente e inalterável), ou com o tamanho das economias, riqueza, infraestrutura, nível de capitação de mão de obra, dentre outros (plausíveis de serem modificadas). Por sua vez, as assimetrias em matéria de políticas públicas são aquelas vinculadas aos incentivos fiscais, aos programas de promoção de investimentos e exportações, ao financiamento preferencial, à política monetária, aos subsídios governamentais, dentre outras medidas de política econômica.

As assimetrias estavam e estão presentes no exemplo mais importante de processo de integração, o da UE. Duas ações na Europa originam-se da percepção das assimetrias e estão

¹⁶² Para maiores informações, veja-se Porta (2006).

diretamente relacionadas com o avanço do movimento integracionista naquele continente. Uma é a necessidade de ações de convergência estrutural por parte dos países aspirantes a membros aderentes ao processo, que passam a ser garantia de diminuição dos impactos no país ingressante, bem como uma tentativa de não contaminar o bloco integrado. A outra é a criação de políticas comunitárias comuns, como a industrial, a agrícola e a de desenvolvimento regional. A criação, em 1975, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional é um exemplo dessas políticas, que, muitos anos mais tarde, serviria de inspiração para a superação das dificuldades ao se avançar na integração no MERCOSUL.

Historicamente, as experiências de integração na América Latina, caracterizadas pela participação de Estados com diversos graus de desenvolvimento e características próprias diferenciadas, têm formulado as mesmas preocupações com essa problemática que existiam na Europa. No que diz respeito do MERCOSUL, com o aumento do intercâmbio comercial, ficou claro que o aprofundamento do processo de integração também dependeria de ações positivas, voltadas à superação de assimetrias entre os países membros, e a iniciativas de integração produtiva.

Desde 2003, a questão das assimetrias no interior do MERCOSUL passou a ser tratada de maneira mais consistente. De fato, na Cúpula do MERCOSUL de dezembro de 2003, em que se aprovou o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006, também foi aprovada a Decisão CMC N° 27/03, que determinou a realização de estudos, para o estabelecimento no MERCOSUL, de Fundos Estruturais destinados a elevar a competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas¹⁶³. Assim, teve início o processo que culminaria na criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

Desta forma, com os objetivos de promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, favorecer a coesão social e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco, o Conselho do Mercado Comum criou, mediante a Decisão N° 45, de 16 de

¹⁶³ Também foram aprovadas, na mesma ocasião, a Decisão CMC N° 28/03, que estabelece que o MERCOSUL impulsionará em todas as negociações externas, com terceiros e grupos de países, a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, em função de sua condição de economia menor e de país sem litoral marítimo; a Decisão CMC N° 29/03, que estabelece um regime de origem diferenciado com vistas a facilitar ao Paraguai a execução de uma política de industrialização orientada à exportação; e a Decisão CMC N° 32/03, que estabelece instrumentos de políticas comerciais diferenciados para o Paraguai e o Uruguai.

dezembro de 2004, o FOCEM¹⁶⁴. De acordo com o referido documento, o primeiro Programa comporta projetos que contribuam para o desenvolvimento e o ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo o melhoramento dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. Para tanto, o Programa foi ramificado em quatro componentes. O primeiro se atém à integração física entre os Estados e suas sub-regiões por meio da criação ou melhoramento de vias de transportes, redes logísticas e do controle das fronteiras. Os demais componentes são mais específicos, voltados para exploração e transporte de combustíveis fósseis e biocombustíveis, transmissão de energia elétrica e obras hídricas.

O segundo Programa, de Desenvolvimento da Competitividade, é o mais amplo, e comporta projetos que contribuam para a competitividade no âmbito do MERCOSUL, incluindo projetos que facilitem a criação de comércio intrabloco, que favoreçam a integração de cadeias produtivas, e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade na produção (padrões técnicos, certificação, controle de sanidade animal e vegetal, etc.), assim como a investigação e o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos.

O terceiro Programa comporta projetos que contribuam para o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, podendo incluir projetos de interesse comunitário em áreas de saúde humana, de redução da pobreza e desemprego. O último Programa comporta projetos que visam à melhora da estrutura institucional do MERCOSUL e seu eventual desenvolvimento. No período 2007-2010, os projetos aprovados concentram-se principalmente nas áreas de habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança e capacitação tecnológica, erradicação da febre aftosa, desenvolvimento de produtos turísticos, pavimentação asfáltica, água potável e saneamento, fortalecimento institucional, dentre outros¹⁶⁵.

O FOCEM é constituído por contribuições anuais não reembolsáveis dos quatro Estados partes, no total de US\$ 100 milhões. Com claro sentido compensatório e redistributivo a favor

¹⁶⁴ O Regulamento do FOCEM foi aprovado mediante a decisão CMC Nº 24 de 08 de dezembro de 2005.

¹⁶⁵ As Decisões Nros. 08/07, 07/08, 08/08, 09/08, 10/08, 11/08, 02/09, 02/10, 03/10, 04/10, 05/10, 06/10, 07/10, 08/10, 09/10, 51/10, e 52/10, que aprovam os projetos, podem ser consultadas no CD-ROM de dados que acompanha a presente tese.

dos países mais pobres, o referido Regulamento do FOCEM estabelece que 70% das contribuições deverão provir do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Conforme a Decisão CMC Nº 18 de 19 de junho de 2005, o Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos, e o Uruguai é contemplado com 32% do total. Brasil e Argentina recebem 10% dos recursos cada, ou seja, os fundos deveriam ser financiados por contribuições assimétricas e a alocação de seus recursos deveria beneficiar os Estados menores.

A estrutura, o regulamento e o funcionamento do FOCEM têm sido permanentemente aperfeiçoados desde 2007. Neste sentido, cabe destacar a Decisão CMC Nº 05, de 30 de junho de 2008, que aprova o procedimento para a publicação de licitações que sejam realizadas no marco dos projetos financiados com recursos do Fundo; as Decisões CMC Nros. 30 e 44 de 15, de dezembro de 2008, que estabeleceram que o Fundo poderá receber contribuições voluntárias adicionais dos Estados partes, e que aprovou os “Critérios para o Registro de Auditores Externos do FOCEM”, respectivamente; e a Decisão CMC Nº 12, de 24 de julho de 2009, que estabeleceu que em todas as contratações realizadas no âmbito de projetos com financiamento do FOCEM, aplicar-se-á o tratamento nacional e a não discriminação às ofertas e ofertantes, pessoas físicas ou jurídicas, de nacionalidade de algum dos países membros do MERCOSUL.

De forma complementar à aprovação do FOCEM, o Conselho do Mercado Comum aprovou a Decisão Nº 34 de 15 de dezembro de 2006, que contém as Diretrizes para um Plano para a Superação das Assimetrias no MERCOSUL, bem como a Decisão Nº 33 de 28 de junho de 2007, que encomenda a elaboração do Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias no MERCOSUL, baseado nos princípios de solidariedade, complementaridade, adicionalidade e boas práticas.

A identificação dos objetivos deverá ser baseada nos seguintes pilares temáticos: ações para o desenvolvimento e para a integração das economias dos países sem litoral marítimo; ações de apoio à competitividade das economias menores; acesso aos mercados regionais e do resto do mundo; marco institucional. Por sua vez, tais objetivos poderão ser articulados com o FOCEM; com programas de cooperação; com mecanismos para facilitar a integração e complementação dos setores produtivos no MERCOSUL; com programas de investimento conjunto (*joint venture*); e com programas de promoção comercial conjunta.

Consideramos que o princípio da solidariedade acima referido mostra-se como um reflexo das noções de integração expressas pelos Presidentes Lula e Kirchner, já apresentados e diretamente citados no capítulo anterior deste trabalho. Tais concepções são efetivamente expressas nas próprias normas do âmbito do MERCOSUL, acima referidas. A partir das concepções desses chefes de estado, enxerga-se o processo de integração para além das medidas de liberalização comercial, previstas no Tratado de Assunção, vista a intenção de tornar o desenvolvimento da região mais equitativo, para beneficiar as populações de todos os Estados partes.

Dessa forma, ao fecharmos essa discussão referente ao tratamento das assimetrias no âmbito do MERCOSUL, podemos concluir que o FOCEM representa o mais importante instrumento para fazer frente às assimetrias entre os Estados partes do bloco, ao constituir uma relevante fonte de financiamento para projetos de impacto na região. O Fundo também gera um precedente positivo no tratamento comunitário para os problemas da região. Contribui, ainda, para reforçar a estrutura institucional do MERCOSUL e para consolidar a integração em todas as suas dimensões, aumentando a competitividade das economias menores.

O FOCEM é um importante instrumento para a estabilidade da tônica integracionista adotada pelo governo Lula e pelos governos kirchneristas a partir de 2003, principalmente diante das dificuldades na formação de um mercado unificado na região. Essa nova tônica, conforme argumentamos, faz parte de um projeto de integração que tem como objetivo construir um projeto de desenvolvimento compartilhado com o resto dos países vizinhos, conforme as visões dos presidentes dos dois maiores países do bloco. Devemos dizer, de qualquer forma, que o impacto real e as consequências dos feitos desta estratégia de solidariedade regional deverá ser avaliado com o decorrer do tempo, dado que a mesma envolve processos que amadurecem em períodos relativamente longos.

4.1.2 O MERCOSUL e a dimensão produtiva

A questão da integração produtiva ganharia espaço a partir do ano 2006, devido, principalmente, a três grandes consensos: primeiro, o de que após mais de uma década de constituição do bloco, a articulação produtiva entre as economias dos Estados membros era

ainda bastante reduzida, requerendo, portanto, a adoção de iniciativas políticas destinadas ao fortalecimento da integração produtiva; segundo, o consenso de que os processos de complementação produtiva requerem, para seu desenvolvimento, mecanismos de coordenação eficazes que possam aproveitar as potencialidades do mercado ampliado; e terceiro, o consenso de que o MERCOSUL deve ter, como prioridade, administrar os problemas de assimetria competitiva entre seus países membros e que, neste cenário, a complementação produtiva poderia favorecer a criação de vantagens dinâmicas, e tornar mais equitativa a distribuição dos benefícios potenciais do bloco.

Conforme já vimos no segundo capítulo desta tese, o estímulo para o aprofundamento de um processo de desenvolvimento industrial apareceria como o tema central no processo integracionista iniciado entre a Argentina e o Brasil em 1985, processo esse que cedeu, frente aos objetivos comerciais do Tratado de Asunción que guiaram o MERCOSUL durante os anos 90. Já no século XXI, e particularmente a partir do Consenso de Buenos Aires de outubro de 2003, a questão de desenvolvimento de iniciativas de fomento à integração produtiva recuperou sua importância no debate regional.

A integração produtiva adquiriu um lugar central na agenda da Cúpula do MERCOSUL que ocorreu na cidade de Córdoba, Argentina, em julho de 2006. As declarações oficiais que surgiram dessa instância refletiram o compromisso com um projeto de integração produtiva regional, com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas das Pequenas e Médias Empresas (PeME), e na participação de empresas dos países de menor desenvolvimento relativo. Com estes fins, os ministros das respectivas áreas foram instruídos a desenvolver um Plano de Desenvolvimento e Integração Produtiva Regional.

Enquanto que, em 2007, aprofundava-se a consciência da necessidade de elaborar um programa de integração produtiva que promovesse o desenvolvimento de cadeias regionais de valor e a competitividade e complementaridade das PeME¹⁶⁶, em 2008, avançou-se

¹⁶⁶ O tema da integração produtiva era invocado de forma recorrente cada vez que se verificava um acirramento dos conflitos setoriais entre Brasil e Argentina, em função da carência de políticas industriais comuns e de se registrarem fortes desequilíbrios comerciais a favor do Brasil (exceto no setor automotivo, que é regido pelo Acordo sobre a Política Automotiva do MERCOSUL, aprovado pela Decisão CMC Nº 70 de 14 de dezembro de 2000). Neste sentido, não podemos deixar de mencionar que os desequilíbrios e conflitos comerciais entre ambos os sócios resultaram, no período sob estudo, na criação da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Argentina, mediante o Memorando de 15 de agosto de 2003, e na criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) e do Programa de Adaptação Competitiva (PAC), mediante o Protocolo sobre Adaptação Competitiva, Integração Produtiva e Expansão Equilibrada e Dinâmica do Comércio, assinado por ambos os

firmemente com a criação do Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL e do Grupo de Integração Produtiva, por um lado, e do Fundo MERCOSUL de Apoio às PeME, por outro, adotados mediante as Decisões CMC Nros. 12 e 13, de 30 de junho do referido ano, respectivamente¹⁶⁷.

Mediante a Decisão N° 41, de 15 de dezembro de 2008, o Conselho do Mercado Comum aprovou a criação do Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas que participassem de atividades de integração produtiva no bloco. A contribuição total inicial do Fundo é de U\$S 100 milhões, integrados conforme as seguintes porcentagens: 70% do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai. Os benefícios são obtidos de forma inversamente proporcional às contribuições realizadas.

O mencionado Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL terá como finalidade o fortalecimento da complementação produtiva das empresas do bloco (com ênfase nas PeME) e o incremento da competitividade de diferentes setores dos Estados partes, de modo que o Grupo de Integração Produtiva seja encarregado de coordenar e executar o referido Programa, promovendo propostas e ações concretas através de instrumentos de caráter horizontal e setorial.

Entre as linhas de ação horizontal propostas, oriundas das Decisões supracitadas, podemos mencionar a cooperação entre os organismos e entidades nacionais, com ênfase na articulação de instrumentos destinados ao desenvolvimento produtivo e à complementação em investigação e desenvolvimento e transferência de tecnologia; a criação do Programa Regional de Capacitação de Recursos Humanos, dirigido tanto ao setor público quanto ao privado; a instalação do Observatório Regional Permanente sobre Integração Produtiva¹⁶⁸,

países em 02 de fevereiro de 2006 (não vigente no período de estudo pela falta de ratificação do Congresso brasileiro).

¹⁶⁷ No primeiro semestre de 2008 a Presidência Pro Tempore do bloco foi exercida pela Argentina. Esse dato é relevante, pois é no exercício presidencial que os países revelam suas preferências em relação à definição de assuntos e temas que consideram prioritários, ainda que devam respeitar as decisões adotadas conjuntamente no âmbito do Conselho do Mercado Comum. A Presidência Pro Tempore da Argentina teve êxito na criação do referido Programa, assunto de particular interesse para esse país.

¹⁶⁸ No âmbito do Observatório, foi criado o Portal Empresarial do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL, mediante a Decisão N° 07, de 24 de julho de 2009. O Portal propiciará contatos entre empresários, facilitando as iniciativas de integração produtiva e o intercâmbio de informações entre atores públicos e privados.

para a elaboração de diagnósticos setoriais em nível regional; e, finalmente, a articulação de alternativas de financiamento com o FOCEM, com o Fundo MERCOSUL de Apoio às PeME, e com outros fundos tanto de caráter nacional ou regional, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (ex Corporação Andina de Fomento) ou o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)¹⁶⁹.

Entre as ações no âmbito setorial do Programa, podemos mencionar a articulação com o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do MERCOSUL¹⁷⁰; e com outras formas de cooperação dentro de setores selecionados¹⁷¹, promovendo projetos específicos de *joint venture*, de integração fronteiriça e de alianças para exportação, dentre outros. Desta forma, surgiram várias iniciativas de integração produtiva, algumas bilaterais e outras multilaterais, em setores como petróleo e gás, automotivo, aeroindustrial, metal, mecânica e metalúrgica, naval, energias alternativas, produtos fitossanitários, sanidade animal, madeira e móveis, bem como na integração das cadeias produtivas do turismo (AECID, 2010).

Por último, não podemos deixar de mencionar duas questões vinculadas à integração produtiva: por um lado, a produção e o consumo sustentáveis, e, por outro, a ciência e tecnologia. Nos que diz respeito à primeira questão, considerando que a produção e o consumo sustentáveis contribuem para incorporar critérios de sustentabilidade na complementação produtiva, o Conselho do Mercado Comum aprovou, mediante Decisão N° 26 de 28 de junho de 2007, a Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentáveis no MERCOSUL, com o fim de orientar os agentes econômicos para a oferta de produtos e serviços que produzam menos impactos negativos sobre o meio ambiente.

¹⁶⁹ No período sob estudo, foram criados outros dois instrumentos de gestão financeira, de certa forma vinculados ao anterior: o Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL (Decisão CMC N° 45 de 15 de dezembro de 2008), com vistas a fortalecer um modelo de desenvolvimento rural sustentável (além de socialmente justas, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar constituem uma garantia para a segurança alimentar e nutricional das populações envolvidas), e o Fundo de Promoção de Turismo do MERCOSUL (Decisão CMC N° 24 de 07 de dezembro de 2009), que se destina a promover os produtos turísticos dos países do bloco em terceiros mercados. Em ambos os casos, o objetivo é transformar o setor em um instrumento de desenvolvimento sustentável e de geração de emprego e renda na região.

¹⁷⁰ Criado pela Decisão CMC N° 23 de 6 de dezembro de 2002.

¹⁷¹ A partir de nossa investigação, destacamos, por exemplo, o caso do regime para a integração de processos produtivos em vários Estados partes do MERCOSUL, com utilização de materiais não originários (Decisão CMC N° 03 de 19 de junho de 2005).

Nos que diz respeito à segunda questão, em 2005, foi criada a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação, que, com o objetivo de ampliar as oportunidades de colaboração científica e tecnológica entre os Estados partes do bloco, elaborou um Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação. Foi apenas em 30 de junho de 2008, que mediante a Decisão CMC Nº 03, foi aprovado o Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL para o período 2008-2012, cuja missão é promover a geração, a aplicação, a socialização e a sensibilização do conhecimento científico e tecnológico.

Cabe esclarecer, novamente, que não constitui objetivo desta tese discutir o impacto real destas iniciativas referidas ao longo desta seção, uma vez que tal impacto deverá ser avaliado com o correr do tempo. Nossa intenção, tanto nesta seção quanto ao longo de todo o capítulo, é de demonstrar como as noções integracionistas dos presidentes de Brasil e Argentina se refletem no âmbito do MERCOSUL, através das decisões aqui levantadas, de modo a levar a cabo a efetiva reformulação desse processo integracionista, que, nesse sentido, parte do caráter ideacional para o efetivamente formalizado, através dos documentos supra referidos.

Finalmente, a dimensão abordada nesta seção se mostra de grande importância por abarcar, sobretudo, as questões referentes às concepções de desenvolvimento e autonomia, que se caracterizam como as molas propulsoras deste período de integração. É através da integração produtiva, conjugada, evidentemente, com as outras dimensões que se mostraram importantes para os presidentes, e que, por tal motivo, receberão tratamento individualizado neste capítulo, que se pode pensar em um desenvolvimento do bloco como um todo, desafiando os critérios da divisão internacional do trabalho imposta pelos países centrais. Em outras palavras, mostramos, assim, que o pensamento conjugado entre Brasil e Argentina constitui um grande ponto da agenda de decisões do MERCOSUL.

4.1.3 O MERCOSUL econômico-comercial

Ao longo de toda esta tese, defendemos, conforme os próprios discursos dos presidentes já citados no capítulo anterior, que o MERCOSUL do período sob nosso estudo caracterizava-se por ir muito além da dimensão comercial. Tal superação não quer dizer, entretanto, que a dimensão em questão tenha sido fragilizada ou esquecida durante este período. Pelo contrário,

os presidentes de Argentina e Brasil sabiam que o desenvolvimento, que constituía a meta da integração, somente poderia ser feito através do aperfeiçoamento desta dimensão, mas não de um aperfeiçoamento isolado, em que o econômico-comercial fosse pensado como único aspecto do bloco, ou que fosse privilegiado sobre as outras dimensões. Essas convicções, conforme serão vistas nesta seção, são levadas ao âmbito do MERCOSUL, através das decisões a serem referidas no que segue.

4.1.3.1 O aperfeiçoamento da união aduaneira e temas conexos

Com o objetivo de avançar no aperfeiçoamento da união aduaneira, bem como na progressiva conformação do mercado comum, e facilitar a livre circulação de mercadorias no bloco, mediante a Decisão N° 54, de 16 de dezembro de 2004, o Conselho do Mercado Comum estabeleceu a necessidade de eliminar a cobrança dupla da TEC, de estabelecer um mecanismo de distribuição da renda aduaneira e de adotar um Código Aduaneiro Comum. Além disso, o Conselho determinou que a implementação dos objetivos fosse gradual.

Desta forma, uma primeira etapa se mostra vinculada à Decisão CMC N° 37, de 08 de dezembro de 2005¹⁷², que eliminou a dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países que ingressem no território de algum dos Estados partes. Esses bens importados receberão o tratamento de originários, tanto no que diz respeito à sua circulação entre os Estados membros, quanto no que concerne à sua incorporação em processos produtivos. Tais bens receberão este tratamento desde que a eles se aplique uma TEC de 0% em todos os Estados partes, e uma preferência tarifária de 100%, quadripartite e simultaneamente, e estejam sujeitos ao mesmo requisito de origem, no âmbito de cada um dos acordos subscritos pelo MERCOSUL.

Em uma segunda etapa, foi concluída a interconexão dos sistemas de informática das alfândegas nacionais, através do Sistema de Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros, mediante a Decisão CMC N° 10, de 02 de agosto de 2010, em que foram aprovados os “Delineamentos para a implementação da eliminação da cobrança dupla da TEC

¹⁷² Em vigor desde 1° de janeiro de 2006.

e distribuição da renda aduaneira”. Por sua vez, mediante a Decisão CMC N° 27, de 02 de agosto de 2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do MERCOSUL.

Por outro lado, no que diz respeito à liberalização do comércio de serviços, e levando em consideração que a economia moderna é cada vez mais baseada em bens intangíveis, o Protocolo de Montevideu, em vigência desde 07 de dezembro de 2005, havia estabelecido que os Estados partes teriam que realizar reuniões anuais de negociação, a fim de completar, em um prazo máximo de dez anos, um programa referente à questão. Mantendo tal prazo, mediante a Decisão CMC N° 49, de 15 de dezembro de 2008, foi aprovado o “Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços no âmbito do MERCOSUL”, com vistas a concluí-lo no ano de 2015.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à criação de condições favoráveis para os investimentos e os investidores de cada um dos Estados partes no território dos demais, o que permitiria intensificar a cooperação econômica e aceleraria o processo de integração. Para isso, foram aprovadas, mediante a Decisão CMC N° 30, de 16 de dezembro de 2010, as “Diretrizes para a celebração de um Acordo de Investimentos no MERCOSUL”, que previa, dentre outros aspectos, as obrigações principais, disciplinas de proteção, modalidade de consignação de compromissos referentes aos investimentos, à liberalização, à solução de controvérsias e às condições para a livre transferência de capitais.

Finalmente, resta-nos fazer referência a outro mecanismo que experimentou avanços no período de estudo, que é o das transações comerciais em moedas locais. O uso facultativo da moeda local no comércio exterior entre os países do bloco contribui para o aprofundamento da integração regional, assim como para o incremento do intercâmbio de bens entre os Estados partes, na medida em que se reduzem os custos financeiros nas transações comerciais¹⁷³. Desta forma, mediante a Decisão N° 25, de 28 de junho de 2007, O Conselho do Mercado Comum criou o sistema de pagamentos em moeda local para o comércio realizado entre os Estados partes do bloco. Este sistema, adotado inicialmente pelo Brasil e a Argentina em 2008, mediante a Decisão CMC N° 09, de 24 de julho de 2009, estendeu-se às transações de qualquer natureza.

¹⁷³ Já nas experiências da ALALC e da ALADI, através de um sistema quadrimestral de compensação multilateral de crédito, favoreceu-se o uso de moedas locais para acrescentar as transações comerciais intrazona, mecanismo esse desativado no início da década dos 90 pelos bancos centrais dos países membros.

Em suma, os fatos anteriores refletem o compromisso de fortalecer a união aduaneira, base do mercado comum, de superar entraves tributários a um maior intercâmbio na área de serviços, e de definir os marcos para um futuro acordo de investimentos. Além disso, o sistema de pagamentos em moedas locais reflete a importância de reduzir a dependência de divisas internacionais e de aprofundar o bloco como motor de desenvolvimento. Do anterior, verifica-se, como uma tarefa pendente do período, o avanço na coordenação das políticas macroeconômicas, essencial para contribuir com a simetria do bloco, profundamente afetado pelas diferentes legislações dos Estados acerca da questão.

4.1.3.2 O MERCOSUL e as negociações com países em desenvolvimento

A vontade dos países membros do MERCOSUL de impulsionar novos acordos comerciais com outros países em desenvolvimento, que possibilitassem um incremento do comércio e dos investimentos, viu-se refletida na aprovação de múltiplos instrumentos.

Entre os acordos-quadro, podemos mencionar o Acordo de Comércio com o Reino de Marrocos¹⁷⁴; o Acordo com o Estado de Israel¹⁷⁵; o Acordo de Comércio com a República Islâmica do Paquistão¹⁷⁶; o Acordo para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio com a República da Turquia¹⁷⁷; o Acordo com o Reino Hachemita da Jordânia¹⁷⁸; o Acordo de Livre Comércio com a República Árabe do Egito¹⁷⁹; o Acordo Marco de Comércio e Cooperação Econômica com a Organização para a Liberação da Palestina, em nome da Autoridade Nacional Palestina¹⁸⁰; e o Acordo para a criação de uma Área de Livre Comércio com a República Árabe Síria¹⁸¹.

¹⁷⁴ Assinado em 26 de novembro de 2004. Em vigor desde 29 de abril de 2010.

¹⁷⁵ Aprovado pela Decisão CMC N° 22 de 08 de dezembro de 2005. Em vigor desde 04 de abril de 2010.

¹⁷⁶ Aprovado por Decisão CMC N° 07 de 20 de julho de 2006.

¹⁷⁷ Aprovado pela Decisão CMC N° 29 de 30 de junho de 2008.

¹⁷⁸ Aprovado pela Decisão CMC N° 28 de 30 de junho de 2008. Em vigor desde 31 de agosto de 2011.

¹⁷⁹ Aprovado pela Decisão CMC N° 26 de 02 de agosto de 2010.

¹⁸⁰ Aprovado pela Decisão CMC N° 40 de 16 de dezembro de 2010.

¹⁸¹ Aprovado pela Decisão CMC N° 34 de 16 de dezembro de 2010.

Além disso, registram-se acordos preferenciais, tais como o Acordo Preferencial de Comércio com a República da Índia¹⁸²; e o Acordo de Comércio Preferencial com a União Aduaneira da África Austral, ou SACU (acrônimo do inglês *Southern African Customs Union*)¹⁸³.

Também devemos mencionar o Acordo de Complementação Econômica com a República de Cuba¹⁸⁴; o Memorando de Entendimento sobre Cooperação em matéria de Comércio e Investimentos e o Plano de Ação com a República de Singapura¹⁸⁵; e o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Consultivo Conjunto para a Promoção do Comércio e dos Investimentos com a República da Coreia¹⁸⁶.

Por outro lado, em julho de 2004, na Cúpula do MERCOSUL em Porto Iguazu, os membros do MERCOSUL decidiram iniciar as negociações para ampliar os Acordos de Complementação Econômica Nros. 54¹⁸⁷ e 55¹⁸⁸, assinados com o México para um tratado de livre comércio. Neste sentido, os Chefes de Estado do MERCOSUL emitiram uma declaração conjunta, indicando que o México seria um membro associado do MERCOSUL, uma vez concluído o tratado de livre comércio. Os países do MERCOSUL e o México realizaram as primeiras negociações de um tratado de livre comércio em Assunção, em maio de 2005.

Por último, não queremos deixar de mencionar que, em 2006, ocorreu a primeira rodada de negociações com o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo¹⁸⁹, com o objetivo de formalizar um acordo de livre comércio, mas frente à impossibilidade de avançar segundo o ritmo definido inicialmente (em especial pela falta de informação acerca das respectivas estruturas produtivas e desempenho no comércio internacional), as negociações

¹⁸² Aprovado pela Decisão CMC N° 09 de 17 de junho de 2003. Em vigor desde 1° de junho de 2009.

¹⁸³ Aprovado pela Decisão CMC N° 54 de 15 de dezembro de 2008.

¹⁸⁴ Aprovado pela Decisão CMC N° 20 de 20 de julho de 2006.

¹⁸⁵ Assinado em 24 de setembro de 2007.

¹⁸⁶ Assinado em 23 de julho de 2009.

¹⁸⁷ Assinado em 5 de julho de 2002. Em vigor desde 5 de janeiro de 2006.

¹⁸⁸ Assinado em 27 de setembro de 2002. Em vigor desde 1° de janeiro de 2003, com exceção do Brasil, em vigor desde 15 de janeiro de 2003.

¹⁸⁹ Inclui a Arábia Saudita, Omã, Bahrein, Qatar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait.

prosseguiram em 2007, sem chegar, no período sob estudo, à conclusão das negociações. Em um contexto de aumento da interdependência em relação à China, chama a atenção também o fato de que o MERCOSUL não tenha formalizado, neste período, nenhum acordo comercial com esse país emergente, uma vez que, negociações individuais, principalmente do Brasil e da Argentina, com tal país asiático, poderiam derivar em uma erosão dos vínculos comerciais do bloco.

Em suma, com exceção da questão discutida no parágrafo anterior, podemos concluir que o MERCOSUL tornou-se a plataforma de negociação privilegiada para a diversificação de mercados e para avançar no desenvolvimento do comércio e do diálogo Sul-Sul, que por sua vez, permitirá potencializar as capacidades individuais dos Estados partes de competir na economia mundial, sendo também, assim, garantida uma presença influente do bloco no mundo. Cabe mencionar que essa expansão das relações comerciais com os países em desenvolvimento, conforme o interesse expresso no capítulo anterior, constitui-se como uma questão bastante importante para os governos brasileiro e argentino, que, por conceberem tal expansão como um meio de fortalecimento do âmbito das negociações externas, que favoreceriam, por sua vez, os ideais de autonomia e desenvolvimento, levam tal concepção adiante através dos instrumentos legais supracitados.

4.1.3.3 O MERCOSUL e as negociações comerciais Norte-Sul

As noções de desenvolvimento e autonomia são, também, trazidas para dentro do âmbito das negociações comerciais Norte-Sul, e o maior exemplo disso é a resistência à ALCA, expressa, sobretudo, na Declaração de Mar del Plata de 2005.

As Cúpulas das Américas foram criadas com o objetivo explícito de promover a liberalização dos mercados, e, desde seu começo em 1994, a agenda das Cúpulas incluiu, dentre outras iniciativas de ação, o projeto que previa a criação de uma zona de livre comércio hemisférica, a ALCA.

Com relação às negociações em torno da ALCA, os Presidentes Lula e Kirchner assumiram com grande firmeza o compromisso de enfrentá-las conjuntamente no âmbito do MERCOSUL. Por um lado, a ALCA ia mais além do que denota a expressão “livre

comércio”, abarcando uma ampla gama de questões que comprometiam a capacidade reguladora dos países do MERCOSUL, no sentido de autonomia para projetar e executar políticas públicas de desenvolvimento interno. Por outro lado, a ALCA erguia-se sem atender às assimetrias de desenvolvimento existentes entre países do Norte e do Sul¹⁹⁰, indo de encontro à concepção dos referidos presidentes.

A Cúpula das Américas, celebrada na cidade de Mar del Plata, em novembro de 2005, se caracterizou, dentre outras questões, pela presença da ALCA, como verdadeiro e único motor da agenda hemisférica. A Cúpula foi encerrada com a assinatura da Declaração intitulada “Criar trabalho para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática”, e em seu ponto 19, ficou registrada a postura do MERCOSUL e da Venezuela, em relação a que “ainda não existem as condições necessárias para conseguir um acordo de livre comércio equilibrado e equitativo, com acesso efetivo dos mercados, livre de subsídios e práticas de comércio distorcidas, e que leve em conta as necessidades e sensibilidades de todos os parceiros, bem como as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias”¹⁹¹.

Desta forma, o caráter contra-hegemônico do MERCOSUL manifestou-se frente à decisão desta frente comum de “romper” com o esquema de integração assimétrica, promovido pela potência hemisférica. Tal “rompimento” mostra-se em conformidade com os ideais de autonomia, desenvolvimento e tratamento de assimetrias, profundamente defendidos por Brasil e Argentina, tanto no plano dos discursos individuais, quanto nas declarações bilaterais (tal como no Consenso de Buenos Aires, conforme visto no capítulo anterior), o que demonstra o papel fundamental desses dois países para a negociação no âmbito do bloco.

¹⁹⁰ Como exemplo de outra negociação que não atendia às assimetrias entre Norte e Sul, podemos mencionar as negociações MERCOSUL-UE. Tais negociações já haviam sido suspensas em 2007, apesar de que, desde 2004, as partes viessem reiterando a necessidade de perseverar nas negociações para alcançar resultados compatíveis e equilibrados. Somente em 2010 foram retomadas as negociações, mas sem resultados imediatos, visto que o bloco europeu continuou sem fazer concessões. Por sua vez, no âmbito das fracassadas negociações da Rodada de Doha da OMC, os países do MERCOSUL promoveram, desde 2003, posições comuns e negociações conjuntas, em um aberto desafio às políticas agrárias das grandes potências. Este contexto de posicionamento comum mudou em julho de 2008, na última etapa das negociações, em virtude de divergências entre os governos do Brasil e da Argentina.

¹⁹¹ Declaração de Mar del Plata de 05 de novembro de 2005. Disponível em: http://www.ftaa-alca.org/Summits_p.asp Acesso em: 15/2/14.

4.1.4 O MERCOSUL e a dimensão política

Ainda que a integração política na região não tenha sido possível há duzentos anos, tendo prevalecido a fragmentação das ex-colônias diante das potências da época, no período 2003-2010 ela deixou de ser uma utopia para se tornar um imperativo dos ideais unificadores regionais. A criação do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), conforme veremos no que segue, corresponde a esse novo estágio da reformulação da integração promovida pelos governos de Lula e Kirchner. Outro aspecto a ressaltar é o fortalecimento da cultura democrática nos países do MERCOSUL, e de seus vínculos com o respeito aos direitos humanos e à inclusão social.

Ainda que o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 e o Tratado de Assunção de 1991 já previssem o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar Conjunta, com o objetivo de inserir o poder legislativo no processo de integração, foi somente através da necessidade de aprofundamento do processo de integração, a partir de 2003, que ficou clara a necessidade de um maior intercâmbio político no MERCOSUL e da ideia de uma dimensão. Podemos destacar a criação, instalação e começo das atividades do PARLASUL, cujo pleno funcionamento e fortalecimento constituem, sem dúvida, requisitos essenciais para avançar rumo à ampliação da representação política, à democratização e à legitimação do processo de integração. Para uma região que sofreu graves consequências, em função da implementação de uma lógica mercantilista como princípio regulador da vida social, uma instituição deste tipo converte-se em uma expressão da recuperação da política por parte do processo de integração regional.

A partir do início dos anos 2000, intensificaram-se os debates sobre a criação de um parlamento no bloco, e após intensas negociações, mediante Decisão CMC Nº 23 de 08 de dezembro de 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL. Em 2006, os Parlamentos nacionais dos Estados membros ratificaram o referido Protocolo, e em 14 de dezembro, em Brasília, em sessão solene do Congresso Nacional, com a presença de todos os Estados partes, foi constituído o Parlamento regional.

Segundo o Protocolo Constitutivo, o PARLASUL é um órgão meramente consultivo, desprovido de poderes decisórios. Nesse sentido, conforme o Artigo 4º do referido Protocolo, o PARLASUL tem as seguintes competências: velar, no âmbito de sua competência, pela

observância das normas do MERCOSUL; velar pela preservação do regime democrático nos Estados partes; elaborar e publicar anualmente um informe sobre a situação dos direitos humanos nos Estados partes; convidar, por intermédio da Presidência Pro Tempore do CMC, os representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração; receber, ao início de cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL para que apresente o programa de trabalho; receber, ao finalizar cada semestre, a Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante tal período; organizar reuniões públicas, com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração; emitir declarações, recomendações e informes sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL; propor projetos de normas do MERCOSUL para sua consideração pelo CMC; elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados partes; desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Parlamentos nacionais, com o fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular daqueles relacionados com a atividade legislativa.

O PARLASUL seria inicialmente composto por dezoito parlamentares de cada Estado parte (nove deputados e nove senadores, designados para um mandato regional renovável de quatro anos), embora o Protocolo Constitutivo previsse a gradativa implantação do sufrágio universal direto e da composição proporcional. Em 07 de maio de 2007, na cidade de Montevideu, sede oficial do PARLASUL, foi realizada a sessão de instalação, oportunidade em que tomaram posse os primeiros parlamentares do MERCOSUL, dando-se início à primeira etapa de transição prevista no Protocolo que vai desde 31 de dezembro de 2006 a 31 de dezembro de 2010¹⁹².

Com a instalação do PARLASUL, os primeiros esforços foram dedicados à estruturação do sistema administrativo e à racionalização do trabalho parlamentar. No período sob estudo,

¹⁹² Frente à dificuldade de chegar a um consenso em torno da eleição direta de representantes por sufrágio universal, a mesma foi postergada para 2014. Embora a deliberação torne o PARLASUL uma plataforma política promissora no processo de integração, no período sob estudo, ele parece não ter participado no exercício da soberania pela falta de autonomia da assembleia, visto que, nas políticas regionais, os parlamentares dependiam da palavra final dos poderes executivos nacionais.

até dezembro de 2010, o PARLASUL realizou mais de trinta sessões (plenárias ordinárias, especiais e extraordinárias), e mais de dez audiências públicas e seminários; emitiu recomendações sobre diversas temáticas; e criou mais de dez comissões permanentes. As comissões permanentes dizem respeito a Assuntos Jurídicos e Institucionais; de Assuntos Econômicos, Financeiros, Comerciais, Fiscais e Monetários; de Assuntos Internacionais, Inter-regionais e Planejamento Estratégico; de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Esporte; de Trabalho, Políticas de Emprego, Seguridade Social e Economia Social; de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Moradia, Saúde, Meio Ambiente e Turismo; de Assuntos Interiores, Segurança e Defesa; de Cidadania e Direitos Humanos; de Infraestrutura, Transporte, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuária e Pesca; e de Orçamento e Assuntos Internos¹⁹³.

Mediante a Decisão CMC Nº 47, de 15 de dezembro de 2008, foi criado o Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho do Mercado Comum e o Parlamento do MERCOSUL (GANREL), que se encarregará de elaborar uma proposta relativa aos procedimentos de interação entre os dois órgãos, com vistas a garantir a eficiência do processo decisório regional e a agilização dos trâmites legislativos, para a incorporação de normativas que necessitem de aprovação dos respectivos congressos nacionais.

Outro dos aspectos que integram a dimensão política do MERCOSUL diz respeito ao fortalecimento institucional do bloco, que, a partir da mudança sofrida neste período, carecerá de instâncias da estrutura orgânico-funcional voltadas ao tratamento de questões que vão mais além do que as de âmbito comercial. No que concerne a este assunto, o Conselho do Mercado Comum criou, mediante a Decisão Nº 21, de 08 de dezembro de 2005, um Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do MERCOSUL (GANRI) e indicou, dentre os delineamentos da reforma, a reestruturação dos órgãos decisórios do MERCOSUL e de seus foros subordinados, incluindo suas competências; a criação de órgãos, no âmbito do MERCOSUL, para a administração de políticas comuns; e a otimização das funções e competências da Secretaria do MERCOSUL.

¹⁹³ O sítio <http://www.parlamentodelmercosur.org> contém informações sobre as atividades do Parlamento, tais como a forma de organização, atos e trabalhos parlamentares, grupos políticos, orçamento, estado de internacionalização das normas, documentos, entre outros.

Embora o bloco não tenha conseguido desenvolver nenhum tipo de estrutura de gestão regional autônoma, semelhante à da UE, entre os avanços alcançados neste período de estudo, podemos mencionar, fundamentalmente, a nova estrutura organizacional e funcional da Secretaria do MERCOSUL, aprovada mediante a Decisão CMC Nº 07, de 18 de janeiro de 2007, com o objetivo de fortalecê-la e dotá-la de maior capacidade técnica e operativa, porém sem autonomia para exercer qualquer papel de direção política.

Com referência a outros avanços no que diz respeito ao fortalecimento institucional do bloco do período, não podemos deixar de mencionar que, em 2003, mediante a Decisão CMC Nº 11, de 06 de outubro, foi criada a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, com competência para assistir o CMC e a Presidência Pro Tempore, apresentar iniciativas ao CMC sobre matérias relativas ao processo de integração, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum, além de fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares do MERCOSUL.

Por sua vez, em 2004, no âmbito do sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL, entrou em vigência o Protocolo de Olivos¹⁹⁴, cuja maior limitação é a de que, ao contrário da UE, apenas os Estados podem ser partes de uma disputa (os particulares poderão reclamar, mas a reclamação deverá ser canalizada pelo Estado parte da sua nacionalidade). Uma das principais inovações do citado instrumento foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão¹⁹⁵, órgão principal do sistema, em razão de sua competência para conhecer e resolver os recursos de revisão contra os laudos de tribunais arbitrais *ad hoc*¹⁹⁶. Contudo, no período sob estudo, o Conselho do Mercado Comum também ditou normas relativas ao aperfeiçoamento do sistema, tais como a Decisão CMC Nº 17, de 07 de julho de 2004, que aprova o Fundo Especial de Controvérsias; a Decisão CMC Nº 02, de 18 de janeiro de 2007, que regulamenta o procedimento para a solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes do

¹⁹⁴ Mediante Decisão CMC Nº 37, de 15 de dezembro de 2003, foi aprovado o Regulamento do referido Protocolo.

¹⁹⁵ Este Tribunal foi colocado em funcionamento em 13 de agosto de 2004 e tem sua sede na cidade de Assunção. É formado por cinco árbitros, que permanecem no cargo, conforme o caso, durante dois ou três anos. Tem, ainda, uma Secretaria. Mediante Decisão CMC Nº 30, de 08 de dezembro de 2005, foram aprovadas as regras de procedimento do referido Tribunal.

¹⁹⁶ Mediante Decisão CMC Nº 30, de 16 de dezembro de 2004, foram aprovadas as regras modelo de procedimento para os tribunais *ad hoc* do MERCOSUL.

MERCOSUL; e a Decisão CMC N° 49, de 16 de dezembro de 2010, que aprova a proposta MERCOSUL de regime de solução de controvérsias para os acordos celebrados entre o MERCOSUL e os Estados Associados no âmbito do MERCOSUL.

Além disso, mediante a Decisão CMC N° 41, de 16 de dezembro de 2004, foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados partes do bloco. O FCCR cumpre um importante papel, pois, por um lado, contribui para que as oportunidades econômicas geradas no bloco se estendam aos territórios nacionais, e, por outro, estimula os governos subnacionais a implementar políticas locais favoráveis à integração regional.

Finalmente, reconhecendo a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e o funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais, mediante a Decisão N° 63, de 16 de dezembro de 2010, o Conselho do Mercado Comum criou o cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL, cujas atribuições visam atender as demandas de aprofundamento do bloco.

4.1.4.1 O MERCOSUL ampliado

No que diz respeito à ampliação do processo de integração para o resto da região, a mesma se desenvolveu com grande dinamismo, devido, principalmente, ao impulso do Brasil e da Argentina. Desta forma, um grupo de países da América do Sul, que incluía Chile¹⁹⁷, Bolívia¹⁹⁸, Peru¹⁹⁹, Colômbia, Equador, e Venezuela²⁰⁰, que já haviam assinado tratados de

¹⁹⁷ ACE assinado em 25 de junho de 1996.

¹⁹⁸ ACE assinado em 17 de dezembro de 1996. Para assinar o Acordo, a Bolívia foi autorizada pelos outros membros da CAN.

¹⁹⁹ Em 25 de agosto de 2003, assina-se um ACE que estabelece o comprometimento do MERCOSUL e do Peru em formar uma zona de livre comércio.

²⁰⁰ Culminando em um processo de árduas negociações, em 16 de dezembro de 2003, assinou-se o acordo de alcance parcial de complementação econômica, que conduzirá a uma zona de livre comércio na qual participarão os quatro países do MERCOSUL e Colômbia, Equador e Venezuela. As negociações, que haviam recebido um

livre comércio com o MERCOSUL, passaram a adquirir a condição de Estados Associados, em virtude de haverem apresentado a respectiva solicitação ao Conselho do Mercado Comum, e de haverem aderido ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile, de 1998, bem como à Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, de 1996.

Porém a Venezuela foi mais além, uma vez que, no Protocolo de Adesão ao MERCOSUL de 04 de julho de 2006, foi aprovada a sua incorporação como membro pleno do bloco, o que somente se efetivou em 2012, uma vez efetuadas as ratificações correspondentes²⁰¹. Na perspectiva do governo venezuelano, tanto Lula quanto Kirchner, representavam a recusa ao modelo neoliberal que havia inspirado inicialmente o MERCOSUL, bem como representavam uma nova perspectiva desenvolvimentista e autonomista para a integração da América do Sul. Dessa forma, o MERCOSUL e a América do Sul se converteram, assim, em áreas de interesse geoestratégico para a política externa do país caribenho.

Contudo, é importante retomarmos que os governos kirchneristas e o de Lula atribuíam grande importância à ampliação do MERCOSUL (principalmente com os países da CAN e Chile), tanto para o fortalecimento do bloco quanto para a chegada a um patamar político mais amplo da integração sul-americana. Com a Venezuela, o MERCOSUL passou a incluir um terceiro ator com peso específico, além do Brasil e da Argentina, e a cooperação entre eles, bem como um relativo equilíbrio entre os três, são condições necessárias para que o bloco consolide seu poder de interlocução internacional, assim como também para contribuir para o desenvolvimento regional.

Finalmente, tal ampliação, bem como a inclusão de novas dimensões da integração nesse período, requeriam uma reforma institucional, que desse conta, política e administrativamente, desse novo bloco. Dessa forma, concluímos que a nova dimensão

impulso concreto em agosto de 2001, deram lugar à assinatura de um acordo-quadro em 6 de dezembro de 2002. Além disso, mediante a Decisão N° 21 de 07 de julho de 2004, o Conselho do Mercado Comum aprovou a coordenação institucional do MERCOSUL com a Comunidade Andina, com vistas a fortalecer e projetar sua crescente vinculação.

²⁰¹ Será somente a partir de 12 de agosto de 2012 que, mediante a Decisão CMC N° 27, de 30 de julho de 2012, a República Bolivariana da Venezuela adquirirá a condição de Estado parte e que participará com todos os direitos e obrigações no MERCOSUL, de acordo com o Artigo 2° do Tratado de Assunção, e nos termos do Protocolo de Adesão.

política do período em questão se mostra como uma resposta às necessidades da própria reformulação do bloco em sua totalidade, que, ao trazer novas questões e desafios que superam ao meramente comercial, evidenciam a necessidade de uma estrutura que dê conta não somente das individualidades de cada uma dessas dimensões, mas que se mostre capaz, também, de integrá-las para a busca dos ideais a serem atingidos.

Tal como havia sido evidenciado no capítulo anterior, apesar da relevância atribuída pelos Presidentes Lula e Kirchner à reforma institucional e ao estabelecimento de instituições supranacionais, no período sob estudo, não foram registrados maiores avanços em questões que vão mais além das mencionadas anteriormente nesta seção. Em qualquer caso, e no caso europeu não foi diferente, pensar a integração com sentido de política de Estado, superior às contingências adversas que possam surgir pontualmente, requer também pensar em instituições que não estejam sujeitas às mudanças políticas dos governantes da época e que sirvam para solucionar os problemas que derivam da integração dos Estados nacionais.

4.1.5 O MERCOSUL e a dimensão social

A dimensão social do processo de integração emergiu desde 2003 como uma das características essenciais do bloco que o distinguiria do MERCOSUL unidimensional, centrado no aspecto comercial. Desta forma, a partir de 2003, e conforme a nova perspectiva emergente do Consenso de Buenos Aires assinado pelos Presidentes Lula e Kirchner, começaram a ser articulados importantes avanços em torno da construção do chamado “MERCOSUL Social”, e de um contexto que permitisse dar forma a uma lógica de diagnóstico e de ações comuns voltadas à consolidação e aprofundamento do papel que corresponde ao social no processo de integração.

4.1.5.1 Participação social

Até o final dos anos 90, a representação da sociedade civil estava restrita aos setores econômicos, especialmente às associações empresariais e às organizações sindicais. A partir da nova etapa iniciada em 2003, o MERCOSUL tem reafirmado o compromisso de ampliar e institucionalizar os espaços de participação social no bloco.

Neste sentido, o setor dos trabalhadores do Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL contribuiu ativamente para a preparação das chamadas “Cúpulas Sociais”, organizadas pelos pontos de foco do Programa “SOMOS MERCOSUL”²⁰², que, desde 2006, se tornaram um evento regular da agenda oficial do bloco²⁰³. Juntamente com o PARLASUL, a Comissão de Representantes Permanentes e as Reuniões Especializadas, bem como as organizações da agricultura familiar, de direitos humanos, da economia solidária, de micros, pequenos e médios empresários, de mulheres, de jovens, de estudantes, de pessoas com deficiência, dentre outros, participam das Cúpulas Sociais do MERCOSUL.

A questão da participação das organizações da sociedade civil no processo de integração, tão salientado pelos Presidentes Lula e Kirchner, abriu espaço também para outras ações, tais como o Programa “MERCOSUL Social e Participativo”, instituído por Decreto Presidencial Nº 6.594, de 06 de outubro de 2008, com o objetivo de promover a interlocução entre o governo brasileiro e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o MERCOSUL (Artigo 1º)²⁰⁴. Do lado argentino, no âmbito da Chancelaria deste país, já vinha funcionando, desde novembro de 2003, o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, coordenado pela Representação Especial para a Integração e a Participação Social desse ministério, e criado com o objetivo de gerar um fluído intercâmbio de informação entre funcionários e representantes da sociedade civil, com vistas a fortalecer o MERCOSUL e a integração latino-americana²⁰⁵.

Em suma, as Cúpulas Sociais, assim como as iniciativas nacionais mencionadas, representam uma resposta para dar legitimidade democrática e sustento social necessários para um melhor desempenho do bloco, viabilizando, de modo prático, a participação social na estrutura institucional do MERCOSUL.

²⁰² Apresentado pela Presidência Pro Tempore do Uruguai em dezembro de 2005.

²⁰³ No período sob estudo, as Cúpulas Sociais do MERCOSUL ocorreram em Brasília e Córdoba (2006), Assunção e Montevidéu (2007), Salvador e Tucumán (2008), Assunção e Montevidéu (2009), Foz de Iguaçu e Chaco (2010).

²⁰⁴ Veja-se o Decreto de criação do Programa em http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/decreto_internacional Acesso em: 10/2/2014.

²⁰⁵ Para maiores informações, veja-se o sítio <http://ccsc.mrecic.gov.ar/>

4.1.5.2 Estratégias comuns de desenvolvimento social

A realização de reuniões ampliadas do Conselho do Mercado Comum, com a participação de ministros das áreas sociais (até então participavam, das reuniões, apenas os chanceleres e os ministros das áreas econômicas), e as diversas Reuniões de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL, também afirmaram o compromisso de assumir a dimensão social da integração baseada em um desenvolvimento econômico de distribuição equitativa, visando a garantir o desenvolvimento humano integral, que reconhecesse o indivíduo como cidadão sujeito de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos²⁰⁶. Para fortalecer o compromisso assumido, tendo-se como antecedente o Instituto Social Brasil-Argentina, criaram-se, no âmbito do bloco, a Secretaria Permanente do MERCOSUL Social, o Instituto Social do MERCOSUL, com sede em Assunção²⁰⁷, e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL²⁰⁸, bem como foi aprovado o Plano Bienal 2007-2009, que guiaria as ações voltadas a aprofundar a dimensão social do processo de integração. Entre os objetivos da Meta Estratégica do Plano Bienal, registramos o de melhorar as condições de vida da cidadania, bem como projetar, implementar e avaliar políticas com uma perspectiva conjunta, além do fortalecimento do MERCOSUL Social.

Em 2010, o Conselho de Mercado Comum aprovou, mediante as Decisões Nros. 65 e 67 de 16 de dezembro, a Unidade de Apoio à Participação Social no âmbito do Alto Representante-Geral do MERCOSUL, bem como um esquema para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, respectivamente.

²⁰⁶ Para maiores informações, veja-se: Declaração de Assunção, de 1º de junho de 2005; Declaração de Montevideu, de 25 de novembro de 2005; Declaração de Buenos Aires, de 14 de julho de 2006; Carta de Foz do Iguaçu, de 29 de novembro de 2006; Declaração de Assunção, de 16 de junho de 2007; Carta de Montevideu, de 23 de novembro de 2007; Declaração de Brasília, de 17 de novembro de 2008 e Declaração de Salvador, de 15 de dezembro de 2008. Disponíveis em: <http://www.mercosur-social.org> Acesso em: 2/2/2014.

²⁰⁷ Mediante a Decisão N° 19, de 20 de julho de 2006, o Conselho do Mercado Comum encomendou a elaboração da proposta de criação do Instituto Social do MERCOSUL, que foi aprovada pela Decisão N° 03, de 18 de janeiro de 2007, sob a Presidência Pro Tempore brasileira. Este Instituto, de grande relevância para a área social, constitui uma instância técnica de investigação no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo central no processo de integração do MERCOSUL. O Instituto atuará de acordo com as orientações da Reunião de Ministros de Assuntos Sociais.

²⁰⁸ Órgão auxiliar do CMC, criado mediante a Decisão N° 39 de 2008.

A Unidade de Apoio à Participação Social, que trabalhará em coordenação com as instâncias do MERCOSUL já mencionadas, terá por finalidade atuar como um canal institucional de diálogo do MERCOSUL com a sociedade e com os movimentos sociais; apoiar a organização da Cúpula Social do MERCOSUL; financiar a participação social em eventos e atividades do MERCOSUL; e manter um registro de organizações e movimentos sociais dos Estados partes.

Além disso, são também definidos os eixos, diretrizes e objetivos prioritários para a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. Os eixos têm por meta erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; garantir os direitos humanos, prover assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; universalizar a saúde; universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; valorizar e promover a diversidade cultural; garantir a inclusão produtiva; assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos de seguridade social; promover a sustentabilidade ambiental; e estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

4.1.5.3 Direitos sócio-trabalhistas

Embora o mundo do trabalho esteja presente no MERCOSUL desde 1991 (através do Subgrupo de Trabalho N° 10, sobre Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social, da Comissão de Acompanhamento da Declaração Sócio-Trabalhista do MERCOSUL e do Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL), será a partir de 2003 que se consolidará a ideia de que uma integração menos assimétrica e socialmente justa requer a adoção de políticas públicas de promoção da agenda do trabalho digno. De fato, a inclusão desta dimensão no bloco recebeu o apoio da UE em 2004²⁰⁹.

Com vistas a inserir o tratamento de medidas de combate ao desemprego, bem como de geração de emprego de qualidade de forma prioritária, na agenda de trabalho do MERCOSUL, o Conselho do Mercado Comum aprovou, mediante a Decisão N° 46, de 16 de dezembro de 2004, a criação de um Grupo de Alto Nível para elaborar uma “Estratégia

²⁰⁹ Mediante Decisão CMC N° 11, de 07 de julho de 2004, foi aprovada a assinatura do “Convênio de Financiamento MERCOSUL-União Europeia para o Projeto Dimensão Sociolaboral do MERCOSUL ALA/2003/005-767”.

MERCOSUL de Crescimento do Emprego” (GANEMPLE), tendo por base a Declaração de Ministros do Trabalho do MERCOSUL, emanada da Conferência Regional de Emprego, realizada em Buenos Aires, em abril de 2004.

O GANEMPLE, integrado pelos Ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados partes, trabalhou desde sua criação na elaboração das bases conceituais, metodológicas e operativas para a implementação da citada Estratégia, e para esse fim contou com a participação do Foro Consultivo Econômico e Social e da Comissão de Acompanhamento da Declaração Sócio-Trabalhista do MERCOSUL. Em 2006, mediante Decisão CMC N° 46, de 20 de julho, o Conselho do Mercado Comum aprovou a “Proposta para a Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego” que se desenvolve a partir de duas bases conceituais, a saber: 1) a articulação de políticas macro, meso e microeconômicas com as trabalhistas, sociais e educativas, com o objetivo de gerar condições de criação de empresas e de emprego digno; e 2) o respeito e cumprimento dos princípios e direitos do trabalho.

Dando continuidade à Proposta citada, o Conselho do Mercado Comum aprovou, mediante Decisão N° 19, de 28 de junho de 2007, as Diretrizes Regionais para o Crescimento do Emprego que devem orientar a elaboração de planos nacionais de emprego, com o objetivo de avançar na geração de trabalho digno. As citadas Diretrizes são: 1) promover o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, de cooperativas, de agricultura familiar e a integração de redes produtivas, incentivando a complementaridade produtiva no contexto da economia regional; e 2) orientar investimentos públicos e privados em mão-de-obra e setores estratégicos da economia, tais como infraestrutura e novas tecnologias, dentre outros. Neste contexto, cabe destacar, também, o papel do Observatório do Mercado do Trabalho, que, a partir de 2008, passou a funcionar como órgão auxiliar do Grupo do Mercado Comum (órgão executivo do MERCOSUL), por meio do monitoramento do mercado de trabalho na região, bem como da formulação de propostas aos Estados partes acerca de políticas de emprego, trabalho e salários²¹⁰.

Por último, cabe destacar que, no período, também foram aprovados, primeiramente, o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no MERCOSUL

²¹⁰ Para maiores informações, veja-se o sítio <http://www.observatorio.net>

(Resolução GMC N° 36 de 18 de julho de 2006), que tem como propósito fornecer as diretrizes e objetivos fundamentais para o desenvolvimento de uma política regional para a questão e, após isso, o Plano Regional de Inspeção do Trabalho do MERCOSUL (Resolução GMC N° 22 de 02 de julho de 2009), ferramenta fundamental que possuem os Estados para verificar as condições de trabalho e tornar efetiva a normativa que rege as relações trabalhistas no seu território.

Em suma, as ações comentadas refletem a importância da geração de políticas de emprego como um instrumento básico para o crescimento harmônico da produção e do emprego, e, fundamentalmente, para fortalecer a dimensão social do processo de integração regional. A orientação dos governos brasileiro e argentino foi essencial para este processo de institucionalização dos direitos sócio-trabalhistas no bloco, ao levar ao plano regional as novas orientações dos respectivos planos nacionais de desenvolvimento.

4.1.5.4 Cidadania

No que diz respeito ao aspecto da cidadania, mediante a Decisão N° 24, de 20 de julho de 2006, o Conselho do Mercado Comum encomendou a elaboração do projeto “Observatório da Democracia do MERCOSUL”, que foi aprovado mediante a Decisão N° 05, de 18 de janeiro de 2007. O Observatório, associado ao Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito²¹¹, deve contribuir para o fortalecimento dos objetivos o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, para realizar o monitoramento de processos eleitorais nos Estados partes, e para coordenar as atividades do Corpo de Observadores Eleitorais do MERCOSUL, dentre outras tarefas²¹².

Em 2010, o Conselho de Mercado Comum estabeleceu, mediante a Decisão N° 64, de 16 de dezembro, sob a Presidência Pro Tempore brasileira, um plano de ação para a estruturação progressiva de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Dessa forma, o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os cidadãos dos Estados partes do bloco, e será estruturado

²¹¹ Criado mediante a Decisão CMC N° 24 de 07 de julho de 2004.

²¹² Podemos mencionar, por exemplo, a Missão de respaldo ao processo eleitoral da Bolívia em 2005, aprovada pela Decisão CMC N° 36 de 08 de dezembro desse ano.

sobre a base da implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região²¹³, da igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os cidadãos dos Estados partes, e da igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

4.1.5.5 Direitos Humanos

Em matéria de direitos humanos, merece menção a aprovação, mediante as Decisões CMC Nros. 40, de 16 de dezembro de 2004, e 17, de 19 de junho de 2005, da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL, e do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, respectivamente. O Protocolo estabelece que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais são condições essenciais para a evolução do bloco. Nesse sentido, o referido instrumento representa um aprofundamento dos compromissos assumidos no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL.

Por outra parte, no âmbito da referida Reunião de Altas Autoridades, mediante a Decisão CMC Nº 14, de 24 de julho de 2009, criou-se o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados partes, mediante o projeto e o seguimento de políticas públicas na matéria, além do objetivo de contribuir para a consolidação dos direitos humanos como eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do MERCOSUL.

As ações referidas acima demonstram a preocupação, não somente dos governos de Brasil e Argentina, mas do próprio bloco em sua totalidade, em coordenar esforços para contribuir com o respeito aos direitos humanos na região.

²¹³ Em 28 de julho de 2009 entraram em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e o Acordo sobre Residência MERCOSUL, Bolívia e Chile, que permitem a solicitação de residência com procedimentos simplificados.

4.1.5.6 Educação

A educação é um fator de mudanças estruturais nas sociedades e constitui uma ferramenta imprescindível para o fortalecimento da dimensão social do processo de integração. Os temas centrais do Setor Educacional do MERCOSUL (que atua desde 1992)²¹⁴ são o ensino médio, o fundamental e o superior, o ensino obrigatório dos idiomas espanhol e português, o reconhecimento dos diplomas universitários, a mobilidade de alunos e professores, o estímulo à pesquisa, o incentivo à leitura, a criação de bibliotecas, e a capacitação de funcionários públicos para atuação no MERCOSUL, entre outros.

Com o objetivo de financiar os programas e projetos do Setor Educacional do MERCOSUL que fortaleçam o processo de integração regional, o Conselho do Mercado Comum, mediante a Decisão Nº 33, de 16 de dezembro de 2004, criou o Fundo de Financiamento desse Setor (FEM), que funcionará de acordo com o Plano Operacional Anual formulado pelo citado Setor.

Mediante a Decisão CMC Nº 06, de 20 de julho de 2006, foi aprovado o Mecanismo para a Implementação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico (Decisão CMC Nº 04/94). Por sua vez, até 2006, foi desenvolvido o Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos de Graduação no MERCOSUL (MEXA), responsável pela implementação de critérios e parâmetros de qualidade previamente acordados para os cursos universitários dos países do bloco. Os resultados satisfatórios fizeram com que a Reunião de Ministros de Educação aprovasse a criação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL), um mecanismo permanente de credenciamento de cursos de graduação do bloco. Por último, cabe destacar o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional em Cursos Acreditados (MARCA), que objetiva promover o intercâmbio entre alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de ensino superior nos cursos credenciados pelo MEXA e pelo ARCU-SUL.

Finalmente, não podemos deixar de ressaltar a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), mediante a Lei Nº 12.189, de 12 de janeiro de 2010,

²¹⁴ O Setor Educacional do MERCOSUL é constituído pela Reunião de Ministros de Educação, pelo Comitê Coordenador Regional, por Comissões Regionais Coordenadoras e pelo Sistema de Informação e Comunicação.

que começou a ser estruturada em 2007²¹⁵, e cujos projetos pedagógicos e estrutura organizacional se dirigem ao objetivo da integração regional. A UNILA se caracteriza por ser uma proposta inovadora, que, segundo o próprio Presidente Lula, foi concebida “para ser prefiguração do desenvolvimento regional integrado e solidário que estamos construindo através do MERCOSUL e da UNASUL”²¹⁶.

4.1.5.7 Cultura

Considerando a importância da ampliação e do fortalecimento do intercâmbio cultural entre os Estados partes para o aprofundamento do bloco, e para a construção de vínculos de confiança e de cooperação entre seus povos, entre as questões fundamentais do setor, destacam-se, no período sob estudo, o apoio à livre circulação de bens e serviços culturais. Em 12 de junho de 2008, foi assinada a Declaração sobre a Integração Cultural no MERCOSUL estabelecendo, entre outros, o desejo de incluir as áreas de produção e distribuição de produtos culturais no escopo da integração.

Nesse sentido, o Conselho do Mercado Comum aprovou, mediante a Decisão N° 33, de 15 de dezembro de 2008, a arte do Selo MERCOSUL Cultural, instrumento alfandegário que possibilita o livre trânsito de bens e serviços culturais²¹⁷. Por sua vez, mediante a Decisão CMC N° 38, de 16 de dezembro de 2010, foi criado o Fundo MERCOSUL Cultural, com o propósito de financiar projetos e programas que fomentem a criação, circulação, promoção, proteção e difusão dos bens e serviços culturais, bem como a diversidade das expressões culturais que efetivamente contribuam para o fortalecimento do processo de integração do MERCOSUL. A citada norma também estabelece que a Reunião de Ministros da Cultura

²¹⁵ Para maiores detalhes, veja-se Sarti (2008) e, para maiores informações veja-se também o sítio <http://www.unila.edu.br>. O Conselho do Mercado Comum aprovou em 24 de julho de 2009 (Decisão N° 02) recursos do FOCEM para o projeto “Implementação da Biblioteca da UNILA e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados-IMEA”.

²¹⁶ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante aula inaugural da UNILA, e cerimônia de assinatura do decreto de criação da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Foz do Iguaçu, 2 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 9/6/2013.

²¹⁷ Veja-se também Decisão CMC N° 30 de 07 de dezembro de 2009.

definirá a distribuição dos recursos para programas e projetos, conforme os Planos de Ação do MERCOSUL Cultural²¹⁸.

Por sua vez, considerando-se a conveniência de estabelecer um fórum destinado para a análise e o desenvolvimento de mecanismos de promoção e intercâmbio da produção e distribuição dos bens, serviços e pessoal técnico e artístico relacionados com a indústria cinematográfica e audiovisual no âmbito do bloco, o Grupo do Mercado Comum criou, mediante a Resolução N° 49, de 10 de dezembro de 2003, a Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL. Nesse âmbito, considerando a necessidade de coordenar as políticas públicas e privadas do setor para fortalecer a associação e a complementação produtiva do setor privado, com o objetivo de incrementar as coproduções regionais e a circulação intra e extra-zona dos produtos audiovisuais nacionais dos Estados partes, mediante a Resolução GMC N° 14, de 21 de junho de 2007, foi criado o Fórum de Competitividade para o Setor Cinematográfico e Audiovisual do MERCOSUL.

Conforme pudemos perceber, a seção que aqui se encerra é uma das mais longas no que diz respeito às dimensões do MERCOSUL reformulado. Tal fato não é fruto de uma mera coincidência, mas, sim, evidencia o teor da dimensão social no novo MERCOSUL. Este teor também foi por nós observado no capítulo anterior, uma vez que, conforme lá demonstramos, o caráter social dos discursos presidenciais, sobretudo os proferidos por Lula, demonstram que, sob a concepção de tais presidentes, os aspectos sociais se mostram inseparáveis dos econômicos. Essa premissa, conforme vimos ao longo da descrição de todas as normativas apresentadas neste capítulo, representam, também, um dos principais diferenciais da reconfiguração desse bloco. Temos, assim, mais uma evidência de que a reformulação que estudamos ao longo deste capítulo anda lado a lado com as premissas, convicções e ideias dos líderes dos maiores países do MERCOSUL. Argentina e Brasil, assim, impulsionam seus ideais de integração, expressos não somente individualmente, mas, também, através de várias declarações bilaterais, conforme visto no capítulo anterior, à dimensão maior de todo um

²¹⁸ Até os anos 2000 encontramos, fundamentalmente, o Memorando de Entendimento que data de 15 de março de 1995, subscrito no marco da primeira Reunião Especializada em Cultura (substituída pela Reunião de Ministros e Responsáveis de Cultura), e o Protocolo de Integração Cultural do MERCOSUL, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum, mediante Decisão N° 11 de 17 de dezembro de 1996.

bloco. Os avanços experimentados no período refletem, portanto, o entendimento de que as conquistas nessa área são uma prioridade para o sucesso da integração regional.

4.2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A CRIAÇÃO DA UNASUL

Desde o começo do século XXI, a América do Sul foi adquirindo maior protagonismo no cenário internacional, produto da vontade política de um grupo de governos que assumiram a tarefa de recuperar o caminho de seu próprio desenvolvimento, e que conceberam a integração regional (enquanto ferramenta de política externa com objetivos de autonomia) como um caminho de trânsito necessário com vistas a tal recuperação. Essa “aposta” na integração materializou-se em 2008 na UNASUL, que guarda em si o grande empenho idealizador do Presidente Lula, acompanhado pelo seu companheiro argentino, por gerar uma instância que colabore com a inserção soberana de cada um dos membros no capitalismo mundial.

Conforme deixamos claro desde a introdução desta tese, concebemos a criação da UNASUL como um dos elementos do novo projeto político da integração concebido pelos presidentes do Brasil e da Argentina. É importante esclarecermos, primeiramente, que a UNASUL não corresponde a uma mera ampliação do MERCOSUL. Nesse sentido, não podemos falar em uma linearidade direta entre MERCOSUL e UNASUL, ainda que julguemos que a experiência adquirida com o primeiro bloco tenha se mostrado fundamental para a criação do segundo. Na verdade, a afirmação de não linearidade acima referida advém do caráter heterodoxo da UNASUL. A UNASUL representa um processo de cooperação em diversos níveis e aspectos, que não necessariamente precisam estar integrados entre si, de modo a caminhar para uma visão política e estratégica ainda maior.

Com base no acima afirmado, no que segue, apresentamos um perpassar histórico, com base em Declarações presidenciais assinadas pelos membros da UNASUL, enfatizando os conceitos que surgem a partir destes documentos, que nos permitirão não somente estabelecer um paralelo com os ideais dos Presidentes Lula e Kirchner, já previamente discutidos no terceiro capítulo, mas, também, evidenciar o caráter heterodoxo acima referido.

O Tratado Constitutivo da UNASUL recupera explicitamente as Declarações de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006), e é precedido na cronologia da integração pela Declaração de Margarita (2007). A abordagem destes quatro documentos, a ser realizada a partir deste momento, por um lado, revelará a presença de diferentes elementos relativos à memória dos processos independentistas do século XIX, a configuração de uma identidade regional, a delimitação espacial do processo e a renovação do modelo de integração, que persistirão no Tratado da UNASUL, e, por outro, permitirão a reflexão sobre o processo de integração do Sul.

4.2.1 Gênese da UNASUL: a Comunidade Sul-Americana de Nações

Como já mencionado no segundo capítulo desta tese, em 2000, ocorre a primeira reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul. Dessa reunião resulta a Declaração de Cusco de 2004, por meio da qual é criado o projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), configurando-se como o grande estopim de um novo movimento de regionalismo na região. Convocados pelo governo de Lula, os presidentes dos doze países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) reuniram-se na cidade de Cusco, em 08 de dezembro de 2004, por ocasião da celebração das façanhas libertadoras de Junín e Ayacucho e da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá, em que se erguem como figuras emblemáticas o Libertador Simón Bolívar e o Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre²¹⁹.

Neste sentido, a simbologia da eleição da cidade de Cusco é considerada de singular relevância. A palavra Cusco procede de uma voz quéchua que significa “umbigo do mundo”, convertendo-se, assim, na sede adequada para um simbolismo duplo: a independência dos povos latino-americanos há cento e oitenta anos – “nascimento” -, e a nova “independência” sul-americana do século XXI – o “renascimento” - do povo sul-americano em um “todo” regional. Desta maneira, a remissão às guerras independentistas é complementada com a ideia da “Pátria Grande” e da “integração dos povos”, em definitivo, com as potencialidades de nossos países ainda não aproveitadas.

²¹⁹ Cabe esclarecer que um dia depois, em 09 de dezembro de 2004, os presidentes sul-americanos assinaram a Declaração de Ayacucho, por meio da qual saudavam a criação da CASA e enfatizavam os valores democráticos, do Estado de Direito e de vigência dos direitos humanos.

Conforme expresso no primeiro ponto da Declaração de Cusco²²⁰, de grande pragmatismo, a CASA é formada tendo-se em conta delineamentos que, para fins do presente trabalho, classificamos como autonômicos, desenvolvimentistas e de progresso social e identitários.

a) Autonômicos:

Nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas, tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais, quanto para fortalecer as capacidades de negociação y projeção internacionais.

Que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e, em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe, e lhe outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

b) Desenvolvimentistas e de progresso social:

A convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para a sua melhor inserção internacional.

A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e a promoção do desenvolvimento econômico não podem ser reduzidas unicamente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas também devem compreender estratégias que, juntamente a uma consciência ambiental responsável e ao reconhecimento de assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma mais justa e equitativa distribuição de renda, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, assim como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.

²²⁰ Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul, em 08 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/textos-aprovados-por-ocasio-da-iii-cupula-de/> Acesso em: 04/02/2014.

Neste contexto, o desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano contribuirá por aprofundar o projeto comunitário, assim como para melhorar a qualidade de vida destas zonas que se encontram entre as de menor desenvolvimento relativo.

c) Identitários:

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição (...) tem consolidado uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns.

Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional (...) para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

Estes delineamentos, que constam na exposição de motivos da Declaração, revestem, ao nosso critério, o caráter de fundamentação do “novo modelo de integração”, que em essência rompe com aquela concepção de desenvolvimento de cunho neoliberal que privilegia as “políticas de crescimento da economia” em detrimento daquelas que aspiram à equidade, a inclusão e ao desenvolvimento sustentável. Nesta linha de raciocínio, é explicitada a decisão de formar um novo tipo de vínculo, a “Comunidade”, que supera o que havia sido proposto nas duas primeiras reuniões de presidentes sul-americanos de Brasília (2000) e de Guayaquil (2002), ao mesmo tempo em que a América do Sul se apresenta como um espaço independente, com identidade própria, a respeito da América Latina e do Caribe, região que se pretende fortalecer a partir da perspectiva sub-regional.

Em cumprimento aos referidos delineamentos, a própria Declaração de Cusco estabelece que serão seis os processos a serem impulsionados para a construção progressiva da CASA: concertação nas relações externas regionais; aprofundamento da convergência MERCOSUL, CAN e Chile (incorporando Guiana e Suriname, países que até o momento não formavam parte da “onda” integracionista), através do aperfeiçoamento da zona de livre

comércio e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional; integração física, energética e de comunicações; harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e alimentício; cooperação nos âmbitos da tecnologia, ciência, educação e cultura, e interação entre empresas e a sociedade civil no espaço sul-americano.

Conforme se depreende da vontade dos presidentes, a CASA não se restringe a uma mera convergência entre o MERCOSUL e a CAN, nem à sua dimensão econômico-comercial, uma vez que, muito pelo contrário, visa à consolidação de um projeto político de ampla envergadura, que permita fortalecer sua coesão em temas estratégicos de interesse comum e, ao mesmo tempo, contribuir para a consolidação do sistema internacional multilateral, bem como para a construção de uma ordem multipolar, sempre tão salientadas pelos Presidentes Lula e Kirchner, nas relações internacionais. Reafirmamos, assim, a noção de não linearidade entre o MERCOSUL e a UNASUL, conforme explicamos no início desta seção.

Em 30 de setembro de 2005, em Brasília, em cumprimento ao que havia sido definido em Cusco, foi realizada a primeira Reunião de Chefes de Estado da CASA, através da qual se decidiu promover a convergência dos Acordos de Complementação Econômica entre os países da América do Sul, além de terem sido estabelecidas as seguintes áreas de ação prioritárias: o diálogo político; a integração física; o meio-ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; as telecomunicações²²¹.

Além disso, na Declaração de Brasília, aparece um novo enunciado que define a essência da CASA, que “é o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da América do Sul”. Desta maneira, recupera-se a ideia de integração dos povos contida em Cusco.

Dois anos depois da Declaração de Cusco, e depois de um processo de reflexão estratégica, em 09 de dezembro de 2006, durante a segunda Reunião de Chefes de Estado da CASA, que ocorreu na cidade de Cochabamba, os presidentes combinaram colocar a “pedra fundamental” do processo de integração sul-americana. Com vistas a aprofundar a CASA, a Declaração de Cochabamba constituiu um fato significativo, que começou por caracterizá-la

²²¹ Documentos adotados por ocasião da Reunião de Chefes de Estado da CASA de 30 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/09/30/documentos-adotados-por-ocasio-da-i-reuniao-de/> Acesso em: 04/02/2014.

como um “novo modelo de integração do século XXI” e como “elemento indispensável” dos projetos nacionais de desenvolvimentos dos Estados membros²²². Conforme expressa a Declaração, trata-se de:

um novo modelo de integração com identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e às diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países. Este novo modelo de integração compreende o âmbito comercial e uma articulação econômica e produtiva mais ampla, assim como novas formas de cooperação política, social e cultural, tanto públicas como privadas, como de outras formas de organização da sociedade civil. Trata-se de uma integração inovadora que inclua todos os sucessos e os avanços dos processos do MERCOSUL e da CAN, assim como a experiência do Chile, da Guiana e do Suriname, indo-se mais além da convergência dos mesmos. O objetivo último deste processo de integração é e será favorecer um desenvolvimento mais equitativo, harmônico e integral da América do Sul. Neste período em que nossos Estados assumem novas responsabilidades, a integração regional surge como um elemento indispensável de realização de nossos projetos nacionais de desenvolvimento, possibilitando a cooperação sul-americana em todos os níveis.

Julgamos que a primeira frase da citação acima apresentada reflete o caráter heterodoxo da futura UNASUL, ao reconhecer o caráter inédito deste modelo de integração e privilegiar as diversidades entre os países que compõem tão bloco. É esta heterogeneidade, prevista “em todos os níveis”, de fato, que motiva a criação de um bloco de múltiplas dimensões, reconhecidas não como um ponto de debilidade, mas, sim, como um aspecto fundamental para a proponência do bloco. Após enumerar os princípios fundamentais da integração sul-americana²²³, a Declaração de Cochabamba, sob o rótulo de “Premissas para a construção da

²²² Documentos adotados por ocasião da Reunião de Chefes de Estado da CASA de 09 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/07/ii-reuniao-de-chefes-de-estado-da-comunidade-sul/> Acesso em: 04/02/2014. Dentre os temas dos documentos destacam-se a integração física, educativa e energética, parlamento, direitos dos povos indígenas, e política e agenda de saúde.

²²³ É feita menção à solidariedade e à cooperação na busca de uma maior equidade; à soberania, o respeito da integridade territorial e autodeterminação dos povos; à paz; à democracia e ao pluralismo; à vigência plena dos direitos humanos, e à harmonia com a natureza. Todos esses aspectos, conforme já vimos, mostram-se, também, como pilares da noção de integração dos Presidentes Lula e Kirchner, de modo que tais aspectos se reflitam na idealização do novo bloco.

integração sul-americana”, determina que esta construção deverá ser flexível e gradual em sua implementação, permitindo a todos ser parte, e, ao mesmo tempo, possibilitando que cada país assuma os compromissos segundo a sua realidade. É resgatado o papel do Estado, respeitando-se as individualidades nacionais, ao se afirmar que “o caminho mais adequado é avançar em políticas públicas comuns, respeitando-se os tempos e a soberania de cada país”.

A Cúpula de Cochabamba pretendeu, de alguma forma, fundar novamente o processo de integração, instalando novas questões, hierarquizando outras e contextualizando as problemáticas. Ainda que a Declaração faça referência explícita aos documentos que a precedem, ela é apresentada como um novo ponto de partida para a construção da integração. Esta noção de “novo ponto de partida” constitui evidência, também, para que não se possa pensar em uma linearidade direta entre MERCOSUL e UNASUL. O conceito de “novo modelo de integração” dá conta desse fato, e, da mesma maneira em que é resgatado o papel do Estado como promotor do desenvolvimento, o social não aparece como uma esfera separada e independente do econômico, uma vez que, pelo contrário, é enfatizada a vinculação entre ambas, além de ser inserida a problemática da pobreza e da exclusão social. Desta maneira, segundo o próprio texto da Declaração, a integração regional se apresenta como uma “alternativa” à globalização negativa e desigual.

Com base no discutido acima, foram estabelecidos os seguintes objetivos regionais, que têm como alicerce um conjunto de ações de impacto imediato para reverter o enorme “déficit social” da região. Em uma primeira etapa, intencionava-se avançar nos seguintes aspectos: superação das assimetrias para uma integração equitativa (desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos que permitam resolver as grandes desigualdades que existem entre países e regiões da América do Sul); um “Novo Contrato Social Sul-Americano” (promoção de uma integração com “rosto humano”, articulada com a agenda produtiva, que se expresse no estabelecimento de metas definidas de desenvolvimento social e em mecanismos sistemáticos de avaliação); integração energética para o bem-estar de todos (articulação das estratégias e políticas nacionais para um aproveitamento dos recursos energéticos da região, que seja integral, sustentável, solidária e que reconheça as assimetrias entre os países e regiões); e infraestrutura para a interconexão de nossos povos e da região (promover a conectividade da região a partir da construção de redes de transporte e telecomunicações que interconectem os

países, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômicos sustentáveis para acelerar o processo de integração, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas).

Outros objetivos da CASA, segundo a Declaração de Cochabamba, são a integração financeira sul-americana; a integração produtiva; o pleno reconhecimento dos direitos civis, políticos, trabalhistas e sociais para os cidadãos de um Estado membro em qualquer dos outros Estados membros; o desenvolvimento de mecanismos de diálogo entre as instituições da CASA e a sociedade civil; entre outros.

Finalmente, a citada Declaração também estabelece o “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-Americana”, que consta de cinco eixos de ação: fortalecimento da institucionalidade do bloco; diálogo político; diálogo externo; coordenação na OMC e instituições financeiras internacionais; e parlamento.

No que diz respeito ao primeiro eixo de fortalecimento institucional, apesar da institucionalidade que já vinha funcionando e seria conservada (reuniões anuais de Chefes de Estados; reuniões semestrais de Chanceleres; reuniões ministeriais setoriais; Secretaria Pro Tempore), seria criada uma Comissão de Altos Funcionários para assegurar, no plano executivo, a implementação das decisões presidenciais e ministeriais e a coordenação das iniciativas existentes, evitando a duplicidade de esforços e sugerindo iniciativas concretas no contexto dos grandes objetivos regionais e das ações de impacto imediato. Além disso, deixou-se estabelecido que a citada Comissão trabalharia sobre os seguintes temas: convergência institucional; desenvolvimento econômico e geração de emprego; integração comercial; integração energética; integração em infraestrutura para o transporte e comunicações; assimetrias; integração produtiva; inovação, investigação e desenvolvimento; tecnologias da informação e comunicações; mecanismos sul-americanos de financiamento; agenda social sul-americana; meio-ambiente; cidadania sul-americana; identidade cultural; e participação cidadã no processo de integração.

No que concerne ao segundo eixo de diálogo político, enfatizou-se a importância do bloco como mecanismo de concertação política e estabeleceu-se o Foro Sul-Americano de Consulta e Coordenação Política, que promoverá o diálogo sobre assuntos de interesse comum, com iniciativas que afirmem a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas. A respeito do terceiro eixo de diálogo externo, estabeleceu-se que

serão intensificadas as iniciativas de diálogo político com outras regiões e grupos regionais, principalmente com os países árabes, com a África e com a Ásia. No que concerne ao quarto eixo de coordenação na OMC e instituições financeiras multilaterais, estabeleceu-se que deverá ser reforçada a prática de construção de acordos e consensos referentes aos temas centrais da agenda internacional. No que diz respeito ao quinto eixo de parlamento, estabeleceu-se a necessidade de elaborar mecanismos para o estabelecimento de um espaço parlamentar sul-americano.

Em 16 de abril de 2007, reunidos na Ilha de Margarita, na ocasião da primeira Cúpula Energética Sul-Americana²²⁴, os presidentes da América do Sul resolveram, por consenso, nomear este esforço integrador como “União de Nações Sul-Americanas” (UNASUL); designar uma Secretaria Permanente, que teria como sede a cidade de Quito²²⁵; e transformar a Comissão de Altos Funcionários em um “Conselho de Delegados” ou “Comissão Política”, atribuindo-lhe a redação de um projeto de Acordo Constitutivo da UNASUL. Desta maneira, o conceito de “Comunidade”, que representa a visão estratégica da diplomacia brasileira presente na Constituição Brasileira, e que prevaleceu em Cusco e Brasília, foi substituído pelo conceito de “União”. Sob tal conceito, o bloco sul-americano retomava e recriava a memória revolucionária das guerras de independência, ao mesmo tempo em que adquiria um novo papel geopolítico, através do qual, segundo o Presidente Lula, “uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro do poder no mundo”²²⁶, em contraposição às aspirações hegemônicas dos Estados Unidos no continente²²⁷. O consenso repousa na proposta da UNASUL como um conjunto de posições que apontam para a busca de uma política comum e própria, que responda às necessidades e interesses dos países da região, e não aos imperativos das potenciais centrais.

²²⁴ Declaração de Margarita, em 18 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/04/18/declaracao-de-margarita-construindo-a-integracao/> Acesso em: 04/02/2014.

²²⁵ Estas decisões aparecem no documento “Vontade política para o desenvolvimento de estratégias energéticas”, que acompanha a Declaração de Margarita.

²²⁶ Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL de 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/921007236382-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/> Acesso em: 19/02/2014.

²²⁷ Este tema foi por nós tratado em Granato; Oddone; Vazquez (2010).

4.2.2 A constituição da UNASUL

A partir de um intenso trabalho diplomático, os Chefes de Estado e de Governos dos doze países da América do Sul assinaram, em 23 de maio de 2008 em Brasília, o Tratado pelo qual se estabelece a UNASUL²²⁸. Seguindo-se o espírito de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006), no Tratado Constitutivo são estabelecidos os princípios de irrestrito respeito à soberania; integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia; participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável. Entretanto, se na Declaração de Cusco o espaço sul-americano era diferenciado do latino-americano (com o qual se conecta desde uma perspectiva e uma identidade próprias) no Tratado Constitutivo, a América Latina e o Caribe aparecem como uma projeção da integração sul-americana, e sua unidade é apresentada como um objetivo a ser alcançado.

De fato, segundo o próprio Artigo 2º do Tratado, o objetivo da UNASUL é dar início ao processo de construção de um espaço de integração:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo 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 do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Para o cumprimento de seus fins, expostos no Artigo 3º e que abrangem quase todas as esferas da integração²²⁹, o Tratado dota a UNASUL de personalidade jurídica internacional e

²²⁸ 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: 04/02/2014. O Tratado entrou em vigência em 11 de março de 2011.

²²⁹ Citam-se, entre outros, o fortalecimento do diálogo político entre os Estados membros; o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; a integração energética; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; a integração

preserva o desenho institucional intergovernamental definido em Cochabamba, integrado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; e a Secretaria Geral, tendo sido Néstor Kirchner o seu primeiro Secretário.

Por outro lado, em Salvador, em 16 de dezembro de 2008, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL optou pela constituição de conselhos ou grupos de trabalho setoriais, de natureza intergovernamental, como a forma mais adequada para coordenar os esforços na região. A essência inédita da UNASUL aponta para o autoconhecimento dos países da região, e isso implica um processo gradual junto com o amadurecimento do diálogo político. Conseqüentemente, o Conselho aprovou, inicialmente, os instrumentos constitutivos do Conselho de Defesa Sul-Americano e do Conselho de Saúde Sul-Americano, instâncias de consulta, cooperação e coordenação da UNASUL que expressam a nova filosofia.

O primeiro tem como objetivo geral consolidar a América do Sul como uma zona de paz e servir de base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos, ao mesmo tempo em que gera consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa²³⁰. Por sua vez, o Conselho de Saúde Sul-Americano, também chamado UNASUL-Saúde, tem como propósito construir um espaço de integração em matéria de saúde, promovendo políticas comuns e atividades coordenadas entre os países da UNASUL²³¹.

financeira; o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa cooperação econômica e comercial; a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva; a 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.

²³⁰ Em 10 de março de 2009, foi realizada a primeira reunião do Conselho, a partir da qual foi elaborado o Plano de Ação 2009-2010, estruturado sobre a base de quatro eixos: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia da defesa e formação e capacitação. O Centro de Estudos Estratégicos de Defesa tem sede em Buenos Aires. A importância da realização de uma instância dessa natureza já havia sido ressaltada na Reunião Extraordinária de Bariloche, de 29 de agosto de 2009, em tempo da crise com as bases militares norte-americanas na Colômbia: a declaração da região como zona de paz. Para maiores informações, veja-se: <http://www.ceedcds.org.ar/>

²³¹ Em 21 de abril de 2009, em Santiago do Chile, realizou-se a primeira reunião do Conselho de Saúde Sul-Americano, na qual se reafirmaram os objetivos da Agenda Sul-Americana de Saúde, a criação dos Grupos Técnicos sobre Escudo Epidemiológico; Desenvolvimento dos Sistemas de Saúde Universais; Acesso Universal a Medicamentos; e Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde, e a criação de cinco Redes Estruturantes (Institutos Nacionais de Saúde, Educação de Técnicos em Saúde, Instituições Nacionais de Câncer, Escolas de Saúde Pública, e Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde). Já em abril de 2010, criado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, por proposta

Finalmente, no que diz respeito ao tema da participação cidadã, um dos pontos que talvez seja o mais significativo é o que antecipa a formação de um “Parlamento Sul-Americano”, com sede na cidade de Cochabamba.

Por sua vez, o Grupo de Trabalho de Integração Financeira continuou trabalhando em seu Plano de Ação 2008-2009, que incluiu iniciativas como o Banco do Sul (para aqueles Estados que tenham aprovado seu instrumento constitutivo); a construção de um fundo de reserva comum; um sistema de pagamentos regionais; um sistema de compensação regional, como o Sistema Unitário de Compensação Regional, também chamado SUCRE, (unidade de conta, modular e portátil); assim como outras que possam surgir, atendendo sempre o caráter flexível e voluntário da participação dos países da UNASUL nas iniciativas que cheguem a se concretizar.

No período sob estudo, também foram criados os Conselhos Sul-Americanos de Luta contra o Narcotráfico²³²; de Infraestrutura e Planejamento; de Desenvolvimento Social²³³; de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação²³⁴; Energético Sul-Americano²³⁵; e de Economia e Finanças, que contribuirão para um avanço substantivo em termos de integração e cooperação regionais.

do Conselho de Saúde Sul-Americano, reunido em Cuenca, Equador, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde trabalha na realização das metas emergentes do Plano Quinquenal 2010-2015 do Conselho de Saúde Sul-Americano. O plano abrange as necessidades identificadas pelos Ministérios da Saúde dos países membros. Suas atividades também são desenvolvidas em estreita articulação com as Redes Estruturantes e Grupos Técnicos da UNASUL-Saúde. Para maiores informações, veja-se: <http://www.isags-unasursalud.org/>

²³² A partir de 2010, denominado Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Na aprovação de seu Estatuto, o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL também aprovaram um plano de ação que inclui as linhas compreendidas na redução da demanda, e na redução de oferta e medidas de controle.

²³³ O Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social reúne os ministros das áreas sociais para o aprofundamento da dimensão social da integração, favorecendo a participação cidadã e a adoção de mecanismos de redução da pobreza e inclusão social. O Conselho aprovou o Plano Bienal 2009-2011, no qual foi estabelecido o Observatório de Desenvolvimento Social, Humano e Inclusivo que iniciou suas atividades em 2010.

²³⁴ Ainda que seu Estatuto tenha sido aprovado em 14 de abril de 2010, dois anos mais tarde seria transformado em três Conselhos diferentes: de Educação, de Cultura, e de Ciência, Tecnologia e Inovação.

²³⁵ Com sede em Caracas, este Conselho tem por função elaborar os delineamentos da estratégia energética, o plano de ação e a estrutura do projeto de tratado energético da América do Sul. Seu antecedente é o Conselho Energético da América do Sul, criado na Ilha de Margarita em 17 de abril de 2007. Apresentados e aprovados os delineamentos, em 4 de maio de 2010, da Estratégia Energética Sul-Americana, do Plano de Ação para a Integração Energética Regional e a estrutura do Tratado Energético Sul-Americano.

Nas próximas seções, abordaremos três questões em particular, cuja contribuição à presente tese se encontra em sua vinculação com a visão da integração como projeto político impulsionado a partir de 2003, assim como de instrumento de desenvolvimento e autonomia. No primeiro caso, inspirados em Arnoux (2012), efetuaremos uma comparação entre os tratados constitutivos do MERCOSUL (Assunção de 1991) e da UNASUL (Brasília de 2008), a partir da qual surge o enfoque comercialista do primeiro em contraste com o enfoque político do segundo. O segundo aspecto está vinculado com o que foi denominado como um dos “pilares” da integração sul-americana, o Banco do Sul, que, no período sob estudo, tem um “duplo” significado, tanto de ferramenta de financiamento do desenvolvimento, quanto de autonomia e autarquia. No terceiro caso a ser abordado, faremos referência à questão da infraestrutura regional, também essencial para implementar um projeto de desenvolvimento conjunto na região.

4.2.2.1 Os espíritos de Assunção e de Brasília: evidência de uma nova etapa

A análise contrastiva de ambos os Tratados constitutivos, o da UNASUL e o do MERCOSUL, permite ver o caminho percorrido, ainda que não linearmente, conforme já argumentado, no processo de integração regional sul-americana e o passo de uma orientação “mercantil” a uma política, resultado, em grande medida, não somente das vivências experimentadas pelo continente na primeira década do século XXI, mas também pela influência decisiva dos presidentes Lula e Kirchner a partir do Consenso de Buenos Aires, cujos países formam um eixo gravitacional do processo integracionista.

Enquanto o Tratado de Assunção centra seu objetivo na constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado da UNASUL propõe regular uma sociedade definida em termos políticos, ou seja, aspira recuperar uma unidade mítica (a chamada “Pátria Grande”) e consolidá-la através de um instrumento constitutivo. Em termos práticos, o avanço rumo ao político se mostra manifestado se comparamos os Artigos 1º dos respectivos Tratados:

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL).

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

No caso do Tratado de Assunção, o “deverá estar estabelecido” resulta do “decidem constituir”, e o que adquire importância é a decisão, e não a “constituição”, que está sujeita a um prazo futuro. Por outro lado, o objetivo de constituição é um “mercado comum”, de acordo com as demandas do discurso neoliberal, denominado de “Mercado Comum do Sul”. No caso da UNASUL, a “constituição” é decidida e é realizada acrescentando-se, à dimensão econômico-comercial, outros aspectos referentes às dimensões política, social e de assimetrias. Além disso, como exemplo da organização política desse novo bloco, a UNASUL já surge dotada de personalidade jurídica internacional, diferentemente do MERCOSUL, que adquiriu personalidade jurídica internacional somente com o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994.

Enquanto o Tratado de Assunção faz alusão no Preâmbulo a um “um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina”, o Tratado da UNASUL insiste em uma união que excede a integração econômico-comercial. Além disso, em outro parágrafo, o Tratado de Assunção refere-se à “união entre seus povos”, porém a reduz à finalidade “de alcançar os objetivos antes mencionados”, que são os estabelecidos em resposta às transformações globais e ao discurso neoliberal, e não como resultado de uma vontade política que tenda a ativar a memória persistente da Pátria Grande, assim como resgatar os ideais unificadores do desenvolvimento e a autonomia – como no caso do Tratado da UNASUL.

No Preâmbulo do Tratado de Assunção, estabelece-se:

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países.

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos.

Frente a isso, o Tratado da UNASUL posiciona-se da seguinte maneira:

SEGURAS (as nações) de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa. (Preâmbulo).

Com relação aos antecedentes aos quais, explicitamente, ambos os Tratados fazem referência, no caso do Tratado de Assunção, encontramos unicamente o antecedente do Tratado de Montevideu de 1980, pelo qual se cria a ALADI (época de regimes ditatoriais na América Latina) sem fazer menção à essência dos acordos dos governos de Alfonsín e Sarney, cuja essência política é recuperada a partir de 2003 pelos Presidentes Lula e Kirchner, fazendo-se explícita no Compromisso de Porto Iguazu de 2005. Por sua vez, o Tratado da UNASUL faz alusão à independência dos povos, associada à luta pela “unidade sul-americana”, e às Declarações de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006), cujos princípios e conteúdo já abordamos anteriormente.

Além disso, ainda que os dois instrumentos constitutivos façam referência à flexibilidade e à gradualidade do processo, no caso do Tratado de Assunção esses aspectos aparecem associados à eficácia econômica, enquanto que, no Tratado da UNASUL, estão associados à implementação de um grande plano de desenvolvimento para o continente. O mesmo acontece com o tratamento das assimetrias, dado que no Tratado de Assunção seu reconhecimento aponta para o cumprimento das metas do Programa de Liberalização Comercial, enquanto que, no Tratado da UNASUL, responde à ideia de uma justa e equitativa distribuição de custos e benefícios da integração, e de um desenvolvimento compartilhado ou comum.

Por último, com referência aos propósitos e instrumentos, enquanto que o Tratado de Assunção se centra na formação do mercado comum, o Tratado da UNASUL contempla um objetivo geral amplo e heterodoxo, de caráter preponderantemente político, do qual se origina uma extensa lista de objetivos específicos que abarcam as mais diversas áreas da vida social, e que visam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento. Trata-se, nesse sentido, de uma caminhada para uma visão política e estratégica ainda maior.

Em suma, a análise dos elementos aqui destacados a partir da leitura dos dois tratados constitutivos evidencia, justamente, mais do que uma mera reformulação. Fica evidenciada a

criação de uma nova visão através da qual se sobressai, principalmente, o aspecto político como elemento inédito do início do processo de construção de um novo bloco, que se distingue em termos de propósitos e instrumentos do MERCOSUL dos anos 90. A construção da UNASUL, verificada, neste trabalho, através de uma mudança na própria retórica política dos Estados, caracteriza-se por considerar todas as premissas que se mostram fundamentais para a nova concepção de integração, argumentada ao longo de todo este trabalho.

4.2.2.2 A integração financeira sul-americana

Com o objetivo de desenvolver, promover e fomentar a integração econômica e social dos países que fazem parte da UNASUL, e guiados pelo interesse de auspiciar os princípios de complementaridade, solidariedade, cooperação e respeito à soberania, os presidentes sul-americanos assinaram a Ata Fundacional do Banco do Sul, em 09 de dezembro de 2007, e, em 26 de setembro de 2009, o Convênio Constitutivo.

O Convênio foi assinado por Argentina, Brasil, Equador, Bolívia, Paraguai, Venezuela e Uruguai²³⁶. Chile e Peru participaram como observadores e a Colômbia não aceitou a incorporação. Com sede principal em Caracas, os países decidiram criar um fundo monetário, banco de desenvolvimento e organização de empréstimos com o objetivo de financiar o desenvolvimento econômico e social dos países da UNASUL, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extrarregional.

Entre as funções específicas do Banco, que projetariam a instituição como espaço multilateral de desenvolvimento regional²³⁷, devem ser mencionadas a de financiar projetos de desenvolvimento em setores primordiais da economia, orientados a melhorar a competitividade e o desenvolvimento científico e tecnológico, agregando valor e priorizando o uso de matérias primas dos países membros; financiar projetos de desenvolvimento em setores sociais para reduzir a pobreza e a exclusão social; financiar projetos que favoreçam o processo de integração sul-americana, além de criar e administrar fundos especiais de

²³⁶ No período sob estudo, a sua aprovação estava pendente por parte dos Parlamentos dos Estados partes.

²³⁷ Veja-se o estudo de Calixtre; Barros (2010).

solidariedade social e de emergência frente a desastres naturais, tudo isso mediante a realização de operações financeiras ativas, passivas e de serviços.

O Banco do Sul desenvolveria funções que correspondem àquelas exercidas pelo FMI e o Banco Mundial, e não somente permitiria empréstimos de tipo infraestruturais ou produtivos, mas também funcionaria como prestador de última instância. Como rede de segurança financeira alternativa ao FMI ou Banco Mundial, o Banco do Sul erguer-se-ia autônomo e autossustentável, baseado na eficiência financeira, e todos os países membros teriam uma representação igualitária sobre a lógica do funcionamento democrático.

A nova instituição financeira da América da Sul permitiria o regresso das reservas internacionais dos países da região, que, em sua grande maioria, se encontravam depositadas nos bancos privados internacionais, e favoreceria uma maior articulação de políticas de investimentos e coordenação dos bancos de desenvolvimento do continente²³⁸. Além disso, estimularia, também, a prevenção de crises financeiras internacionais por falta de liquidez, e finalmente, e de maneira indireta, favoreceria uma certa coordenação de políticas macroeconômicas dos países membros.

Por sua vez, o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, criado em 2010, busca favorecer o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, assim como criar uma Nova Arquitetura Financeira Regional através de mecanismos para compatibilizar a formulação e implementação das políticas econômicas dos Estados partes. O Estatuto do Conselho²³⁹ traz um primeiro objetivo específico, que é o impulso ao uso de moedas locais nas transações inter-regionais, conforme já havia sido feito por Brasil e Argentina tanto no âmbito bilateral quanto no MERCOSUL²⁴⁰. Além disso, o resto dos objetivos específicos refletem as preocupações imediatas na área, tais como o assunto das reservas internacionais, o fomento do comércio inter-regional e pagamentos e créditos recíprocos.

²³⁸ Cabe esclarecer que a proposta aqui expressa corresponde às planificações referentes ao Banco do Sul no que concerne ao período histórico de estudo neste trabalho. Modificações e alterações na idealização e implementação do referido órgão, após o ano de 2010, não serão abarcadas neste estudo.

²³⁹ Estatuto do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/3d/c3/3dc3147d1759c6eac7d9f000a4a877d4/Estatutos-del-Consejo-Suramericano-de-Economia-y-Finanzas.pdf> Acesso em: 21/02/2014.

²⁴⁰ Veja-se ponto 4.1.3.1 do presente capítulo.

Finalmente, o fato de que a crise financeira internacional de 2008 não deteve o processo de integração regional sul-americano, mas que, pelo contrário, o tenha intensificado ainda mais, mostra que a vontade política das lideranças nacionais interpretaram a opção de reforço da articulação regional como o modo mais conveniente de fazer frente aos desafios da globalização, o que também demonstra que a UNASUL, conforme a explicitaram os Presidentes Lula e Kirchner, possui uma dimensão pragmática e proativa, desafiante das posições hegemônicas do sistema internacional.

4.2.2.3 A integração da infraestrutura

Com relação à infraestrutura, fundamental para a localização das atividades econômicas, que geralmente envolve redes de transporte, energia e comunicações, os avanços registrados têm ocorrido no contexto da já mencionada IIRSA.

A citada Iniciativa, lançada na primeira Cúpula de Presidentes de América do Sul em 2000, foi concebida, portanto, no âmbito da proeminência ideológica e de governos neoliberais na região, sob a lógica do regionalismo aberto, como um projeto para apoiar a formação de uma área de livre comércio regional, visando a aumentar a competitividade de sua produção e ser o alicerce da integração da região à ALCA e ao mercado global²⁴¹. A IIRSA previa investimentos do ponto de vista físico e espacial, com base no conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento que transcendem as fronteiras nacionais. A maior parte dos eixos está interconectada, quatro envolvem a região amazônica e cinco unem os oceanos Pacífico e Atlântico. Por sua vez, cada um dos eixos atravessa zonas de grande potencial de recursos naturais, permitindo baratear os custos de transporte até os portos, para a saída ao mercado externo. Assim, os governos estabelecem acordos básicos para a composição da cartilha de projetos²⁴²; efetuam estudos técnicos setoriais (regulação e planejamento); projetam e implementam um plano de trabalho anual, para conseguir o apoio de instituições financeiras como o BID, o FONPLATA ou a CAF.

²⁴¹ Para maiores informações veja-se o estudo de Padula (2012a).

²⁴² O eixo MERCOSUL-Chile tem uma área de influência que atravessa a América do Sul e incorpora a vinculação dos principais centros econômicos, cidades e portos do território, que cobre partes da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Veja-se <http://www.iirsa.org> para o acesso à Base de Dados dos Projetos, na opção “Consulta”.

Apesar dos avanços experimentados, consideramos importante destacar que, uma vez que a IIRSA responde às pautas do mercado global e não às necessidades internas ou regionais, os projetos articulados seguem reproduzindo a ideia de “corredores de exportação”, fortalecendo as condições estruturais históricas que levaram os países sul-americanos a serem provedores de recursos naturais para o mercado mundial. De fato, da atual disposição geográfica dos países sul-americanos, herança da colonização, deriva a dissociação econômica e social do continente, devido à preponderância, inclusive depois da independência formal, dos vínculos “verticais” com as ex-metrópoles em detrimento dos laços horizontais entre os países da região (PADULA, 2013).

No período sob estudo, a IIRSA passou por um processo de redefinição, visando uma ampla intervenção na infraestrutura regional com vistas ao desenvolvimento interno dos países sul-americanos. A infraestrutura é a base indispensável para a formação de mercados internos nacionais mais dinâmicos, e de um mercado regional consolidado. Por sua vez, a construção da infraestrutura e a geração de empregos são elementos fundamentais para a redução da pobreza e para criar condições dignas de vida para a maioria da população em longo prazo.

Em sintonia com o apresentado acima, em 2009, foi decidida a criação do já referido Conselho de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL, também chamado COSIPLAN, em cujo contexto seriam canalizados os esforços da IIRSA²⁴³. A criação deste Conselho permitirá aos governos tomar o controle político-estratégico de um tema tão essencial para a integração da América do Sul como é a infraestrutura, gerar novas formas de financiamento (além do BID, FONPLATA e CAF) e ir mais além de fatores meramente técnicos para a execução de projetos.

Tal como foi decidido na primeira reunião de ministros das áreas de infraestrutura e planejamento que integram o Conselho, em junho de 2010, a IIRSA passaria a ser incorporada ao âmbito do Conselho em caráter de órgão técnico do mesmo; por sua vez, o Conselho também passaria a fazer parte da IIRSA, na qualidade de Comitê de Direção Executiva. Desta forma, chegou-se a uma fórmula que permitiria aproveitar e dar continuidade aos trabalhos realizados no quadro da IIRSA (que apesar de suas restrições orçamentárias, constitui uma

²⁴³ Estatuto do COSIPLAN. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf Acesso em: 21/02/2014.

inovação importante no esquema de integração na América do Sul), sob a orientação e supervisão político-estratégico dos governos da UNASUL. Resgata-se, assim, a importância da dimensão da infraestrutura, que, na UNASUL, adquire uma dimensão importante, que passa a ser vista como fundamental para a expansão da integração produtiva e para consolidar os mercados internos e contribuir para a formação de um mercado regional amplo, para criar condições de vida mais dignas às populações.

Nesta seção, discutimos o início da formação da UNASUL, que, conforme concebemos, constitui uma das mais fortes expressões da reformulação da integração sul-americana, na qual os governos brasileiro e argentino tiveram papéis fundamentais, como impulsionadores. As ideias e concepções de Lula e Kirchner tomam forma com a construção da UNASUL, em que são priorizadas dimensões múltiplas, tais como a social e a política, para a expansão de um bloco equitativo e forte frente à potência hegemônica.

SÚMULA DO CAPÍTULO

Ao chegarmos ao final deste capítulo, acreditamos ter apresentado, a partir da exposição conjugada das ideias expressas neste e no capítulo anterior, o que, neste trabalho, intitulamos de reformulação da integração na América do Sul.

Esta nova etapa do projeto integracionista, conforme expressamos, é fruto do esforço consensual de todos os líderes dos países da região, mas encontra, nas ideias de Lula e Kirchner, o cerne para o estopim do novo patamar político. Aliás, o entendimento bilateral é o eixo central a partir do qual se projetam, em círculos concêntricos, os demais âmbitos da integração regional. Nesse sentido, no presente capítulo, apresentamos, no que diz respeito ao MERCOSUL, as decisões, emanadas do órgão superior de condução política do bloco, referentes a cada uma das novas dimensões que caracterizam esta mudança de época no bloco. No que diz respeito à UNASUL, apresentamos as declarações, das reuniões de presidentes da América do Sul, que conduziram à criação do referido bloco através do seu Tratado Constitutivo, assinado em Brasília. Posteriormente, fizemos referência às reuniões do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da UNASUL.

Todos os documentos referidos, citados e discutidos, ao longo do capítulo, indubitavelmente remontam os ideais e concepções de Lula e Kirchner, expressos no capítulo terceiro. A partir da leitura desses dois capítulos, portanto, verificamos o papel fundamental que a convergência de ideais desses dois países exerceu para a elaboração dos documentos aqui expressos. É graças a esta convergência, expressa desde o capítulo anterior, que encontramos a mola propulsora para um novo MERCOSUL, que incorpore dimensões inéditas, e que se impulsione e viabilize um bloco ainda maior, voltado aos ideais de uma integração verdadeira da região, constituindo um instrumento de desenvolvimento e autonomia dos países membros.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, discutimos o que consideramos como uma reformulação da integração na América do Sul, a partir das concepções dos presidentes da Argentina e do Brasil durante o período de 2003 a 2010. Ao longo desta discussão, procuramos evidenciar que tal reformulação se mostrou como muito mais do que uma simples negação ao período neoliberal. Mais do que isso, os ideais integracionistas do Presidente Lula e dos Presidentes Kirchner e Fernández, visando ao desenvolvimento e à autonomia igualitária de todos os parceiros, implicam um acréscimo das dimensões sociais, políticas e de equidade à dimensão estritamente econômica. Esses acréscimos se mostraram claros não somente nos discursos dos próprios presidentes, mas também se fizeram sentir nas próprias normativas e documentos oficiais dos âmbitos do MERCOSUL e da UNASUL. A análise da retórica presidencial realizada ao longo desta tese demonstrou, dessa forma, o papel fundamental do Brasil e da Argentina como núcleo básico de aglutinação para a passagem a um novo patamar integracionista.

Para demonstrarmos a reformulação aqui defendida, discutimos de que forma as noções de desenvolvimento e autonomia se revelam através das concepções de integração do período sob análise. Verificamos, a partir de nossa análise, que os conceitos integracionistas de Brasil e Argentina se mostram voltados à realização desses ideais, levando a cabo um modelo alternativo que se oponha ao neoliberalismo dos anos 90. Tal novo modelo deverá ser capaz de gerar um fortalecimento das capacidades nacionais e regionais, para se opor às desigualdades econômicas e de poder do próprio sistema interestatal capitalista. Para vencer este *status quo* de periferia, a integração, sob a visão dos líderes de ambos os países, se mostra fundamental. Há um consenso de que, isoladamente, cada um dos países não seria capaz de enfrentar os embates da globalização. Esta convicção mostrou-se clara não somente nos pronunciamentos dos presidentes, apontados no terceiro capítulo, mas também compreendeu o cerne de toda a integração dos blocos do MERCOSUL e da UNASUL, conforme podemos apreender a partir da verificação do conteúdo da documentação apresentada no quarto capítulo.

Por sua vez, a partir da revisão histórica da integração no Cone Sul, que corresponde ao período compreendido entre sua gênese em 1985 e 2002, verificamos o distanciamento de Lula e Kirchner do modelo integracionista que prevaleceu durante os anos 90, bem como a recuperação de premissas da gênese do processo de integração iniciado em 1985. A verificação histórica permitiu-nos, mais do que isso, apontar que o período por nós estudado não se caracteriza, tampouco, como uma mera retomada ou revisão simples do momento histórico da gênese. De fato, através deste perpassar histórico, pudemos verificar, efetivamente, o acréscimo de dimensões ao plano integracionista proporcionado a partir das concepções de Lula e Kirchner, dimensões essas que, conforme verificamos posteriormente, foram levadas a todo o âmbito da América do Sul.

É justamente a partir desta revisão histórica, conjugada com a análise dos pronunciamentos individuais e bilaterais dos governantes de Brasil e Argentina, que conseguimos mostrar os aspectos que efetivamente caracterizam o período por nós estudado. Nesse sentido, a partir das próprias palavras dos presidentes, verificamos que esses concebiam a integração como um mecanismo que superava a mera dimensão econômica. A partir das falas dos governantes, especial atenção era dada às questões política, social e de tratamento de assimetrias. A análise desse material permitiu-nos constatar uma convicção compartilhada de que o desenvolvimento só seria possível a partir de uma postura conjugada entre o econômico, o político e social, caracterizando, assim, um período distinto em termos de integração.

A partir da observação dos discursos dos presidentes, pudemos verificar, também, a intenção maior de expansão de uma integração que se espalhasse por toda a América Latina. Essa expansão efetivamente veio a ocorrer no período em questão, conforme pudemos demonstrar no quarto capítulo, em que apresentamos documentações referentes ao redimensionamento do MERCOSUL e à criação da UNASUL. Através deste capítulo, procuramos discutir de que forma as concepções integracionistas do Presidente Lula e dos Presidentes Kirchner e Fernández se refletiam na organização desses blocos. Acreditamos que a descrição realizada no quarto capítulo tenha se mostrado suficiente para possibilitar uma remissão dos documentos firmados nos blocos maiores àquelas convicções expressas no capítulo anterior. Isso ficou claro em dois sentidos: no que concerne ao MERCOSUL, apresentamos uma organização documental de acordo com as novas dimensões que identificamos como próprias do período em questão. No que diz respeito à formação da

UNASUL, vemos que, através da documentação em questão, leva-se a cabo uma das principais intenções dos governos argentino e brasileiro: a criação de um novo espaço de concertação política, de caráter heterodoxo, através de um unir forças, em que a América do Sul demonstre sua grandiosidade não somente no plano físico ou geográfico, mas, também, no plano das negociações internacionais.

Certamente, assim como todo e qualquer trabalho deste porte, a presente tese apresenta uma série de limitações, que não podem deixar de ser aqui nomeadas. Primeiramente, reconhecemos que, neste trabalho, apresentamos uma análise que se encontra restrita, unicamente, ao caráter formal ou documental das cartas de intenções assumidas pelos governos. Nesse sentido, o presente trabalho pode ser acusado de não ter focalizado ações efetivamente realizadas pelos governos em questão, ou, ainda, por não ter se voltado às consequências desses documentos referentes aos blocos. Ainda que venhamos a julgar tal consideração como pertinente, devemos levar em consideração, também, que o período por nós estudado é ainda de caráter bastante recente, e que compreenderia tarefa prematura vir a avaliar possíveis consequências que as ações tomadas pelo bloco podem exercer nos planos nacional e regional. Nesse sentido, julgamos que os efeitos das intenções e convicções aqui expressas se mostram, ainda, em desenvolvimento. Por esse motivo, consideramos que tal tarefa compreenda um importante tema de estudo futuro, a ser desenvolvido, à medida que se forme um quadro mais claro, em termos de resultados das iniciativas aqui previstas.

Também em função do fato de que estamos lidando com pronunciamentos presidenciais e documentos formais, que expressam a concordância e o mais alto grau de diplomacia entre países, não somos ingênuos para desconsiderar que os textos analisados neste estudo, que caracterizam a reformulação por nós estudada, podem ser considerados como de grau “altamente idealista”. Ainda que tal realidade necessite, evidentemente, de ser considerada, cremos que não há dúvidas de que os documentos em questão, ao mesmo tempo, representam um acordo estabelecido entre seus Estados partes, de modo a se caracterizarem como fruto de reflexões conjuntas acordadas e definidas entre seus membros. Dessa forma, ainda que venham, muitas vezes, a representar “cartas de intenções”, os documentos aqui expressos já são fruto da visualização conjunta dos países, que objetiva à integração como um projeto político. Acreditamos, nesse sentido, que toda e qualquer ação conjunta subsequente, que venha a destoar-se ou não desse projeto ideacional, necessita, evidentemente, passar pela

análise deste plano jurídico formal, em uma primeira instância. O presente trabalho, nesse sentido, buscou caracterizar a noção de integração a partir deste primeiro passo, passo esse que julgamos fundamental para a realização de estudos subsequentes, referentes às ações a serem tomadas em cada uma das dimensões aqui referidas.

Dessa forma, ao finalizarmos a presente tese, deixamos aqui nossa convicção de haveremos colaborado com o estudo não somente da integração regional da América do Sul, mas também com o entendimento do papel estruturante de Brasil e Argentina neste processo. Através do caráter formal instanciado pelos documentos aqui analisados, acreditamos estar abrindo um convite para investigações que, com o perpassar dos anos, se voltem aos efeitos dos compromissos aqui expressos, de modo a demonstrar-se a reformulação, que julgamos expressamente clara no material aqui retratado, consiga transcender, efetivamente, ao plano das ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AECID. **La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR**. Montevideo: AECID, 2010.

ALFONSÍN, Raúl. La integración sudamericana. Una cuestión política. **Síntesis**, Buenos Aires, ano 9, n. 24, pp. 3-9, dez. 2011.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, vol. 1, n. 1, pp. 41-48, out.-dez. 2004.

_____. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011a.

_____. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011b.

_____; BIELSA, Rafael. O dia 30 de novembro e a amizade Brasil e Argentina. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br> Acesso em: 10/6/2013.

ARAGÃO, José Maria. Integración latinoamericana y desarrollo nacional. **Revista de la Integración**, Buenos Aires, n. 4, pp. 152-180, maio 1969.

ARNOUX, Elvira Narvaia de et al. **Unasur y sus discursos: integración regional, amenaza externa, Malvinas**. Buenos Aires: Biblos, 2012.

ARRIGHI, Giovanni. **El largo siglo XX**. Madrid: Akal, 1999.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

_____. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010b. pp. 131-151.

_____. **Estado nacional e política internacional na América Latina:** o continente nas relações Argentina-Brasil (1930/1992). São Paulo: Ensaio e Editora UnB, 1993.

_____. **O Eixo Argentina-Brasil:** O processo de integração da América Latina. Brasília: Editora UnB, 1987.

BELA BALASSA, J. D.; **Teoría de la Integración Económica.** México D.F., UTEHA, 1964.

BERNAL-MEZA, Raúl. **Sistema mundial y MERCOSUR:** Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas. Buenos Aires: UNCPBA – Nuevo Hacer – Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

BID. **Más allá de las fronteras:** el nuevo regionalismo en América Latina. Buenos Aires: BID, 2002.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIELSA, Rafael. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. **Diplomacia, Estratégica e Política,** Brasília, vol. 1, Nº 1, pp. 5-21, out.-dez. 2004.

_____. **Desde el Sur** (Conversaciones con Hernán Gómez Bruera). Buenos Aires: Altamira, 2005a.

_____. La política exterior argentina. In: Bielsa, R.; Lavagna, R.; Rosatti, H. **Estado y globalización:** El caso argentino. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2005b.

BOLOGNA, Alfredo B. La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner. In: Bologna, A. B. (Dir.) **La política exterior de Cristina Fernández:** Apreciaciones promediando su mandato. Rosario: CERIR: Editorial UNR, 2010. pp. 15-49.

BOUZAS, Roberto. El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*? **Desarrollo Económico,** Buenos Aires, vol. 41, n. 162, pp. 179-200, jul.-set. 2001.

BRICEÑO RUIZ, José. Autonomía y desarrollo en el pensamiento “integracionista” latinoamericano. In: Briceño Ruiz, J.; Rivarola Puntigliano, A. y Casas Gragea, A. M. (Eds.)

Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y economía. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012. pp. 27-78.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: Caetano, G. (Coord.). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas.** Montevideo: CEFIR: Trilce, 2009. pp. 21-76.

CALDERA, Rafael. **El bloque latinoamericano.** Santiago de Chile: Pacífico, 1961.

CALIXTRE, André B.; BARROS, Pedro S. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, jul.-set. 2010. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100709_boletim_internacional03.pdf

Acesso: 2/2/2014.

CAMARGO, Sonia de. Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 2, pp. 63-80, jul.-dic. 1985.

_____. Brasil e Argentina, a integração em questão. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 9, pp. 45-62, jan./jun. 1989.

CAMPBELL, Jorge et al. El MERCOSUR en los años '90: de la apertura a la globalización. In: Campbell, J. (Ed.). **MERCOSUR: entre la realidad y la utopía.** Buenos Aires: Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1999. pp. 123-226.

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina.** História de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010.

CAPUTO, Dante. **Línea conceptual y hechos fundamentales de la política exterior del radicalismo 1983-1989.** Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1989.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais.** Brasília, São Paulo: Editora UnB, IPRI/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASTRO, Jorge. La Argentina, Estados Unidos y Brasil. El Triángulo de la década del 90. In: Cisneros, A. (Comp.). **Política exterior argentina 1989-1999: historia de un éxito**. Buenos Aires: Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 1998. pp. 83-106.

CASTRO, Rodrigo P. de; GRANATO, Leonardo; SILVA, Luis Paulo B. da. A questão do atraso econômico latino-americano: uma abordagem teórica para a sua discussão no âmbito da economia política internacional. **Tendências**, San Juan Pasto, vol. XI, n. 2, pp. 116-130, segundo semestre 2010.

CEPAL. **El mercado común latinoamericano**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1959.

_____. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad, n. 39. Santiago de Chile: ONU – CEPAL, 1994.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CISNEROS, Andrés; PIÑEIRO IÑÍGUEZ, Carlos. **Del ABC al MERCOSUR**. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo. Buenos Aires: Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

COLACRAI, Miryam. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: Lechini, G.; Klagsbrunn, V.; Gonçalves, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009. pp. 33-49.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. Brasília: FUNAG, 2010.

COSTA, Darc. **Estrategia nacional: La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región**. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

_____. **Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____. Integrar é desenvolver a América do Sul. In: **Integração da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2010. pp. 47-70.

COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: Gill, S. (Org.) **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

DANESE, Sérgio F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950)**. Buenos Aires: Biblos – Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2000.

_____. **El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)**. Buenos Aires: Biblos, 2003.

DUHALDE, Eduardo. **Comunidad sudamericana: logros y desafíos de la integración**. Buenos Aires: Planeta, 2006.

DULCI, Luiz. **Um salto para o futuro: Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

EL SISTEMA LATINOAMERICANO. [Editorial]. **Integración Latinoamericana**, n. 1, pp. 3-6, abril 1976.

ESCUDE, Carlos. **Realismo periférico**. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 1992.

FERRER, Aldo. Argentina y Brasil en el Mercosur y el escenario mundial. **La Gaceta de Económicas**, Buenos Aires, ano 5, n. 55, pp. 1-5, 26 de junho de 2005.

_____. **Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: Vidal, G. y Guillén R., A. (Coords.) **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización**. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, 2007. pp. 431-437.

- _____. **El capitalismo argentino**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- _____. La construcción del Estado neoliberal en la Argentina. **Revista de Trabajo**, Buenos Aires, año 8, n. 10, pp. 99-106, jul.-dez. 2012.
- _____. Brasil, la relación bilateral y la integración. In: **Conferência Nacional “2003 – 2013: uma nova política externa”**, julho de 2013. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-6974-2013-07-28.html> Acesso em: 30/07/2013.
- _____. **Historia de la globalización**. 2 vol. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- FIGARI, Guillermo M. **Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina**. Buenos Aires: Biblos, 1993.
- FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolíticas das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: Fiori, J. L.; Medeiros, C.; Serrano, F. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008. pp. 11-70.
- _____. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, n. 9, pp. 35-44, jan.-mar. 2009.
- FREI MONTALVA, Eduardo. **Eduardo Frei M. 1911-1982: Obras escogidas 1931-1982**. Selección y prólogo de Oscar P. de la Barra. Santiago de Chile: Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1993.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.
- _____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: Sader, E.; Garcia, M. A. (Orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. pp. 153-176.

_____. Dez anos de política externa. In: Sader, E. (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. pp. 53-67.

GONÇALVES, Williams da Silva. **Relações Internacionais**. CEDEP/UFRGS, 2003. Disponível em: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf Acesso em: 22/04/2012.

_____. Argentina contemporânea numa perspectiva brasileira. In: Lechini, G., Klagsbrunn, V.; Gonçalves, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009. pp. 157-178.

_____. Panorama da Política Externa Brasileira no Governo Lula da Silva. In: Freixo, A. de et al. (Orgs.) **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. pp. 11-50.

_____. O Mercosul e questão do desenvolvimento regional. In: Resende, E. S. A.; Mallman, M. I. (Orgs.). **Mercosul - 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris, 2013. pp. 33-60.

GRANATO, Leonardo. ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía. In: Nuñez, A.; Padoin, M. M.; Oliveira, T. C. M. de (Orgs.) **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. Dourados: Editora UFGD, 2010. pp. 335-380.

_____. El eje de integración. **Página/12**, Buenos Aires, 31 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar> Acesso em: 26/03/2012.

_____. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. In: Pennaforte, C.; Miranda,

R. (Orgs.) **Brasil e Argentina**: da rivalidade à cooperação. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2013a. pp. 131-156.

_____. Relaciones bilaterales argentino-brasileñas en el MERCOSUR: parceria estratégica no caminho da integração. In: Sarti, I.; Lessa, M. L.; Perrotta, D.; Carvalho, G. C. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013b. pp. 507-519.

_____; ODDONE, Nahuel. El sistema internacional y la integración económica regional. In: Durán, S.; Granato, L.; Oddone, N. (Coords.). **Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados**. Buenos Aires: Editorial UAI, 2008. pp. 17-35.

_____; ODDONE, Nahuel; VAZQUEZ, Juan Cruz. El Mercado Común del Sur: hacia un MERCOSUR posible. In: Durán, S.; Granato, L.; Oddone, N. (Coords.). **Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados**. Buenos Aires: Editorial UAI, 2008. pp. 175-209.

_____; ODDONE, Nahuel; VAZQUEZ, Juan Cruz. UNASUL: construyendo a autonomia relacional. In: Dominguez Ávila, C., et al. (Comp.). **Sociedade e Estado no Brasil Contemporâneo: Direitos Humanos, Cidadania e Democracia**. Curitiba: Editora Honoris Causa, 2010. pp. 235-256.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.) **Argentina**: Visões Brasileiras. Brasília: IPRI-FUNAG, 2000a.

_____. Argentina e Brasil: Integração, soberania e território. In: Lladós, J. M.; Guimarães, S. P. (Orgs.). **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: FUNAG, 2000b. pp. 565-590.

_____. **Quinhentos anos de periferia**: Uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre - Rio de Janeiro: Editora UFRGS – Contraponto, 2002.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, pp. 169-189, sep.-dic. 2007.

HARVEY, David. Organización para la transición anticapitalista. **Crítica y emancipación Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Buenos Aires, año II, n. 4, pp. 167-193, segundo semestre 2010.

HASS, Ernst. **Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

_____. **The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HERRERA, Felipe. **América Latina integrada**. Buenos Aires: Editorial Losada, 1964.

_____. La tarea inconclusa: América Latina integrada. In: Díaz Alejandro, C.; Teitel, S.; Tokman, V. (Eds.) **Política económica en centro y periferia**. Ensayos en homenaje a Felipe Pazos. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1976. pp. 275-296.

HETTNE, Björn. The new regionalism: a prologue. In: Hettne, B.; Inotai, A.; Sunkel, O. (Eds.) **Comparating regionalism: implications for global development**. Basingstoke: Palgrave, 2000. pp. 22-42.

HIRST, Monica. Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 122, pp. 35-43, abr. 1987.

_____; LIMA, Maria Regina S. de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, especial em português, pp. 22-41, dez. 2010. Disponível em: <http://www.nuso.org> Acesso em: 10/01/2013.

HOFFMANN, Stanley. Reflections of the Nation-State in Western Europe Today. **Journal of Common Market Studies**, vol. 21, n. 1, pp. 21-38, 1982.

JAGUARIBE, Helio. **Desarrollo económico y desarrollo político**. Buenos Aires: Eudeba, 1968.

_____. Dependencia y autonomía en América Latina. In: Jaguaribe, H. et al. **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973. pp. 1-85.

_____. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, n. 49, pp. 91-130, abr.-jun. 1979.

_____. La integración Argentina-Brasil. **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires, n. 122, pp. 3-15, nov. 1987.

_____. Aliança argentino-brasileira. **Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, n. 2, pp. 42-51, jan.-mar. 2005.

KAY, Cristóbal. Teorías latinoamericanas del desarrollo. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 113, pp. 101-113, mai.-jun. 1991.

_____. Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal: Una perspectiva latinoamericana. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 158, pp. 100-119, nov.-dez. 1998.

KIRCHNER, Néstor; DI TELLA, Torcuato. **Después del derrumbe**: teoría y práctica política en la Argentina que viene. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2003.

LAFER, Celso. **La identidad internacional de Brasil**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____; PEÑA, Félix. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Editora Livraria Duas Cidades, 1973.

LANÚS, Juan Archibaldo. **La integración económica de América Latina**. Buenos Aires: Juárez Editor, 1972.

LAVAGNA, Roberto. **ARGENTINA BRASIL MERCOSUR**: Una decisión estratégica 1986-2001. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams (Orgs.) **Argentina e Brasil**: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. El lugar de América del Sur en la Política Externa Brasileña. In: **Obras de integración física en América del Sur**. [s.l.]: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

_____; COUTINHO, Marcelo V. Integración Moderna. **OIKOS – Revista de Economía Heterodoxa**, Rio de Janeiro, ano V, n. 5, pp. 108-121, 2006.

_____. Introdução – A América do Sul sob o signo da mudança. In: Lima, M. R. S. de; Coutinho, M. V. (Orgs.) **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século**. Brasília: FUNAG, 2007. pp. 11-29.

LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economía Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

LLADÓS, José María; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.) **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: FUNAG, 2000.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration**, vol. 32, n. 6, pp. 637-657, nov. 2010.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os dilemas da integração sul-americana. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, pp. 213-254, dez. 2008.

MELLO, Leonel I. A. **Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília, São Paulo: Editora UnB, IPRI/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

O'DONNELL, Guillermo; LINK, Delfina. **Dependencia y autonomía**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.

ODDONE, Nahuel; GRANATO, Leonardo. El Primer Peronismo y la Tercera Posición. Una visión desde la Autonomía Heterodoxa de Juan Carlos Puig. **Revista Debates Latinoamericanos**, Buenos Aires, ano 3, n. 4, pp. 15-54, fev. 2005.

PADULA, Raphael. Las perspectivas dominantes sobre la integración regional. El regionalismo abierto y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). In: Costa, D. (Org.) **América del Sur: Integración e Infraestructura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2012a. pp. 140-206.

_____. Una concepción de la integración regional, el papel de la infraestructura y de la ocupación de los espacios. In: Costa, D. (Org.) **América del Sur: Integración e Infraestructura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2012b. pp. 207-288.

_____. Notas sobre a integração de infraestrutura na América do Sul: da IIRSA ao Cosiplan da Unasul. In: Sarti, I.; Lessa, M. L.; Perrotta, D.; Carvalho, G. C. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. pp. 583-595.

PAIKIN, Damián. La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista. **Perspectivas**, São Paulo, vol. 42, pp. 139-158, jul.-dez., 2012.

PARADISO, José. Prólogo. In: Caldas, E.; Granato, L. **Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?** Mossoró: Igramol, 2008.

PATRÍCIO, Raquel Cristina de Caria. **As relações em eixo franco-alemãs e as relações em eixo argentino-brasileiras: gênese dos processos de integração**. 2005. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

PERROTTA, Daniela. La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: Llenderozas, E. (Ed.) **Teoría de Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: EUDEBA, 2013. pp. 197-252.

PERROUX, François. **El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica**. Barcelona: Serbal – UNESCO, 1984.

PORTA, Fernando. Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, v. 23, n. 63, dez. 2006.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília: IPRI-FUNAG, 2006. pp. 13-66.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas. In: ONU - CEPAL. **Estudio Económico de América Latina 1948**. Nueva York: Naciones Unidas, 1949. Disponível em: <http://www.prebisch.cepal.org> Acesso em: 4/6/2013.

_____. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo. In: ONU - CEPAL. **Estudio Económico de América Latina 1949**. Nueva York: Naciones Unidas, 1950. Disponible em: <http://www.prebisch.cepal.org> Acceso em: 4/6/2013.

_____. **Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico**. Santiago de Chile: CEPAL, [1952] 1973.

_____. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. **El Trimestre Económico**, México D.F., vol. 50(2), n. 198, pp. 1077-1096, abr.-jun. 1983.

PUIG, Juan Carlos. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana**. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, 1980.

_____ (Comp.). **América Latina: políticas exteriores comparadas**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. **Zona Abierta**, Madrid, n. 74, pp. 69-120, 1996.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad-racionalidad. In: Bonilla, H. (Comp.) **Los conquistados: 1492 y la población indígena de las Américas**. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo, FLACSO Ecuador, Libri Mundi, 1992. pp. 437-447.

_____. América Latina en la economía mundial. **Problemas del Desarrollo**, México D. F., vol. 24, n. 95, pp. 43-59, out.-dez. 1993.

_____. Colonialidad del poder y clasificación social. **Journal of World-System Research**, vol. 6, n. 2, pp. 342-386, summer/fall 2000.

RAPOPORT, Mario. La globalización económica: ideologías, realidad, historia. **Ciclos**, Buenos Aires, n. 12, pp. 3-42, primer semestre 1997.

_____. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. **Diplomacia, Estrategia y Política**, Brasília, n. 10, pp. 26-50, out.-dez. 2009.

_____; CERVO, Amado (Comps.). **El Cono Sur: Una historia común**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____; MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil: de rivales a aliados**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RICOEUR, Paul. **Hermenéutica y acción: de la hermenéutica del texto a la hermenéutica de la acción**. Buenos Aires: Prometeo, 2008.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

_____. **Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

SADER, Emir. **El Nuevo Topo**. Los caminos de la izquierda latinoamericana. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2009.

SANAHUJA, José. Las cuatro crisis de la Unión Europea. In: Mesa, M. (Ed.) **Cambio de ciclo: crisis, resistencia y respuestas globales: Anuario 2012-2013**. Madrid: CEIPAZ; Fundación Cultura de Paz, 2012. pp. 51-84.

SANTOS, Theotonio dos. **La Teoría de la Dependencia: Balances y perspectivas**. Buenos Aires: Plaza & Janés, 2003.

_____. La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. In: Jaguaribe, H. et al. **La dependencia político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973. pp. 147-187.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

_____. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: Lessa, M. L.; Goncalves, W. S. **História das Relações Internacionais: Teoria e processos**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. pp. 111-132.

SARTI, Ingrid. “Unila” -a ousadia de um sonho- primeiros passos rumo à Universidade da Integração Latino-Americana. **Jornal da Ciência**, São Paulo, 28 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br> Acesso em: 07/06/2013.

_____. Maquiavel. In: Medeiros, M. de A.; Costa Lima, M.; Villa, R.; Reis, R. R. (Orgs.) **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Hucitec, 2010a. pp. 27-45.

_____. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, Montevideo, n. 23-24, pp. 7-17, 2ª Época, 2010b.

_____. A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: Cerqueira Filho, G. (Org.) **Sul-américa: comunidade imaginada, emancipação e integração**. Niterói: Editora UFF – FoMerco, 2011a. pp. 177-191.

_____. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: Caetano, G. (Coord.). **MERCOSUR: 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011b. pp. 303-316.

_____. Rousseau, do realismo crítico à utopia. In: Costa Lima, M.; Villa, R. D. (Orgs.) **Teóricos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2012. pp. 36-61.

_____. El rol de Brasil en la institucionalidad de la integración ampliada. In: Martins, C. E. (Coord.) **Los retos de la integración y América del Sur**. Buenos Aires: CLACSO, 2013. pp. 215-231.

SCENNA, Miguel Ángel. **Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad**. Buenos Aires: La Bastilla, 1975.

SCHARPF, Fritz W. Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Marks, G.; _____; Schmitter, P.; Streeck, W. **Governance in the European Union**. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 1996. pp. 15-39.

SCHULZ, Michael et al. Introduction: A framework for understanding regionalization. In: _____ (Eds.) **Regionalization in a global world: a comparative perspective of forms, actors and processes**. London: Zeb Books, 2001.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: IPRI-FUNAG, 2003.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007). In: Simonoff, A. (Comp.) **La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo**: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial UNLP, 2010a. pp. 407-433.

_____. La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2010). In: Simonoff, A. (Comp.) **La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo**: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial UNLP, 2010b. pp. 435-453.

TAIANA, Jorge. Objetivos e desafios da política exterior argentina. **Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, n. 4, pp. 5-15, abr.-jun. 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

TEUBAL, Miguel. El fracaso de la integración económica latinoamericana. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, vol. 8, n. 29, pp. 61-93, abr.-jun. 1968.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Hacia una nueva estrategia internacional**: el desafío de Néstor Kirchner. Buenos Aires: Norma, 2004.

TOMASSINI, Luciano. **Felipe Herrera**: Idealista y realizador. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1997.

TREIN, Franklin. MERCOSUL: uma breve análise de suas origens à crise atual. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, vol. 1, n. 1, pp. 11-26, jun. 2001.

_____. Argentina: uma história a ser superada. In: Lechini, G.; Klagsbrunn, V.; Gonçalves, W. (Orgs.). **Argentina e Brasil**: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica. Rio de Janeiro: Revan, 2009. pp. 267-293.

_____. Unipolaridade e multipolaridade: novas estruturas na geopolítica internacional e os BRICS. In: Viana, A. R.; Barros, P. S.; Calixtre A. B. **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011. pp. 19-63.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, vol. 15, n. 2, pp. 31-61, nov. 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, vol. 5, n. 2, pp. 381-397, jul.-dez. 2005.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The capitalist world-economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern world–systems**. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York, San Francisco, London: Academic Press, 1974.

WALTZ, Kenneth. **Teoría de la Política Internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1979.

DOCUMENTOS

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balço de Política Externa 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores: Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011b.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brasil-Argentina: uma relação estratégica**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006.

Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/> Acesso em: 20/06/2013.

Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/> Acesso em: 20/06/2013.

Carta ao Povo Brasileiro. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/> Acesso em: 20/06/2013.

FRENTE PARA LA VICTORIA. Plataforma Electoral y Declaración de Principios. 2003. Disponível em: <http://www.frenteparalavictoria.org/plataforma.php> Acesso em: 18/16/2012.

DISCURSOS

Presidente Lula da Silva

Discurso do Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, no “National Press Club” em Washington D.C., 10 de dezembro de 2002. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003. pp. 7-24.

Discurso do do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A Política Externa do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2003. pp. 25-46.

Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita de trabalho ao Brasil do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner. Palácio da Alvorada, 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do encontro internacional “As Dimensões Éticas do Desenvolvimento”. Belo Horizonte, 03 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho de Relações Internacionais. New York, 25 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento argentino em homenagem ao Brasil. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro com o Presidente Néstor Kirchner. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Montevideú, 16 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Trabalho sobre Multilateralismo – III Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia. Guadalajara, 28 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de debate da 11ª UNCTAD “A nova geografia do comércio: Cooperação Sul-Sul em um mundo cada vez mais interdependente”. São Paulo, 14 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Porto Iguaçu, 08 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 08 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião de Cúpula do MERCOSUL. Ouro Preto, 17 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência “Chamada Global para a Ação Contra a Pobreza”, no Fórum Social Mundial. Porto Alegre, 27 de janeiro de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos de cooperação entre Brasil e Venezuela. Caracas, 14 de fevereiro de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 20 de junho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio “Brasil: Ator Global”. Paris, 13 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Palácio Itamaraty, 30 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da assinatura do Compromisso de Porto Iguaçu, de 30 de novembro de 2005. In: **Iguaçu + 20: Dia da Amizade Brasil – Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. pp. 17-24.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado do Presidente da Argentina, Néstor Kirchner. Palácio do Planalto, 18 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de Inauguração da Ponte de Integração entre Brasil e Peru. Assis Brasil, 21 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL. Caracas, 04 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Cochabamba, 09 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do MERCOSUL. Brasília, 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse. Palácio do Planalto, 1º de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas. Palácio de Itamaraty, 02 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 29 de junho de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura da ata de fundação do Banco do Sul. Buenos Aires, 09 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de abertura da reunião de chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. Montevideú, 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de almoço oferecido pela presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Buenos Aires, 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata. Palácio Itamaraty, 29 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. San Miguel de Tucumán, 1º de julho de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o almoço em homenagem à presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Palácio Itamaraty, 08 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião dos governadores e prefeitos da Rodada de Integração Produtiva do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR): Eixo Sul. Foz do Iguaçu, 07 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL. Costa do Saúpe, 16 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de encerramento da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). Costa do Saúpe, 17 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>
Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da V Cúpula das Américas. Trinidad y Tobago, 18 de abril de 2009. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>

Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido pela presidente da Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Buenos Aires, 23 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 24 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas. Bariloche, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura do debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas. New York, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Reunião de Cúpula do MERCOSUL e sessão de trabalho. San Juan, 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante aula inaugural da UNILA e cerimônia de assinatura do decreto de criação da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Foz do Iguaçu, 02 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Primeira intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão em homenagem ao ex-presidente da Argentina Néstor Kirchner e sessão plenária da Cúpula Ibero-Americana. Mar del Plata, 04 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a sessão de encerramento da Cúpula Social do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Intervenções e discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião plenária da Cúpula do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos> Acesso em: 09/06/2013.

Presidente Kirchner

Discurso do do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Buenos Aires. In: Cámara de Senadores de la Nación. **Diario de Sesiones**. Período 121°. Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2003. pp. 1335-1343.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Porto Iguaçu, 08 de julho de 2004. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Ouro Preto, 17 de dezembro de 2004. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante um encontro com o Presidente Hugo Chávez. Buenos Aires, 1º de fevereiro de 2005. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Montevideu, 09 de dezembro de 2005. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante um encontro com o Presidente Lula da Silva. Brasília, 18 de janeiro de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Córdoba, 20 de julho de 2006. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, durante o debate geral da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas. New York, 25 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 07/06/2013.

Discurso do Presidente da Nação, Néstor Kirchner, por ocasião da assinatura do Compromisso de Porto Iguaçu, de 30 de novembro de 2005. In: **Iguaçu + 20: Dia da Amizade Brasil – Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. pp. 25-34.

Presidenta Fernández de Kirchner

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Buenos Aires. In: Asamblea Legislativa. **Versión Taquigráfica**. Buenos Aires: Cuerpo de Taquígrafos: Honorable Congreso de la Nación, 2007. pp. 4-11.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante a posse como Presidenta Pro-Témpore do MERCOSUL. 18 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante encontro com o Presidente Lula da Silva. Buenos Aires, 23 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. San Miguel de Tucumán, 1º de julho de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante a inauguração da empresa IMPSA no Estado de Pernambuco. Recife, 06 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante o almoço oferecido pelo Presidente Lula da Silva em 08 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante cerimônia de apresentação do sistema de pagamentos em moeda local Brasil-Argentina, 02 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante encontro entre empresários brasileiros e argentinos em São Paulo, 20 de março de 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante a abertura da Cúpula das Américas, Trinidad e Tobago, em 17 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante o debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas. New York, 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Montevideú, 08 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

Discurso da Presidenta da Nação, Cristina Fernández de Kirchner, durante a abertura da 6ª Cúpula CALC-EU. Madrid, 18 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.presidencia.gob.ar> Acesso em: 09/06/2013.

NORMAS E DECLARAÇÕES

Brasil-Argentina

Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes Lula e Kirchner, de 11 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/06/11/comunicado-conjunto-a-imprensa-dos-presidentes-da> Acesso em: 02/02/2014.

Consenso de Buenos Aires, de 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/consenso-de-buenos-aires> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Kirchner, de 16 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/16/declaracao-conjunta-dos-senhores-presidentes-da> Acesso em: 02/02/2014.

Ata de Copacabana de 16 de março de 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/03/16/ata-de-copacabana> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade, de 16 de março de 2004. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/03/16/declaracao-sobre-a-cooperacao-para-o-crescimento> Acesso em: 02/02/2014.

Compromisso de Porto Iguaçu, de 30 de novembro de 2005. In: **Iguaçu + 20: Dia da Amizade Brasil – Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. pp. 73-79.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Fernández de Kirchner, de 22 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/02/22/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Fernández de Kirchner, de 08 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/08/visita-ao-brasil-da-presidente-da-argentina/> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Fernández de Kirchner, de 23 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/04/23/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Fernández de Kirchner, de 18 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/18/9627670696-visita-ao-brasil-da-presidenta-da-republica/> Acesso em: 02/02/2014.

Declaração Conjunta à Imprensa dos Presidentes Lula e Fernández de Kirchner, de 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracoes-adotadas-no-encontro-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-com-a-presidenta-da-argentina-cristina-fernandez-de-kirchner-san-juan-3-de-agosto-de-2010/> Acesso em: 02/02/2014.

MERCOSUL

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03: Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/03: Fundos Estruturais.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 28/03: Negociações Externas.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 29/03: Regime de Origem MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 32/03: Regimes Especiais de Importação.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 40/03: Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 24/04: Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 33/04: Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 40/04: Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 41/04: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 45/04: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 46/04: Grupo de Alto Nível “Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 54/04: Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/05: Regime para a Integração de Processos Produtivos em vários Estados partes do MERCOSUL com utilização de materiais não originários.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05: Integração e funcionamento do FOCEM.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 23/05: Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 21/05: Reforma Institucional.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 24/05: Regulamento do FOCEM.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 37/05: Regulamentação da Decisão CMC Nº 54/04.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 04/06: Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 34/06: Diretrizes para um Plano para a Superação das Assimetrias no MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/07: Instituto Social do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/07: Observatório da Democracia do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/07: Estrutura e Funcionamento da Secretaria do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 08/07: FOCEM. Aprovação de projetos-piloto.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 19/07: Diretrizes Regionais para o Crescimento do Emprego.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 25/07: Transações comerciais em moedas locais.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/07: Política de Promoção e Cooperação em Produção e Consumo Sustentáveis no MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/07: Superação das Assimetrias no MERCOSUL. Restrições e medidas não tarifárias.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 33/07: Plano Estratégico para a Superação das Assimetrias no MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 35/07: Curso Básico de Integração MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 39/07: FOCEM. Aprovação de projeto-piloto “Identificação de necessidades de convergência estrutural no MERCOSUL”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 47/07: FOCEM. Aprovação de projeto “Construção e melhoramento dos sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas do país”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 48/07: FOCEM. Aprovação de projeto “Recapeamento asfáltico do trecho alimentador da Rota 8, corredor de integração regional, Rota 8 – San Salvador – Borja – Iturbe e Ramal a Rojas Potrero”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/08: Programa-Quadro de Ciência, Tecnologia e Inovação do MERCOSUL para o período 2008-2012.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/08: FOCEM. Procedimento para a publicação de licitações internacionais.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/08: FOCEM. Aprovação do projeto “Desenvolvimento de produtos turísticos competitivos na Rota turística integrada Iguazu-Misiones, atração turística do MERCOSUL”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 08/08: FOCEM. Aprovação do projeto “Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional, Presidentes Franco – Cedrales”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/08: FOCEM. Aprovação do projeto “Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 10/08: FOCEM. Aprovação do projeto “Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional, Rota 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Rota Graneros del Sur”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 11/08: FOCEM. Aprovação do projeto “MERCOSUL YPORÃ – Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e extrema pobreza”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/08: Programa de Integração Produtiva do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 13/08: Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 30/08: FOCEM. Contribuições voluntárias dos Estados partes.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 39/08: Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 41/08: Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 44/08: Critérios para o Registro de Auditores Externos do FOCEM.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 47/08: Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do MERCOSUL (GANREL).

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 49/08: Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços no âmbito do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 02/09: FOCEM. Aprovação do projeto “Implantação da Biblioteca UNILA – BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados – IMEA da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA da Região Trinacional em Foz do Iguaçu, do Estado do Paraná, Brasil”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/09: Portal Empresarial do Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 10/09: FOCEM. Aprovação do projeto “Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/09: Sistema de pagamento em moeda local.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 12/09: Regulamento do FOCEM (Artigo 63).

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 24/09: Fundo de Promoção de Turismo do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 02/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Interconexão elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 03/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Vínculo de interconexão em 132 KV ET Iberá-ET Paso de Los Libres Norte”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 04/10: FOCEM. Aprovação do projeto “PMES exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Ponta Porã – MS”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 06/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción-Puerto Vallemí”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 07/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Construção da linha de transmissão 500 KV Itaipu-Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a ampliação da Subestação Margem Direita Itaipu”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 08/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Intervenções integrais nos edifícios de ensino obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier – Província de Santa Fe”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 09/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Adensamento e complementação automotiva no âmbito do MERCOSUL”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 10/10: Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/10: Código Aduaneiro do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 30/10: Diretrizes para a celebração de um acordo de investimentos no MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 38/10: Fundo MERCOSUL Cultural.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 51/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Obras de engenharia do sistema de esgotamento sanitário da cidade de São Borja – RS”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 52/10: FOCEM. Aprovação do projeto “Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 166)”.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 63/10: Alto Representante-Geral do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 64/10: Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Plano de Ação.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 65/10: Unidade de Apoio à Participação Social.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 67/10: Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL.

América do Sul

III REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL. Declaração de Cuzco, 08 de dezembro de 2004. In: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005. pp. 13-19.

III REUNIÃO DE PRESIDENTES DA AMÉRICA DO SUL. Declaração de Ayacucho, 09 de dezembro de 2004. In: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005. pp. 21-24.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Brasília, 30 de setembro de 2005. In: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005. pp. 109-114.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Cochabamba, 09 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm Acesso em: 13/2/2014.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Margarita, 17 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/04/18/declaracao-de-margarita-construindo-a-integracao> Acesso em: 13/02/2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Tratado Constitutivo da UNASUL, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/05/23/tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul> Acesso em: 13/02/2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Declaração de Quito, 10 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm Acesso em: 13/02/2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Declaração de Los Cardales, 4 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-5-10BuenosAires.htm> Acesso em: 13/02/2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Declaração de Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-iv-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-2013georgetown-26-de-novembro-de-2010/> Acesso em: 13/02/2014.