

O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)

Pedro Silva Barros^{*}
Felippe S. Ramos^{**}

Resumo

O artigo tem por objetivo avaliar as estratégias do Brasil para a integração regional no marco do redesenho de suas instituições multilaterais. Primeiro, traça-se um breve histórico das relações do Brasil com as Américas e apresentam-se as características gerais da política externa brasileira executada a partir do governo Lula; em seguida, discute-se a reorganização do Mercosul, a consolidação da Unasul e a criação da Celac. Busca-se demonstrar que esses três espaços regionais não são concorrentes, mas complementares, formando círculos concêntricos de integração.
Palavras-chave: Integração latino-americana, Política externa brasileira, Mercosul, Unasul, Celac.

Resumen

El Nuevo Mapa de la Integración Latinoamericana: balance y perspectivas de la estrategia de la política exterior brasileña para la región (2003-2013) - El artículo tiene por objetivo evaluar las estrategias de Brasil para la integración regional en el marco del rediseño de sus instituciones multilaterales. Primero, se dibuja un breve histórico de las relaciones de Brasil con las Américas y se presentan las características generales de la política exterior brasileña ejecutada a partir del gobierno Lula; en seguida, se discute la reorganización del Mercosur, la consolidación de la Unasul y la creación de la Celac. Se busca demostrar que esos tres espacios regionales no compiten entre sí, sino que son complementares, formando círculos concéntricos de integración.
Palabras clave: Integración latinoamericana, Política exterior brasileña, Mercosur, Unasur, Celac.

Abstract

The New Map of the Latin-American Integration: balance and perspectives of the Brazilian foreign policy strategy for the region (2003-2013) - This article aims to assess the Brazilian strategy for the regional integration at the moment of a redesign of its multilateral institutions. At first, the article presents a brief history of Brazil's relations with the Americas and stresses the general characteristics of the Brazilian foreign policy of Lula's administration. Then, the article discusses the reorganization of Mercosur as well as the consolidation of Unasul and the creation of Celac. It intends to demonstrate that these three regional institutions do not compete with each other, but complement themselves by creating concentric circles of integration.
Keywords: Latin-American integration, Brazilian foreign policy, Mercosur, Unasur, Celac.

^{*}Titular da Missão do Ipea na Venezuela, professor licenciado do Departamento de Economia da PUC-SP e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo.

^{**}Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), diretor do Instituto Surear para a Promoção da Integração Latino-Americana e pesquisador bolsista do Programa de Cooperação Internacional vinculado à Missão do Ipea na Venezuela.

1. Introdução

Os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o mandato da presidenta Dilma Rousseff, a partir de 2011, apontam para a construção de uma nova lógica política distinta à vigente na década de 1990. Naquele momento, prevalecia, como resposta cômoda à crise do modelo nacional-desenvolvimentista, a política de ajustes estruturais e a chamada “reforma do Estado” que reduzia seu poder regulador e sua capacidade de indução do desenvolvimento. O processo de reconfiguração do Estado, que já não é neoliberal, mas tampouco regressou aos seus traços nacionais-desenvolvimentistas, tem impulsionado a busca por um novo padrão de inserção internacional. A recuperação paulatina do papel estratégico do Estado para a promoção do desenvolvimento (capacidade de investimento do Estado, indução da economia por meio de bancos e empresas públicas, etc.) conduz também a mudanças na forma como o Estado apresenta-se no cenário internacional: a política externa brasileira tem visado a conformar um Estado assertivo também no cenário mundial em transformação, identificando-se com o Sul global e promovendo concertações políticas na região latino-americana e sul-americana. As parcerias estratégicas com os países emergentes do Sul, no entanto, não implicam em posições de enfrentamento direto com os países do mundo desenvolvido. A orientação política pelo pacto amplo no âmbito doméstico tem, desse modo, sua contraparte na opção externa pela defesa e promoção de reformas graduais também no sistema internacional.

Nesse contexto, o mapa geopolítico da América Latina passou a ser redesenhado por novas iniciativas de integração. Este artigo busca desenhar os contornos da nova fase da integração latino-americana a partir da análise da política externa brasileira para a região. Para tanto, três projetos de integração serão postos sob análise mais acurada: (a) a nova linha política do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com ampliação dos espaços de participação e cidadania até a entrada da Venezuela enquanto membro pleno do bloco em 2012; (b) a criação e consolidação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul); e (c) a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

O objetivo é discutir o impulso dado pelo Brasil à criação de mecanismos políticos de concertação intergovernamental com distintos alcances, níveis de institucionalização e temas abordados como forma de facilitar o maior fluxo de iniciativas diplomáticas e projetos conjuntos devido à nova densidade política regional no início do século XXI, com tendência à superação da hegemonia do modelo liberal de promoção do livre comércio.

2. O Brasil e as Américas: breve memória histórica da política brasileira para a região

Em uma de suas célebres citações, o filósofo Ortega y Gasset afirma: “yo soy yo y mi circunstancia”. O “eu” não é, nesse sentido, livre construção; forma-se a partir da relação que constrói com o mundo que o cerca e o qual não teve a possibilidade de escolher. A relação com o que é imposto enquanto “circunstância” é o espaço de liberdade que tem o sujeito para definir-se perante o mundo. A circunstância não elimina a liberdade, mas apresenta o leque de possibilidades abertas à ação criativa do sujeito.

De forma análoga, pode-se dizer que a América do Sul é a circunstância geográfica do Brasil, enquanto a América Latina é sua circunstância cultural e civilizacional. As circunstâncias latino-americana e sul-americana da civilização e territorialidade brasileira não impeliram o Brasil independente, contudo, a buscar relações mais densas com os países vizinhos. Com modelo de desenvolvimento voltado para fora (FURTADO, 2006), o Brasil do século XIX via em seus vizinhos maior potencial de ameaça do que ganhos de qualquer natureza. A decisão pelo isolamento relativo dos países vizinhos baseava-se, ademais, na baixa densidade econômica das relações com esses países. Ainda com a economia baseada na “vocação atlântica”, o Brasil tinha mais relações econômicas com países distantes do velho mundo (Inglaterra, Portugal) e, posteriormente, com os Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 2009).

Apenas no século XX, com os Estados Unidos alcançando o posto de principal parceiro comercial do Brasil, o tema do pan-americanismo entra na agenda diplomática nacional a partir da gestão do Barão do Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores (1902-1912) (ALTERNANI DE OLIVEIRA, 2005). O Brasil passava, desse modo, a olhar para a América, ainda que a partir das lentes do país do Norte.

As Guerras Mundiais impediram o amadurecimento da política pan-americanista, uma vez que, nesse período, aos Estados Unidos interessava principalmente os acontecimentos na Europa. Apenas após a Segunda Guerra Mundial, com a criação de organizações multilaterais mais sólidas do que a antiga Liga das Nações (1919-1946), o Brasil passou a experimentar uma atuação diplomática mais constante e em busca de parcerias consistentes (CERVO; BUENO, 2008). Isso ocorreu tanto no âmbito mais geral das Nações Unidas quanto nos sistemas regionais impulsionados pelos Estados Unidos para manter sua área de influência com base na Doutrina Monroe (1823) e no Corolário Roosevelt (1903), como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado na Colômbia em 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 com sede em Washington. A aliança estratégica com os Estados Unidos inaugurou a moderna diplomacia e política externa brasileira, mas trouxe também limitações à própria expansão do poder nacional, uma vez que a estratégia de inserção internacional

encontrava-se subordinada à política de uma potência (MONIZ BANDEIRA, 2009).

Para reduzir essas limitações, a política pan-americana dos Estados Unidos foi apoiada pelo Brasil principalmente em relação à América Central e Caribe, mas apresentava ressalvas quanto à América do Sul, área que o Brasil defendia historicamente enquanto espaço sem potências extra-regionais, ainda que com poucos projetos efetivos para consolidar essa posição (MONIZ BANDEIRA, 2009). A maior densidade diplomática gerada pelo novo multilateralismo do pós-guerra permitiu, então, ensaios de aproximação política mais profunda entre os países latino-americanos.

O panamericanismo, contudo, passou a sofrer a concorrência da reemergência do latino-americanismo, estagnado desde os processos de independência na América hispânica. Após a Segunda Guerra Mundial, a afirmação da hegemonia dos Estados Unidos sobre o mundo capitalista acabou por, contraditoriamente, abrir oportunidades para a constituição das bases políticas para a superação das condições restritivas à integração latino-americana, notadamente a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, com sede em Santiago, no Chile. A inexistência de um Plano Marshall para América Latina, a despeito dos apelos de diversos governantes da região, deixou claro a líderes nacionalistas populistas e a uma parte da intelectualidade que os Estados Unidos consideravam a região como uma zona segura face ao perigo do comunismo e, destarte, sem a necessidade de vultosas transferências econômicas a fundos perdidos (ALTERNANI DE OLIVEIRA, 2005). Geopoliticamente, as zonas prioritárias eram a Europa, centro do mundo ocidental e destruída pelas guerras, e a Ásia, zona de interesse dos comunistas soviéticos e, logo, chineses e rica em materiais e recursos estratégicos. À América Latina coube apenas a retórica pan-americana seguida de tímidos programas assistencialistas ou de cooperação específica (RAMOS, 2012, p.64).

Convergindo com o clima teórico-político das formulações da CEPAL, os países latino-americanos passaram a submeter paulatinamente a relação estratégica com os Estados Unidos ao prisma do desenvolvimento nacional, ao invés da exógena agenda de segurança e contenção do comunismo. Nessa nova conjuntura, o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960) notabilizou-se pela tentativa de conjugar os apelos do latino-americanismo com a consolidada posição hegemônica dos Estados Unidos – e do panamericanismo – no continente. Tratou-se da Operação Pan-Americana (OPA), lançada em 1958, que visou a chamar a atenção do governo norte-americano para a relação entre segurança e desenvolvimento, isto é, o subdesenvolvimento como causa de instabilidades políticas e convulsões sociais (CERVO, 2007). Para tanto, advogava a necessidade de envidar esforços coletivos, com amplo financiamento norte-americano, para promover o desenvolvimento e ampliar a segurança regional. O então presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower (1953-1961), no entanto, não patrocinou a ideia. A OPA, porém, mar-

cou o início da virada brasileira da defesa de um panamericanismo, no qual ocupava lugar secundário, para a promoção da integração latino-americana, na qual seria um dos principais players. Já em 1960, sob esse clima político, o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) assinou, com outros países da região, o Tratado de Montevideu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), uma iniciativa de integração sob influência das ideias cepalinas (ALTERNANI DE OLIVEIRA, 2005).

A Alalc visava a constituir uma zona regional de livre comércio, protegida da competição extra-regional, para promover economias de escala necessárias à expansão e industrialização das economias nacionais. A consecução de seus objetivos pretensiosos, contudo, foi limitada pelas próprias políticas nacional-desenvolvimentistas em voga na maior parte dos países, também a partir da influência da CEPAL. As barreiras tarifárias, políticas protecionistas e de substituição de importações que promoveram o desenvolvimento relativo das economias nacionais ao mesmo tempo criavam obstáculos para iniciativas de integração que implicavam em cessão parcial de soberania (redução da capacidade de definição nacional da política econômica, industrial e comercial) para o estabelecimento de uma negociação constante de temas considerados centrais para os governos e economias dos países sócios do bloco.

A eclosão de seguidos golpes na América Latina ao longo das décadas de 1960 e 1970 abortou o amadurecimento da integração que dava seus primeiros passos. A política de busca da cooperação que impulsionou a criação da Alalc deu lugar à política da desconfiança militar, relegando a cooperação a casos específicos de operações repressivas conjuntas, como a Operação Condor, levada a cabo pelas ditaduras instaladas no Cone Sul ou quando necessária para aproveitar recursos estratégicos em áreas fronteiriças, como o uso compartilhado dos recursos hídricos da Bacia do Prata acordado entre Brasil, Argentina e Paraguai em fins da década de 1970 (CERVO, 2007). Grandes iniciativas ou blocos de integração não eram mais prioridade da política externa dos países. Como resultado das dificuldades encontradas para promover a integração regional, a Alalc foi refundada em 1980 sob o nome de Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), com objetivos mais modestos e pragmáticos, passando a funcionar como um acordo amplo sob o qual outras iniciativas pontuais e mais restritas quanto ao número de países envolvidos poderiam ser impulsionadas.

Os processos de redemocratização dos anos 1980 trouxeram a cooperação de volta à agenda da política externa dos países. No Brasil, por exemplo, o governo do presidente José Sarney (1985-1990) impulsionou a cooperação com os vizinhos do Cone Sul em diversos temas, desde a agenda comercial até políticas específicas de cooperação em energia, imigração, fronteira, entre outros. A Declaração de Iguazu, assinada entre Brasil e Argentina em 1985, marcou a superação da desconfiança militar no tema nuclear em direção a uma ampla agenda de cooperação (DABENE, 2003).

De modo mais amplo, o Grupo do Rio, lançado em 1986, congregando o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio a Contadora, que surgiram como respostas à crise centro-americana da década de 80, marcou o ponto alto desta reaproximação, cooperação e ajuda diplomática mútua de caráter eminentemente político, intergovernamental e baseado na centralidade do Estado para a condução estratégica da política externa (MONIZ BANDEIRA, 2009). As novas democracias buscavam articular suas diplomacias a fim de garantir a estabilidade regional e, assim, a própria estabilidade nacional de cada país.

O declínio dos regimes militares na região foi acompanhado do esgotamento do modelo de substituição de importações no Brasil e a crise das dívidas externas de diversos países. Nesse contexto, a vontade política dos governos foi insuficiente para sustentar suas propostas de integração em meio à escalada inflacionária e aos desajustes econômicos. A proposta conservadora dos ajustes estruturais, defendida pelo governo dos Estados Unidos e por organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, acabou por alçar candidatos neoliberais às cadeiras presidenciais da região, o que promoveu a retração do Estado enquanto agente indutor do desenvolvimento e, portanto, da integração (BERNAL-MEZA, 2002).

Os governos neoliberais não impediram a integração; ao contrário, a promoveram. Estimularam-na, porém, a partir de mudanças radicais na proposta integracionista, que deixou de ter no Estado o principal agente indutor do desenvolvimento para ter no Estado um agente secundário que promove oportunidades à iniciativa privada (GUIMARÃES, 2007). A concertação político-diplomática viu-se reduzida e a agenda comercial, ou mais especificamente a agenda da desgravação tarifária, ganhou destaque, o que se coadunava com o contexto mais amplo das negociações do General Agreement for Trade and Tariffs (GATT), posteriormente transformado na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. Também eram destaque da política internacional os avanços na Europa para a criação da União Europeia e da Zona do Euro, como experiências supranacionais de integração regional lançadas após a queda do muro de Berlim. Foi nessa conjuntura de relançamento de iniciativas de integração que, em 1991, constituiu-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O novo bloco, no entanto, reduzia o acúmulo de aproximações estratégicas entre os países do Cone Sul, realizadas na década de 1980, à promoção comercial, ainda que tendo como objetivo uma proposta liberal mais ampla de criação de um mercado comum que exigiria liberdade de circulação também aos fatores produtivos, incluindo o trabalho (PEÑA, 2007).

De início, a proposta do Mercosul comercial logrou bons resultados, com aumentos significativos nas trocas entre os países, com destaque para as relações comerciais entre Brasil e Argentina (ONUJI, 2006). Devido ao Mercosul, a década de 1990 testemunhou a consolidação da presença da América do Sul na agenda da política externa brasileira. Afinal, tratava-se de um bloco regional patroci-

nado politicamente pelo Brasil. Sob o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a agenda neoliberal consolidou-se no plano doméstico a partir de alguns pontos fundamentais, tais como a abertura (inclusive unilateral) ao comércio internacional, as privatizações, a desregulamentação do mercado, a flexibilização trabalhista e a redução dos investimentos públicos (devido às metas de superávit primário). Enfim, tratava-se da superação da era desenvolvimentista sob coordenação estatal e a transição para uma era na qual o desenvolvimento seria considerado resultado da ação – o mais livre possível – de mercados, indústrias, investimentos, serviços e fluxos financeiros a nível global. A promoção de um bloco regional como o Mercosul se justificava pelo objetivo de promover uma economia de escala à indústria nacional antes de uma inserção mais completa à competitiva ordem econômica mundial (FLORÊNCIO & ARAÚJO, 1996). Tratar-se-ia, então, de um *second best* por meio de impulso aos processos de regionalismo aberto. Essa “nova ordem mundial” marcaria, nas palavras do próprio presidente Cardoso, o fim da “Era Vargas” no Brasil (PINHEIRO, 2000).

O modelo de integração visando ao mercado comum, baseando-se principalmente na redução tarifária progressiva, logo apresentou-se limitado: as crises econômicas nacionais (Brasil, 1999; Argentina, 2001) afetaram os fluxos de comércio intra-bloco. A desvalorização cambial unilateral por parte do Brasil e a crise argentina marcaram a inflexão na trajetória ascendente do Mercosul, com o retorno do protecionismo argentino, novos registros de contenciosos intra-bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções ao livre comércio. A limitação estrutural desse modelo de integração levou às tentativas de promoção de uma maior institucionalização do bloco (e.g. estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias) e da diversificação temática (inclusão da pauta da democracia, direitos humanos, entre outras) (ONUJI, 2006; PEÑA, 2007).

Após as crises econômicas de Brasil e Argentina, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) percebeu a necessidade de mudança do modelo de integração baseado em radicais pressupostos neoliberais e, em 2000, convocou a Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília. A convocação convergia com a percepção, compartilhada por outros líderes regionais, da necessidade de reagir à proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), fortalecendo alianças no entorno geográfico de modo a obter melhores condições de negociação com a potência estadunidense (VIGEVANI, 2008). Na ocasião, os presidentes lançaram a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), uma carteira de projetos de infraestrutura bi ou plurinacionais aos quais os governos mobilizariam instituições financeiras internacionais (Banco Mundial, BID, CAF) e empresas privadas para aportar os recursos. O objetivo era construir as vias, conexões e redes necessárias para prover aos países da América do Sul maiores oportunidades de produção e exportação de produtos, em especial os primários (soja, minérios, petróleo, entre outros),

para os quais a região apresentaria vantagens comparativas.

Essa virada integracionista visando à viabilização de grandes projetos de infraestrutura foi fortalecida com o boom das commodities, a partir de 2003, que coincidiu com o primeiro ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Com a expansão da demanda e ascensão internacional dos preços das commodities, a leitura que passou a predominar foi a de que a vantagem comparativa da economia brasileira seria o dinamismo e a latente fronteira de expansão do setor primário (agroindústria e mineração) estimulado pelas demandas dos mercados asiáticos emergentes (China, Índia, Tigres Asiáticos). O Brasil começou a fazer da integração regional, então, parte fundamental de uma ampla estratégia de inserção do país na globalização dos mercados, para além da promoção comercial intra-bloco (SOUTO MAIOR, 2007). O modelo emergente de integração pode ser chamado, desse modo, de logístico, a partir das contribuições de Cervo & Bueno (2008), dado que a construção de infraestruturas sub-regionais de transporte, energia e comunicações, com participação dos Estados nacionais, passou a ser o centro da agenda da política externa do Brasil para a América do Sul. Para levar a cabo essa agenda, a concertação política interestatal seria fundamental. Cabe ressaltar que o boom das commodities não foi suficiente para que o setor privado investisse no financiamento da construção das infraestruturas regionais, tal como havia sido originalmente proposto pelo modelo da IIRSA. O fracasso na execução dos projetos levou a refundação da IIRSA, que passou a estar sob coordenação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da recém-criada União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O Mercosul, ao qual o Brasil exporta majoritariamente produtos manufaturados e de maior valor agregado, seria, por sua vez, a zona preferencial para o país manter o nível de demanda da dinâmica industrial nacional (BAUMANN, 2010). O bloco transformou-se, do ponto de vista comercial e econômico, em freio à ameaça de desindustrialização relativa que pairava como possível externalidade negativa da agenda neoliberal e da agenda logística.

Até o final do século XX, não havia ainda na América do Sul – e tampouco se buscava criar – um espaço integrado, mas apenas um território aberto ou em processo de abertura através do qual os fluxos (de comércio e serviços) aconteceriam (PRAZERES, 2006). Nesse sentido, é possível falar em “circunstância territorial” (BARROS; CALIXTRE, 2013), buscando entender o encontro tardio do Brasil com o seu entorno geográfico, a América do Sul. A circunstância do território – a contiguidade geográfica – passou a ser entendida como janela de oportunidades a partir do segundo mandato do presidente Cardoso e, principalmente, com o presidente Lula da Silva. Para além do território, o espaço, enquanto realidade territorial vivida, é fruto de um processo de construção social e política com base nas relações sociais de produção e reprodução (SANTOS, 1996).

3. Do território ao espaço: a política do Brasil para a América do Sul sob os governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-presente)

A partir de 2003, com o início do governo Lula, a política externa brasileira passou a considerar a América do Sul como parte fundamental do seu processo de desenvolvimento, para além da formação de blocos ou programas intergovernamentais como ferramentas para a promoção do comércio. A base política doméstica para o aprofundamento da superação da linha liberal da política externa, que já havia se iniciado em fins do segundo mandato Cardoso, foi a construção da ampla coalizão partidária que apoiou o então candidato Lula da Silva nas eleições de 2002. Na Carta ao Povo Brasileiro, reconhece-se a aspiração popular por mudança:

Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas. (LULA DA SILVA, 2002).

Para responder às demandas colocadas pelo eleitorado, o projeto político apresentado defendia a recuperação do papel do Estado como agente estratégico para promover o desenvolvimento, o que viria a demandar não somente a busca do crescimento econômico, mas, simultaneamente, o reforço de políticas públicas e sociais. A coalizão política ampla foi simbolizada pela escolha do empresário José Alencar, filiado ao Partido Liberal (PL), para compor a chapa como vice-presidente, a fim de ganhar credibilidade dos setores empresariais, da massa conservadora e apontar para a construção da governabilidade (SINGER, 2012). A Carta expressou a busca da aliança entre capital e trabalho:

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país (Ibidem).

Assim, em um primeiro momento do mandato, em 2003, em um clima de incerteza internacional frente ao novo governo, a opção foi a de manter parte considerável dos fundamentos macroeconômicos, mas, ao mesmo tempo, organizar programas de transferência de renda, em uma tentativa de aliar a política de austeridade para manutenção

da estabilidade de preços com a promoção da inclusão social. A inclusão social terminou por evidenciar as possibilidades do crescimento econômico apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada, o que protegeu o país das consequências mais graves da eclosão da crise internacional em 2008. Tais características permitiram ao governo seu maior protagonismo no cenário internacional, tanto promovendo a integração regional como denunciando as causas e consequências da crise.

Nesse plano regional, a ascensão de Lula da Silva à presidência foi simultânea ou paralela à mudança na condução política em países vizinhos, como Venezuela, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e, conjuntamente, Chile, sob a presidência de Michelle Bachelet (2006-2010), e Paraguai, sob a presidência de Fernando Lugo (2008-2012) (AYERBE, 2008). Tais mudanças resultaram em um ambiente político propício ao aprofundamento da integração regional coordenada pelos Estados e não mais centrada no impulso ao livre comércio (GARRETÓN, 2007).

A partir de 2006, superadas as restrições econômicas mais fortes do início do primeiro mandato, a política econômica do governo Lula da Silva apresentou uma inflexão com a política mais acentuada de elevação do salário mínimo, do aumento do investimento público e reestruturação de carreiras e salários dos servidores públicos. O aumento do investimento público começou em janeiro de 2006, quando o aumento do investimento em infraestrutura se tornou prioridade para o governo. No segundo mandato do presidente Lula, a partir de 2007, as políticas federais nessa área foram reorganizadas, centralizadas e ampliadas, com a adoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O nível de investimento público e privado em infraestrutura continuava baixo até então. O PAC surgiu com o objetivo de superar essa debilidade e, a partir de 2008, com a crise mundial, o programa assumiu o papel de principal instrumento de política anticíclica do governo. A opção pelo aumento do gasto público em infraestrutura e fortalecimento dos bancos públicos, associadas às políticas de expansão do salário mínimo e de transferência de renda, foram decisivas na reativação da presença do Estado na promoção do desenvolvimento, com a recuperação da capacidade de gasto em áreas estratégicas. A combinação de crescimento (lento, mas contínuo) e estabilidade econômica com melhoria na distribuição de renda e diminuição da pobreza, assim como a continuidade do processo de fortalecimento das instituições e da democracia após a Constituição de 1988, garantiu a criação das condições para maior projeção internacional do Estado brasileiro. Ademais, essa linha de política doméstica, ao mesmo tempo, coadunava-se com os esforços integracionistas da América do Sul e o novo fôlego dado à IIRSA e à concertação político-diplomática entre os presidentes.

Com o advento da crise econômica internacional em 2008, entretanto, um ambiente adverso à integração começou a desenhar-se. A agenda política dos governos da região passou a se concentrar em temas domésticos. No caso do Brasil, por exemplo, o lançamento do programa Brasil Maior, em 2011, fortaleceu uma política industrial

de base nacional com grande preocupação em relação à inovação. Relativamente, porém, tirou a ênfase da integração produtiva com os países vizinhos, prevista no Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008, que, por sua vez, era um grande avanço comparada a Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI) de 2003 e a ausência de política industrial que marcou o período entre 1994 e 2001. Do ponto de vista político, no entanto, os governos com orientação integracionista, entre eles o Brasil, mantiveram o discurso de que a aproximação entre os países sul-americanos seria uma eficaz política de proteção nacional por meio da criação de oportunidades de comércio, cooperação e integração, tanto produtiva como cidadã. A região apresentava, desse modo, potencial para ser parte da própria estratégia para promover o desenvolvimento em uma conjuntura, tanto externa como interna, que apontava para uma retomada do papel coordenador do Estado, ainda que em cooperação com as forças do mercado.

A ampla aliança, portanto, apontava também para a consolidação de uma política externa que, como política pública, conduzia a uma recomposição da capacidade do Estado em promover, no cenário internacional, os interesses da coalizão política doméstica. Para tanto, fez-se uso dos atributos de coordenação política e legitimação jurídica de acordos internacionais e, sobretudo, da capacidade de investimento, o que impulsionou não somente o comércio, mas principalmente a oferta de investimentos e serviços de empresas brasileiras aos países da região. Para tanto, desempenhou papel fundamental o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no sentido de financiar a internacionalização das grandes empresas brasileiras, com destaque para construção civil. O resultado foi a ampliação da presença brasileira nos países vizinhos, tanto do governo como de empresas, e, consequentemente, da capacidade de projeção política do Brasil face aos demais países.

Orientada pela liderança carismática do presidente, sua diplomacia presidencial e pela agenda de seu partido e de sua coalizão mais ampla, à política externa brasileira foi dada, portanto, uma nova direção. Simultaneamente traçada a partir de bases de apoio encontradas na própria estrutura (interesses de classe e setores produtivos) e conjuntura (correlação de forças) do Estado e da sociedade civil (iniciativa privada e movimentos sociais), as mudanças na condução da política externa, assim como as de ordem doméstica, não implicaram rupturas políticas ou institucionais, mas apontaram para um ativismo internacional centrado na aproximação com o Sul global e tendo na América do Sul seu espaço privilegiado.

No campo mais amplo da política internacional, o Brasil passou a defender com mais consequência política uma ordem mundial que correspondesse à realidade do século XXI e não mais o congelamento de poder consubstanciado nos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ainda os países vitoriosos da Segunda Guerra Mundial. Para tanto, o país buscou participar, criar ou consolidar novos arranjos político-diplomáticos

(VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Em 2003, o Brasil impulsionou a criação do fórum trilateral de diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), representando três democracias de três continentes do mundo em desenvolvimento. Em 2006, Brasil, Índia, Rússia e China realizaram a primeira reunião ministerial do grupo BRIC, paralela à 61ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, que concedeu realidade político-diplomática ao conceito cunhado por Jim O'Neill para representar as economias mais dinâmicas do mundo em desenvolvimento. Em 2011, os chefes de estado realizaram encontro em Ecaterimburgo, na Rússia, elevando o perfil político do agrupamento. A partir de 2011, a África do Sul agregou-se ao grupo, sendo desde então conhecido como BRICS.

Por outro lado, o Brasil manteve a tradição de defesa e promoção do multilateralismo para as negociações políticas e econômicas internacionais. No âmbito das Nações Unidas concedeu novo fôlego à histórica demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança. Para tanto, o país passou a participar com papel mais destacado em assuntos internacionais, a exemplo da liderança brasileira na Missão de Paz da ONU para o Haiti (Minustah), desde 2004, e da intermediação político-diplomática do Brasil e da Turquia em 2010 junto ao governo do Irã para solucionar a pressão das potências ocidentais sobre o programa de enriquecimento de urânio do país.

A retomada do crescimento em uma economia com papel assertivo do Estado e de suas instituições abriu caminho para a saída do low profile mantido pelo país durante o período de estabilização de preços sob o modelo neoliberal da década de 1990 (BURGES, 2006), quando os temas levantados pelo Brasil na cena internacional eram de ordem eminentemente econômica. A partir de 2003, ao contrário, a política externa retomou a ênfase no termo "política", tornando-se o eixo da estratégia de ampliação da esfera de influência do país (o que traz consequências também econômicas, por meio da internacionalização de empresas e capitais públicos e privados) e da promoção de uma nova ordem internacional assentada não apenas na globalização dos mercados, mas no multilateralismo com participação de países do Sul global (BURGES, 2005).

O status político-diplomático alcançado pelo país, somado ao tamanho de sua economia, elevou o Brasil à categoria de potência média, tornando-se ator com ampla interlocução tanto com grandes potências, quanto com países de menor poder relativo ou mesmo Estados com fortes conflitos com a ordem internacional vigente. Buscou-se, desse modo, criar novos espaços de inserção internacional sem comprometer a condição de bons relacionamentos diplomáticos ou econômicos que o Brasil já apresentava em relação aos países do centro. Para Chapnik (1999), o conceito de potência média tem definição ambígua, mas em linhas gerais:

States whose roles in international affairs are defined by their functional capabilities are sometimes designated middle powers. Countries that display definitive middle power characteristics, such as interests in multilateralism and peace-

keeping often claim the same title. States of medium size, capable of moderate international influence which are perceived as neither objectively great nor small, are referred to similarly.

Por essa nova conformação política de sua atuação externa, o Brasil passou a ser um ator que, sem qualquer política deliberada de anti-hegemonia, isto é, sem confrontação político-diplomática direta com os atores centrais do sistema internacional, advoga reformas e aberturas do sistema político internacional, recuperando um papel que no passado já havia desempenhado em diferentes oportunidades (CERVO & BUENO, 2008).

É nesse contexto mais amplo que se insere a política brasileira para a região latino-americana, tomando em conta o novo ambiente externo regional acima apontado. Os dois governos de Lula buscaram aprofundar a noção de integração regional para além dos objetivos de criar economias de escala com a formação de zonas de livre comércio ou união aduaneira imperfeita (Mercosul comercial) ou a construção de corredores de exportação (IIRSA pré-Unasul). A integração passou a assumir o caráter de estratégia para a construção de uma região politicamente coordenada pelo Brasil, em parceria com outros países de maior peso político e econômico relativo e com proximidades políticas (Argentina e Venezuela), para alcançar melhores oportunidades de desenvolvimento associando-se aos vizinhos (COUTO, 2009), galgando posições no sistema político internacional. Para afirmar sua nova posição no cenário internacional, o Brasil constituiu paulatinamente uma estratégia para a América Latina, tornando a América do Sul o eixo prioritário de sua diplomacia (GALVÃO, 2009). Dentro da ideia mais ampla de integração latino-americana, objetivo constitucional da República brasileira, a região sul-americana passa a ser promovida como espaço de ação concreta do Estado, o que já estava pautado desde o discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso 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, pa-

ra que possa florescer uma verdadeira identidade do MERCOSUL e da América do Sul. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. (LULA DA SILVA, 2003).

No âmbito doméstico, isto é, no espaço político em que se formula a política externa, isso implicou que, de forma ainda mais exitosa do que em sua política doméstica, a política externa foi capaz de atender a demandas tanto dos setores empresariais e produtivos (financiamento para construção de rotas de exportação, aumento da exportação intra-regional, financiamento para internacionalização de empresas nacionais) como de amplos setores da sociedade civil que passaram a participar dos processos de integração (redes de movimentos sociais, Cúpula Social do Mercosul, etc.). A política externa acabou por ser, assim, uma exitosa política pública em termos de conformação do amplo pacto social defendido desde a Carta ao Povo Brasileiro, constituindo um feixe convergente de legitimidade entre atores empresariais, policy-makers, movimentos sociais e intelectuais, com a presença de um forte discurso da defesa da autonomia (independência, soberania) e da construção da região enquanto espaço de cooperação, integração e relações mais simétricas.

Em termos institucionais e de desenho do Estado, algumas modificações e inovações para a execução da estratégia deram o fôlego necessário para a nova inserção internacional do Brasil, a partir das quais o agente tradicional da política externa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), passou a ver relativizado seu monopólio da ação internacional. Dentre as principais mudanças destacam-se três elementos: (a) o papel da diplomacia profissional do MRE, com o fortalecimento do Itamaraty a partir da ampliação das vagas oferecidas em concursos públicos de admissão à carreira diplomática e reajustes salariais contínuos; (b) a ampliação dos atores que participam do esforço externo, conformando uma política externa de execução descentralizada, na qual as agências públicas cumprem papel estratégico para a promoção dos interesses nacionais em múltiplas frentes de ação, ainda que sob a coordenação da Presidência da República e do MRE e, por fim, (c) a diplomacia presidencial, com destaque para a capacidade de articulação política internacional, carisma e liderança do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (CASON & POWER, 2006).

No âmbito externo, por sua vez, a dificuldade trazida pela diversidade de orientações políticas entre os governos da América Latina e, mais especificamente, América do Sul, levou o Brasil a adotar a tática da busca dos consensos gerais, criando espaços de concertação político-diplomática entre as distintas linhas políticas dos gover-

nos, ainda que buscando consolidar a hegemonia de governos pós-neoliberais, isto é, governos para os quais o Estado deve ser ator relevante na promoção do desenvolvimento nacional. A partir da criação da Aliança do Pacífico, em 2012, englobando os países da região com orientação política liberal e vinculação estratégica aos Estados Unidos, como Colômbia, Chile e Peru, além do México, por exemplo, a América do Sul passou a ser um espaço com modelos de desenvolvimento e integração em disputa. Para fazer frente ao desafio de transformar a geopolítica regional com tendência centrífuga em um ambiente cooperativo, os Estados da região acabaram por estabelecer com mais clareza o espaço (com quem) e o tempo (quando) das distintas iniciativas de integração.

O governo Dilma Rousseff (2011-presente) tem mantido as linhas gerais dessa política externa, ainda que seja possível reconhecer a redução do perfil da diplomacia presidencial e da ação política do MRE a partir de uma condução mais limitada aos costumes e tradições diplomáticas. No entanto, a centralidade que a América do Sul passou a gozar dentro da estratégia de desenvolvimento nacional e da política externa brasileira levou a presidenta Rousseff a posicionar-se clara e incisivamente em momentos de maior tensão, tais como o “golpe legal” contra o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012 (RAMOS, 2012); a entrada da Venezuela no Mercosul, em julho de 2012; as instabilidades políticas na Venezuela após a eleição do presidente Nicolás Maduro em abril de 2013 para suceder ao presidente Hugo Chávez, falecido em março do mesmo ano; e a crise diplomática entre Brasil e Bolívia causada pela ação da Embaixada brasileira em La Paz no episódio do senador boliviano Roger Pinto, o que resultou na substituição do ministro Antonio Patriota em agosto de 2013.

Devido a essas instabilidades recorrentes na política e geopolítica latino-americana e sul-americana, o Brasil e seus principais parceiros na região defendem a estratégia de constituir círculos concêntricos de integração, abrangendo as três principais iniciativas e blocos da América Latina hoje: o Mercosul, a Unasul e a Celac, como forma de estabelecer prioridades e ritmos aos projetos integracionistas. Com a decisão estratégica pela integração por escalas o Brasil voltou a desempenhar (e ampliar) sua liderança regional, o que resulta não somente em ampliação de mercados e espaços econômicos, mas também em maior apoio político-diplomático enquanto potência média aspirante ao posto de global player e na constituição da própria identidade enquanto ator internacional com agenda própria (VIGEVANI, 2008). A região, como espaço, não é, nessa perspectiva, um dado a priori, mas resultado a posteriori de um processo político de construção da integração. Cabe discutir, então, qual o lugar político-estratégico de cada um destes arranjos regionais que transitam do “regionalismo aberto” ao “regionalismo pós-liberal” (SERBIN; MARTÍNEZ; RAMANZINI JR., 2012).

4. O novo lugar do MERCOSUL

No âmbito da nova gramática do Brasil para a integração latino-americana, o Mercosul segue ocupando lugar de destaque por se tratar do bloco com maior densidade institucional e conquistas obtidas, seja em termos de fluxo acumulado de comércio ou do aprofundamento de relações estratégicas – no caso, com a Argentina. A repolitização dos temas da agenda externa dos países, no entanto, tem colocado a pertinência e atualidade do Mercosul sob forte questionamento, uma vez que o bloco passa por uma mudança na própria base de legitimidade que tem deixado de ser a simples ampliação do comércio¹. De fato, em seu texto constitutivo, o Artigo 1 do Tratado de Assunção postula:

Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais (MERCOSUL, 1991).

O objetivo inicial do bloco abria espaço para a política na medida em que certo nível de decisão seria necessário para levar a cabo as transformações nas economias dos países signatários. No entanto, a cooperação e a concertação política entre os Estados ou a maior densidade política da sociedade civil dos países não eram contemplados como fins estratégicos do Mercosul. Por esse motivo, o bloco apresentava desenho institucional intergovernamental, inicialmente tomando em conta apenas o setor privado, quando fosse necessário:

O Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares: - Ministério das Relações Exteriores; - Ministério da Economia; - Banco Central. O Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado. (MERCOSUL, 1991, Artigo 14).

Foi somente em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, para criar a estrutura institucional do Mer-

¹Sobre esse tema, o portal Opera Mundi realizou, em outubro de 2013, um “Duelo de Opiniões”, apresentando a versão de Renato Martins (disponível em <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniaio/31875/mercosul+o+futuro+da+integracao+regional.shtml>)

e a versão de Rubens Barbosa <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniaio/31877/integracao+economica+do+mercosul+esta+seriamente+abalada+e+sem+perspectiva.shtml>: o primeiro defende que o Mercosul passa por uma fase de revitalização e expansão, cujo melhor exemplo é o ingresso da Venezuela, e o segundo acredita em uma crise da capacidade comercial do bloco devido à sua politização.

cosul, que à sociedade civil é apresentada a possibilidade de participar de um espaço do bloco – o Foro Consultivo Econômico e Social. Tratava-se de um espaço para congregar capital e trabalho para melhor preparar as condições para a futura vigência do mercado comum, no qual se previa a livre circulação dos fatores produtivos. O fator trabalho seria representado por suas organizações de classe – os sindicatos e centrais sindicais.

Desde o início da desaceleração do crescimento do comércio intra-bloco, agravada pela desvalorização da moeda brasileira em 1999 e pela crise argentina de 2001, o Mercosul começou a diversificar sua agenda, incluindo temas políticos e sociais (CAETANO, 2009). Já em 1998 foi assinado pelos Estados partes o Protocolo de Ushuaia, estabelecendo a cláusula democrática do Mercosul. A partir do governo Lula da Silva, iniciado em 2003, essa tendência de revigorar o peso político do Mercosul, mas redirecionando-o, ganhou força e converteu-se em ponto fundamental dos esforços da política externa brasileira. Desde então, dentre as iniciativas que diversificaram o alcance e o espaço político do bloco destacam-se: (a) o lançamento do Fundo de Convergência Estrutural, em 2004, com operações a partir de 2007; (b) assinatura do Protocolo de Direitos Humanos, em 2005; (c) transformação da Comissão Parlamentar Conjunta em Parlamento do Mercosul, em 2006; (d) realização das Cúpulas Sociais do Mercosul, a partir de 2006, como espaço aberto à participação de quaisquer atores da sociedade civil organizada (CAETANO, 2009).

A combinação de redução relativa do ritmo de crescimento do comércio intra-bloco com a diversificação temática e politização do Mercosul pós-neoliberal suscitou críticas. A interpretação da realidade do Mercosul a partir do modelo supranacional da União Europeia, tomado como bem sucedido, levou Olivier Dabène, professor de Sciences Po, por exemplo, a considerar a integração no Mercosul “decepcionante” (PORTAL G1 ECONOMIA, 2011). No entanto, o autor não levou em consideração que a adoção do modelo supranacional jamais foi objetivo do bloco, dado que desde o Protocolo de Ouro Preto estava afirmado que os órgãos com capacidade decisória apresentavam natureza intergovernamental (Artigo 2). O próprio sucesso do modelo supranacional europeu é questionável, face às crises que assolam o velho continente desde 2008 e à imposição franco-alemã, em conjunto com organismos financeiros internacionais, de receitas de ajustes aos países mais fracos da União, como Grécia e Espanha, o que vem afetando as bases democráticas do projeto europeu. Desconsiderou, também, que hoje todos os países da América do Sul estão associados ao Mercosul e alguns países pleiteiam se tornar membro pleno, como Guiana e Suriname ou estão em processo de adesão, como Bolívia e Equador. Nunca nenhum país denunciou o Tratado constitutivo do bloco.

O Mercosul busca, no entanto, um novo horizonte. O ingresso da Venezuela, solicitado em 2006 e plenamente formalizado em julho de 2012, aponta para a oportunidade de redirecionar o bloco rumo a quatro objetivos: (a) promoção do comércio e da integração produtiva; (b) super-

ação da fase Cone Sul do bloco e fortalecimento geopolítico; (c) redução de assimetrias; (d) fortalecimento da cidadania sub-regional.

O primeiro objetivo remonta à permanência da base inicial do bloco, o comércio, mas elevando-a a um patamar estratégico de promoção da integração produtiva, pois é a existência de grandes fluxos de comércio de insumos entre países que tende a consolidar o fortalecimento de relações de parceria econômica, na medida em que aumenta a rigidez das trocas bilaterais e promove laços mais difíceis de serem revertidos por tendências conjunturais negativas. O encadeamento da indústria automotiva entre Brasil e Argentina é paradigmático. Com a entrada da Venezuela no bloco, algo semelhante pode ser planejado entre o Polo Industrial de Manaus e a zona industrial de Puerto Ordaz, com produção siderúrgica, e a petroquímica de outras regiões da Venezuela com potencial complementar de fornecimento ao Brasil. Deve-se destacar que o Mercosul é o espaço privilegiado para a promoção da integração produtiva devido à convergência política e econômica no bloco e à sua institucionalidade e normativa vigente, particularmente a Tarifa Externa Comum (TEC), seu principal instrumento para políticas industriais conjuntas e tão combatida pelos que veem o bloco apenas do ponto de vista comercial. Alcançar níveis similares de aprofundamento da integração no âmbito mais amplo da Unasul ou da Celac apresenta dificuldades estruturais.

O ingresso da Venezuela também marca a superação da fase Cone Sul do bloco. A nova adesão amplia geopoliticamente o Mercosul em direção ao norte da América do Sul e pode abrir caminho a alguns países andinos, amazônicos e caribenhos para ingressar no bloco, o que já se encaminha a partir dos convites formais, em 2012, às adesões de Bolívia e Equador e com a associação de Guiana e Suriname. Com esses novos membros e associados, além de mostrar sua vitalidade e capacidade de atração, o Mercosul seria um bloco capaz de aglutinar os países com orientação pós-neoliberal, reduzindo, desse modo, a força da Aliança do Pacífico em nível regional.

Em termos econômicos, a importância da Venezuela pode equilibrar a diáde entre Brasil e Argentina no bloco, já marcada pelo excesso de contenciosos e listas de exceções ao livre comércio. Com o 29º PIB do mundo, de US\$ 381 bilhões, segundo o relatório de 2012 do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2013), a economia da Venezuela é maior do que as da Colômbia (30º) e do Chile (37º), ou do Peru (49º), do Equador (62º), da Bolívia (92º) e do Paraguai (94º) juntos. Nessa lista, o Brasil aparece em 7º e a Argentina, em 26º. A Venezuela apresenta ainda as maiores reservas certificadas de petróleo do mundo, com a faixa do Orinoco. Para o Brasil especificamente, a entrada da Venezuela potencializa o processo de aprofundamento das relações econômicas: em 2003, o comércio entre os dois países era de US\$ 880 milhões, ampliando-se para US\$ 6 bilhões em 2012 - uma ampliação de cerca de sete vezes. A Venezuela é hoje o terceiro superávit comercial do Brasil, oscilando entre os três maiores sócios comerciais do país desde 2007. Deve-se levar em conta que a inte-

gração do Brasil com os países vizinhos segue ritmo menor do que a entrada massiva da China e outras potências extra-regionais no continente. A presença da Venezuela no Mercosul, como país com economia fortemente importadora, pode manter o nível de comércio intra-regional de produtos com mais valor agregado. O Mercosul, nesse sentido, é fundamental para uma política de contenção, em setores estratégicos para o Brasil, da influência crescente da China. A China é hoje o principal parceiro comercial do Brasil, superando os Estados Unidos, e tem na Venezuela, na Guiana e no Suriname sua maior participação relativa (em comércio, investimento e participação na exploração de recursos naturais) em toda a América.

Por sua vez, programas de redução das assimetrias entre os países membros do Mercosul tem importância estratégica (a) ao garantir a expansão dos mercados nacionais e, portanto, da capacidade de demanda de países como Paraguai e Uruguai; (b) ao evitar fatores desestabilizadores a partir de conflitos internos e (c) ao evitar o poder de atração das propostas de tratados de livre comércio (TLC) com potências extra-regionais, como os Estados Unidos. O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) apresenta, assim, um caráter de generosidade estratégica, mas ainda apresenta fundos insuficientes para a altura das demandas apresentadas. Nas palavras do ex-chanceler Celso Amorim:

É preciso ter noção de responsabilidade (...) o Brasil precisa exercer uma certa liderança (no âmbito do Mercosul) no melhor sentido da palavra. Essa liderança envolve também um determinado grau de generosidade, o que não quer dizer ser bonzinho, pois precisamos é ter consciência da responsabilidade (...) o Brasil não pode, com relação a países menores, sobretudo Uruguai e Paraguai, agir como se estivesse agindo com a União Européia ou a República da China, que são gigantes (AMORIM, 2003).

Ciente de seu tamanho e do peso de sua economia nas transações intra-regionais, 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. Aliás, generosidade, neste caso, nada mais é do que a capacidade de colocar os interesses do longo prazo acima de objetivos imediatistas (AMORIM, 2005).

A generosidade é estratégica porque a integração apresenta-se simultaneamente como solidariedade (cooperação e formação de uma identidade comunitária regional e supranacional) e como recurso de poder (projeção internacional, concertação político-diplomática, expansão de oportunidades de comércio e formação de cadeias produtivas com economias de escala).

Por fim, o Mercosul é o espaço mais adequado para o aprofundamento da cidadania regional e construção de mecanismos de participação da sociedade civil organizada. A existência de instituições e iniciativas como o Tribunal Permanente de Revisão, o Parlamento do Mercosul (Parlasul), Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), a Secretaria Geral, o Alto Representante Geral, a Cúpula Social do Mercosul e as Redes Especializadas (Juventude, Mulher, Cultura, Audiovisual, Cooperativas, entre outras) tem gerado uma densidade política e cidadã no bloco, dificilmente – ou apenas em longo prazo – passível de ser reproduzida em escala mais ampla. É esta densidade cidadã que permite, por exemplo, a criação e recriação dos discursos e das ideologias integracionistas que legitimam os novos esforços e projetos, além de garantir um desenho participativo que, ao escutar as vozes da sociedade, atende demandas mais amplas do que apenas o setor produtivo, como estava conformado pela fase inicial – comercialista – do bloco. A título de comparação, a Aliança do Pacífico, que ainda não teve seu Acordo Quadro aprovado por nenhum de seus países-membros, não possui nem prevê nenhum instrumento de participação da sociedade civil.

5. A Unasul: América do Sul como espaço integrado

A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) nasceu como resultado das aproximações diplomáticas entre os países cujo marco foi a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, em 2000, convocada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Na mesma ocasião foi lançada a IIRSA como importante iniciativa que apontou para o objetivo de construção da América do Sul como espaço integrado a partir da nova fase pós-comercialista de integração, cujo foco passou a ser a viabilização de projetos de infraestrutura, energia e telecomunicações. Em 2004 foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) com o objetivo de criar um espaço para a concertação político-diplomática entre os países e superar o enfoque empresarial e privado da carteira de projetos da IIRSA. Em 2008, já sob a nova conjuntura pós-neoliberal na região, a Unasul foi finalmente criada, dotada de personalidade jurídica internacional. Isso significou que para os governos a integração e o desenvolvimento deveriam ser conduzidos estrategicamente pelos Estados, ainda que impulsionando e possibilitando o investimento privado.

O artigo 2º do Tratado Constitutivo da Unasul estabelece:

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 de-

sigualdade 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 (BRASIL, 2012).

A Unasul busca, seguindo seu próprio termo, a união da América do Sul, o que em termos conceituais pode ser traduzido como concertação político-diplomática. Difere da proposta de regionalismo aberto vigente na década de 1990, quando a hegemonia neoliberal impulsionou o projeto do Mercosul. Trata-se, ao contrário, de sublinhar o lado político e internacional (entre Estados-nação) da integração. Em seu artigo 14º, sobre o diálogo político, o Tratado Constitutivo afirma:

A concertação política entre os Estados Membros da Unasul será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos. Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais. (Ibidem.)

Desse modo, a Unasul tem como função fundamental a garantia da estabilidade regional, mobilizando para tanto o diálogo político multilateral, a cláusula democrática e os direitos humanos. Em momentos de crise que afetam interesses nacionais brasileiros ou a consecução do projeto integracionista advogado pelo Brasil, como os casos do “golpe legal” no Paraguai ou quando a Colômbia informou que abrigaria bases militares norte-americanas, a Unasul oferece o fórum adequado para reduzir tensões e gerar os consensos mínimos necessários para a estabilidade de uma região insuficientemente, mas cada vez mais integrada.

Do ponto de vista do impacto nas políticas públicas, a Unasul se configura como espaço privilegiado para aprofundar políticas multilaterais de cooperação em diversas áreas: energia, defesa, investimento, educação, justiça, entre outras. A IIRSA, por exemplo, passou a ser um órgão executivo e técnico sob coordenação política do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) com o objetivo de viabilizar uma carteira de projetos prioritários. O fato de que apenas dois dos trinta projetos prioritários apresentados já tenham sido concluídos, ambos com financiamento exclusivo do governo brasileiro, demonstra simultaneamente (a) a insuficiência do modelo de financiamento via organizações internacionais de fomento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF, agora denominada Banco de Desenvolvimento da América Latina) e (b) a centralidade política e econômica dos Estados-nação para a viabilização das obras de integração na América do Sul. O Conselho Sul-Americano de Defesa também é importante referência do avanço e amadurecimento das relações multilaterais

na região para resolver, sem ingerência ou tutela extra-regional, os conflitos estratégicos ou geopolíticos que porventura apareçam. O Banco do Sul, em lento processo de constituição, aponta, ademais, para a percepção da centralidade dos Estados como indutores do investimento e a busca de constituição de um mecanismo regional para responder às crescentes demandas por obras de infraestrutura e logística que não encontram suporte nos instrumentos tradicionais de fomento.

Enfim, a Unasul não foi concebida como um modelo alternativo de integração comercial, mas como um mecanismo de cooperação e concertação na América do Sul. É, destarte, um espaço privilegiado para a integração da infraestrutura regional e a promoção da cooperação entre os Estados. O espaço mais amplo da Celac apresenta dificuldades para a consecução desses fins, tanto devido à própria posição geográfica e a existência das ilhas caribenhas com baixo grau de dinâmica econômica que impõem obstáculos à integração da infraestrutura entre os países, como devido à forte influência norte-americana na região do mar do Caribe, que cria dificuldades para algumas políticas de cooperação, principalmente no que diz respeito à segurança.

6. A Celac: um esforço estratégico de entendimento e diálogo

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), criada em Caracas, em 2011, sob forte influência do presidente venezuelano Hugo Chávez, foi a institucionalização da Cúpula de Desenvolvimento e Integração da América Latina e Caribe (CALC). A inédita articulação de todos os países da América Latina e do Caribe, inclusive Cuba, sem a participação de Estados Unidos ou Canadá foi amplamente apoiada pela política externa brasileira. Ainda que se trate de um projeto com menos possibilidades políticas de alcançar resultados concretos devido ao grande número de países membros (trinta e dois) e às grandes divergências políticas e de modelos de desenvolvimento entre eles, a Celac cumpre a importante função simbólica de atualizar o latino-americanismo e expandi-lo para o espaço do Caribe, aprofundando vínculos com uma área historicamente mais propensa a influências extra-regionais (Estados Unidos, Reino Unido, França, Holanda). A presença de Cuba sinaliza para o fim do isolamento da ilha e aponta para a crescente autonomia dos Estados da região frente a potências tradicionais.

A Celac pode ser entendida como uma tentativa de conformação de um espaço paralelo à Organização dos Estados Americanos (OEA), sem a ingerência de potências e antigas metrópoles, para a articulação política da região. O novo impulso à integração latino-americana tem dado espaço à busca da concertação política autônoma, o que reduz a força, além da OEA, de cúpulas com a participação dos Estados Unidos e Canadá (Cúpula das Américas) e da Espanha e Portugal (Cúpula Ibero-Americana). No primeiro caso, a discordância entre os Estados Unidos e os países da região sobre a continuidade do isolamento

de Cuba marcou uma inflexão na conjuntura hemisférica que permitiu o amplo consenso latino-americano, em que pesem as divergências de modelos de desenvolvimento, de que nenhum país deve ser isolado pela decisão de uma potência extra-regional (RAMOS, 2012). No segundo caso, em outubro de 2013, a Cúpula Ibero-Americana foi marcada pela ausência de chefes de estado de diversos países da região (EL PAÍS, 2013), que representam desde governos bolivarianos até os de inclinações liberais. Em contraste, a vitalidade de espaços autônomos, como a Celac e a Unasul, pode ser constatada pela ampla participação de chefes de estado em suas cúpulas, pela capacidade de obter consensos (ainda que, muitas vezes, gerais e abstratos), pelo destaque dado a esses eventos na mídia regional e internacional e por debate crescente em disputas políticas internas, particularmente em eleições presidenciais.

Ainda que a Celac tenha sido mais fortemente impulsionada pelos países bolivarianos (Venezuela, Bolívia e Equador), a criação do bloco teve como precedente direto a Cúpula América Latina e Caribe (CALC) realizada pela primeira vez em 2008, em Salvador da Bahia, o que simboliza a consolidação, defendida pela política externa brasileira, de uma integração por escalas por meio de círculos concêntricos representados pelos blocos Mercosul – Unasul – Celac. Antes do que competirem entre si, esses blocos representam esforços diferentes em escopo e objetivos e complementam-se ao consolidar a política de defesa da integração na região. Para o Brasil, a Celac representa, ademais, a reafirmação da autonomia regional face aos Estados Unidos e a novas potências emergentes, como a China, que vem conquistando espaços no continente e, inclusive, nas relações econômicas com parceiros estratégicos, como a Venezuela, além da própria economia nacional (VADELL, 2010). No âmbito da acirrada disputa da política internacional, dentro de uma lógica de condomínios de poder, a Celac é, então, uma declaração de intenções no sentido de reduzir o ímpeto de dependências externas, consolidadas ou novas.

7. Considerações Finais

A experiência histórica dos projetos de integração na região ensina que o aprofundamento dessas iniciativas na América Latina é variável dependente do grau de autonomia alcançado pelos países frente a hegemonias extra-regionais (MONIZ BANDEIRA, 2009). Nesse sentido, o Brasil deve levar em consideração as vantagens e desvantagens estratégicas da nova competição extra-regional da China, após declínio relativo da participação dos Estados Unidos na composição do comércio e investimento da região. Países estratégicos como Venezuela e Argentina, ambos membros do Mercosul e com orientação política anti-liberal, têm se aproximado econômica e politicamente da China, já tem na potência asiática seu principal parceiro comercial, caminho que também vem sendo tomado pelo próprio Brasil. A criação, em 2012, da Aliança do Pacífico, congregando países da região de orientação liberal, como México, Chile, Colômbia e Peru, aponta para esse crescente olhar

da região em direção à Ásia. A Aliança, contudo, apresenta alcance limitado como alternativa política, dada a conjuntura de superação das políticas neoliberais vigentes nos anos 1990, e pouca efetividade do ponto de vista econômico, devido às reduzidas possibilidades de complementariedade, aos poucos instrumentos de política industrial e aos acordos que cada um dos países já possui com países de economia muito mais complexa e diversificada.

Se ainda não se apresentam desenhos institucionais totalmente consolidados, ou por atravessarem fase de mudanças de paradigmas, como o Mercosul, ou pelo pouco tempo de existência, como a Unasul e a Celac, esses blocos não são (ou não precisam ser) sobreposições de esforços, mas podem se configurar como campos distintos para levar a cabo diferentes processos da coordenação política regional. Nesse sentido, o Mercosul se configura como o espaço mais adequado para a integração produtiva e promoção da cidadania regional; a Unasul para a integração da infraestrutura e cooperação em segurança e outras áreas temáticas e a Celac se constitui no espaço privilegiado do discurso latino-americano e da coordenação da resistência a política das potências.

A tríade Mercosul-Unasul-Celac, portanto, representa um esforço de integração por escalas, abarcando respectivamente o Cone Sul (agora expandido com a entrada da Venezuela no bloco), a América do Sul e a América Latina e o Caribe. A integração latino-americana aprofundou-se, desse modo, quando se tornou menos ambiciosa e mais pragmática e realista, criando círculos concêntricos de integração. Tal decisão estratégica da integração por escalas coaduna-se com as estruturas e conjunturas existentes de acordo com as realidades geoeconômicas e geopolíticas sub-regionais.

Para a diplomacia brasileira, sobressai-se como estratégica a criação da América do Sul como realidade geopolítica, ainda que a identidade seja a mesma – isto é, latino-americana. As razões dessa decisão pelo “ser sul-americano” se explicam pelos entrelaçamentos sub-regionais entre a estrutura econômica (países emergentes, crescimento econômico, industrialização relativa), a conjuntura política (hegemonia do pós-neoliberalismo, Estado logístico e neodesenvolvimentismo), a ideologia integracionista e a identidade latino-americana em construção. Por outro lado, a emergência do Brasil pós-redemocratização como potência média e novo global player reforça a integração regional por meio da qual o país busca construir um espaço sobre o qual exercer sua liderança legítima, isto é, reconhecida pelos demais por meio do convencimento diplomático, construção de alianças políticas, promoção do comércio bilateral e do investimento brasileiro público e privado nos países vizinhos da região (CERVO, 2010).

É, enfim, na busca de uma integração que aprofunde a autonomia dos países e construa a região como espaço de oportunidades para o desenvolvimento que reside a novidade. Os nomes, nesse sentido, são simbólicos da transformação política vivida na região: de um “Mercado” (Mercosul), propõe-se agora uma “União de Nações” (Unasul) e uma “Comunidade de Estados” (Celac).

Referencias

- ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique. Política Externa Brasileira. SP: Saraiva, 2005.
- AMORIM, Celso. Brasil ampara os pequenos para lidar com a Alca. *Gazeta Mercantil*, 07/02/2003.
- _____. A política externa do governo Lula: dois anos. *Revista Plenarium*, 2005. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos>>. Acesso em 14.12.2013.
- AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. SP: Ed.UNESP, 2008.
- BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André. La integración sudamericana bajo la perspectiva brasileña: del Mercosur a la Unasur. *Línea Sur 4*, *Revista de Política Exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Quito: Enero/Febrero, 2013.
- BAUMANN, Renato. Brazilian external sector so far in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 2010.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 45, v. 1. 2002.
- BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em 14.12.2013.
- BURGES, Sean. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003. *Bulletin of Latin America Research*, v. 25, n. 1. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2006.
- _____. Auto-estima in Brazil: the logic of Lula's South-South foreign policy. *International Journal*, v. 60, n. 4, 2005.
- CAETANO, Gerardo et al. Reforma institucional del Mercosur: análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (coord.). *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo, Uruguay: CEFIR, 2009.
- CASON, Jeffrey & POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy-Making from Cardoso to Lula. Hamburg, Germany: German Institute of Global and Area Studies, 2006.
- CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. SP: Saraiva, 2007.
- _____. Brazil's rise on the international scene. *Brazil and the world*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n 53 (special edition), 2010.
- CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EdUNB, 2008.
- CHAPNIK, Adam. The Middle Power. In: *Canadian Foreign Policy* n. 7 v. 2. 1999.

- COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil: Integração e construção da América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.
- DABENE, Olivier. América Latina no século XX. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.
- DONGHI, Halperin. História da América Latina. RJ: Paz e Terra, 2005.
- EL PAÍS. La ‘cumbre de la renovación’ arranca marcada por la ausencia de sus líderes. 18 Oct 2013. Disponível em <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/18/actualidad/1382071833_168856.html>. Acesso em 14.12.2013.
- FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima & ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. Mercosul hoje. SP: Alfa Ômega, 1996.
- FMI, Fundo Monetário Internacional. World Economic Outlook Database 2013. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em 14.12.2013.
- FURTADO, Celso. Teoría y política del desarrollo económico. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2006.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, n. 2. 2009.
- GARRETÓN, Manuel Antonio et al. América Latina no século XXI: em direção a uma nova matriz sociopolítica. RJ: Editora FGV, 2007.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. RJ: Contraponto, 2007.
- LULA DA SILVA, Luis Inácio. Carta ao Povo Brasileiro. (Abril de 2002). Disponível em <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em 14.12.2013.
- _____. Discurso de posse no Congresso Nacional como presidente da República, 1 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em 14.12.2013.
- MERCOSUL. Tratado de Assunção, 1991. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em 14.12.2013.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília, FUNAG, 2009.
- ONU, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique & LESSA, Carlos (orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. v.1. SP: Saraiva, 2006.
- PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, Rubens (org.). Mercosul, quinze anos. SP: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. RJ: Contexto Internacional, v. 22, n. 2, julho/dezembro 2000.
- PORTAL G1 ECONOMIA. Após 20 anos, integração no Mercosul é ‘decepcionante’, diz instituto parisiense. 16/12/2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/12/apos-20-anos-integracao-no-mercosul-e-decepcionante-diz-instituto-parisiense.html>>. Acesso em 14.12.2013.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia fora de lugar? In: Prêmio América do Sul 2005. Tema: O Brasil e a América do Sul: Desafios do Século XXI. Brasília: FUNAG, 2006.
- RAMOS, Felipe Silva. Sur o no Sur: uma genealogia da política externa brasileira para a construção da América do Sul. Dissertação de Mestrado. UFBA: Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.ppgcs.ufba.br/main.asp?view=Detalha.dissertacao&id=551>.
- _____. Paraguay: el “golpe legal” y la amenaza a la democracia en A. Latina. America economia, Analisis & Opinion, 06/26/2012. Disponível em <<http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/paraguay-el-golpe-legal-y-la-amenaza-la-democracia-en-latina>>. Acesso em 14.12.2013.
- _____. Cumbre de las Américas: el fracaso como suceso. America economia, Analisis & Opinion, 04/17/2012. Disponível em <<http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/cumbre-de-las-americas-el-fracaso-como-suceso>>. Acesso em 14.12.2013.
- SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. Hucitec: São Paulo, 1996.
- SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012.
- SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. Quem quer a América do Sul que queremos? Carta Internacional, Outubro 2007.
- VADELL, Javier. A crescente presença da China na América do Sul: rumo a um Consenso de Pequim? In: VADELL, Javier (ed.). Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: PUC Minas, 2010.
- VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 51, v.1, 2008.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Lula’s Foreign Policy and the quest for autonomy through diversification. Third World Quarterly, v. 28, nº 07, 2007.