

A INTEGRAÇÃO QUE BUSCAMOS: OLHAR DO BRASIL SOBRE A AMÉRICA DO SUL

LA INTEGRACIÓN QUE BUSCAMOS: VISIONES DEL BRASIL SOBRE AMÉRICA DEL SUR

Lucas Eduardo Silveira de Souza¹

RESUMO

Objetiva-se a discussão sobre o papel da América do Sul em relação ao Brasil no marco da integração regional sul-americana. Para tanto, a análise produz um apanhado histórico do último século no sentido de correlacionar os primeiros esboços integracionistas e as imagens da região trazidas nesse processo. Desse modo, pretende-se compreender em que consiste a integração regional contemporânea via União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O argumento parte do pressuposto de que a incipiência do processo de integração regional guarda relação com a posição conferida historicamente à América do Sul pelo Brasil. Ao final, o artigo corrobora com a visão segundo a qual o país fita o regionalismo sul-americano como meio de consecução de sua estratégia universalista de política externa.

Palavras-chave: Brasil; Integração Regional; UNASUL; Política Externa.

RESUMEN

El objetivo gira al rededor de la discusión sobre el papel de América del Sur en relación a Brasil en el marco de la integración regional sudamericana. Para ello, el análisis produce un recuento histórico del último siglo, en el sentido de correlacionar los primeros esbozos integracionistas y las imágenes de la región recopiladas en ese proceso. Se pretende cuestionar, en qué consiste la integración regional, principalmente, llevada a cabo en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El argumento parte del supuesto de que la incipiente del proceso de integración regional guarda relación con la posición conferida históricamente a América del Sur por Brasil. Al final, el artículo concuerda con la visión según la cual Brasil se aferra al regionalismo sudamericano como medio de consecución de su estrategia universalista de política exterior.

Palabras clave: Brasil; Integración Regional; Unasur; Política exterior.

1 Mestrando em Política Internacional e Comparada, do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Franca. Pesquisa política externa brasileira e integração regional. E-mail: ledusouza92@gmail.com

Introdução

O objetivo desse artigo é discutir o papel da América do Sul em relação ao Brasil no marco da integração regional contemporânea. O caso da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)² desperta especial interesse, em tratando-se da mais recente e, potencialmente, mais abrangente iniciativa com vistas à integração sul-americana. Desse modo, admite-se de antemão o aspecto restrito da natureza de integração desse trabalho. Embora haja a convicção acerca da importância de novos arranjos de integração em nível de povos e comunidades, e não necessariamente vinculantes a uma estratégia de Estados (de cima para baixo), a integração regional discutida aqui se relaciona a formas de governança político-institucional inseridas no conceito de regionalismo³.

Dado o processo de institucionalização da UNASUL, os questionamentos que envolvem esse debate são os seguintes: que tipo de integração busca o Brasil? De que modo a região sul-americana é fitada? O Brasil é pensado nessa análise em razão do papel que tem pretendido reforçar nas últimas décadas, enquanto líder regional e vocalizador dos anseios do Sul. Trabalha-se, portanto, em nível do Estado, inserido na lógica de políticas de governo e da diplomacia oficial. Argumenta-se que padrões da política exterior brasileira são responsáveis por informarem o modo como o país lida com a América do Sul, mesmo diante de novos arranjos contemporâneos de integração. Desse modo, o termo “visões”, supracitado, remete a perspectivas difundidas pela política externa.

Por conta disso, o estudo traça um breve delineamento circunscrito ao pensamento brasileiro no tocante à ideia de aproximação regional a seus vizinhos, no início do século XX, com a diplomacia de Barão do Rio Branco (1902-1912), até os anos recentes, em que tais relações se dão pela dinâmica da chamada integração regional, com o processo de elaboração e constituição da UNASUL capitaneado por Brasília durante o governo Lula da Silva (2003-2010).

2 Organização criada em 2008, na ocasião da Reunião de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, a UNASUL remonta à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que foi estabelecida no marco da III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2004.

3 O “buscamos”, nesse sentido, evoca os próprios partícipes desse processo, na qualidade de atores sul-americanos.

Desde a sua criação, oficializada em 2008, o organismo tem passado por um processo de institucionalização gradual que arremata expectativas e percepções distintas. Se, por um lado, os últimos estudos sobre o papel da integração regional no governo Dilma Rousseff (2011-2016) apontam certa retração desse projeto (CERVO; LESSA, 2014; CORNELET, 2014), por outro, tem-se que a UNASUL tem colaborado satisfatoriamente para o forjamento de uma integração mais galgada na perspectiva de uma coordenação de políticas a nível supranacional e de resolução de conflitos regionais (XAVIER, 2011; NERY, 2016).

Se entendida como um processo complexo, a integração regional pode ser melhor compreendida considerando fatores históricos, políticos e culturais que não devem passar despercebidos nesse tipo de análise. Assim sendo, o chamado regionalismo pós-neoliberal, categoria na qual a UNASUL é alocada, nasce da necessidade elencada por seus representantes de desenvolver uma estratégia comum de fortalecimento da América do Sul⁴ ante a histórica presença dos Estados Unidos na região⁵. É questionável até que ponto a efetividade desse fortalecimento estaria ou não relacionada a fatores conjunturais, impulsionados por governos propensos a convergir em matéria de integração regional.

Por outro lado, embora a integração regional seja reconhecida como um princípio constitucional⁶ do Brasil, por si só não se pode conceber a causa dessa iniciativa. Assim sendo, adotá-la como uma expressão única do interesse nacional é ainda incorrer em artifício reducionista sobre o Estado, podendo-se converter em uma “repetição rotineira de fórmulas vazia de conteúdo” (PARADISO, 2000). Por conseguinte, o entendimento acerca dos fatores que acabaram por

4 A perda da centralidade do livre-comércio, a ênfase no ‘desenvolvimento para dentro’ e a ampliação da agenda multilateral são reforçados, para além do próprio Tratado Constitutivo da UNASUL, em declaração do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, “Quando do estabelecimento da UNASUL, os países da região passaram a articular-se em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar posições políticas”. Ver em: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa:** União das Nações Sul-Americanas. [20--?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>>. Acesso em: 15 set. 2017.

5 Principalmente, em resposta alternativa à proposta estadunidense da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) (HERZ, HOFFMANN, TABAK, 2015).

6 Conforme disposto na Carta Magna brasileira, em seu Art. 4º, parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

institucionalizar um organismo de integração deve perpassar a intersecção de fatores domésticos e os estímulos sistêmicos nessa conjuntura.

Nesse aspecto, a política externa integracionista já percebida na última década do século XX procura revitalizar as relações com seu entorno e redirecionar o sentido da cooperação entre países, ao passo que usufrui de um momento histórico propício para as convergências de mercado. Em meio a esse cenário, houve um consenso de que era preciso redefinir uma identidade de América Latina e, portanto, de América do Sul, em meio à nova ordem mundial que se instaurava e, com ela, novas agendas e desafios (CERVO, 2001). Gladys Lechini Alvaréz (2007, p. 239) assinala ainda que “esta nova fase está surgindo nos países da África, Ásia e América Latina como alternativa às tendências vigentes nos países desenvolvidos”, o que reflete a busca do governo brasileiro em capitanear uma agenda alternativa internacional.

Já na primeira década do século XXI, a integração regional passa por uma ressignificação, sendo a UNASUL um reflexo próprio desse novo olhar sobre as dinâmicas políticas e sociais da América do Sul. Grande parte desse novo sentido deve-se à convergência de visões políticas oriundas dos governos que ascenderam ao poder na região, como foi o caso principalmente de Brasil, com Lula da Silva (2003-2010); Venezuela, com Hugo Chávez (1999-2013); Argentina, com Cristina Kirchner (2007-2015); a Bolívia, com Evo Morales (2006); o Paraguai, com Fernando Lugo (2008-2012); e o Uruguai, com Tabaré Vázquez (2005-2010).

A seguir, é feita uma breve incursão sobre as imagens de América do Sul que perpassam o pensamento diplomático brasileiro, pela qual se pretende apontar de que forma o Brasil se coloca perante a região. Na seção seguinte, são discutidos os avanços na ideia de integração que emergiram, sobretudo, na década passada, bem como os entraves para a efetivação de seus objetivos. Por fim, no intento de não esgotar o debate, pretende-se oferecer caminhos para a questão elencada no início desse artigo: em que consiste a integração que buscamos?

América do Sul: ideias em disputa

Se a aproximação do Estado brasileiro aos países sul-americanos remonta a Barão do Rio Branco (1902-1912), a semente da integração na América Latina,

por seu turno, tem como embrião as iniciativas pan-americanistas⁷. Como reitera Gelson Fonseca (2002), é no início do século XX que o Brasil passa a se defrontar com uma nova modalidade de interação entre Estados, sugerindo uma dinâmica multilateralista a essas relações, em um momento de emergência dos Estados Unidos enquanto potência regional.

Nesse sentido, o Pacto ABC⁸, proposto inicialmente por Rio Branco, em 1904, porém, tornado realidade somente em 1915, e cujo nome alude aos países signatários, Argentina, Brasil e Chile, foi um passo simbólico no sentido de consolidar formalmente a cooperação entre os países e reiterar a pacifismo na sub-região do Cone Sul.

Como afirmam Victória Antônia Salomão e Fernanda de Moura Fernandes (2015), em estudo que resgata o significado do Pacto para a política externa brasileira, cabe considerar que:

Até então, não haviam sido empreendidos esforços para que se estabelecesse uma entente entre os três países, pelo contrário, a orientação brasileira para a região do Rio da Prata, desde o final da década de 1840, era a de reunir os esforços necessários e agir de forma ativa para evitar qualquer tentativa por parte de Buenos Aires de reconstrução, em termos territoriais, do antigo Vice-Reino do Rio Prata. (SALOMÃO; FERNANDES, 2015, p. 3)

Mesmo que não se trate de iniciativas de integração propriamente, a vinculação da América do Sul ao pensamento político brasileiro redirecionou o sentido da diplomacia de Barão do Rio Branco para a dimensão hemisférica, ainda que embasada no monroísmo estadunidense. “Rio Branco vê o pan-americanismo como uma possibilidade de lidar, com questões hemisféricas, em um plano de igualdade, atendendo ao direito do mais fraco ao do mais poderoso” (FONSECA, 2002, p. 396).

Destarte, a relação do Brasil com a América do Sul nesse período deve ser vista com ressalvas. De acordo com Clodoaldo Bueno (2002, p. 359-360), as agitações revolucionárias na América hispânica eram encaradas como um vetor

7 No início do século XIX, como reitera Cervo (2008, p. 159), o pan-americanismo simbolizou a “semente da ideia de integração”, mas não foi além de uma expressão geopolítica. Já no último decênio do mesmo século, o movimento havia tomado um caráter predominante econômico, pautado pela agenda que os Estados Unidos pretendiam impor ao continente.

8 Oficialmente intitulado “Proposta Percursora de Aliança Formal de Cordial Inteligência entre Argentina, Brasil e Chile”.

de instabilidade regional e, conseqüentemente, podiam representar atentados à soberania do Estado brasileiro. Na visão do Barão do Rio Branco, a estabilidade política do Cone-Sul deveria ser alcançada em função desse objetivo. Fato é que a diplomacia de Rio Branco manteve dois eixos principais, quais sejam, o alinhamento com os Estados Unidos e “a conformação de um espaço de paz e relações privilegiadas com seus parceiros sul-americanos” (GEHRE, 2009b, p. 64).

Ademais, ressalta Clodoaldo Bueno (2002, p. 361), a imagem do Brasil como um país diferenciado dos demais, atributo reforçado na ideia do diplomata, consistia em reproduzir um comportamento de liderança, no sul do continente, tal qual os Estados Unidos hemisfericamente. Essa noção de superioridade ante a América do Sul ilustra a tônica da diplomacia de então. Tal qual assinala Amado Cervo (2008, p. 38-39), o que se convencionou chamar de *cordialidade oficial* é traço de uma cultura política brasileira desenvolvida em relação aos povos vizinhos, considerando-os inferiores em termos de força e civilização – para além da postura conciliadora com tais países.

A essa época, as relações do Brasil com seu entorno estavam cristalizadas no eixo Rio de Janeiro-Buenos Aires. Tais relações mantiveram-se marcadas por forte ambivalência. A partir da década de 1950, iniciativas de superação das desconfianças e convergência em um projeto de integração começaram a ganhar corpo.

Ante a perspectiva de refluir entre si mesmos, os países latino-americanos passaram a se perceber enquanto pertencentes a uma agenda própria rumo à superação de históricas desigualdades socioeconômicas, como propunha o ideário cepalino.

Destaca Amado Cervo:

A estratégia de ação proposta por eles envolvia o esforço interno das nações no sentido de promover a industrialização como política de Estado, adequando política exterior e ação diplomática para induzir um novo modelo de inserção internacional (CERVO, 2008, p. 14).

Na década de 1960, uma vez sugerida a necessidade de uma maior inserção dos interesses econômicos regionais, é criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), por iniciativa dos países sul-americanos

Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, mais o México, que viria a ser reformulada, já na década de 1980, para Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio (ALADI)⁹, que abriu um importante precedente para o modelo de integração visto a partir da década de 1990.

Nesse sentido, os intentos integracionistas começam a forjar uma identidade marcadamente sul-americana pela centralidade do desenvolvimentismo como etapa para superação redução de desigualdades sociais.

Como esse modelo conferiu ao Estado o papel de arrastar as sociedades para o desenvolvimento, é natural que a integração, vista como meio, tenha sido concebida por homens de Estado em vez de corresponder a uma aspiração de sociedades (CERVO, 2008, p. 159).

Desse modo, grande parte da substância da integração regional, pensada a nível de Estados, está arrolada à ideia de superação do sul subdesenvolvido que fora amplamente difundida a partir da metade do último século.

No entanto, o ponto de inflexão para uma postura mais cooperativa e integradora dar-se-á quando a América Latina cede espaço para o advento da América do Sul enquanto conceito operacionalizável da política externa (SPEKTOR, 2010). O exemplo seminal foi a assinatura do Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Paraguai, em 1979, que permitiu a compatibilização das represas de Corpus e Itaipu, superando, assim, divergências históricas sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata – área considerada de grande importância geopolítica e diretamente sensível a países como Bolívia e Uruguai. A resolução do conflito permitiu a superação de velhas desconfianças e, de certa forma, assentou o caminho para os esforços de integração do porvir (FAJARDO, 2004).

A inflexão diplomática notada entre Brasil e Argentina abriu margem para uma inédita convergência em matéria de energia nuclear, a partir da década de 1980. Como resultante, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a

9 Cuba também passou a ser membro a partir de 1999, comportando a formação que prevalece até os dias atuais.

Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear¹⁰, firmado ainda no Regime Militar, estabelecia a cooperação em áreas de educação e pesquisa, produção, assistência técnica, entre outras, e ainda previa o desenvolvimento de grupos mistos de trabalho. Tratou-se, antes de tudo, de um importante instrumento para redução das desconfianças entre duas lideranças regionais.

Por conseguinte, é no período da redemocratização que esses esboços ganham a materialidade organizacional. Em 1985, celebrada a Declaração de Iguazu pelos presidentes de ambos os países José Sarney e Raúl Alfonsín, são lançadas as bases para um alargamento do conceito de integração para áreas estratégicas como transporte, infraestrutura viária e sistemas elétricos e de comunicação¹¹. Essa iniciativa desembocará no lançamento das bases para a criação do MERCOSUL. Os projetos encabeçados por ambos os países atendiam a uma necessidade de maior autonomia e independência em relação ao comércio mundial. Com a centralidade na consolidação de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile, o modelo de integração que perpassa o MERCOSUL está vinculado à dimensão comercial.

É razoável concluir que, nos moldes como é formulada, a partir de iniciativas de Estados, a integração perpassa a necessidade de confluências de políticas econômicas e de infraestrutura. Grosso modo, “as correntes do pensamento brasileiro revelam dois traços em sua evolução recente: a vinculação com teorias latino-americanas de relações internacionais e o problema epistemológico central, o desenvolvimento” (CERVO, 2008, p. 13).

O contexto de arregimentação do bloco perpassa determinantes sistêmicos – a instituição da nova ordem mundial pós-guerra fria –, regionais – a redemocratização pela qual os países sul-americanos passavam – e domésticos – no Brasil, a opção por um sentido mais cooperativo em política externa – que podem ajudar a dar inteligibilidade a esse processo:

10 Ver em: BRASIL. Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. 16 maio 1980. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b_33/.

11 BRASIL. Declaração do Iguazu. 19 novembro 1985. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/.

Os processos de redemocratização, a subsequente reaproximação com a Argentina, a emergência das políticas neoliberais nos países da região e a segunda onda de regionalismo criaram condições para os tomadores de decisão de Brasília estabelecerem a integração sul-americana como parte da agenda de Política Externa (MEDEIROS; TEIXEIRA; REIS, 2017, p. 99)

Até o momento, o artigo repassou alguns eventos principais em que a América do Sul foi conjugada ao pensamento da política externa brasileira. Neste, não se procurou estabelecer certa precisão dos condicionantes políticos, senão um esboço de seus fundamentos. O desenho traçado permite refutar teses que pregam o constante revanchismo entre os países sul-americanos e sua condição passiva frente aos determinantes externos.

O remonte ao Barão do Rio Branco fez-se necessária para evidenciar a origem de uma *praxis* da diplomacia brasileira com o seu entorno. Sugere-se que a diplomacia do Rio Branco ainda estabelece a tônica das relações com a América do Sul nos dias atuais, mesmo que readaptadas no contexto da integração. Em relação à premissa inicial, depreende-se que uma ideia de cooperação regional é mais presente a partir de meados da década de 1950, com a profusão dos estudos cepalinos e a ideia de desenvolvimentismo econômico, como também no marco da Operação Pan-Americana (1958) durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), tendo seu apogeu no limiar da redemocratização sul-americana no último quarto do século XX.

Com o arrefecimento dos antagonismos entre Argentina e Brasil e as iniciativas em torno do MERCOSUL, a inclusão das demandas de outros vizinhos como Bolívia, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o horizonte de uma integração mais abrangente – ainda que imperfeita – tornou-se mais factível. Identificadas essas experiências, passa-se a discutir a integração atual simbolizada pela UNASUL e o fomento de um regionalismo mais audacioso em suas metas e premissas.

A integração que buscamos: o papel da UNASUL

Prestes a completar seu primeiro decênio, em 2018, a UNASUL pode ser considerada a mais ambiciosa iniciativa organizacional em termos de integração regional inerentemente sul-americana. O desenvolvimento da organização se deu

em um momento de grandes debates acerca de uma estratégia de inserção política e econômica da América do Sul e a tentativa de formulação de um modelo próprio, em consonância com a identidade e aspirações da região. Contudo, assim como aponta Karina Pasquariello Mariano (2015, p. 15), a ausência de uma “concepção própria do que esse fenômeno [da integração regional] representa” continua sendo uma das dificuldades para sua consolidação.

A transição para o século XXI observará uma guinada na constituição dos novos blocos regionais. O cenário regional de onde germinaram as primeiras formulações de uma “comunidade sul-americana” havia se tornado menos idealista em relação às promessas da liberalização de mercados e da diminuição do papel do Estado. Conforme revisou Maria Cecília Miguez (2017), a primeira década do século XXI registrou um momento particular na América Latina, marcado pela ascensão de líderes regionais identificados pela promoção de uma ordem social mais justa e igualitária. Em certa medida, esses governos desenvolveram uma comunhão em torno da crítica à herança neoliberal da década de 1990 naquela região.

A I Cúpula de Países da América do Sul (2000), realizada no Brasil, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, refletiu a necessidade de se dar maior densidade ao projeto de integração. Desde então, as propostas em voga estavam relacionadas ao MERCOSUL e aos mecanismos de implementação da união aduaneira, política comercial comum, coordenação macroeconômica, e toda harmonização jurídica necessária para sua promoção entre os países-membros¹². Como resultado direto da Cúpula, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), posteriormente incorporada e substituída pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). A datar de então, a integração física somou-se à econômica com maior pujança, corroborando para um alargamento do conceito de integração para um viés mais societal.

Maria Regina Soares Lima e Marcelo Coutinho captam o espírito de transformação na imagem de América do Sul que tanto corroborou para a substância do projeto de integração nos anos 2000:

12 Embora a necessidade de execução de tais propostas seja reverberada por seus países-membros, o Mercosul não avançou no sentido de uma coordenação macroeconômica.

A região, portanto, deixa de ser apenas um dado geográfico e passa a mesma por mudanças políticas que a redefinem. Atualmente a unidade que está sendo imaginada tem os contornos da América do Sul, seja a região um espaço político, um espaço de ação coletiva organizada, seja ela categoria de análise da inserção global dos países sul-americanos e das diferenças que cada um deles apresenta (LIMA; COUTINHO, 2005, p. 5).

A UNASUL pode ser considerada uma resultante da agenda promovida por lideranças regionais nos anos 2000. Anteriormente reconhecida como Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) - estabelecida no marco da III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2004 –, a então rebatizada UNASUL¹³ – por ocasião da Reunião de Chefes de Estado e de Governo, foi pensada em atender ao resgate de um projeto integracionista sul-americano.

É ainda no âmbito da organização que os países sul-americanos têm buscado posicionamentos contrários a rupturas da ordem democrática e o estancamento de conflitos e crises políticas, como se comprova pelas iniciativas diplomáticas envolvendo o conflito bilateral de Colômbia e Venezuela (2010), os intentos de destituir o então presidente Correa no Equador (2012), e o impeachment do então presidente Fernando Lugo no Paraguai naquele mesmo ano.

A UNASUL tem esboçado uma natureza de integração sustentada pelo conceito de regionalismo, isto é, o que se refere a processos liderados por atores governamentais em uma abordagem “de cima para baixo”. Em segundo lugar, a integração é proposta multidimensionalmente, o que explica a abrangência de uma agenda que envolve defesa e segurança, energia, educação. O que leva a crer que a organização apresenta uma alternativa aos modelos puramente funcionalistas, ou seja, estendendo-se a diversas áreas temáticas em vez de priorizar uma em específico (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

Assim como esboçado em seu Tratado Constitutivo¹⁴, é determinação da entidade:

13 A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi assim rebatizada por decisão dos doze países participantes da I Cúpula Energética, na Ilha Margarita, Venezuela, em abril de 2007.

14 UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americana. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf

[...] construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe (UNASUL, 2008, p. 1).

Desse modo, o projeto se destina a forjar uma identidade comum entre os países-membros, qual seja, *sul-americana*, que permite sua instrumentalização intra e extrarregionalmente. Em outras palavras, o recurso à identidade tanto pode auxiliar na mitigação de desconfianças entre os países quanto satisfazer a aspiração por uma unidade regional coesa em face de outras instâncias multilaterais.

A partir desse esboço, são identificados aqui três pilares nos quais a integração está baseada: primeiramente, a condição geopolítica em que os países estão conformados, tornando-se a maior zona contígua de paz no mundo atualmente. Em segundo, a identificação dos mesmos a um conjunto de princípios e crenças baseados no desenvolvimento econômico e social. Por último, mas não menos importante, o desejo de promover um polo de poder regional que se traduza em maior autonomia da região frente às potências.

Por conseguinte, o processo de forjamento dessa identidade regional perpassa vários aspectos, mas possui como elo fundamental a memória compartilhada de um passado histórico peculiar à região sul-americana. É sabido que a estruturação das sociedades sul-americanas é cunhada primeiramente a partir da colonização europeia e, já no último século, entre as décadas de 1960 e 1980, de regimes burocráticos militares que deixaram um saldo de repressão e autoritarismo sem precedentes nos Estados sul-americanos modernos. Soma-se a isso a própria dinâmica de abertura política vivenciada a partir do último quarto do século XX, momento a partir do qual são vistas as primeiras iniciativas em torno da integração e da cooperação sob a égide da democracia e do advento neoliberal.

Visões do Brasil

O papel do Brasil no tocante à UNASUL pode ser identificado de acordo com a estratégia de *cooperação para a autonomia* (MEDEIROS; TEIXEIRA JUNIOR; REIS, 2017). Essa vertente de inserção regional permite ao país tanto a

consecução de sua influência na América do Sul quanto ao extrapolamento de sua projeção internacional.

Através da adoção dessa estratégia o Brasil, sem se descuidar de suas responsabilidades regionais, desenvolve mecanismos de coordenação política e estabelecimento de sua autoridade na América Meridional. Ao fazê-lo, contudo, o país estabelece condições para não depender delas por completo, tornando multilaterais os custos e as responsabilidades (MEDEIROS; TEIXEIRA; REIS, 2017, p. 118).

Sugere-se que a política externa brasileira tem se utilizado de uma dada identidade sul-americana para a projeção desse país emergente no cenário internacional, imagem esta que foi propulsionada no âmbito doméstico pelo crescimento econômico e desenvolvimento social do governo Lula da Silva (2003-2010). A alteridade buscada pelo Brasil se faz por meio da crítica tácita às políticas neoliberais adotadas pelas potências mundiais, como os Estados Unidos, e às ingerências externas representadas por elas. Em suma, o poder de vocalizar um anseio regional é uma hipótese contundente que se insere no bojo da integração regional.

De acordo com Matias Spektor (2010), a iniciativa brasileira em torno do Conselho Sul-Americano de Defesa – instituído em 2008, no âmbito da UNASUL, com a prerrogativa maior de propor um novo modelo de defesa regional –, resguarda a função de diminuir o histórico intervencionismo estadunidense da região:

Do ponto de vista brasileiro, tratou-se de uma iniciativa voltada para o objetivo de reduzir as chances de intervenções americanas em temas e conflitos regionais, aumentar as instâncias de cooperação para a segurança, e assegurar que os interesses brasileiros não sejam atropelados. (SPEKTOR, 2010, p. 41)

A agenda Sul-Sul brasileira está vinculada ao projeto universalista da política exterior do Brasil, que tem mantido certa vocação a partir da década de 1950. Assim sendo, a UNASUL responderia a uma expansão do entorno estratégico brasileiro, antes mais localizado nos países do Cone Sul, por meio do MERCOSUL. É por meio da integração que o Brasil procura instigar um polo de poder regional, que veio ao encontro de suas aspirações universalistas de ganho de autonomia em ação externa. Tal qual asseverado, “a insistência sobre relações

Sul-Sul no século 21 traduz, precisamente, o universalismo: cabe aos emergentes traçar a ordem internacional junto com o velho mundo desenvolvido” (CERVO; LESSA, 2014, p. 139).

Em detrimento do nível de cooperação galgada no governo Lula, a assunção feita sobre o governo Rousseff é de que o Brasil perdeu parte de sua grande influência na determinação de agendas sul-americanas nos últimos anos. Em grande medida, a crise econômica brasileira diminuiu o potencial do país em arcar com os custos dessa cooperação. Por outro lado, consolidou-se a característica da UNASUL enquanto “primeiro porto de escala” para o enfrentamento de situações de crise regionais. (SARAIVA, 2017). Desta feita, o organismo serve ao Brasil mais como “arena para discussão e geração de consensos regionais” do que um ator de política internacional (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 82).

Embora pontuem os aspectos de enfraquecimento da integração regional, a qual, segundo Cervo e Lessa (2014, p. 140), se dão pela incipiência de um projeto que não é capaz de produzir consenso estratégico, marcado pela baixa complementariedade econômica e dispersão no tocante a modelos de desenvolvimento, visões e concepções, os autores admitem a marca distintiva dessa “experiência específica sem formatação acabada”. Ademais, os autores consideram que a melhor resultante da integração regional se dá no “entendimento político regional, responsável pela mais vasta zona de paz do universo humano”¹⁵.

O Brasil e a crise de legitimidade ante a América do Sul

Conforme visto até o momento, a natureza da integração regional sul-americana até vinculada à cooperação de Estado. Desta feita, dada a baixa institucionalização desses processos, pode-se inferir que o projeto regional se torna ainda mais sensível tanto às dinâmicas no interior desses países quanto às

15 Ainda que tomados por certo otimismo ao tratarem de “zona de paz”, os autores parecem fazer clara menção à ausência de conflitos bélicos entre os Estados que compõem a região, embora a paz seja altamente questionável em face dos índices de violência no interior desses países.

modificações geopolíticas no seio da regionalidade. Em última instância, a integração guarda correlação com as políticas externas levadas a cabo por seus proponentes.

Nos últimos meses, ressalta-se o contexto de aumento da instabilidade política propiciado pela interrupção do mandato de Dilma Rousseff (PT) e o agravamento das crises econômica e política no Brasil. Desde então, tem havido a necessidade elencada pelo presidente Michel Temer (PMDB) (e a busca por legitimar um governo nascido de uma ruptura democrática flagrante) de imprimir uma marca de ineditismo e avanço em política externa.

Para tal missão, José Serra (PSDB) passou a chefiar o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil logo do afastamento de Rousseff, em maio de 2016, posto que exerceu até o início de março de 2017. Ao passar a batuta a seu correligionário Aloysio Nunes (PSDB), Serra deixou seus poucos meses de administração marcados por uma aproximação com a Argentina de Mauricio Macri e o agravamento das relações com a Venezuela de Nicolás Maduro.

A autointitulada “nova política externa brasileira” reitera, em sua 1ª diretriz, que a diplomacia representará “os valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia [...] e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (SERRA, 2016). A ênfase nesse novo direcionamento é representada nesse excerto como uma política externa que se entende ausente de “preferências ideológicas de um partido”, e que passa a promover o pragmatismo de conduta em consonância com os interesses de Estado.

Nesse pronunciamento, a temática da integração regional sul-americana é inserida unicamente na diretriz sétima, e alude a uma aproximação diplomática no curto prazo com a Argentina, dada a convergência de entendimentos em matéria de política e economia, e à necessidade de renovação do MERCOSUL, “em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México” (SERRA, 2016). De acordo com Serra, as reformas do bloco são prementes e perpassam correções na promoção do livre-comércio entre seus países. Apesar disso, é notória a ausência da América do Sul, mesmo em relação ao emprego de seu termo, no pronunciamento que pretendia lançar as diretrizes de um novo governo.

Ademais, o primeiro ato público do Itamaraty foi a expedição de duas notas à imprensa, nas quais rechaça os posicionamentos de países e organismos sul-americanos contrários à ruptura democrática no país. Tratou-se de uma “rejeição enfática” do MRE às críticas levadas a cabo por governos de Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, bem como pela ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América) e pela Secretaria Geral da UNASUL, que propagaram receio em relação ao processo de impedimento de Rousseff.

Atualmente, o tom diplomático adotado para o entorno varia geralmente da negligência à apatia no trato com os países menores, o que pode demonstrar não só um enfraquecimento do elo com esses países, como notado anteriormente na administração Rousseff, como um grande declínio na qualidade dessas relações. A título de exemplo, a UNASUL e a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) sequer são mencionadas pelos chanceleres em suas cerimônias de posse.

Considerações Finais

A integração regional não apresenta indicadores de alteração significativa no modo como o Brasil percebe seus homólogos sul-americanos. Para um país que fita a América do Sul com olhar de potência média e aspirações universalistas, o Brasil procura conservar uma autoimagem de autoridade e liderança em seus vizinhos, ao passo que instiga tais lealdades a um projeto regional que satisfaz diretamente seus anseios.

Em termos sintéticos, a integração sul-americana contemporânea consiste na coordenação conjunta de políticas públicas a partir de visões semelhantes sobre problemáticas compartilhadas. O traço distintivo dessa experiência está na redução das desconfianças entre essas nações e o solapamento de uma identidade historicamente atribuída a essa comunidade sob o signo da passividade e do atraso. A partir dos fóruns deliberativos e das iniciativas de cooperação que daí nascem, os Estados sul-americanos indicam ao menos o intento por assumirem posicionamentos comuns.

Por ora, essa conclusão retoma o sentido das dificuldades inerentes ao processo de integração na segunda década do século XXI. Se, por um lado, a UNASUL persiste enquanto organização de fomento da integração política da região, por outro, os países membros parecem estar distantes de uma harmonia quanto a modelos de desenvolvimento e inserção internacional, o que dificulta um aspecto de coesão importante para a integração. Essa contradição é melhor sintetizada pelo trocadilho “a cada ponto, um contraponto”, demonstrando que o regionalismo é uma proposta em aberto, de construção cotidiana, em que fatores de dispersão e junção coexistem.

No âmbito da UNASUL, o Brasil tem a capacidade de reforçar a imagem de liderança, ao passo que garante a consecução dos interesses universalistas em política externa. Ao desenvolver um eixo de cooperação e agir como um pujante investidor na região, o país compatibiliza uma postura intrarregional a outras frentes de atuação internacional. Em outras palavras, a instrumentalização de uma identidade sul-americana pelo Brasil não corresponde aos imperativos de uma “solidariedade regional” para com os países vizinhos, uma vez que está submetida a uma estratégia maior de Estado em termos de poder.

Referências bibliográficas

ARAUJO, A.L.Z; FILHO, F.F. O processo de integração na América do Sul: da ALALC à UNASUI. **Ensayos de Economía**. v.25, n.46, p. 100-104. Disponível em: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/53627/53075>.

ÁVAREZ, G. L. A cooperação sul-sul ainda é possível? O caso das estratégias do Brasil e dos impulsos da Argentina In: VILLA, R. A. D.; MATHIAS, S.K. **Ensaio Latinoamericanos de Política Internacional**. Editora Hucitec, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BUENO, C. O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul. In: **Rio Branco, América do Sul e a Modernização do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

CERVO, A. L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, A. L.; RAPOPORT, M. **História do Cone Sul**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. polít. Int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

FAJARDO, J. C. C. **Acordo Tripartite Itaipu – Corpus**: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004. 180f.

FONSECA, G. Rio Branco e o Panamericanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana. Pp. 393-406. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (org.). **Rio Branco, América do Sul, e a Modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

GEHRE, T. **América do sul**: a ideia brasileira em marcha. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2009a. 190p.

_____. **América do Sul**: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, Dec. 2009b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/04.pdf>. Acesso em: 19 mai 2017.

HEREDIA, E. A. O Cone Sul e a América Latina: interações. In: CERVO, A.L; RAPOPORT, M. **História do Cone Sul**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015. 119p.

HERZ, M; HOFFMANN, A.R; TABAK, J. **Organizações Internacionais**: histórias e práticas. 2a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 238 p.

HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, v.17, n.1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jan./jun., 1995.

LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. V. Globalização, Regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura OPISA**, nº6, p. 5-10, mai. 2005. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/7_analises_Globalizacao,%20Regionalizacao%20e%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul.pdf> Acesso em: 20 fev. 2017.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138609/ISBN9788579837043.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MEDEIROS, M. A.; TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M.; REIS, E. G. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v.25, n.6, p. 97-123, mar. 2017.

MOURA, G. **Relações Exteriores do Brasil 1939-1950**: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: Funag, 2012. 280 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/998-Relacoes_Exteriores_do_Brasil.pdf>.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, Salvador, v.29, n.spe3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400005>>. Acesso em: 25 set. 2017.

PARADISO, J. **Cadernos Adenauer 7**: Política externa na América do Sul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, set. 2000. p. 9-43.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Zahar, Rio de Janeiro, 2004.

SALOMÃO, V. A.; FERNANDES, F.M. **Estado da Arte do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile)**. In: 1º SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA: Estado e democracia em mudança no século XXI. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Pp. 01-17. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/artigo-estado-da-arte-do-pacto-abc-formatacao-para-anais-pdf.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

SARAIVA, M. G. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, n.44, dez., 2014. Pp. 25-36. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>>.

_____. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. **Rev. Bras. Polit. Int.**, 60(1): e009, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600117>>. Acessado em: 13 de maio 2017.

SERRA, J. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 14 mai. 2017.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, July 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a02v53n1.pdf>>.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONS_T_PORT.pdf>.

XAVIER, E.M. A UNASUL e a OEA na Resolução de Conflitos Sul-Americanos. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, v. 2, p. 143-167, 2011. Disponível em: seculoxxi.espm.br/index.php/xxi/article/download/36/39. Acesso em: 12 set. 2017.