



## **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A AMPLIAÇÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL RUMO À UNASUL**

Ana Elisa Thomazella Gazzola

Mestranda do PPGRI “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

E-mail: gazzola.aet@gmail.com

### **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo compreender em que medida a estrutura institucional intergovernamental do Mercado Comum do Sul (Mercosul) contribui para acentuar a permanência do modelo de integração na América do Sul, mesmo com diferentes estratégias de Política Externa sendo desenvolvidas na região. Ao não ter uma autoridade supranacional, abre-se espaço para que seus membros adaptem relações baseadas em baixos níveis de institucionalidade segundo seus interesses. Com a mudança de foco da América Latina para a América do Sul, as ações da PEB são direcionadas à ampliação rumo ao novo espaço regional. A Unasul, apesar da maior abrangência de objetivos, mostra-se muito semelhante ao Mercosul em termos institucionais, levando a crer que, efetivamente, não haverá nenhuma mudança significativa do processo de integração regional na América do Sul em curto prazo.

**Palavras-chave:** Integração Regional; Mercosul; Política Externa Brasileira; Unasul.

### **Abstract**

This paper aims to understand to what extent the intergovernmental institutional framework of the Southern Common Market (Mercosur) contributes to accentuate the permanence of the model of integration in South America – even with different strategies of Brazilian Foreign Policy being developed in the region. By not having a supranational authority, it makes room for its members to adapt its relations which are based on low levels of institutionality according to their interests. With the shift in focus from Latin America to South America, the actions of Brazilian Foreign Policy are aimed at expanding towards the new regional space. Unasur, despite the wider range of objectives, it shows very similar to Mercosur in institutional terms, leading us to believe that, indeed, there will be not significant changes in the regional integration process in South America in the short term.

**Keywords:** Regional Integration; Mercosur; Brazilian Foreign Policy; Unasur.

### **Introdução**

Como o novo impulso integracionista para a América do Sul é nitidamente uma iniciativa do Brasil e de sua diplomacia, este trabalho busca tratar da formação do processo de integração a partir de ações e intenções do governo brasileiro, com ênfase no período da gestão de Lula da Silva (2003-2010), por meio da ampliação do Mercado Comum do Sul rumo ao desenvolvimento institucional da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).



A América do Sul passou a ser uma realidade regional de forma incipiente em meados da década de 1990, quando se evidencia a necessidade de fortalecimento ou mesmo da criação deste conceito por iniciativa da Política Externa Brasileira (SILVA, 2013, p. 238). O México estava sendo englobado pelo NAFTA e a América Central formando acordos de liberalização comercial com os EUA, resultando em um descolamento da América do Sul deste processo.

Deste modo, este trabalho está dividindo em três partes. A primeira trata dos princípios gerais da Política Externa Brasileira durante o governo Lula, destacando a importância de uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais, sem perder de vista as linhas clássicas da diplomacia brasileira de autonomia decisória nacional.

A segunda parte apresenta uma análise do desenvolvimento institucional do Mercosul, que se tornou o modelo da integração regional sul-americana no período e que refletiu de maneira preponderante na formação institucional de outros movimentos na região.

Por fim, a terceira parte traça o caminho percorrido pela política externa objetivando criar bases para a ampliação do Mercosul, via aproximação com a Comunidade Andina de Nações (CAN). Entretanto, será possível perceber que a Unasul é, ao contrário do que esperavam os países que propunham a junção dessas duas instituições anteriores, um processo inédito na região; no entanto, tão semelhante institucionalmente ao Mercosul que nos leva a crer que, efetivamente, não haverá nenhuma mudança significativa do processo de integração regional da América do Sul em curto prazo.

## **Princípios gerais da Política Externa Brasileira durante o governo Lula**

De maneira geral, a formulação da PEB no período pós-redemocratização foi influenciada pelas perspectivas advindas com o fim da Guerra Fria e pelo fomento da ideia de cooperação internacional. Nesse sentido, os atentados de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades impostas durante as negociações comerciais nas Rodadas de Doha acabaram por influenciar também os formuladores da política exterior, resultando nas diferenças de trajetórias políticas dos governos de FHC e Lula.

Assim, nos anos 90, os temas de política externa ganharam destaque na sociedade brasileira, em especial no empresariado, dada a ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais. Além disso, indo mais além destas questões, o presidente Lula procurou incluir temas sociais na agenda internacional, desde sua presença em Davos em 2003 (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 281).

Nesta mesma época, os países do Sul eram confrontados com a desproporção entre a sua universalidade de interesses e os recursos e meios disponíveis para realizá-los. Inserir-se internacionalmente se associava a um novo esforço de modernização política e econômica e superação das



crises recentemente vividas, bem como a busca por um novo modelo de integração aos fluxos internacionais.

Muitas iniciativas de política externa na época se basearam na busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, com especial destaque para Rússia, China, África do Sul e Índia, a partir da construção de coalizões do Sul – cujo objetivo seria alterar a geografia do poder mundial, buscando um equilíbrio nas relações Norte-Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282). Além disso, o crescimento da atuação chinesa na região foi visto pelo Brasil como um alerta e, como resposta, sua aproximação com os membros dos BRICS uma forma de controle das iniciativas da China.

No capítulo *Política externa para a integração regional e a negociação global do Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente* (2002, p. 7), ressalta-se a necessidade do país de construir sólidas relações bilaterais por meio da aproximação com países de importância regional.

Desta maneira, o chamado multilateralismo da reciprocidade – que se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações – se tornou parte predominante do discurso brasileiro durante a administração Lula, que manteve a continuidade das ideias e de conduta na política externa ao defender soluções pacíficas e negociadas de controvérsias e a busca pela promoção de interesses de países ricos e pobres por meio da reforma da ordem internacional, em especial do sistema de comércio internacional multilateral (CERVO; BUENO, 2010, p. 496).

A ideia de “mudança dentro da continuidade” significava, portanto, que a renovação da política externa deveria caracterizar-se por uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais, sem perder de vista as linhas clássicas da diplomacia brasileira (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 288-289).

No entanto, ao mesmo tempo em que não houve uma ruptura significativa com os paradigmas históricos da política exterior do Brasil, sendo algumas diretrizes, desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração de FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a relações com determinados países:

Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 275).

O novo regionalismo presente na América do Sul alia duas tendências, sendo uma mais liberal propagada no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) e outra que foi se consolidando durante os anos de 1990, de caráter fechado, baseado na intervenção estatal e na perspectiva da formação de blocos econômicos (SILVA, 2013, p. 203). Nota-se que as dificuldades de obter consenso



na arena multilateral contribuíram para uma percepção mais negativa do liberalismo e do livre mercado, aumentando a importância do Estado a partir dos anos 2000.

A relação entre Argentina e Brasil é considerada definidora de limites nos processos de integração na região. Dentro de sua perspectiva histórica, ela condicionou a formação do Mercosul e, conseqüentemente, reflete hoje na Unasul. Para Silva (2013, p. 203), “as relações destes dois países e as suas relações com as grandes potências estabeleceram as bases da formação e desenvolvimento nacional e regional.”.

A celebração do Acordo de Itaipú-Corpus com a Argentina marcou a superação do padrão conflitivo entre ambos os países, inaugurando uma nova fase da integração (VAZ, 1999, p. 61), notadamente na América do Sul. Portanto, é neste contexto que o governo Lula fortalece objetivos timidamente traçados no período anterior, como o papel privilegiado dado à região do Cone Sul, o fortalecimento político-institucional do Mercosul e a criação de mecanismos financeiros que garantissem a capacidade de implementação das políticas de integração regional (CRUZ; STUART, 2010a, p. 72).

Ainda no capítulo *Política externa para a integração regional e a negociação global* (2002, p.6), fica claro o objetivo de atrelar a reconstrução do Mercosul e a nova política de regionalização ao permanente projeto de desenvolvimento nacional, ou seja, fazer do bloco uma plataforma de inserção econômica internacional. No item 7 afirma-se que, em busca de complementaridade na região, os interesses nacionais brasileiros podem convergir com os de seus vizinhos no âmbito regional.

A crise do modelo de integração do Mercosul ficou mais evidente, a partir de 1999, em função da difícil condução cambial e financeira no Brasil e posterior crise da dívida na Argentina. As assimetrias entre os membros, a ausência de um *paymaster* que arcasse com os custos da integração, a estagnação do desenvolvimento aprofundada pela falta de uma política regional comum e a inexistência de instituições densas colocaram em dúvida a sobrevivência do bloco (SILVA, 2013, p. 228). Além disso, houve nítida mudança de projeto do Mercosul em termos de criação de novas instituições que respondem atualmente a uma lógica multidimensional: política, econômica, social e cultural (CRUZ; STUART, 2010b, p. 105).

Dessa forma, um novo movimento regional surge em 2000 quando se realiza a I Cúpula de Países da América do Sul, a partir da iniciativa da política externa brasileira. O passo inicial resultou dos processos de integração física e energética com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e, em 2008, com sua transformação na União de Nações Sul-Americanas (SILVA, 2013, p. 236).

Dado que o Brasil foi o formulador do conceito de América do Sul neste período, atuando como aglutinador das reuniões presidenciais na região até a criação da Unasul, além de ser o país de maior importância econômica e política, Silva acredita que a integração da região dependerá muito de como o Brasil a insere em sua estratégia de política externa.



Ou seja, se a política externa brasileira estiver adotando a América do Sul como elemento central para a inserção do país no sistema internacional, a tendência é que a integração esteja tendo instituições densas e aprofundadas. Se, ao contrário, a América do Sul for importante, mas não central para a política externa do Brasil, então possivelmente estará ocorrendo no período em destaque uma integração com nível mínimo de aprofundamento institucional (SILVA, 2013, p. 237).

Assim, o governo Lula foi o momento catalisador das iniciativas para a América do Sul de parte da diplomacia brasileira. Parte esta convicta de que o país pode ser líder regional sem ter que se impor e que pode fazer concessões sem perder poder e soberania. No entanto, esta mesma parcela da diplomacia é responsável pela estratégia multilateral e autonomista desta gestão (SILVA, 2013, p. 243-244), reforçando as contradições da atuação do Brasil dentro dos blocos regionais.

### **PEB e análise institucional da integração no Mercosul**

Entender a escolha dos Estados por um nível de maior ou menor aprofundamento institucional consiste em entender as estratégias de integração dos principais países em um contexto em que a dimensão institucional delimitará qual o papel que esse país dá para o processo regional (SILVA, 2013, p. 236-237).

A natureza institucional do Mercosul é firmada pelo art. 2º do Protocolo de Ouro Preto<sup>1</sup> que determina que seus órgãos principais com capacidade decisória terão natureza intergovernamental. Em termos conceituais, adotou-se neste trabalho a definição segundo a qual as relações na forma de uma organização podem ser classificadas como intergovernamentais quando sua institucionalização é conduzida por governos nacionais de Estados (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 169).

Assim, a relação intergovernamental entre países pressupõe que não há uma instância superior a eles que tenha autoridade para obrigá-los juridicamente. Mesmo que nos termos do Tratado de Assunção, o Conselho do Mercado Comum<sup>2</sup> tenha como competência medidas que obrigam os Estados<sup>3</sup>, vê-se na prática que sua execução depende de que elas sejam implementadas pelos governos nacionais, ou seja, no âmbito das respectivas soberanias.

Não apenas uma leitura adequada do Tratado de Assunção como também a observância da prática dos Estados-partes demonstra o cuidado em evitar estruturas administrativas, jurídicas ou legislativas fechadas. A busca por autonomia é uma constante da condução externa brasileira e tornou-se um elemento

---

<sup>1</sup>Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, de 17 de dezembro de 1994, que pode ser encontrado em sua íntegra no endereço eletrônico: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2016.

<sup>2</sup> Definido em seu Art. 3º como “o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”.

<sup>3</sup> Competência presente no art. 9 do Protocolo de Ouro Preto que define: “O Conselho do Mercado Comum manifestar-se-á mediante Decisões, as quais serão obrigatórias para os Estados Partes”.



central do discurso durante o governo Lula. Manter a flexibilidade das estruturas do Mercosul também passa pela proteção da autonomia decisória nacional.

O principal objetivo do Mercosul é o desenvolvimento econômico, uma vez que se trata de países que se caracterizam pelo atraso relativo acompanhado de baixas taxas de crescimento. Retomando a ideia central da PEB de se utilizar da integração regional como meio de se fortalecer internacionalmente, criando instrumentos de concretização de seu projeto de desenvolvimento, o crescimento econômico é a chave capaz de gerar recursos econômicos e de poder necessários para superar o atraso dos Estados que o compõem, justificando a existência do próprio bloco. Como consequência, resultados positivos estimulados por este processo ampliariam a capacidade de negociação do Mercosul em foros internacionais (CAMPOS, 2011, p. 19).

Entretanto, examinando-se as políticas de desenvolvimento dos Estados-membros, nas quais as divergências decorrem de características geográficas, demográficas e econômicas bastante distintas, argumenta-se porquê alguns deles, em especial o Brasil, não priorizam uma estrutura demasiadamente rígida para o Mercosul. Deste modo, o bloco é resultado de um processo de integração assimétrico já que o conjunto de sub-relações assimétricas entre os sócios, com diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades, é reproduzido dentro dele.

Quanto maior a cessão da autonomia em prol do aprofundamento do grupo, maior a impossibilidade de prosseguir as políticas nacionais de maneira totalmente independente. Se o papel do Paraguai e do Uruguai se limitar aos aspectos comerciais mínimos da integração, então não convém aos países maiores criar instituições que amarrem mais sua liberdade de ação internacional, caso as instituições atuais já sejam suficientes para as finalidades de se chegar a um mercado comum (BAPTISTA, 1996, p. 193).

Ao não ter uma autoridade supranacional, abre-se espaço para que os Estados-membros adaptem suas relações baseadas em baixos níveis de institucionalidade segundo seus interesses. O que, de acordo com o conceito de interdependência complexa, gera relações ora de conflito ora de cooperação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 85-97). Essa condição é sustentada, então, por sua própria constituição institucional, de natureza intergovernamental.

Em um cenário ideal, se a integração política é suficientemente avançada, instituições políticas podem ser necessárias para estruturar um processo de tomada de decisões que reflita um grau ainda maior de integração. Uma vez que essas instituições políticas estão em funcionamento, os países podem tomar decisões baseadas nas regras de consenso ou maioria (CHOI; CAPORASO, 2011, p. 483). Na ausência de uma instituição supranacional, é por meio da unanimidade que os países buscam exprimir a vontade conjunta, que deve coincidir com a nacional, sendo submetida ao controle legislativo interno.



O art. 37 do Protocolo de Ouro Preto determina que as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes. Neste caso, a escolha do consenso não reflete necessariamente o avanço das instituições políticas. Ao contrário, talvez o processo decisório sofra em termos de eficiência, pois sua expansão para uma variedade maior de membros cria grande heterogeneidade de interesses e valores, dificultando ainda mais o entendimento consensual entre os países (RUGGIE et al., 2005, p. 281). Portanto, no caso do Mercosul, a estrutura decisória do bloco estabelecida por meio de consenso pode acentuar o travamento das negociações.

No entanto, é certo que essa estrutura garante aos Estados-membros que nenhuma mudança importante no *status quo* do bloco ocorra sem o acordo de todos (CHOI; CAPORASO, 2011, p. 495). Daí decorre a suposição de que os países adaptam os baixos níveis de institucionalidade aos seus interesses.

Dessa forma, o Mercosul não pode ser considerado um ator da política internacional que atue independentemente de seus Estados. Sua estrutura jurídico-institucional restringe qualquer autonomia da organização, o que é acentuado pela recusa em criar um órgão supranacional que possa exercê-la. Assim, a importância atribuída à soberania nacional, claramente subordinando a cooperação regional à lógica dos interesses particulares nacionais, parece impedir a emancipação da organização (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 212).

O processo de integração, portanto, é considerado um meio de reduzir custos de transações entre os países que a buscam. Porém, este é um processo que se mantém desigual e, muitas vezes, conflituoso já que cada Estado participante possui seus próprios interesses (MORAVCSIK, 1997).

Neste sentido, a integração regional seria empregada como uma estratégia de diversificação de parcerias com as quais o Brasil almejaria extrair benefícios para seu projeto de desenvolvimento. Além disso, é importante ressaltar que por mais que o Brasil busque ampliar suas relações alternativas na região há ausência de uma iniciativa de aprofundar o processo de integração sub-regional. Portanto, a posição brasileira é um dos fatores essenciais para os resultados limitados do Mercosul no que diz respeito à imperfeição de sua união aduaneira (MELLO, 2002, p.4).

Ao analisar o caso do Mercosul, torna-se evidente que o desinteresse brasileiro em desenvolver estruturas supranacionais decorre do fato de que enquanto para Argentina, Paraguai e Uruguai a supranacionalidade poderia diminuir as assimetrias de poder em relação ao Brasil; para este, elas limitariam sua autonomia e a expansão de sua suposta hegemonia na região (BERNAL-MEZA, 1999). Por esta razão, argumenta-se que o que move o Mercosul são as relações bilaterais tanto intrabloco como com outros parceiros, o que garante o consenso em negociações prévias desenvolvidas nesse nível.



Portanto, defende-se que a institucionalidade do Mercosul é fruto, de um lado, dos princípios da política externa brasileira de soberania e universalismo; e, de outro, da adequação da estrutura intergovernamental aos interesses, de parte das elites, garantidos por ela (SILVA, 2013, p. 218).

### **Ampliação do Mercosul e iniciativas brasileiras rumo à criação da Unasul**

Como dito anteriormente, a América do Sul passou a ser o grande foco das investidas brasileiras desde as décadas de 1970 e 1980 a partir da reaproximação com a Argentina. O Mercosul foi o passo central desta relação e sua ampliação para outros os países da região o passo seguinte.

A transformação do bloco em uma grande área de livre comércio sul-americana seria resultante da somatória da flexibilidade do Mercosul original com a institucionalidade da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); porém, sob uma nova perspectiva em termos de gradualismo das liberalizações e cuidado com a questão das assimetrias e setores sensíveis dos países menores. Neste sentido, a entrada da Venezuela no Mercosul pode ser considerada um importante passo ao aproximar o Brasil da América do Sul e ampliar o bloco (SILVA, 2013, p. 264-265).

É na consolidação deste movimento ao longo dos anos que se buscou criar estratégias convergentes e autônomas de inserção internacional, pela via do alargamento e/ou aprofundamento de processos de integração já existentes, propondo-se a junção do Mercosul à Comunidade Andina de Nações (CAN), em um primeiro momento; e, posteriormente, com a efetiva criação da União Sul-Americana de Nações (CRUZ; STUART, 2010b, p. 104-105).

Com a integração da infraestrutura física, a região se constitui um mercado cada vez mais importante para as exportações brasileiras. Entretanto, até 2003 a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) passou por um período de estudos dos projetos e não avançou além da própria delimitação do que seriam as prioridades da iniciativa, muito em função da heterogeneidade dos projetos enviados e da dificuldade de se encontrar um norteador sobre integração e desenvolvimento para a região (SILVA, 2013, p. 266). E, mesmo com a criação da CASA em 2004, ela ainda não possuía um marco institucional intergovernamental.

A Comunidade Sul-Americana de Nações é o resultado político da aproximação dos países da região, que se fortaleceu na I Cúpula de Países da América do Sul, em Brasília, em 2000, e que teve como braço de infraestrutura a IIRSA e de comércio a ampliação do Mercosul e sua convergência com a CAN (SILVA, 2013, p. 268). Até a formação da Unasul, a Comunidade não passava de declarações conjuntas entre as instituições regionais existentes.

Na I Cúpula Energética realizada na Ilha de Margarita, na Venezuela, em abril de 2007, foi lançada a União das Nações Sul-Americanas, em substituição à CASA. Cabe ressaltar a ênfase da nova organização



no respeito aos direitos humanos e instituições democráticas como pressuposto para o desenvolvimento e a consolidação do processo de integração regional.

No decorrer da gestão do governo de Lula, o BNDES passou a financiar projetos de infraestrutura por fora da estrutura da IIRSA. E, depois de 2005, isso ocorre em conjunto com a Corporação Andina de Fomento (CAF), isolando o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e criando um ambiente de incorporação da IIRSA à Unasul em 2007; o que se consolidou em 2009 com a criação, nesta nova instituição, do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (SILVA, 2013, p. 250-253).

A decisão brasileira de convocar a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, que propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, justamente quando se questionava a própria sobrevivência do Mercosul, pareceu surpreender alguns analistas (SILVA, 2013, p. 268). No entanto, esse fato pode ser explicado pela retomada de um discurso diplomático autonomista por parte do Brasil.

Em meio a esse complexo cenário com múltiplos atores, três movimentos tomaram conta da maior parte da agenda dos países na América do Sul desde 2006. O primeiro foi a formação do Banco do Sul enquanto instrumento de efetivação da integração financeira, com medidas que visam à desdolarização das trocas comerciais e a criação de mecanismos de defesa contra a especulação. O segundo foi a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão criado com a intenção de funcionar como uma “OTAN do Sul”, garantindo a defesa coletiva dos Estados sul-americanos com caráter de cooperação militar. E, por fim, o terceiro movimento foi a invocação da Unasul para contornar crises internas ou entre países da região; como a invasão colombiana no Equador e a crise política interna na Bolívia em 2008 e a interferência norte-americana para instalação de bases militares na Colômbia em 2009 (SILVA, 2013, p. 276-280).

Neste último caso, ocorreu uma paralisia de decisões da Unasul, forçando a emissão de um comunicado conjunto entre Brasil e Argentina como forma de ação bilateral para não criar um vácuo de reação nos países da região que estão com suas capacidades de influência minimizadas (SILVA, 2013, p. 281).

A existência de uma instituição mais abrangente, portanto, não resistiu à determinação dos Estados, como a Colômbia, na busca de alianças externas compensatórias. Assim, defende-se que é preciso que os países pagadores busquem soluções e posicionamentos contundentes perante situações conflituosas. A problemática neste caso surge com a ideia de que, no momento, nenhum país da região tem condições de arcar com os custos da integração em tão amplos aspectos.

A partir desta contextualização, as reflexões se iniciam objetivando analisar as semelhanças e divergências entre os dois principais processos de integração na América do Sul e em que medida um pode ser considerado continuação do outro; ou em que momento a inflexão ocorre.



O primeiro questionamento apresentado nesse sentido é buscar clarificar em que medida a criação de uma instituição que, supostamente, tem capacidade de reduzir as assimetrias entre os países (SILVA, 2013, p. 240) encaminhará o Brasil rumo à aceitação de maior institucionalidade dada a tendência da diplomacia brasileira em rechaçar uma estrutura que permita maior compartilhamento de soberania – postura que resultou na estrutura flexível do Mercosul analisada no item anterior.

Para Silva (2013, p. 239), o processo de formação da Unasul é semelhante ao do Mercosul do ponto de vista de suas ambições e de seu caráter político na busca por melhor inserção internacional e ampliação de vínculos econômicos internos, com viés funcionalista. No âmbito internacional, a semelhança diz respeito à tendência de formação de blocos regionais caracterizando-se como uma etapa para consolidação de poder de negociação em fóruns de maior alcance.

A diminuição do peso brasileiro no conjunto da integração, no âmbito da Unasul, daria margem, então, para a possibilidade de instituições ou órgãos com processos decisórios por maioria; diferentemente do que ocorre hoje no Mercosul justamente por imposição do Brasil (SILVA, 2013, p. 240). Assim, para compreender este processo, torna-se imperativo avaliar até que ponto os outros países conseguem, de fato, equilibrar esse peso na região.

O Mercosul se firmou, desenvolveu sua estrutura institucional intergovernamental e deu bons resultados até a crise dos modelos brasileiro e argentino no final dos anos 90. As ações unilaterais de ambos os países fizeram retroceder alguns avanços do processo de integração, culminando em uma análise bastante crítica do modelo institucional, por não possuir regras e instituições capazes de diminuir seus efeitos.

Para Silva (2013, p. 219), a entrada da Venezuela como membro pleno tende a aliviar, em parte, as assimetrias entre os Estados do bloco. A possibilidade de ampliação do processo de integração em direção à América do Sul, reequilibrando a balança, seria um incentivo para o Brasil se mover rumo ao maior aprofundamento institucional.

No entanto, sob uma análise mais apurada da condução da política externa, nota-se que outras variáveis influenciam o processo, como a dificuldade de internalização das normas, a resistência da diplomacia e das elites brasileiras; bem como outros condicionantes dos contextos nacionais, regional e internacional.

Por outro lado, é importante chamar atenção para a questão de que não há nenhuma novidade na formatação institucional da Unasul; exceto o fato de ser uma instituição eixo do processo de integração, na medida em que vai abrigar as cúpulas da América do Sul, além de incorporar a IIRSA, indo além das relações meramente comerciais (SILVA, 2013, p. 285).

Dessa forma, diferentemente da experiência do Mercosul, essa instituição já se projeta como integração física antes mesmo da econômica. E é por esse motivo que se pode afirmar que, ao contrário da



intenção de alguns países da região, a formação da Unasul foi um processo inédito na região, e não resultado da junção do Mercosul à CAN.

Nesse aspecto, não se pode ignorar que, apesar de ser interessante para a integração da América do Sul enquanto experiência, a supranacionalidade da CAN não teve sucesso em seu processo de integração, muito em função da debilidade de suas economias e novamente da falta de um país pagador que arque com os custos da integração como estratégica de longo prazo (SILVA, 2013, p. 266).

Portanto, pode-se afirmar que a relação entre o Mercosul e a Unasul, assim como entre as demais organizações da região, é de sobreposição e não ampliação institucional. Segundo Weiffen<sup>4</sup>, essa condição cria, inclusive, efeitos potencialmente negativos de competição entre elas. Se, de maneira geral, na década de 1990, a Organização de Estados Americanos e o Mercosul atuaram de forma cooperativa nas crises políticas da região; a partir dos anos 2000, o Mercosul sai de cena, abrindo espaço para a formação de coalizões e criando um ambiente competitivo, especialmente entre a OEA e a Unasul.

Assim, aos Estados mais fortes, como o Brasil, permanece o dilema de ter que aprofundar a integração e buscar novas e mais densas instituições ou deixar que os problemas se acumulem e se criem outros canais de soluções que não passem pela redefinição de suas soberanias e autonomias (SILVA, 2013, p. 243); mas sim pelo alargamento das instituições por meio da aceitação de novos membros. Segundo Briceño<sup>5</sup>, definir o modelo de desenvolvimento que os países sul-americanos buscam é a questão-chave para compreender o papel das instituições na América do Sul.

Deste modo, do discurso à prática, é possível verificar até que ponto a América do Sul é realmente uma região estratégica para o Brasil e, desta forma, perceber como isso se reflete em termos de formação institucional. Dados analisados até 2012 apontam que a Unasul ou o projeto de integração da América do Sul possuem diferenças em relação ao Mercosul; mas podem resultar na mesma tendência de esgotamento enquanto zonas de livre comércio (SILVA, 2013, p. 245).

Conclui-se então que as tentativas de ampliação, muito mais que de aprofundamento, da integração na América do Sul vêm ocorrendo gradualmente por meio de muitas ações da política externa brasileira para todos os processos já existentes na região. Entretanto, enquanto a sobreposição prevalece, nenhuma delas parece encaminhar para uma inovação em termos institucionais; o que nos leva a crer que, efetivamente, não haverá mudanças significativas do processo de integração regional na América do Sul em curto prazo.

---

<sup>4</sup> Conteúdo oferecido na palestra *Sobreposição institucional e respostas a crises políticas na América do Sul*, proferida pela profa. Dra. Brigitte Weiffen, durante o evento *América Latina em transição: novos rumos para o Regionalismo*, organizado na sede do PPGR San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), em São Paulo, nos dias 6 e 7 de outubro de 2016.

<sup>5</sup> Conteúdo oferecido durante o minicurso *Un nuevo ciclo regionalista en América Latina: debates conceptuales, modelos, realidades*, ministrado pelo prof. Dr. José Briceño Ruiz, na sede do PPGR San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), em São Paulo, nos dias 13 e 14 de outubro de 2016.



## Conclusão

O estudo da Política Externa Brasileira durante o governo Lula nos ajuda a entender a importância que a América do Sul enquanto espaço regional obteve neste período, expressa principalmente por meio da ampliação dos processos de integração já existentes e a criação de novos arranjos. Entretanto, é imprescindível ressaltar que as principais diretrizes da PEB continuaram a vigorar, especialmente no que diz respeito à autonomia decisória nacional e a busca por inserção internacional através do fortalecimento regional.

A formação do conceito de América do Sul se dá na esteira da crise mercosulina e ganha corpo nas mudanças de condicionantes estruturais, tanto nacionais como nos âmbitos regional e internacional; mas sem perder de vista as características essenciais daquele modelo de integração (SILVA, 2013, p. 232).

A Unasul é tida como resultado do realinhamento do Mercosul e do lançamento da ideia de América do Sul enquanto região a ser privilegiada pela integração, justamente por meio da ampliação daquele bloco, com as devidas ênfases que o governo Lula deu ao processo. Neste sentido, pode ser considerada semelhante ao Mercosul do ponto de vista de suas ambições e de seu caráter político. E, apesar da amplitude de seus objetivos, igualmente mantém a estrutura institucional intergovernamental.

Conclui-se então que as tentativas de ampliação, muito mais que de aprofundamento, do processo de integração na América do Sul vêm ocorrendo gradualmente em diferentes vias, por meio das muitas ações de política externa desenvolvidas para todos os seus processos já existentes. Entretanto, em meio ao contexto de sobreposição de decisões e atuações das diferentes organizações, nenhuma destas iniciativas parece encaminhar para uma inovação de fato em termos institucionais, levando a crer que não haverá mudanças significativas do processo de integração regional na América do Sul em curto prazo.

## Referências Bibliográficas

BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estud. av.**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, Ago. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v10n27/v10n27a11.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v.42, n.2, p. 40-51, 1999. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a03.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. **Protocolo de Ouro Preto**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2016.



CAMPOS, Taiane Las Casas. Integração regional e o desenvolvimento econômico: o caso do Mercosul (2009). In: VADELL, J. A.; CAMPOS, T. L.C (Org.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011. 424 p.

CERVO, Amado Luiz. Do projeto desenvolvimentista à globalização (Parte III). In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª edição revista e ampliada. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CHOI, Young Jong; CAPORASO, James A. Comparative regional integration. In: W. Carlsnaes; T. Risse; B. Simmons (orgs.), **Handbook of international relations**. London, Sage Publications, 2002, pp. 480-500.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e; STUART, Ana Maria. Mudando de rumo: a política externa do governo Lula. In: CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010a. 178p.

\_\_\_\_\_. Futuros alternativos: as eleições presidenciais e a política externa brasileira. In: CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010b. 178p.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 268 p.

MELLO, Flávia Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.16, n.1, p. 37-43, 2002. ISSN 0102-8839. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100005>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, 51, 4, Autumn 1997, pp. 513–553. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nissar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. São Paulo: Elsevier - Campus, 2005, 250 p.

POLÍTICA externa para integração regional e a negociação global. In: **Programa de Governo 2002 ‘Coligação Presidente Lula’**. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

RUGGIE, J. G. et al. Transformations in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. **Annual Review of Political Science** 8, 2005, p. 271-296.

SILVA, K. de S. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul**. Org. Karine de Souza Silva, Rogério Santos da Costa. Florianópolis: Ed. Da UFSC: Fundação Boiteux, 2013. 306 p.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v.42, n.2, p. 52-80, 1999. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a04.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Int**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.